

REPÚBLICA DEL ECUADOR  
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO



PLAN NACIONAL  
PARA EL BUEN VIVIR

2009 - 2013

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN**

Rafael Correa Delgado  
Presidente Constitucional de la República

René Ramírez Gallegos  
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Miguel Carvajal Aguirre  
Ministro Coordinador de Seguridad

Katiuska King Mantilla  
Ministro Coordinador de Política Económica

Doris Soliz Carrión  
Ministro Coordinador de la Política

Nathalie Cely Suárez  
Ministra Coordinadora de la Producción,  
Empleo y Competitividad

Jeannette Sánchez Zurita  
Ministra Coordinadora de Desarrollo Social

María Fernanda Espinosa Garcés  
Ministra Coordinadora de Patrimonio

Jorge Glas Espinel  
Ministro Coordinador de Sectores Estratégicos

Montgomery Sánchez Reyes  
Representante del Consorcio de Consejos  
Provinciales del Ecuador

Paúl Granda López  
Representante de la Asociación de  
Municipalidades del Ecuador

Hugo Quiroz Vallejo  
Representante del Consejo de  
Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador

Carlos Díez Torres  
Representante del Consejo de Participación  
Ciudadana y Control Social (observador)

Diego Martínez Vinueza  
Secretario del Consejo

**República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo**

**Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural**

ISBN: 978-9978-92-794-6

© Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, 2009

Quito, Ecuador (segunda edición, 5.000 ejemplares)

*Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente*

El Plan fue elaborado por la SENPLADES en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme al Decreto Ejecutivo 1577 de febrero de 2009, y presentado por el Presidente Rafael Correa para conocimiento y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación. El Plan Nacional de Desarrollo, denominado para este período de Gobierno «**Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013**» fue aprobado en sesión de 05 de noviembre de 2009, mediante Resolución No. CNP-001-2009.

Se incluyen en esta publicación los nombres de las actuales autoridades de las Instituciones del Consejo.

La presente versión ha sido editada en base al texto aprobado por el Consejo Nacional de Planificación y puede presentar algunas modificaciones debido al proceso de revisión editorial y diagramación para su publicación.

**SENPLADES**

Av. Juan León Mera No. 130 y Patria, Quito- Ecuador  
PBX: (593 2) 3978900. Fax: (593 2) 2563332

Página web: [www.senplades.gov.ec](http://www.senplades.gov.ec)

Correo electrónico: [senplades@senplades.gov.ec](mailto:senplades@senplades.gov.ec) / [pnd2009@senplades.gov.ec](mailto:pnd2009@senplades.gov.ec)  
Disponible también en versión CD-Rom y en <http://plan.senplades.gov.ec>

## **Constitución del Ecuador**

**Art. 280.-** El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.



# Índice

Presentación .....	9
1. El proceso de construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir .....	17
1.1. Disposiciones constitucionales sobre la planificación nacional .....	17
1.2. Elementos orientadores para la formulación del Plan.....	17
1.3. Planificación participativa para el Buen Vivir .....	20
1.4. Logros y alcances del proceso.....	23
2. Orientaciones éticas y programáticas .....	27
2.1. Orientaciones éticas.....	27
2.2. Orientaciones programáticas .....	28
3. Un cambio de paradigma: del desarrollo al Buen Vivir.....	31
3.1. Aproximaciones al concepto de Buen Vivir .....	32
3.2. Principios para el Buen Vivir.....	33
3.2.1. Hacia la unidad en la diversidad .....	34
3.2.2. Hacia un ser humano que desea vivir en sociedad .....	36
3.2.3. Hacia la igualdad, la integración y la cohesión social .....	37
3.2.4. Hacia el cumplimiento de derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas.....	38
3.2.5. Hacia una relación armónica con la naturaleza .....	38
3.2.6. Hacia una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa .....	39
3.2.7. Hacia un trabajo y un ocio liberadores .....	39
3.2.8. Hacia la reconstrucción de lo público.....	40
3.2.9. Hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa .....	41
3.2.10. Hacia un Estado democrático, pluralista y laico.....	42
3.3. El Buen Vivir en la Constitución del Ecuador .....	43
3.4. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural .....	45
4. Diagnóstico crítico: 3 décadas de neoliberalismo, 31 meses de Revolución Ciudadana .....	49
4.1. ¿Por qué el Ecuador del nuevo milenio necesitaba un cambio? .....	49
4.1.1. Antecedentes de un pacto social excluyente.....	49
4.1.2. El desmantelamiento del concepto de desarrollo .....	52
4.1.3. Neoliberalismo y crisis del pensamiento económico .....	54
4.1.4. Desarrollismo, ajuste estructural y dolarización en el Ecuador.....	55
4.1.5. La apertura comercial: ¿se democratizó la economía?.....	68
4.1.6. Un balance global de la política neoliberal .....	72
4.1.7. Los desafíos actuales del Ecuador frente a la crisis mundial .....	77
4.1.8. Tendencias demográficas .....	78
4.2. 31 meses de Revolución Ciudadana .....	80
4.2.1. El cambio político: hacia el quiebre democrático de la dominación oligárquica .....	80
4.2.2 Perspectivas «posneoliberales» .....	82
4.2.3. Sentidos y avances de la nueva acción pública: la Constitución como horizonte .....	84
5. Hacia un nuevo modo de generación de riqueza y (re)distribución para el Buen Vivir .....	91
5.1. Hacia un nuevo pacto de convivencia y una nueva estrategia endógena de generación de riqueza .....	91



5.2.	Construyendo un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir	93
5.3.	Fases de la nueva estrategia de acumulación y (re)distribución en el largo plazo	94
6.	Estrategias para el período 2009-2013	101
6.1.	Democratización de los medios de producción, (re)distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización	101
6.2.	Transformación del patrón de especialización de la economía, a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir	103
6.3.	Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales	105
6.4.	Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana	108
6.5.	Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación	110
6.6.	Conectividad y telecomunicaciones para la sociedad de la información y el conocimiento	111
6.7.	Cambio de la matriz energética	114
6.8.	Inversión para el Buen Vivir en el marco de una macroeconomía sostenible	115
6.9.	Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia	119
6.10.	Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario	124
6.11.	Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización	125
6.12.	Poder ciudadano y protagonismo social	131
7.	Objetivos nacionales para el Buen Vivir	
	Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad	137
	1. Fundamento	137
	2. Diagnóstico	138
	3. Políticas y lineamientos	145
	4. Metas	151
	Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía	161
	1. Fundamento	161
	2. Diagnóstico	162
	3. Políticas y lineamientos	171
	4. Metas	174
	Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población	189
	1. Fundamento	189
	2. Diagnóstico	190
	3. Políticas y lineamientos	202
	4. Metas	206
	Objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable	217
	1. Fundamento	217
	2. Diagnóstico	218
	3. Políticas y lineamientos	231
	4. Metas	235
	Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana	243
	1. Fundamento	243
	2. Diagnóstico	244
	3. Políticas y lineamientos	261
	4. Metas	264

Objetivo 6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas .....	271
1. Fundamento .....	271
2. Diagnóstico.....	272
3. Políticas y lineamientos .....	277
4. Metas.....	279
Objetivo 7: Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común .....	285
1. Fundamento .....	285
2. Diagnóstico.....	286
3. Políticas y lineamientos .....	291
4. Metas.....	294
Objetivo 8: Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.....	297
1. Fundamento .....	297
2. Diagnóstico.....	298
3. Políticas y lineamientos .....	300
4. Metas.....	301
Objetivo 9: Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia .....	303
1. Fundamento .....	303
2. Diagnóstico.....	304
3. Políticas y lineamientos .....	309
4. Metas.....	311
Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política .....	315
1. Fundamento .....	315
2. Diagnóstico.....	316
3. Políticas y lineamientos .....	323
4. Metas.....	326
Objetivo 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.....	329
1. Fundamento .....	329
2. Diagnóstico.....	330
3. Políticas y lineamientos .....	335
4. Metas.....	340
Objetivo 12: Construir un Estado democrático para el Buen Vivir .....	353
1. Fundamento .....	353
2. Diagnóstico.....	354
3. Políticas y lineamientos .....	362
4. Metas.....	364
8. Estrategia territorial Nacional .....	371
8.1. Un nuevo modelo territorial para alcanzar el Buen Vivir.....	371
8.2. Configuración del territorio ecuatoriano a lo largo de la historia .....	373
8.2.1. El modelo territorial republicano .....	373
8.2.2. El espacio geográfico ecuatoriano .....	375
8.2.3. Hacia la reconfiguración del territorio nacional.....	376
8.3. Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos .....	378
8.3.1. Garantía de derechos y prestación de servicios básicos .....	380
8.3.2. Productividad, diversificación productiva y generación de valor agregado de los territorios .....	381
8.4. Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria.....	382
8.4.1. El contexto territorial básico de sustento al desarrollo rural .....	382
8.4.2. La diversificación de la producción agroalimentaria: soberana, sana, eficiente ..	382



8.5.	Jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad, energía y conectividad . . . . .	383
8.5.1.	Movilidad: eje vertebral y enlaces horizontales . . . . .	383
8.5.2.	Generación, transmisión y distribución de energía . . . . .	385
8.5.3.	Conectividad y telecomunicaciones . . . . .	385
8.6.	Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables . . . . .	386
8.6.1.	Biodiversidad terrestre y marina . . . . .	387
8.6.2.	Gestión de cuencas hidrográficas y recursos hídricos . . . . .	389
8.6.3.	Recursos naturales no renovables . . . . .	390
8.6.4.	Gestión integral y reducción de riesgos . . . . .	391
8.7.	Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural . . . . .	392
8.7.1.	Los pueblos y nacionalidades del Ecuador . . . . .	393
8.7.2.	Patrimonio cultural y turismo . . . . .	394
8.7.3.	Fortalecimiento del tejido social . . . . .	395
8.8.	Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana . . . . .	396
8.8.1.	Integración latinoamericana . . . . .	396
8.8.2.	Inserción en el mundo . . . . .	397
8.9.	Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial . . . . .	398
8.9.1.	Descentralización y desconcentración . . . . .	399
8.9.2.	Capacidades de gestión y planificación territorial . . . . .	399
8.10.	Orientaciones para la planificación territorial . . . . .	400
8.10.1.	Las agendas zonales . . . . .	400
8.10.2.	La planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial . . . . .	402
9.	Criterios para la planificación y priorización de la inversión pública . . . . .	405
9.1.	Satisfacción de las necesidades básicas para la generación de capacidades y oportunidades . . . . .	405
9.2.	Acumulación de capital en sectores productivos generadores de valor . . . . .	406
9.3.	Metodología de priorización de la inversión pública . . . . .	407
10.	Bibliografía . . . . .	408
11.	Siglas . . . . .	414
	ANEXOS . . . . .	419
	Índice de cuadros . . . . .	509
	Índice de figuras . . . . .	510
	Índice de gráficos . . . . .	511
	Índice de mapas . . . . .	516

# Presentación

Cuando en enero de 2007 iniciamos la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, «Plan para la Revolución Ciudadana», no partimos de cero. La propuesta de cambio, definida en el Plan de Gobierno que el Movimiento País presentó a la ciudadanía, en el marco de su participación electoral de los años 2006, 2007, 2008, trazó ya los grandes lineamientos de una agenda alternativa para el Ecuador. Ahora, nuestro desafío es su consolidación. Por ello, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 plantea nuevos retos orientados hacia la materialización y radicalización del proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana, para la construcción de un Estado plurinacional e intercultural y finalmente para alcanzar el Buen Vivir de las y los ecuatorianos.

Al igual que aquel Plan que rigió el anterior período de gobierno, el Plan 2009-2013 recoge y busca concretar las revoluciones delineadas en el proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana. Dichas apuestas de cambio también fueron orientaciones para el proceso constituyente de 2008, que finalmente se plasmaron en el nuevo pacto social reflejado en la nueva Constitución de la República del Ecuador. Tales revoluciones son:

1. Revolución constitucional y democrática, para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva, que apuesta a la capacidad del país para definir otro rumbo como sociedad justa, diversa, plurinacional, intercultural y soberana. Ello requiere la consolidación del actual proceso constituyente, a través del desarrollo normativo, de la implementación de políticas públicas y de la transformación del Estado, coherentes con el nuevo proyecto de cambio, para que los derechos del Buen Vivir sean realmente ejercidos. Para esto, es indispensable la construcción de una ciudadanía radical que fije las bases materiales de un proyecto nacional inspirado por la igualdad en la diversidad.
2. Revolución ética, para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la confianza colectiva, elementos imprescindibles para impulsar este proceso de cambio en el largo plazo.
3. Revolución económica, productiva y agraria, para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva, en armonía y complementariedad entre zonas rurales y urbanas. Esta revolución debe concretarse a través de la democratización del acceso al agua, tierra, crédito, tecnologías, conocimientos e información, y diversificación de las formas de producción y de propiedad.
4. Revolución social, para que, a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales. Esta política integral, coherente e integradora es la que ofrece las oportunidades para la inserción socioeconómica y, a la vez, para fortalecer las capacidades de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos de atención prioritaria, con el fin de que ejerzan libremente sus derechos.

5. Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana, para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales. Ello permitirá avanzar hacia una verdadera integración con América Latina y el Caribe, así como insertar al país de manera estratégica en el mundo.

Las propuestas contenidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, plantean importantes desafíos técnicos y políticos e innovaciones metodológicas e instrumentales. Sin embargo, el significado más profundo del Plan está en la ruptura conceptual que plantean los idearios del Consenso de Washington y con las aproximaciones más ortodoxas al concepto de desarrollo.

En este sentido, el Buen Vivir, parte de una larga búsqueda de modos alternativas de vida que han impulsado particularmente los actores sociales de América Latina durante las últimas décadas, demandando reivindicaciones frente al modelo económico neoliberal. En el caso ecuatoriano, dichas reivindicaciones fueron reconocidas e incorporadas en la Constitución, convirtiéndose entonces en los principios y orientaciones del nuevo pacto social.

El Buen Vivir, es por tanto, una apuesta de cambio que se construye continuamente desde esas reivindicaciones por reforzar una visión más amplia, que supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo paradigma económico cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática. Es decir, una visión que incorpore a los procesos de acumulación y (re)distribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.

Asimismo, el Buen Vivir se construye desde las posiciones que reivindican la revisión y reinterpretación de la relación entre la naturaleza y los seres humanos, es decir, desde el tránsito del

actual antropocentrismo al biopluralismo en tanto la actividad humana realiza un uso de los recursos naturales adaptado a la generación (regeneración) natural de los mismos (Guimaraes en Acosta, 2009).

Finalmente, el Buen Vivir se construye también desde las reivindicaciones por la igualdad y la justicia social, y desde el reconocimiento, la valoración y el diálogo de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida.

Sabiendo que la definición del Buen Vivir implica estar conscientes de un concepto complejo, vivo, no lineal, históricamente construido y que por lo tanto estará en constante resignificación, podemos aventurarnos a sintetizar qué entendemos por Buen Vivir: *«la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros—entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido»* (Ramírez; 2008: 387).

Esta ruptura conceptual que proponemos tiene orientaciones éticas y principios que marcan el camino hacia un cambio radical para la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Las orientaciones éticas se expresan en cinco dimensiones: la justicia social y económica, la justicia democrática y participativa, la justicia intergeneracional e interpersonal, la justicia transnacional y la justicia como imparcialidad. A su vez, propone desafíos que se pueden sintetizar en:

- Construir una sociedad que reconozca *la unidad en la diversidad*.
- Reconocer al *ser humano como ser gregario que desea vivir en sociedad*.
- Promover la *igualdad, la integración y la cohesión social* como pauta de convivencia.
- Garantizar progresivamente *los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas*.
- Construir relaciones sociales y económicas en *armonía con la naturaleza*.
- Edificar una convivencia *solidaria, fraterna y cooperativa*.
- Consolidar relaciones de *trabajo y de ocio liberadores*.
- Reconstruir lo *público*.
- Profundizar la construcción de una *democracia representativa, participativa y deliberativa*.
- Consolidar un *Estado democrático, pluralista y laico*.

La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasman en una estrategia de largo plazo que busca construir una «*biópolis eco-turística*», cuyo desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y (re)distribución post-petrolera para el Buen Vivir. Este nuevo modo define, para la primera fase de su aplicación durante el período 2009-2013, doce estrategias de cambio:

- I. Democratización de los medios de producción, (re)distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización.
- II. Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir.
- III. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.
- IV. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana.
- V. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación.
- VI. Conectividad y telecomunicaciones para construir la sociedad de la información.
- VII. Cambio de la matriz energética.
- VIII. Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible.

- IX. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia.
- X. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario.
- XI. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.
- XII. Poder ciudadano y protagonismo social.

Con estos fundamentos, el Plan aterriza en lo concreto y propone una lógica de planificación a partir de los siguientes 12 grandes objetivos nacionales para el Buen Vivir, los mismos que ya fueron planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y que ahora son actualizados bajo parámetros que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial, y principalmente con la necesidad de concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional.

En consecuencia, los objetivos actualizados del Plan Nacional para el Buen Vivir son:

- Objetivo 1.** Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.
- Objetivo 2.** Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
- Objetivo 3.** Mejorar la calidad de vida de la población.
- Objetivo 4.** Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
- Objetivo 5.** Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.
- Objetivo 6.** Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
- Objetivo 7.** Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
- Objetivo 8.** Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
- Objetivo 9.** Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.

- Objetivo 10.** Garantizar el acceso a la participación pública y política.
- Objetivo 11.** Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
- Objetivo 12.** Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

Este Plan no es concebido como la suma de partes y elementos dispersos. Tiene una mirada integradora, basada en un enfoque de derechos que va más allá de la entrada sectorialista tradicional, y tiene como ejes la sostenibilidad ambiental y las equidades generacional, intercultural, territorial y de género. La armonización de lo sectorial con los objetivos nacionales supuso un gran esfuerzo de coordinación y articulación interestatal para conjugar la problemática, las políticas y las visiones sectoriales con los grandes intereses nacionales.

Para propiciar esta articulación, la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se sustentó en un proceso de diseño de agendas sectoriales, consideradas como instrumentos de coordinación y concertación sectorial, las cuales representan un esfuerzo de definición de políticas, estrategias, programas y proyectos que ejecuta cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva. Las agendas y políticas sectoriales brindan coherencia a las propuestas de gestión pública con respecto a las disposiciones constitucionales, los objetivos del Buen Vivir y la planificación operativa, lo que determina un flujo de articulación entre las orientaciones programáticas de mediano plazo y la gestión institucional efectiva.

La concertación sectorial no es suficiente cuando se requiere articular las distintas visiones y condiciones de los territorios y sus poblaciones, con el objeto de fortalecer su integración y mejorar las condiciones de vida de las y los ecuatorianos. Pensar el territorio como el espacio de concreción de la política pública y, a su vez, a las dinámicas territoriales como elementos sustantivos para la planificación pública, es una apuesta y además un gran desafío para el proceso de planificación. Se trata de un proceso de doble vía, en el que la planificación local alimenta y nutre a la planificación nacional y viceversa, como parte de un proceso de construcción de un nuevo tipo de Estado policéntrico. Así, en 2007 el Ecuador impulsó un Plan Nacional de Desarrollo en el cual la perspectiva territorial se incorporó a partir de los planes provinciales.

Para el período 2009-2013 la Estrategia Territorial Nacional constituye una de las principales innovaciones del Plan en tanto incorpora al ordenamiento territorial e identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios. También el Plan incluye la desagregación y territorialización de indicadores que sirven de sustento para el diseño de políticas públicas en función de la diversidad propia del país.

De igual manera el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, refuerza la articulación entre la planificación nacional y territorial al identificar las dinámicas y particularidades específicas para la formulación de políticas públicas. El proceso de formulación de agendas para las siete zonas de planificación, permitió identificar las necesidades de las poblaciones relacionadas a las cualidades, potencialidades y limitaciones de los territorios, así como desarrollar una propuesta de modelo territorial en el que se expresan los lineamientos para el uso del suelo y las intervenciones estratégicas articuladas a una propuesta nacional.

Todo este nuevo esquema de planificación nacional también implica un sólido proceso participativo. En este contexto, la formulación del Plan para el Buen Vivir 2009-2013 responde a un proceso sostenido de consulta que inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Se caracteriza por la diversidad de actores que formaron parte del mismo, a través de veedurías ciudadanas a la ejecución de políticas, grupos focales, consultas ciudadanas, tanto a nivel nacional como territorial, así como también el diálogo y la concertación con los actores sociales e institucionales.

Es particularmente importante resaltar la organización de Talleres de Consulta Ciudadana con énfasis en la articulación del Plan en los territorios. Estos talleres se realizaron en Esmeraldas, Babahoyo, Portoviejo, Santo Domingo, Cuenca, Loja, Latacunga y Tena; adicionalmente, se realizaron dos talleres nacionales en Quito y Guayaquil para analizar los alcances a los objetivos, políticas y lineamientos de acción pública. Por sus especificidades territoriales, ambientales y culturales, se organizó un taller en Galápagos, y otro con pueblos y nacionalidades en la ciudad de Baños. En los talleres participaron más de 4.000 representantes de la sociedad ecuatoriana organizados

en más de 85 mesas de trabajo que permitieron discutir tanto los objetivos nacionales cuanto las estrategias territoriales.

Para asegurar la incorporación de los aportes ciudadanos a los contenidos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se diseñó una metodología de facilitación y sistematización asociada a los lineamientos nacionales. Así, en cada mesa de trabajo se discutieron las políticas de cada objetivo nacional agrupadas en cada uno de los componentes de la Estrategia Territorial Nacional. De esta manera se indujo a la reflexión de las orientaciones nacionales desde las realidades zonales. Los resultados de los procesos participativos fueron difundidos a través de las fichas de sistematización de cada taller publicadas en el sitio web creado para el efecto.

Adicionalmente, se organizaron eventos masivos en espacios públicos que permitieron la difusión de los contenidos del Plan Nacional para el Buen Vivir entre la ciudadanía, realizados en las plazas públicas de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja y Manta. Como aporte a la discusión sobre prioridades de la sociedad ecuatoriana, y particularmente de la ciudadanía no organizada, se aplicaron sondeos de opinión a más de 5.000 personas, con el objeto de recoger las distintas opiniones de ciudadanos y ciudadanas respecto al significado del Buen Vivir, así como de acciones relevantes para el próximo período de gobierno.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se estructura en torno a nueve secciones. La primera de ellas presenta el proceso de construcción del Plan Nacional, el cual se caracterizó por su sustento en la Constitución de 2008 y por ser profundamente democrático y ampliamente participativo. A continuación, la sección dos despliega las orientaciones éticas y programáticas, las cuales subyacen y guían el proceso actual de transformación. En tercer lugar, se muestra el sentido de cambio desde el paradigma del desarrollo a uno nuevo del Buen Vivir.

La cuarta sección aporta un diagnóstico crítico sobre los procesos económicos, sociales y políticos que han caracterizado al país en las últimas décadas, así como una lectura analítica de los que fueron los primeros 31 meses de gobier-

no. De la mano del diagnóstico, se proponen, en la quinta sección, las transformaciones necesarias para alcanzar, en el mediano plazo, un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir. Ello da paso a una sección en la que se evidencian las 12 estrategias nacionales para el período 2009-2013; es decir, para la primera fase de la transformación que propone la quinta sección.

En la séptima sección, se desarrollan los contenidos de los 12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, los cuales han sido actualizados en función de los contenidos constitucionales, los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009, las agendas y políticas sectoriales y territoriales, las acciones e inversiones públicas y los aportes ciudadanos. En los 12 Objetivos Nacionales se definen políticas y lineamientos de política necesarios para la consecución de metas que permitan hacer un seguimiento de los resultados logrados por el Gobierno. Validadas por las instituciones ejecutoras, estas metas rompen con las inercias burocráticas e institucionales, y muestran el compromiso del Gobierno Nacional para cumplir con su propuesta de transformación.

La octava sección, como una de las innovaciones más importantes del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, incluye la Estrategia Territorial Nacional, misma que identifica y territorializa las principales intervenciones y proyectos estratégicos nacionales. Como anexo complementario a la Estrategia Territorial Nacional, se incluye una primera versión de las agendas zonales. Estas agendas constituyen un aporte para un proceso de discusión ampliado, en el que progresivamente y en función de procesos de la información y la planificación territorial se brinde sustento para el diseño de políticas públicas adecuadas a la diversidad propia del país.

El Plan, en su novena y última sección, incluye el desarrollo de criterios para la asignación de recursos a través de la formulación del Plan Plurianual de Inversiones. Cabe resaltar que la planificación y priorización de la inversión pública es acompañada de un proceso de análisis, validación y jerarquización de programas y proyectos articulados a las estrategias de mediano plazo y a las políticas definidas en cada objetivo.

El Plan Nacional para el Buen Vivir es una herramienta flexible y dinámica, también disponible en formato magnético, que, además de los contenidos antes descritos, recopila todos los resultados de la participación en las mesas de consulta ciudadana e incluye información adicional al propio Plan, con miras a garantizar su actualización permanente conforme se van formulando políticas complementarias. Esta herramienta incluye además una opción de visualización geográfica y desagregación de indicadores a fin de proporcionar a los gestores de políticas públicas instrumentos que, de primera mano, les permitan realizar proyecciones de cobertura y ver los impactos que podrían tener sus programas en el territorio, tomando en cuenta la sostenibilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial.

Finalmente, es necesario recalcar que el Plan Nacional para el Buen Vivir es un primer paso para la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que tiene como finalidad descentralizar y desconcentrar el poder para construir el Estado Plurinacional e Intercultural. En este afán, y siguiendo las disposiciones constitucionales, el Plan Nacional para el Buen Vivir deja abiertas las

puertas e invita a la construcción de 14 Planes de Vida de los diferentes pueblos y nacionalidades del país, así como a la elaboración del Plan de la circunscripción territorial especial de la Amazonía. De la misma forma, y en el marco de sus autonomías, recomienda a los gobiernos autónomos descentralizados la articulación con este Plan y la actualización de sus instrumentos de planificación y prioridades de intervención territorial.

El «*Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*», ha sido elaborado a través de la orientación técnica y metodológica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en coordinación con los equipos técnicos de los distintos Ministerios y Secretarías de Estado y sobre todo con los aportes de ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos. La aprobación del Plan en el Consejo Nacional de Planificación constituye un hito en la aplicación de la Constitución, así como también para la consolidación de la democracia participativa.

**René Ramírez Gallegos**  
**SECRETARIO NACIONAL**  
**DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO**



# **El Proceso de Construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir**



# 1. El Proceso de Construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir

La elaboración del Plan Nacional para el Buen Vivir supuso enfrentar cuatro grandes desafíos: articular la planificación al nuevo marco constitucional, al reforzar la planificación por Objetivos Nacionales para el Buen Vivir; generar procesos de articulación y retroalimentación interestatal que integren la gestión por resultados; incorporar de manera efectiva a la planificación el ordenamiento territorial; e impulsar un proceso de participación social.

## 1.1. Disposiciones constitucionales sobre la planificación nacional

La Constitución de 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como instrumentos para la consecución de los Objetivos del Buen Vivir y la garantía de derechos. Según la Carta Magna la planificación tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación. Para ello, debe asumir como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible y la (re)distribución equitativa de los recursos y la riqueza, como condiciones fundamentales para alcanzar el Buen Vivir. En este nuevo enfoque, los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos.

Según la disposición constitucional contenida en el art. 280: «El Plan Nacional de Desarrollo, hoy denominado Plan Nacional para el Buen Vivir, es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y

ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores».

El Plan apuntala un proceso de transformación estructural del Ecuador en el largo plazo. Se organiza por objetivos orientados a la garantía de derechos. Los objetivos, a su vez, cuentan con acciones de carácter operativo, diseñadas para el período de gobierno, que se concretan a través de la inversión pública. La consolidación de una economía endógena encaminada hacia el Buen Vivir requiere, en esta fase, enfatizar en el desarrollo de capacidades y oportunidades, así como en la movilización, acumulación y distribución de capital en los distintos sectores y actores del sistema económico.

## 1.2. Elementos orientadores para la formulación del Plan

La Constitución del Ecuador es el principal referente del proceso de formulación de la planificación nacional. La aprobación de la Carta Magna estableció un nuevo pacto social, cuyo cumplimiento debe ser canalizado por la acción estatal, que articula los sectores público, privado, popular y solidario. En ese sentido, los aportes constitucionales llevaron a la actualización de los contenidos del Plan y a una denominación diferente para el nuevo período de gobierno. Así, se transformó en el «*Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013: Construyendo un Estado*

*Plurinacional e Intercultural».* Esta denominación refleja el cambio de paradigma del desarrollo como medio para alcanzar el Buen Vivir.

La formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se fundamenta en la propuesta de gobierno de Rafael Correa ratificada por el pueblo ecuatoriano en las urnas y, por tanto, con la legitimidad política de un mandato social y ciudadano al que el Gobierno Nacional debe responder y rendir cuentas. Esta propuesta de cambio, definida en el Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana, se sustenta en principios y orientaciones éticas, políticas y programáticas que están incorporados en el Plan Nacional para el Buen Vivir. Se trata de elementos indispensables para garantizar la coherencia entre las acciones de mediano y corto plazo y las disposiciones constitucionales.

Asimismo, la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir se sustenta en un análisis de las condiciones estructurales del Ecuador actual y en el seguimiento a la gestión pública desarrollada durante los 31 meses de Revolución Ciudadana, durante el período 2007-2010. La evaluación incluyó, por una parte, un diagnóstico crítico y el análisis de avances en el cumplimiento de metas, respaldados en una línea de base con indicadores claros, concisos y periódicos, validados técnica y políticamente; y, por otra parte, la evaluación de políticas, programas y proyectos del sector público desde varias perspectivas, para determinar su impacto, eficiencia y resultado en relación con el logro de los objetivos propuestos. La información obtenida del diagnóstico y la evaluación permitió definir elementos de «ruptura», que establezcan las transformaciones sustantivas requeridas desde la acción pública para un verdadero cambio de modelo orientado hacia el Buen Vivir.

El Estado y la gestión pública –tradicionalmente estructurados bajo una lógica de planificación y ejecución sectorial– desarrollaron, durante el período 2007-2009, un esfuerzo de articulación. El trabajo en torno a grandes objetivos nacionales contribuye a generar una nueva cultura institucional, basada en la cooperación y la coordina-

ción. Todo ello es parte de una gestión por resultados, en donde las políticas y programas se articulan para el cumplimiento de las metas, con la respectiva apropiación, coordinación y vinculación entre las distintas instituciones públicas involucradas para la ejecución, seguimiento y evaluación.

Sin embargo, el desafío de pasar de la lógica de planificación sectorial a la planificación por objetivos requiere un esfuerzo para privilegiar las articulaciones entre las áreas social, productiva, cultural y ambiental, a fin de construir una visión de la política pública como un todo estructurado. La planificación alrededor de grandes objetivos nacionales demanda una nueva cultura institucional basada en la articulación, antes que en la fragmentación y segmentación del aparato público. En esta línea, es fundamental el papel de los ministerios coordinadores, como instancias que garantizan la coherencia y retroalimentación de la acción pública sectorial. Este proceso exige el alineamiento y armonización de las políticas sectoriales y la gestión, en la perspectiva de vincular lo existente y lo deseado en términos de política pública. Implica también, impulsar una propuesta innovadora y viable que represente un punto de quiebre con el modo de desarrollo vigente en el país y permita generar una nueva estrategia orientada hacia el Buen Vivir.

Para propiciar esta articulación, la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se sustentó en un proceso de diseño de agendas sectoriales, consideradas como instrumentos de coordinación y concertación sectorial. Estas agendas representan un esfuerzo de definición de políticas, estrategias, programas y proyectos que ejecuta cada gabinete sectorial de la Función Ejecutiva. Las agendas y políticas sectoriales brindan coherencia a las propuestas de gestión pública con respecto a las disposiciones constitucionales, los objetivos del Buen Vivir y la planificación operativa. Así se determina un flujo de articulación entre las orientaciones programáticas de mediano plazo y la gestión institucional efectiva (Figura 1.1).

**Figura 1.1: Flujo de articulación de estrategias con la gestión institucional**



**Elaboración:** SENPLADES.

Las metas e indicadores constituyen elementos fundamentales de referencia para el seguimiento y evaluación de la acción pública en relación a los impactos y resultados esperados hasta el año 2013. La línea base de los indicadores corresponde al año 2008 o al último año con información disponible. Las metas se complementan con indicadores de apoyo para el seguimiento y la evaluación del Plan.

Las metas incorporadas en el Plan corresponden a indicadores de carácter cuantitativo, construidos a partir de información confiable y estadísticamente representativa. Son instrumentos de verificación del cumplimiento de políticas públicas, y por ende de los Objetivos Nacionales. Cuentan con la validación de los ministerios ejecutores y ministerios coordinadores.

Construir mecanismos de monitoreo y evaluación del Plan implica, necesariamente, el recurso a una serie de saberes, conocimientos y series de información comparables, formalizadas, estandarizadas y legitimadas en términos académicos y científicos, lo que requiere de un acervo de conocimientos especializados sobre distintos sectores y

problemáticas de las políticas públicas del país. Sin embargo, el conocimiento tácito, práctico o subjetivo, anclado en diferentes instancias sociales, pero no necesariamente codificable, obliga a múltiples mecanismos de retroalimentación del Plan, con participación ciudadana reconociendo el carácter social del conocimiento y su reconocimiento como parte sustancial de la acción colectiva. Por ello, el Plan incluye también mecanismos de diálogo con la ciudadanía para identificar los resultados de programas públicos, así como el seguimiento físico a la ejecución de la inversión pública. Esto implica reconocer el efecto democratizador de la articulación del conocimiento a las orientaciones colectivas en la gestión estatal y la vida pública, lo que incluye el acceso participativo a la información y los resultados del seguimiento y la evaluación.

El cumplimiento de las metas establecidas en el Plan es de responsabilidad conjunta de todas las Funciones del Estado, de los gobiernos autónomos descentralizados, y adicionalmente requiere el compromiso de todos los actores de la sociedad civil.

Además de lo indicado, como parte del proceso de articulación del Plan con la planificación institucional, las entidades públicas realizan sus planes operativos institucionales en función de los objetivos nacionales. Sobre la base de ese análisis fue posible detectar cómo se inscriben los objetivos institucionales dentro de la lógica de los objetivos nacionales. En ese sentido, se identificó la sobreposición de objetivos y vacíos de gestión en función de los objetivos nacionales. El proceso de planificación estratégica institucional permite, además, complementar las metas e indicadores del Plan con indicadores específicos o de gestión propios de cada entidad.

La formulación del Plan 2009-2013 incluyó un proceso inédito de planificación, priorización y programación de la inversión pública para el período cuatrienal. La identificación de los requerimientos de inversión estuvo acompañada de un proceso de análisis, validación y jerarquización de programas y proyectos a partir de las agendas y políticas sectoriales propias de cada Consejo Sectorial. Con la información antes mencionada se inició un proceso técnico que permita la asignación de recursos, a nivel de proyecto, teniendo en cuenta determinados criterios como: las políticas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir, las estrategias de mediano plazo, las prioridades presidenciales, el Índice de Prioridad de la Inversión (IPI) y la jerarquización de los ministerios coordinadores. La formulación de escenarios de inversión permitió dimensionar los impactos en la caja fiscal y los requerimientos de financiamiento que garanticen la sostenibilidad fiscal. El resultado es el Plan Plurianual de Inversión, que deberá ser revisado y actualizado para la elaboración del correspondiente presupuesto anual.

Simultáneamente la Estrategia Territorial Nacional deberá convalidarse y enriquecerse a partir del desarrollo de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de carácter participativo, impulsados desde los niveles territoriales de gobierno, así como también desde los lineamientos de acción pública de carácter sectorial definidos por la Función Ejecutiva. Por ello, la SENPLADES propone diseñar y poner en marcha procesos democráticos de discusión y concertación de sus componentes, que cuenten con la participación decidida de los gobiernos autónomos

descentralizados, así como lineamientos de planificación territorial y mecanismos de coordinación de la gestión en los territorios, para construir conjuntamente un modelo territorial equilibrado e incluyente.

El Plan no es la suma de los planes locales ni sectoriales del Estado ecuatoriano. Sin embargo, las experiencias, los sueños, las demandas y aspiraciones sectoriales y territoriales fueron analizados y aportaron a la construcción de las políticas y lineamientos de políticas de los 12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir. En un proceso de doble vía, la planificación local alimentó y nutrió a la planificación nacional y viceversa, lo que favorece la construcción de un nuevo tipo de Estado descentralizado y desconcentrado. A este esfuerzo se sumará el apoyo técnico necesario para la formulación de los Planes de Vida de los pueblos y nacionalidades del Ecuador y el Plan para la circunscripción territorial especial de la Amazonía.

### 1.3. Planificación participativa para el Buen Vivir

La participación ciudadana es un derecho. Las y los ciudadanos deben ser parte de la toma de decisiones, de la planificación y la gestión de los asuntos públicos, así como del control popular de las instituciones del Estado. A la vez, la participación de la población en la formulación de políticas públicas es un elemento fundamental para la realización de los derechos del Buen Vivir. En este sentido, es una prioridad recoger la voz de aquellos que en escasas ocasiones han tenido la oportunidad de expresar sus sueños, aspiraciones y cosmovisiones; pero también es un deber establecer canales de diálogo con la ciudadanía organizada a fin de fortalecer la democracia.

Es importante dejar sentado que este objetivo se inspira no sólo por la valoración ética de la posibilidad de un ejercicio democrático de encuentro de intereses particulares, sino también en la necesidad de contar con el conocimiento, las habilidades y la presencia misma de los destinatarios de todo Plan Nacional, como corresponsables del diseño y gestión de acciones públicas que están referidas al conjunto de la sociedad.

Asimismo, es necesario crear las condiciones para la construcción de un sistema de participación social, articulado a las distintas fases del ciclo de políticas públicas: planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y contraloría social. El desafío a futuro será la puesta en marcha de un sistema participativo de seguimiento, evaluación y vigilancia social, a partir de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir, con el concurso de las diferentes instancias involucradas.

La elaboración participativa del Plan 2009-2013 responde a un proceso sostenido de consulta que inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en el marco de uno de los grandes compromisos asumidos por el Gobierno Nacional. Esta participación se caracteriza por la diversidad de actores que formaron parte del proceso, y se realiza mediante veedurías ciudadanas a la ejecución de políticas, la consulta ciudadana nacional y regional, y el diálogo y la concertación con los actores sociales e institucionales.

### Veedurías ciudadanas

Un cambio de los modos de gestión pública hacia modelos de cogestión requiere mecanismos permanentes de participación pública, que mejoren la capacidad de incidencia y control social sobre la acción estatal. Para ello, se han implementado espacios ciudadanos que velen por el buen desempeño, sugieran modificaciones y observen todo el ciclo de las políticas públicas derivadas del Plan Nacional para el Buen Vivir, y de los programas y proyectos que se ejecutan en el territorio.

Las veedurías ciudadanas nacen como una de las instancias de participación social, que permiten recoger la visión y percepción de hombres y mujeres de diferentes contextos socio-culturales, de diferente edad, opción sexual, condición y posición, sobre la implementación de las políticas públicas nacionales en los territorios. De este modo, la acción pública se nutre del saber acumulado por los colectivos sociales y ciudadanos en sus luchas y demandas históricas. Este proceso promueve el empoderamiento ciudadano para la convivencia en la diversidad, el incremento de las capacidades de la ciudadanía para una mejor y mayor articulación de intereses con el Estado y con la sociedad misma, y fortalece el tejido social.

En este sentido, como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, y con el apoyo de la SENPLADES y la Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana, se impulsaron espacios de participación y control social en las siete zonas de planificación, durante el período comprendido entre junio de 2008 y marzo de 2009. Los resultados y observaciones de las veedurías han sido incorporados en la discusión del Plan.

### Talleres de consulta ciudadana

La discusión y formulación de políticas públicas nacionales con distintos actores organizados y no organizados es requerimiento fundamental para la legitimidad de la planificación. Por ello, como parte del proceso de formulación del Plan se organizaron Talleres de Consulta Ciudadana como se detalló en la presentación del Plan.

Los Talleres de Consulta Ciudadana tuvieron como objetivos identificar propuestas de políticas nacionales concertadas en el marco constitucional, a partir de un análisis propositivo de los actores locales, sobre la base de su conocimiento de la realidad regional. Con ello se intentó rebasar la perspectiva micro comunidad-cantón-provincia para abordar integralmente la problemática del país.

### Diálogo y concertación con actores sociales e institucionales

La participación comprende acciones individuales y colectivas. Sobre la base de los preceptos establecidos en la Constitución, se realizó un proceso de consulta con las instituciones en transición hacia la conformación de Consejos Nacionales para la Igualdad. Desde aquí se han desplegado procesos de diálogo con las organizaciones, los movimientos sociales, los pueblos y nacionalidades, vinculados con su labor con el objetivo de definir participativamente las políticas que se requieren para un desarrollo inclusivo de los sectores que han sido históricamente discriminados. Esto permitió un diálogo de saberes entre los distintos actores, de tal forma que los saberes técnicos, académicos y tradicionales tuvieron un lugar de encuentro y fueron escuchados e incorporados en el proceso de planificación. De esa manera, se posibilitó la formulación de propuestas concretas para viabilizar la construcción de un Estado plurinacional e intercultural.

## **Principios metodológicos de los Talleres de Consulta Ciudadana**

La metodología para el trabajo respondió a los siguientes principios metodológicos:

- **Diálogo de saberes.** Se buscó propiciar un diálogo de saberes entre los distintos tipos de participantes en las mesas, de manera que los saberes técnicos, académicos y populares tengan las mismas posibilidades de ser escuchados e incorporados en el proceso de planificación. Además de la consecución de los resultados técnicos necesarios, la propuesta metodológica permitió que la planificación participativa se constituya en una pedagogía para el ejercicio de ciudadanía.
- **Valorar la experiencia.** Las vivencias y la experiencia de los y las participantes fueron el punto de partida para el proceso de planificación y ocuparon un lugar central en la propuesta metodológica, de manera que la voz de los participantes no fuese subsumida bajo la voz de especialistas y expertos en el tema.
- **La diversidad como riqueza.** Se potenció la diversidad de participantes, criterios y propuestas. La diversidad no fue vista como un obstáculo. Por el contrario, fue estimulada y promovida.
- **La deliberación por sobre el consenso.** Se promovió un proceso de discusión y argumentación de posiciones, como parte del ejercicio de construcción de ciudadanía. Los disensos y los consensos fueron señalados y recogidos en el proceso, sin intentar llegar a acuerdos forzados. Se partió del respeto a las posiciones contrarias, de la tolerancia y el pluralismo. Para los temas especialmente conflictivos en los que existen posiciones irreconciliables entre los actores involucrados y disparidades de poder muy marcadas, se realizaron mesas por actores.
- **Del pensamiento fragmentado al pensamiento complejo.** Se buscó superar la lógica de planificación sectorial y promover una planificación a partir de objetivos nacionales y estrategias territoriales.
- **Ejes transversales.** Se integraron los enfoques de género, generacional, territorial e intercultural en la reflexión, discusión y diseño de políticas públicas en cada una de las mesas de consulta.
- **Flexibilidad.** Se trabajó en una metodología lo suficientemente flexible para adaptarse a los distintos contextos en que se desarrollaron las mesas de consulta, y a la diversidad de participantes involucrados en el proceso.

## 1.4. Logros y alcances del proceso

Entre los principales logros del proceso de planificación participativa y de la formulación del Plan 2009-2013, es posible anotar que:

- Se ha consolidado la planificación por objetivos nacionales. Éstos se encuentran integrados a las políticas sectoriales, pero se requiere reafirmar dicha articulación con la gestión pública y la planificación institucional.
- Se consiguió un alto grado de involucramiento de las instituciones públicas rectoras de las políticas, particularmente de los ministerios coordinadores y de instancias que permitieron consolidar los ejes transversales en el presente Plan (enfoques de género, generacional, intercultural y territorial).
- Se logró difundir a amplios sectores de la sociedad los principales objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir. Hubo una amplia aceptación por parte de los participantes, quienes, además, formularon aportes sustantivos para mejorar y potenciar el Plan.
- Se obtuvo un alto grado de deliberación, debate y discusión en el proceso, y una buena representatividad de los distintos sectores invitados a participar en el proceso de planificación.
- Se han sentado las bases para la construcción de un sistema participativo que contribuya a radicalizar la democracia en el futuro.

Entre los principales alcances al proceso, es posible anotar los siguientes:

- Se debe impulsar un sistema de participación social que permita integrar, de manera permanente y efectiva, las aspiraciones de la sociedad en los diversos procesos de planificación, a fin de evitar la instrumentalización de la participación.
- Es necesario propiciar un mayor debate en los territorios para la aplicación del Plan y la conformación efectiva del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- Se requiere una mayor articulación y sinergia entre las intervenciones públicas de diversos niveles de gobierno para optimizar las acciones en los territorios.
- Se requiere consolidar el proceso iniciado para una mejor articulación entre la planificación y la asignación de recursos en función de prioridades nacionales para el cumplimiento de derechos y el Buen Vivir.

El Plan Nacional para el Buen Vivir se plantea como un proceso dinámico. Su principal desafío es la construcción de un Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural. En tal virtud, el Plan, como instrumento dinámico, deberá integrar y articular, de manera progresiva, otros procesos de planificación, particularmente aquellos derivados de la formulación de políticas específicas que permitan hacer efectivos los derechos; los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los diversos niveles de gobierno; y los planes de vida o planes para el Buen Vivir de los pueblos y nacionalidades.





# Orientaciones Éticas y Programáticas



## 2. Orientaciones éticas y programáticas

Cualquier proyecto responsable debe contener un conjunto de orientaciones éticas, utópicas y teóricas que permitan delimitar el camino y asegurar la factibilidad de sus sueños. Estas orientaciones guían las grandes decisiones dentro de las cuales operan los actores sociales, políticos y económicos y permiten visualizar, en cada momento de la marcha, si se está o no en la ruta adecuada. Este Plan no es la excepción.

Las orientaciones que fundamentan el Plan Nacional para el Buen Vivir buscan oponerse a la idea de que el presente es una pura fatalidad histórica a la que debemos resignarnos o acostumbrarnos, como se habitúa el peatón al paisaje que observa todos los días. La negación de la posibilidad del cambio obliga al ciudadano común a ver el futuro desde el conformismo y niega así la posibilidad de construir en el presente opciones de transformación y acuerdos colectivos que permitan creer que otras formas de vida social son posibles. Por eso la necesidad de plantear orientaciones emancipadoras y recuperar el derecho a concebir un futuro mejor.

### 2.1. Orientaciones éticas

Las orientaciones éticas que guían este Plan se fijan dentro de una concepción igualitaria y democrática de la justicia que se expresa en tres dimensiones:

- La *justicia social y económica* como base del ejercicio de las libertades de todos y todas: en una sociedad justa, todos y cada uno de los individuos que la integran gozan del mismo acceso a los medios materiales, sociales y culturales necesarios para subsistir y

llevar una vida satisfactoria que les permita autorrealizarse y sentar las bases para el mutuo reconocimiento como ciudadanos iguales (Wright, 2006: 3).

- La *justicia democrática participativa*: en una sociedad políticamente justa, todos y todas deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que afectan su destino común, lo que debe entenderse como la defensa de los principios de igualdad política, participación y poder colectivo democrático (Wright, 2006).
- La *justicia intergeneracional e interpersonal*: en una sociedad justa, las acciones y planes del presente tienen que tomar en cuenta a las generaciones futuras. Tal situación implica un pacto ambiental y distributivo que considere el impacto ambiental y social que tiene el uso de los recursos naturales y las acciones y decisiones económicas que se toman en el presente, así como también la equidad de género y el reconocimiento de la diversidad cultural del país.

Además, estas orientaciones incluyen complementariamente:

- *Justicia transnacional*: una sociedad mundialmente justa implica tomar en cuenta que las opciones vitales de cada persona están limitadas también por los accidentes de nacimiento y de origen nacional. En la medida en que existe el reconocimiento de bienes públicos mundiales y la consolidación de interrelaciones de movilidad de

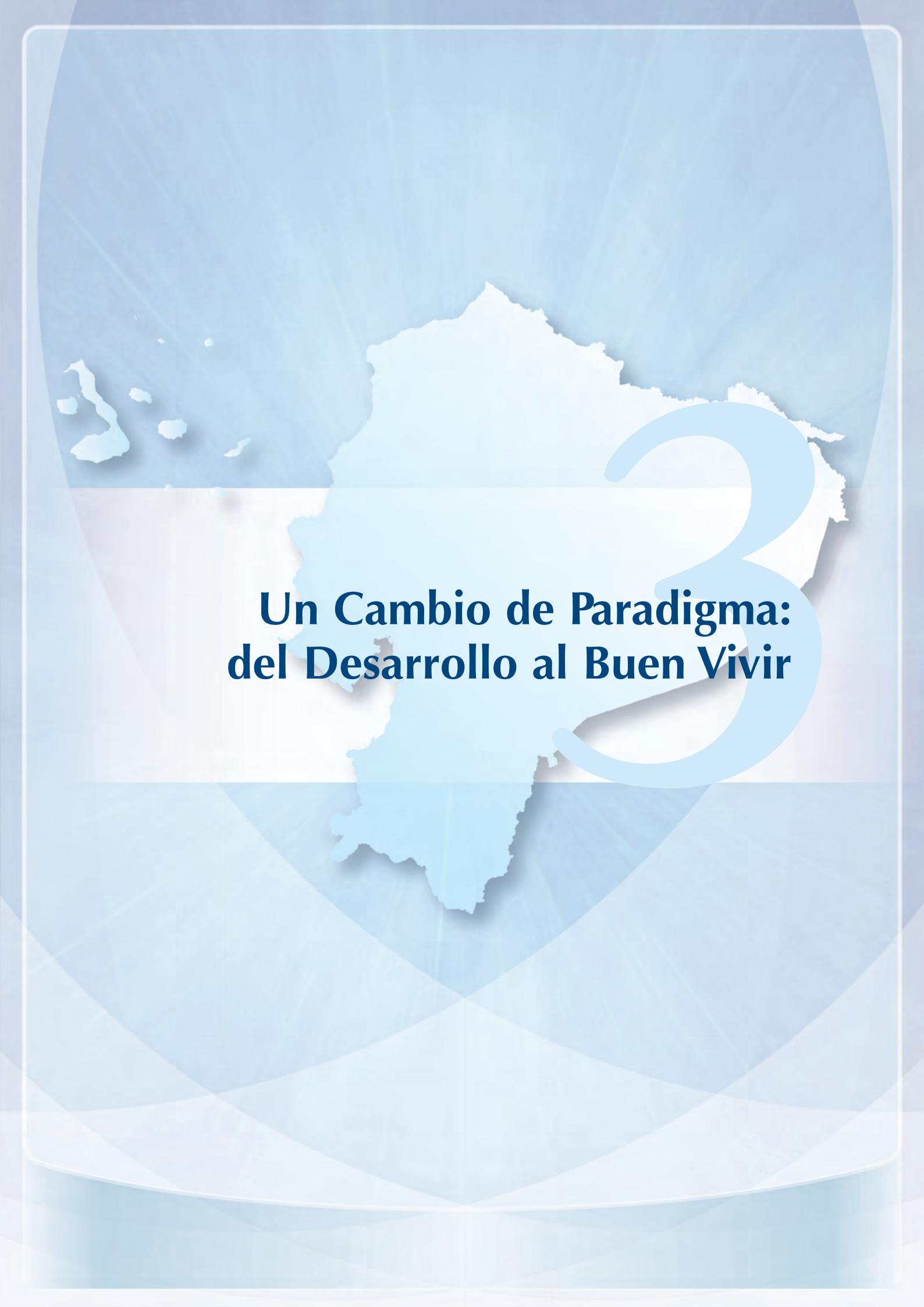
personas y recursos entre países, se hace evidente que para un tratamiento adecuado de la justicia internacional y cosmopolita no solo se debe abordar los tradicionales temas de la guerra y la paz, sino también los de justicia económica, (re)distribución de bienes tangibles e intangibles e igualar el peso de la participación en los ámbitos políticos globales (Nussbaum, 2007).

- *Justicia como imparcialidad:* una sociedad justa es aquella que otorga seguridad jurídica y el mismo trato en todos sus procesos a todas y todos los ciudadanos frente a la ley y las instituciones que la rigen, en donde los derechos individuales son respetados en tanto forman parte también de un objetivo social (Dworkin, cit. por Campbell, 2002; Rawls, 1999).

## 2.2. Orientaciones programáticas

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 apoya la construcción de un Estado constitucional de derechos, plurinacional e intercultural, orientado hacia el Buen Vivir, y constituye un instrumento estratégico que pone en práctica, de manera sistemática y organizada, los cambios que impulsa la Constitución de 2008. Este Plan recoge y busca concretar un quiebre en las trayectorias históricas del desarrollo y de la democracia ecuatorianas, en el marco de las siguientes propuestas de transformación y orientaciones ético-políticas de la Revolución Ciudadana:

1. *Revolución constitucional y democrática,* para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva, que apuesta a la capacidad del país para definir otro rumbo como sociedad justa, diversa, plurinacional, intercultural y soberana. Esto requiere la consolidación del actual proceso constituyente, a través del desarrollo normativo, de la implementación de políticas públicas y de la transformación del Estado, de manera coherente, con el nuevo proyecto de cambio, para que los derechos del Buen Vivir sean realmente ejercidos. Para esto, es indispensable la construcción de una ciudadanía radical que fije las bases materiales de un proyecto nacional inspirado por la igualdad en la diversidad.
2. *Revolución ética,* para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la confianza colectiva, elementos imprescindibles para impulsar este proceso de cambio en el largo plazo.
3. *Revolución económica, productiva y agraria,* para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva, en armonía y complementariedad entre zonas rurales y urbanas. Esta revolución debe concretarse a través de la democratización del acceso al agua, tierra, crédito, tecnologías, conocimientos e información, y diversificación de las formas de producción y de propiedad.
4. *Revolución social,* para que, a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales. Esta política integral, coherente e integradora es la que ofrece las oportunidades para la inserción socioeconómica y, a la vez, para el fortalecimiento de las capacidades de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos de atención prioritaria a fin de que ejerzan libremente sus derechos.
5. *Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana,* para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales. Esto permitirá avanzar hacia una verdadera integración con América Latina y el Caribe, así como insertar al país de manera estratégica en el mundo.



# **Un Cambio de Paradigma: del Desarrollo al Buen Vivir**



### 3. Un Cambio de Paradigma: del Desarrollo al Buen Vivir

El concepto dominante de «desarrollo» ha entrado en una profunda crisis, no solamente por la perspectiva colonialista desde donde se construyó, sino además por los pobres resultados que ha generado en el mundo entero. Las innumerables recetas para alcanzar el supuesto desarrollo, concebido desde una perspectiva de progreso y modelo a seguir, han llevado a una crisis global de múltiples dimensiones, que demuestra la imposibilidad de mantener la ruta extractivista y devastadora para los países del Sur, las desiguales relaciones de poder y comercio entre el Norte y el Sur y los ilimitados patrones actuales de consumo, que sin duda llevarán al planeta entero al colapso al no poder asegurar su capacidad de regeneración. Es imprescindible, entonces, impulsar nuevos modos de producir, consumir y organizar la vida y convivir.

Las ideas dominantes de progreso y de desarrollo han generado una monocultura que invisibiliza la experiencia histórica de los diversos pueblos que son parte fundante y constitutiva de nuestras sociedades. Bajo la concepción del progreso, de la modernización y del desarrollo, opera una visión del tiempo lineal, en que la historia tiene un solo sentido, una sola dirección; los países desarrollados van adelante, son el «modelo» de sociedad a seguir. Lo que queda fuera de estas ideas es considerado salvaje, simple, primitivo, retrasado, pre-moderno. De este modo, resulta imposible pensar que los países menos desarrollados pueden ser más desarrollados en algunos aspectos que los países llamados «desarrollados» (De Sousa Santos, 2006: 24).

En el campo del desarrollo, la teoría de la modernización de los años 50 constituye una de las primeras expresiones sistematizadas de esta visión.

Las sociedades occidentales eran pensadas como el modelo hacia el cual irreversiblemente llegarían todas las sociedades del mundo. Las sociedades tradicionales eran vistas entonces, como etapas anteriores por las que la humanidad debía transitar hasta alcanzar el «desarrollo» a través de la industrialización.

En esta visión prima una concepción del desarrollo como modernización y crecimiento económico, que se mide a través de las variaciones del Producto Interno Bruto (PIB). Lamentablemente, esta concepción no ha logrado ser superada hasta la actualidad. El desarrollo industrial es el desarrollo deseado y una medida de la modernización de una sociedad. Las causas del denominado subdesarrollo son imputadas a las propias sociedades «atrasadas», desconociendo la existencia de factores externos y sin indagar sus relaciones con los procesos de acumulación capitalista.

La historia nos ha demostrado que los cambios que operan en la vida de las sociedades no son monocausales, ni unilineales, que el crecimiento económico no necesariamente implica desarrollo y que el «subdesarrollo» y el «desarrollo» son dos caras de una misma moneda.

En respuesta a lo anteriormente señalado, han surgido los planteamientos del desarrollo a escala humana y del desarrollo humano, los cuales parten de la idea de que el desarrollo debe tener como centro al ser humano y no a los mercados o a la producción. Por consiguiente, lo que se debe medir no es el PIB sino el nivel de vida de las personas, a través de indicadores relativos a la satisfacción de las necesidades humanas.

Otras corrientes teóricas, como la del desarrollo humano, enfatizan en la calidad de vida como un proceso de ampliación de oportunidades y expansión de capacidades humanas, orientado a satisfacer necesidades de diversa índole, como subsistencia, afecto, entendimiento, participación, libertad, identidad, creación, etc. La calidad de vida se define por poder contar con una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y acceder a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente (PNUD, 1997: 20). El énfasis radica en lo que las personas pueden «hacer y ser» más de lo que pueden «tener». Desde esta perspectiva, se parte de las potencialidades de la gente, de su forma de pensar, de sus necesidades, sus valores culturales y sus formas de organización.

Sin embargo, la satisfacción de necesidades y la expansión de capacidades humanas actuales no deben hipotecar el futuro; por eso, se habla de desarrollo sostenible. Las formas de producción y los hábitos de consumo deben procurar la conservación y recuperación del ambiente, buscando la armonía entre el ser humano y la naturaleza.

El desarrollo sostenible es inviable sin el respeto a la diversidad histórica y cultural como base para forjar la necesaria unidad de los pueblos. Conlleva, como elemento fundamental, la igualdad de derechos y oportunidades entre las mujeres y los hombres de las comunidades, entre pueblos y nacionalidades, entre niños, niñas, jóvenes y adultos. Implica la irrestricta participación ciudadana en el ejercicio de la democracia.

En términos generales se puede afirmar que el concepto dominante de desarrollo ha mutado y ha sido inmune a sus críticas. Ha «resistido» a críticas feministas, ambientales, culturales, comunitarias, políticas, entre otras. No obstante, en el mejor de los casos ha tenido críticos implacables que, sin embargo, no han sido capaces de plantear conceptos alternativos. Es por eso que es necesario encontrar propuestas desde el Sur que permitan repensar las relaciones sociales, culturales, económicas y ambientales. Siguiendo el nuevo pacto de convivencia sellado en la Constitución del 2008, este Plan propone un desplazamiento de la palabra desarrollo para incorporar en el debate el concepto del Buen Vivir.

### 3.1. Aproximaciones al concepto de Buen Vivir

Los pueblos indígenas andinos aportan a este debate desde otras epistemologías y cosmovisiones y nos plantean el *sumak kawsay*, la vida plena. La noción de desarrollo es inexistente en la cosmovisión de estos pueblos, pues el futuro está atrás, es aquello que no miramos, ni conocemos; mientras al pasado lo tenemos al frente, lo vemos, lo conocemos, nos constituye y con él caminamos. En este camino nos acompañan los ancestros que se hacen uno con nosotros, con la comunidad y con la naturaleza. Compartimos entonces el «estar» juntos con todos estos seres. Seres que tienen vida y son parte nuestra. El mundo de arriba, el mundo de abajo, el mundo de afuera y el mundo del aquí, se conectan y hacen parte de esta totalidad, dentro de una perspectiva espiral del tiempo no lineal.

El pensamiento ancestral es eminentemente colectivo. La concepción del Buen Vivir necesariamente recurre a la idea del «nosotros» porque el mundo no puede ser entendido desde la perspectiva del «yo» de Occidente. La comunidad cobija, protege, demanda y es parte del nosotros. La comunidad es el sustento y es la base de la reproducción de ese sujeto colectivo que todos y cada uno «somos». De ahí que el ser humano sea concebido como una pieza de este todo, que no puede ser entendido sólo como una sumatoria de sus partes. La totalidad se expresa en cada ser y cada ser en la totalidad. «El universo es permanente, siempre ha existido y existirá; nace y muere dentro de sí mismo y sólo el tiempo lo cambia» (pensamiento kichwa). De ahí que hacer daño a la naturaleza es hacernos daño a nosotros mismos. Cada acto, cada comportamiento tienen consecuencias cósmicas, los cerros se enojan o se alegran, se ríen o se entristecen, sienten... piensan... existen (están).

El *sumak kawsay*, o vida plena, expresa esta cosmovisión. Alcanzar la vida plena es la tarea del sabio y consiste en llegar a un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos.

Si recurrimos a la traducción cultural que nos sugiere Boaventura de Sousa Santos, nuestro debate sobre la construcción de una nueva sociedad, partiendo de epistemologías diversas, se enriquece enormemente: ya no estamos hablando de crecimiento económico, ni del PIB; estamos

hablando de relaciones amplias entre los seres humanos, la naturaleza, la vida comunitaria, los ancestros, el pasado y el futuro. El objetivo que nos convoca ya no es el «desarrollo» desde esa antigua perspectiva unilineal de la historia, sino la construcción de la sociedad del Buen Vivir.

La concepción del Buen Vivir converge en algunos sentidos con otras concepciones también presentes en la historia del pensamiento de Occidente. Aristóteles en sus reflexiones sobre ética y política nos habla ya del vivir bien. Para Aristóteles, el fin último del ser humano es la felicidad, que se alcanza en una polis feliz. Es decir, únicamente la felicidad de todos es la felicidad de cada uno; la felicidad se realiza en la comunidad política. Aisladamente, los seres humanos no podemos alcanzar la felicidad, solo en sociedad podemos practicar la virtud para vivir bien, o ser felices. El fin de la polis, es entonces alcanzar la felicidad de los seres humanos que la integran. A su vez y, dentro de este marco, el filósofo ve la felicidad con procesos relacionados a la amistad, el amor, el compromiso político y la posibilidad de contemplación en y de la naturaleza, a teorizar y crear obras de arte. Todos ámbitos olvidados usualmente en el concepto dominante de desarrollo.

Es importante resaltar el énfasis que en ambas concepciones tiene el sentido de lo comunitario-social en el marco de la realización de las libertades humanas, frente a las visiones de desarrollo fragmentarias, economicistas y centradas en el mercado.

A su vez, vale recordar que la palabra desarrollo ha sido enmarcada dentro de la perspectiva bienestarista, en donde es sinónimo de bienestar. No obstante, sostenemos que es necesario re-significar la palabra bien-estar en el castellano. ¿Por qué? La palabra *well-being* ha sido traducida desde el inglés como «bienestar». No obstante, el verbo «*to be*» en inglés significa ser y estar. En el caso de la traducción al español se está omitiendo toda mención al ser como parte fundamental de la vida (Ramírez: 2008, 387). Esta es una razón adicional por la cual

se propone, frente al concepto de bien-estar, utilizar el concepto del Buen Vivir, el cual incluye no únicamente el estar, sino también el ser.

Las propuestas contenidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir plantean importantes desafíos técnicos y políticos, e innovaciones metodológicas e instrumentales. El Plan constituye una ruptura conceptual con las ideas del Consenso de Washington<sup>1</sup>, con sus políticas estabilizadoras, de ajuste estructural y de reducción del Estado a su mínima expresión, que provocaron una profunda crisis socioeconómica y una gran debilidad del sistema político e institucional de los países latinoamericanos.

El Plan propone una visión del Buen Vivir, que amplía los derechos, libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, comunidades, pueblos y nacionalidades, y que garantiza el reconocimiento de las diversidades para alcanzar un porvenir compartido. Esto implica una ruptura conceptual que se orienta por éticas y principios que marcan el camino hacia la construcción de una sociedad justa, libre y democrática.

### 3.2. Principios para el Buen Vivir

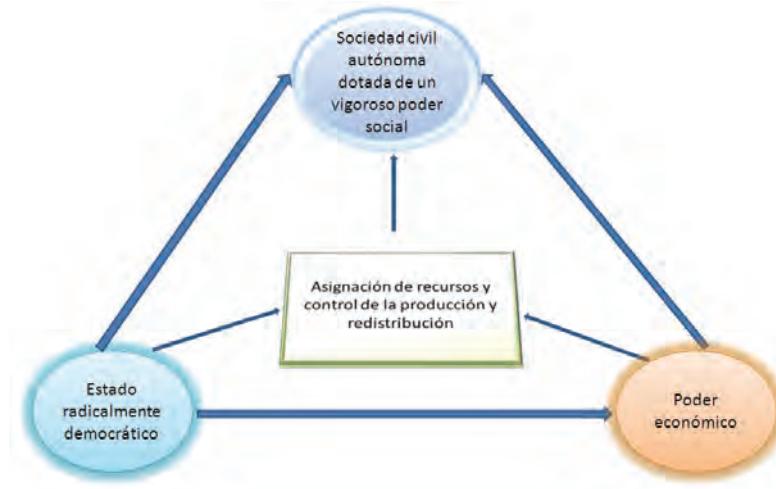
La combinación de las orientaciones éticas y programáticas apuntan a la articulación de las libertades democráticas con la posibilidad de construir un porvenir justo y compartido: sin actuar sobre las fuentes de la desigualdad económica y política no cabe pensar en una sociedad plenamente libre. El desenvolvimiento de tal sociedad depende del manejo sostenible de unos recursos naturales y productivos escasos y frágiles. El planeta no resistiría un nivel de consumo energético individual equivalente al de los ciudadanos de los países industrializados. El fin de la «sociedad de la abundancia» exige disposiciones individuales e intervenciones públicas que no ignoren las necesidades generales y cultiven proyectos personales y colectivos atentos a sus consecuencias sociales y ambientales globales.

<sup>1</sup> Salida ideológica a la crisis de la deuda externa de 1982, articulada en un conjunto de «recomendaciones» que los países latinoamericanos debían incorporar a sus políticas económicas, surgida de una conferencia de economistas —la mayoría de ellos vinculados a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— realizada por el Institute for International Economics, en Washington, en 1989.

Como señala Wrigth (2006), se trata, entonces, de promover la construcción de una sociedad que profundice la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de radical igualdad social y material. Ello apunta al fortalecimiento de la sociedad –y no del mercado (como en el neoliberalismo) ni del Estado (como en el denominado «socialismo real»)– como eje orientador del desenvolvimiento de las otras instituciones sociales.

El fortalecimiento de la sociedad consiste en promover la libertad y la capacidad de movilización autónoma de la ciudadanía para realizar voluntariamente acciones cooperativas, individuales y colectivas, de distinto tipo. Esa capacidad exige que la ciudadanía tenga un control real del uso, de la asignación y de la distribución de los recursos tangibles e intangibles del país.

**Figura 3.1: Sociedad civil fuerte**



**Fuente:** Wrigth, 2006.

**Elaboración:** SENPLADES.

No obstante, la diversidad humana hace imposible alcanzar la plenitud de la igualdad, por lo que es necesario trazar la progresividad en la reducción de la desigualdad así como los medios necesarios para procurar alcanzarla. Diversidad que es producto de características externas como el medio ambiente natural, social o el patrimonio heredado legítimamente, y personales, tales como edad, orientación sexual, etnia, metabolismo, etc.

¿Qué desigualdades son admisibles moral y éticamente? El principio rector de la justicia relacionado con la igualdad tiene que materializarse en la eliminación de las desigualdades que producen dominación, opresión o subordinación entre personas, y en la creación de escenarios que fomenten una paridad que viabilice la emancipación y la autorrealización de las personas y donde los principios de solidaridad y fra-

ternidad puedan prosperar, y con ello surja la posibilidad de un mutuo reconocimiento.

Estos postulados proponen una ruptura radical con las visiones instrumentales y utilitarias sobre el ser humano, la sociedad y sus relaciones con la naturaleza. Esta ruptura se puede ver claramente en los principios que sustentan la orientación hacia una sociedad justa, libre, democrática y sustentable.

### 3.2.1. Hacia la unidad en la diversidad

Uno de los aspectos centrales en la concepción del Buen Vivir es su dimensión colectiva, que incorpora la relación armónica entre los seres humanos y con la naturaleza. Sin embargo, en sociedades marcadas por la historia colonial y la dominación, las posibilidades de vivir juntos en comunidad pasan primero por poder construir esa

comunidad de todos y todas. De ahí la necesidad de reconocer la diversidad como parte sustancial de la sociedad y como elemento que coadyuva al Buen Vivir a través del aprendizaje intercultural, la generación de sinergias y las posibilidades abiertas para nutrirnos de saberes, epistemologías, cosmovisiones y prácticas culturales distintas.

La nueva Constitución de la República del Ecuador incorpora un cambio de gran trascendencia para la vida del país: se pasa del Estado pluricultural y multiétnico de la Constitución del 98, al Estado intercultural y plurinacional. De este modo, se recoge una de las reivindicaciones más profundas e importantes de los movimientos indígenas, afroecuatorianos y montubios del país para la construcción de la sociedad del Buen Vivir.

Sin embargo, en sociedades marcadas por la desigualdad, no se puede pensar la interculturalidad sin tomar en cuenta los procesos de dominación. El diálogo intercultural parte de la premisa del diálogo entre iguales. Este diálogo no es posible cuando unas culturas están subordinadas a otras. De esta manera el tema de las relaciones interculturales, más que un tema antropológico, se convierte en un aspecto fundamentalmente político. La desigualdad económica está acompañada de profundos procesos de exclusión social, discriminación y desconocimiento de todo otro cultural. De ahí que al hablar de inclusión e integración social se haga imprescindible generar estrategias claras de reconocimiento de la diferencia y de la diversidad que, a la larga, conduzcan a generar cambios en las estructuras de poder.

Las políticas orientadas a alcanzar mayor justicia e igualdad, como garantía para el ejercicio pleno de los derechos de los seres humanos, guardan una estrecha articulación con aquellas políticas encaminadas a generar cambios socio-culturales para establecer el reconocimiento de la diferencia y la erradicación de todo tipo de discriminación, exclusión o subordinación por opción sexual, género, etnia, edad, discapacidad, enfermedad o creencias. No existe una verdadera disyuntiva entre las políticas que promueven la igualdad en términos (re)distributivos y aquellas que promueven el reconocimiento de las diferencias y las particularidades culturales. Igualdad y diferencia no son dos nociones contrapuestas, por el contrario constituyen dos dimensiones de la justicia social. Este es el

sentido de la unidad en la diversidad. De ahí que para construir una sociedad democrática y pluralista la orientación estratégica busque la transformación en tres planos articulados entre sí: el socio-económico para asegurar la igualdad; el político que permita cambios en las estructuras de poder, de manera que la diferencia deje de ser un elemento de dominación y opresión; y el socio-cultural, encaminado al reconocimiento de la diferencia y a abrir las posibilidades para un aprendizaje entre culturas (Díaz Polanco, 2005). La plurinacionalidad promueve la justicia económica y pregonla la igualdad. La lucha por la igualdad es también la lucha por el reconocimiento de la diferencia. Igualdad no es sinónimo de homogeneización. Ni diferencia sinónimo de desigualdad.

En el plano de la democracia, la plurinacional supone la construcción de un Estado radicalmente democrático: recupera y fortalece el Estado y la sociedad para garantizar el ejercicio pleno de la soberanía popular. La plurinacionalidad reconoce a las autoridades de los pueblos y nacionalidades, elegidas de acuerdo a sus usos y costumbres, dentro del Estado unitario, en igualdad de condiciones con los demás sectores de la sociedad. De ahí que la plurinacionalidad reconoce y valora las distintas formas de democracia existentes en el país: la democracia comunitaria, la democracia deliberativa, la democracia participativa nutren y complementan a la democracia representativa, promoviendo un verdadero ejercicio democrático intercultural.

La construcción de un Estado radicalmente democrático es también la construcción de un Estado policéntrico. De ahí que la plurinacionalidad vaya de la mano con la descentralización y no con el debilitamiento del Estado. Podemos tener un estado fuerte y descentralizado, con una sociedad fuerte en su diversidad.

La plurinacionalidad implica una ruptura con la noción liberal de la nación, aquella según la cual a cada Estado le corresponde una nación. El reconocer que un Estado no deja de ser unitario por estar constituido por múltiples naciones es sin duda un avance democrático, pero también un avance teórico-político, basado en la concepción de la diversidad. La existencia de las diversas naciones conlleva además al reconocimiento de múltiples adscripciones identitarias.

Por último, la plurinacionalidad conlleva la construcción de una sociedad post-colonial. El colonialismo no terminó con la independencia, ya que la creación del Estado republicano no implicó una lucha contra el sistema monárquico, sino únicamente la independencia política y económica de la corona española. Las diversidades fueron consideradas como un obstáculo para el «progreso» y por consiguiente, las élites impulsaron un proceso de homogeneización de los sectores subalternos, caracterizados como carentes de potencial político para plantear o constituir una alternativa para pensar el país. De este modo, el nacimiento de la República ecuatoriana estuvo signado por la exclusión de las mayorías de la construcción nacional (Ramón, 2004).

La idea de emancipación del pueblo, con la que se rompió los lazos coloniales, chocó con los hábitos políticos coloniales profundamente arraigados en las sociedades latinoamericanas. Emancipar empieza a adquirir el significado de «civilizar» al pueblo de su atraso y anarquía. En el siglo XIX imperaba la idea de que el pueblo no estaba preparado para regirse por un sistema republicano superior a su capacidad. De ahí el intento de fundar la República «desde arriba» (Villavicencio, 2003). El mantenimiento del colonialismo interno, que ha generado profundos procesos de exclusión, requiere de acciones afirmativas hacia los grupos excluidos que permitan superar la discriminación en una perspectiva de justicia histórica.

### 3.2.2. Hacia un ser humano que desea vivir en sociedad<sup>2</sup>

«Y es bien raro pensar en una persona feliz como una persona solitaria, pues el ser humano es una criatura social y está naturalmente dispuesta a vivir junto a otros» (Aristóteles, Ética Nicomáquea, IX, 9).

Los hombres y las mujeres somos seres sociales, gregarios y políticos. La realización de una vida plena es impensable sin la interacción y el reconocimiento del otro, que son todos y no un grupo particular. Se trata de reconocer que no podemos defender nuestra vida sin defender la de los demás –los presentes y descendientes–, y que todos juntos debemos asegurar que cada persona y cada comu-

nidad pueda efectivamente elegir la vida que desea vivir y que al mismo tiempo aseguremos el ejercicio de todos los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad. Para esto debemos concebir al ser humano no como un simple consumidor sino como un portador de derechos y responsabilidades hacia los otros.

Al tomar la sociedad como punto de referencia se resalta la vocación colectiva y cooperativa del ser humano. Se trata de un individuo que incluye a los otros en su propia concepción de bienestar. Como sostén Kant: «Al considerar mis necesidades como normativas para otros, o, al hacerme un fin para los otros, veo mis necesidades hacia los otros como normativas para mí». A esto sólo habría que añadir que «los otros» (todos y todas) puedan ver mis necesidades también como normativas hacia ellos.

Este principio define el espacio de realización social como aquel en que el individuo puede pensarse y recrearse en relación con los demás. Al definir este espacio tenemos que reflexionar en torno a las distancias justas e injustas que separan a unos de otros, lo que nos hace conscientes de que ser poseedores de derechos implica necesariamente tener obligaciones hacia los otros. Asociada a tal concepción de individuo, adherimos una concepción de la libertad que define la realización de las potencialidades de cada individuo como una consecuencia de la realización de las potencialidades de los demás. La libertad de todos es la condición de posibilidad de la libertad de cada uno.

Estas consideraciones reafirman el reconocimiento de que las personas no son seres aislados, sino que necesitan y dependen de otras personas para alcanzar niveles de autonomía, de bienestar y para reproducirse socialmente. Las personas adquieren sus habilidades intelectuales y emocionales en entornos familiares, institucionales, sociales, y necesitan de una serie de cuidados relacionados con su bienestar material, emocional e intelectual, en mayor o menor intensidad a lo largo de toda su vida, siendo la niñez y la vejez dos etapas fundamentales. Estas actividades generalmente son realizadas por otras personas, redes sociales, instituciones, y son el testimonio de que los seres humanos son seres interdependientes.

<sup>2</sup> Para un análisis exhaustivo de este apartado ver Ramírez R. y Minteguiaga A. (2007).

El reconocimiento de la importancia de las actividades de reproducción social es un eje fundamental de un modelo de desarrollo solidario y equitativo. Por ello, el Buen Vivir entiende los procesos productivos en articulación con los procesos reproductivos. Este reconocimiento significa al mismo tiempo identificar los nudos de desigualdad que estas actividades relacionadas con el cuidado y la reproducción social han significado: estos nudos tienen que ver con la división sexual del trabajo que en nuestras sociedades sobrecarga a las mujeres con las actividades de cuidado, con desigualdades de clase que hacen que ciertas mujeres, con condiciones laborales precarias asuman de manera desproporcionada estas actividades, con diferencias intergeneracionales que tienen que ver también con una desigual repartición de tareas entre edades. Un modelo de desarrollo basado en el Buen Vivir debe por ello trabajar hacia un régimen social de cuidados más justo en el cual las actividades de cuidado sean valoradas, mejor repartidas socialmente y conjuguen equitativamente el dar y recibir cuidados (Herrera, 2006).<sup>3</sup>

En este proceso, cada uno contribuye mejor a reproducir su vida y la de sus descendientes en tanto apuesta al logro de una vida digna para los otros. Bajo esta perspectiva, no es suficiente con afirmar que la libertad de una persona se limita a que otro no interfiera en sus acciones individuales. Por ejemplo, no es suficiente únicamente no coartar la libertad de expresión de los que pueden expresarse sino que además se requieren políticas que propicien la capacidad de todos para ejercer dicha libertad de palabra y voz. La libertad supone la creación de posibilidades reales de autogobierno de una sociedad; es decir, la creación de condiciones sociales para que cada uno pueda decidir sobre su particular proyecto de vida y sobre las normas que rigen la vida de todos.

El derecho universal a la libertad tiene su contraparte en la obligación universal de luchar por la igualdad y no ejercer coerción contra nadie. Ello implica ir hacia la definición democrática de una

política de provisión de bienes públicos en la cual las personas puedan tener libertad efectiva para aceptar o rechazar los beneficios en cuestión.

### 3.2.3. Hacia la igualdad, la integración y la cohesión social

Al ser el individuo un ser social, se propone retomar a la sociedad como unidad de observación e intervención y a la igualdad, inclusión y cohesión social como valores que permiten promover el espíritu cooperativo y solidario del ser humano.

Dado que se postula una justicia social como espacio de mutuo reconocimiento entre ciudadanos iguales, defendemos la idea de que no es suficiente con dar más al que menos tiene –y peor aún dándolas– sin pensar la distancia que separa a uno del otro. En un espacio de reconocimiento de la desigualdad y la diversidad, la forma de distribución de los recursos tiene que dirigirse a reducir las brechas sociales y económicas y a auspiciar la integración y cohesión de los individuos en la sociedad.

Sostenemos que una sociedad igualitaria es una comunidad política no estratificada en el sentido de que no genera grupos sociales desiguales. Los modelos asistenciales, al limitarse a proporcionar acceso a bienes de subsistencia y al no tomar en cuenta las diversas distancias que separan a los individuos, han producido una sociedad desigual, poco cohesionada y donde la probabilidad de construir y consolidar la dominación y subordinación es alta. Con ello se posterga la búsqueda de un lugar común en el que ciudadanos, mutuamente reconocidos como pares, tengan el anhelo de convivir juntos. Debe aclararse, sin embargo, que la paridad mencionada «no significa que todo el mundo deba tener el mismo ingreso [nivel de vida, estilo de vida, gustos, deseos, expectativas, etc.], pero sí requiere el tipo de paridad aproximada que sea inconsistente con la generación sistemática de relaciones de dominación y de subordinación» (Fraser, 1999).

La idea de incluir igualitariamente a todos y a todas hace referencia a niveles que van más allá de

<sup>3</sup> Según diversos métodos de estimación el trabajo reproductivo realizado en su inmensa mayoría por mujeres sería entre el 25% y el 50% del PIB (León, 1998). Los regímenes de cuidado vigentes son vectores de injusticia, de desigualdad social y de exclusión. No se refiere solo a los salarios de las trabajadoras domésticas (derechos laborales en el sector cuidados) sino sobre todo al de todas y todos los que no reciben lo que deberían (derecho al cuidado), a las mujeres que luego de cuidar toda la vida no reciben retribución ni cuidado (derecho a dar cuidado en condiciones dignas), y al de las que no pueden decidir no darlos (derecho a no dar cuidado).

los términos individuales, ya que contempla a la estructura social misma y a su posibilidad de cohesión. No hay que olvidar que se trata de políticas de carácter «público» no sólo en el sentido estatal del término (es decir, que el Estado las financia, gestiona e implementa), sino que apuestan por una inclusión de toda la comunidad política. Se trata de crear una ciudadanía con capacidad de tomar decisiones por fuera de la presión o la tutela del poder de unos pocos. Se apuesta por un modelo igualitario que propicie y garantice la participación de los sujetos, más allá de su condición de clase, del lugar ocupado en la estructura formal de trabajo o de su género, orientación sexual, etnia o credo. Son políticas de y para la ciudadanía en general. Como reza el mensaje del Libertador Simón Bolívar: «Sin igualdad perecen todas las libertades, todos los derechos».

### 3.2.4. Hacia el cumplimiento de derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas

Partimos de una máxima: el libre desarrollo de todos y todas es la condición para el libre desarrollo de cada uno. Por tal razón, la meta debe ser la expansión de las capacidades de todos los individuos para que puedan elegir autónomamente, de manera individual o asociada, sus objetivos. Asimismo, la atención no debe estar puesta exclusivamente sobre el acceso al bien mínimo, a tener lo elemental. El verdadero objetivo es el desarrollo de capacidades fundamentales y la afirmación de identidades que constituyen al ser. El referente debe ser la vida digna y no la mera supervivencia.

Como ha dicho el premio Nobel de Economía Amartya Sen: «Dado que la conversión de los bienes primarios o recursos en libertades de elección puede variar de persona a persona, la igualdad en la posesión de bienes primarios o de recursos puede ir de la mano de serias desigualdades en las libertades reales disfrutadas por diferentes personas» (Sen, 1992). Se debe abogar, entonces, por la expansión de las capacidades en el marco del cumplimiento de los derechos humanos, antes que basarse únicamente en el acceso a satisfactores de necesidades consideradas mínimas.

Para que los individuos ejerzan sus capacidades y potencialidades, «es necesaria una distribución igualitaria de las condiciones de vida, dado que sólo si se dispone de los recursos necesarios podrán realizarse

los proyectos individuales. Y solo si esa distribución no es desigual existen las condiciones para un mutuo reconocimiento sin el cual no hay una pública externalización de las capacidades» (Ovejero, 2006).

El objetivo debe ser entonces la garantía de los derechos de las y los ciudadanos y, con ello, la corresponsabilidad que tienen en el cumplimiento de los deberes para con los otros, sus comunidades y la sociedad en su totalidad. Si el objetivo son los derechos, las políticas no pueden ser selectivas sino universales, por lo cual, el objetivo en la producción y distribución de bienes públicos debe ser la ampliación de las coberturas y la mejora de la calidad de las prestaciones. La focalización puede reflejar una prioridad ante emergencias momentáneas, pero el principio rector de la estrategia económica y social de mediano y largo plazo debe ser la universalidad solidaria.

Debemos reconocer, como señala Martha Nussbaum (2006), que existen dos umbrales que nos permiten caracterizar una vida como humana. El primero: las capacidades de los seres humanos para realizarse y funcionar dentro de la sociedad. El segundo: que las funciones y capacidades no sean tan mínimas, ni tan reducidas.

La idea intuitiva de una vida acorde con la dignidad humana sugiere que las personas no solo tienen derecho a la vida, sino a una vida compatible con la dignidad de la persona. Por lo tanto, abogamos por el reconocimiento de una igual dignidad de los seres humanos. Reiteramos: el conceder a algunas personas un derecho desigual debe ser siempre un objetivo temporal (en el mejor de los casos, y no debe ser un *modus operandi* de la política pública), pues supone situar al «beneficiario» en una posición de subordinación e indignidad frente a los demás (Nussbaum, 2006).

### 3.2.5. Hacia una relación armónica con la naturaleza

La responsabilidad ética con las actuales y futuras generaciones y con el resto de especies es un principio fundamental para prefigurar un nuevo esquema de desarrollo humano. Este nuevo esquema necesita reconocer la dependencia de la economía respecto de la naturaleza; admitir que la economía forma parte de un sistema mayor, el ecosistema, soporte de la vida como proveedor de recursos y funciones ambientales.

La economía no puede verse únicamente como un circuito cerrado entre productores de mercancías y consumidores, siendo el mercado su mecanismo de coordinación a través de los precios. En realidad, la economía constituye un sistema abierto que necesita el ingreso de energía y materiales, como insu- mos del proceso productivo que, al ser procesados generan un flujo de residuos: el calor disipado o energía degradada y los residuos materiales, que en ese estado retornan a la naturaleza, pero no pueden reciclarse completamente (Falconí, 2005).

Asimismo, además de la recreación con hermosos paisajes, la naturaleza proporciona un conjunto de servicios fundamentales para la vida: la temperatura, la lluvia, la composición atmosférica, etc., que constituyen condiciones insustituibles y cuya preservación tiene un valor infinito.

No se trata de mantener incólume el patrimonio natural –porque esto es imposible por el uso de energía y materiales que realizan las distintas sociedades, así como por la capacidad de asimilación de los ecosistemas–, sino de resguardarlo a un nivel adecuado.

Las políticas públicas tradicionalmente han intentando enfatizar con poco éxito la equidad intra-generacional, enfocándose en los más pobres. No obstante, suele omitirse la equidad inter-generacional; se ignoran las preferencias de las próximas generaciones (o incluso las preferencias de la generación actual en unos cuantos años). No se entiende que el no pago de la «deuda ambiental» ahora puede implicar la imposibilidad de pago de la «deuda social» del mañana.

Promover el desarrollo sostenible significa consolidar el progreso tecnológico hacia el incremento de la eficiencia, entendida como la generación de un nivel de producción determinado, con el menor uso posible de recursos naturales.

### **3.2.6. Hacia una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa**

Una de las orientaciones para la convivencia humana alude a construir relaciones que auspicien la solidaridad y la cooperación entre ciudadanos y ciudadanas, que se reconozcan como parte de una comunidad social y política. La construcción de la cooperación, la solidaridad y la fraternidad es un objetivo acorde con una sociedad que quiere recu-

perar el carácter público y social del individuo y no pretende únicamente promover el desarrollo de un ser solitario y egoísta, como la denominada sociedad de libre mercado.

La fraternidad o comunidad de acción se coloca en el corazón de los proyectos democrático-republicanos: postula un comportamiento asentado en la idea: «Yo te doy porque tú necesitas y no porque pueda obtener un beneficio a cambio». Es un conjunto de valores y motivaciones individuales que facilita el desarrollo de la libertad positiva de todos y que legitima el principio de la (re)distribución de la riqueza y la promoción de la igualdad social (más aún en condiciones de escasez relativa).

La fraternidad implica una disposición cívica: involucra el reconocimiento de las necesidades e intereses de los otros, la aceptación de la justicia de la ley y el respeto de las instituciones que permiten el ejercicio de la democracia como forma de sociedad y de gobierno que apunta a que nadie sea sometido a la voluntad de otros, a que todos tengan igual disponibilidad para ser ciudadanos activos en la construcción de la comunidad política.

Se trata de propiciar la construcción de escenarios donde el ideal de la fraternidad pueda prosperar en una dirección en que los objetivos personales no se reduzcan al afán de obtener réditos particulares, sino también a construir experiencias comunes que edifiquen un porvenir compartido en que nadie dependa de otro particular para vivir dignamente.

Vale mencionar, no obstante, que la cooperación se desarrollará en la medida en que las partes interesadas sean conscientes de que, en el futuro, estarán ligadas por proyectos conjuntos: propiciar un orden social e institucional en el que las personas reconozcan que el beneficio de uno depende del beneficio de todos.

### **3.2.7. Hacia un trabajo y un ocio liberadores**

El punto de partida de la libertad potencial que genera el trabajo es que los ciudadanos tengan la posibilidad de asegurar el propio sustento con el mismo.

En la práctica social y económica, se ha confundido el reparto del trabajo con el reparto del empleo. En las actuales sociedades capitalistas, las actividades laborales se dividen básicamente en una

parte de trabajo asalariado, otra parte de trabajo mercantil autónomo, otra de trabajo no mercantil doméstico y otra de trabajo comunitario. En este sentido, una agenda igualitaria consiste en repartir toda la carga de trabajo y no solo la parte que se realiza como empleo asalariado. Lo que hoy se plantea como reparto del trabajo no es más que reparto del empleo asalariado, y el objetivo que lo alienta es menos una voluntad de repartir igualitariamente la carga de trabajo que la de proceder a un reparto más igualitario de la renta. (Riechmann y Recio, 1997).

El objetivo de un cambio de época estará asociado al lema «trabajar menos para que trabajen todos, consumir menos para consumir todos con criterios sostenibles ambientalmente, mejorar la calidad de vida dedicando todos más tiempo a cuidar de los demás, del entorno y de nosotros mismos; cuestionar no solo la distribución de la renta sino la forma de producción y los productos consumidos» (Riechmann y Recio, 1997: 34). No obstante, la reducción de la jornada no debe ser vista sólo como instrumento técnico para una distribución más justa del trabajo, sino como la meta transformadora de la sociedad, de crear más tiempo disponible para las personas.

El modo de producción debe estar centrado en el trabajo, pero no asentado en la propiedad estatal de los medios de producción, como proponía el socialismo real, sino en un régimen mixto de propiedad donde coexiste la propiedad privada regulada, el patrimonio público, las comunidades y las asociaciones colectivas (cooperativas) que, en tanto buscan la reproducción de la vida de sus miembros, tienen la potencialidad de asumir como objetivo colectivo la reproducción de la vida de todos, y pesar fuertemente en las decisiones sobre la economía pública (De Sousa Santos, 2007). Esto significa pasar de una economía del egoísmo a una del altruismo-solidario. Como señala Boaventura de Sousa Santos, pasar de un sistema al estilo Microsoft Windows a un Sistema Linux; es decir que lo socialmente eficiente implica competir compartiendo, generando riqueza motivados por el interés particular, pero respetando criterios de solidaridad, reciprocidad y justicia social.

Se trata de situarse en la perspectiva más amplia de la transformación de las relaciones sociales en sentido emancipador, liberando tiempo para vivir garantizando un trabajo que permita la realización personal en todos sus ámbitos. Tal situación se

vincula con los objetivos de la abolición de la división sexual del trabajo y un reequilibrio de los tiempos sociales, que reduzca la importancia del trabajo en beneficio de otras dimensiones de la existencia humana: el ocio creador, el arte, el erotismo, la artesanía, la participación democrática, la fiesta, el cuidado de las personas y de la naturaleza o el de la participación de actividades comunitarias. Se procura la construcción de mundos vitales, distintos al imperio absoluto de la producción y del productivismo, y peor aún el predominio del capital sobre el trabajo. El trabajo tiene que ser el fin mismo del proceso económico (Riechmann y Recio, 1997: 110).

### 3.2.8. Hacia la reconstrucción de lo público

Si uno de los principales problemas de las últimas décadas fue la privatización de lo público, la construcción de una nueva sociedad obliga a recuperarlo. Esto implica retomar la idea de la propiedad y el servicio públicos como bienes producidos y apropiados colectiva y universalmente. Existe un conjunto de bienes a cuyo acceso no se puede poner condiciones de ningún tipo, ni convertir en mercancías a las que solo tienen derecho quienes están integrados al mercado. El Estado, la comunidad política, debe garantizar el acceso sin restricciones a este conjunto de bienes públicos para que todos y todas puedan ejercer sus libertades en igualdad de condiciones.

La recuperación de lo público implica retomar ciertas funciones del Estado social, como garante del bien común, para articularlo con el nuevo lugar que tiene la sociedad civil en la gestión de lo público: se trata del espacio de los movimientos sociales, de las asociaciones comunitarias, de los colectivos ciudadanos, de las organizaciones civiles y de la participación organizada de sectores voluntarios que reclaman para sí un rol preponderante en la toma de decisiones políticas y en la incidencia en las grandes orientaciones de la vida pública del país.

Lo público se define, desde esta perspectiva, como «lo que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, lo que atañe al colectivo y, en esta misma línea, a la autoridad de lo que de allí emana» (Rabotnikof, 1995). La recuperación de lo público se relaciona con un proyecto de país y de nación independientes, un proyecto integrador y capaz de imaginarse un mejor futuro construido colectivamente.

Se trata, además, de retomar la idea de lo público como opuesto a lo oculto. En el caso del Estado la transparencia de sus actos es fundamental. De lo contrario, podría generar desigualdades en la asignación de los recursos y la imposibilidad de reclamar por parte de los afectados. Lo público como lo visible, lo transparente, lo publicado, impide que se ejerzan relaciones de dominación bajo el argumento de que aquellas son parte del espacio privado e íntimo de la vida, como por ejemplo la violencia contra las mujeres.

La noción de lo público está también asociada a los espacios comunes de encuentro entre ciudadanos: espacios abiertos a todos sin exclusiones y no meramente como un mercado de vendedores y compradores. Tal situación es indispensable en un país en donde se ha negado sistemáticamente la libre expresión de identidades como las de las mujeres, las culturas indígenas, los afro-descendientes, las diversidades sexuales, las juventudes, los pobres y otras subculturas usualmente marginadas.

Lo que está en juego entonces es la necesidad de construir una noción de espacio público entendido como aquello que hace referencia tanto a los lugares comunes, compartidos y compatibles (plazas, calles, foros, mercados, bibliotecas, escuelas), como a aquellos donde aparecen o se ventilan, entre todos y para todos, cuestiones de interés común.

Uno de los principales instrumentos para el fortalecimiento de lo público en la sociedad es la existencia de una escuela pública, universal, no confesional y financiada íntegramente por el Estado. Dicha escuela deberá respetar y promover el pluralismo ideológico y la libertad de conciencia, cuya defensa debe ser uno de sus objetivos primordiales.

### **3.2.9. Hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa**

Un Estado efectivamente democrático requiere instituciones políticas y modos de gobernanza pública que, sostenidas en una estructura de representación política pluralista y diversa, den cabida a la participación ciudadana y a la deliberación pública en la toma de decisiones y en el control social de la acción estatal. Sólo en la medida en que se abran los debidos espacios de participación y diálogo a los ciudadanos, estos acrecentarán su poder de incidencia pública, sus capacidades de auto-gobierno y de organización social autónoma, su interés por las cuestio-

nes públicas y podrán, entonces, constituirse en un pilar para el cambio político que requiere el país.

La democracia, entendida como una forma de organización del Estado, se ha reducido a las competencias electorales que, en un territorio determinado, definen los funcionarios que han de detentar el liderazgo político en los terrenos legislativo y ejecutivo (Fung y Wright, 2003).

La gobernanza participativa entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales que trabajen en redes abiertas con los agentes estatales, en cuestiones locales y en temas nacionales, y la institucionalización de múltiples dispositivos participativos a fin de que aquellos ganen en capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas.

Se trata entonces de promover una efectiva inserción de la participación ciudadana en la gestión pública y el proceso político. El Estado pasa a ser gestionado a través de redes públicas en que se implica la ciudadanía y la sociedad civil organizada, y que se soportan en nuevos procedimientos para un mayor equilibrio de poder en la toma de decisiones. La innovación institucional participativa democratiza la gestión pública y la vuelve más eficiente en la medida en que se cimienta en las demandas y en la información producida colectivamente en el diálogo público entre sociedad y Estado. En la medida en que dicha participación activa el interés y el protagonismo de los sectores más desfavorecidos tiene, además, efectivas consecuencias en una (re)distribución más justa de la riqueza social.

La democracia participativa parte del principio de la igualdad política de los ciudadanos en la producción de las decisiones públicas que afectan la vida común, y supone el mutuo reconocimiento entre individuos, todo lo cual es incompatible con estructuras sociales que involucran niveles flagrantes de exclusión y desigualdad. Las bases sociales de la democracia participativa apuntan a lograr un tipo de igualdad sustantiva que posibilite la reciprocidad entre sus miembros. Ello permite integrar a los diferentes actores en un proceso de diálogo, en el que intereses y objetivos en conflicto se evalúan y jerarquizan de acuerdo a un conjunto de criterios definidos públicamente y entre actores pares.

### 3.2.10. Hacia un Estado democrático, pluralista y laico

La visión de un Estado plurinacional, diverso y plural busca el reconocimiento político de la diversidad étnica, sexual y territorial, y apuesta por la generación de una sociedad que promueva múltiples sentidos de lealtad y pertenencia a la comunidad política.

Una identidad nacional homogénea y plana constituye un referente colonial que no tolera la diferencia y la diversidad como principios constitutivos de la organización estatal. El Estado plurinacional mega-diverso asume la idea de una multiplicidad de identidades que, en continua interacción, reproducen una serie de relaciones complejas con la nación. Así, la figura del ciudadano o ciudadana como titular de unos derechos exigibles, únicamente en términos individuales, se une una noción de derechos de titularidad colectiva: lenguaje, cultura, justicia y territorio.

Tal diversidad es reflejada institucionalmente por medio de una arquitectura estatal de carácter flexible donde la desconcentración y la descentralización pasan al primer plano. Asimismo, el principio de un Estado que reconoce la diferencia debe prefigurar soluciones jurídicas e institucionales específicas (bajo la forma de derechos) que posibiliten la efectiva igualdad de los diversos. Se abre así el espacio para específicas políticas de discriminación afirmativa que aseguren la reparación de las ventajas históricas de ciertos grupos y prefiguren un contexto efectivo de oportunidades igualitarias para todas y todos los ecuatorianos.

Por su parte, la actividad cultural y artística debe ser entendida como el libre despliegue de la expresividad y del ejercicio de la reflexión crítica. En una sociedad radicalmente democrática, la cultura debe ser concebida y experimentada como una actividad simbólica que permite dar libre cauce a la expresividad y capacidad de reflexión crítica de las personas. Una parte fundamental del valor de esta actividad radica en su capacidad de plasmar la especificidad social, cultural e histórica en la que se desenvuelve la vida social.

Así, la actividad cultural debe ser garantizada por el Estado como un bien público. Por su

carácter esencialmente libre se debe garantizar, entonces, la autonomía de la actividad cultural y artística frente a los imperativos administrativos del Estado y especulativos del mercado. En consecuencia, el Estado debe garantizar y promover la creación cultural y artística bajo condiciones que aseguren su libre desenvolvimiento.

La defensa de la laicidad del Estado, entendida como el establecimiento de las condiciones jurídicas, políticas y sociales idóneas para el desarrollo pleno de la libertad de conciencia, base de los Derechos Humanos, es condición *sine qua non* para garantizar el pluralismo social en todas sus formas.

Se considera así a cada ciudadano o ciudadana individual como el único o única titular de la libertad de conciencia y la distinción entre la esfera de lo público –que concierne a todos y a cada uno de los ciudadanos, independientemente de sus orientaciones en materia de conciencia–, y la esfera de lo privado, –lugar de las creencias y convicciones particulares–. Esto afirma la necesaria separación de las iglesias y el Estado.

En el ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos, el carácter laico del Estado, garantiza el respeto de las opciones autónomas y promueve el rechazo de los dogmatismos. El primero consiste en aprender a convivir en la diversidad sin intolerancias. El segundo implica el uso de la razón, del saber y de la ciencia frente a los dogmatismos (verdades absolutas) de creencias. Esto significa que las personas tomen decisiones en su vida sexual y reproductiva, con autonomía y beneficiándose del progreso científico y del acceso a una información y educación desprejuiciada y libre.

Los individuos miembros de entidades colectivas poseen el derecho a que se protejan sus convicciones en el espacio propio de dichas entidades, sin más límite que los principios de igualdad de todos los ciudadanos (igualdad positiva) y de orden público sin discriminaciones (igualdad negativa). A su vez, los poderes públicos deberán proteger la libertad religiosa y de culto, entendida como un aspecto del derecho a la libre conciencia, sin discriminaciones de ninguna clase.

### 3.3. El Buen Vivir en la Constitución del Ecuador<sup>4</sup>

El Buen Vivir, más que una originalidad de la nueva carta constitucional, forma parte de una larga búsqueda de modelos de vida que han impulsado particularmente los actores sociales de América Latina durante las últimas décadas, como parte de sus reivindicaciones frente al modelo económico neoliberal. En el caso ecuatoriano, dichas reivindicaciones fueron reconocidas e incorporadas en la Constitución, convirtiéndose entonces en los principios y orientaciones del nuevo pacto social.

El Buen Vivir es una apuesta de cambio que se construye continuamente desde esas reivindicaciones por reforzar la necesidad de una visión más amplia, la cual supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo modelo económico cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva un modelo económico incluyente; es decir, que incorpore a los procesos de acumulación y (re)distribución, a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.

Asimismo, el Buen Vivir, se construye desde las posiciones que reivindican la revisión y reinterpretación de la relación entre la naturaleza y los seres humanos, es decir, desde el tránsito del actual antropocentrismo al biopluralismo (Guimaraes cit. por Acosta, 2009), en tanto la actividad humana realiza un uso de los recursos naturales adaptado a la generación (regeneración) natural de los mismos.

Finalmente, el Buen Vivir se construye también desde las reivindicaciones por la igualdad y la justicia social (productiva y distributiva), y desde el reconocimiento y la valoración de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida.

La Constitución ecuatoriana hace hincapié en el goce de los derechos como condición del Buen Vivir, y en el ejercicio de las responsabilidades en el marco de la interculturalidad y de la conviven-

cia armónica con la naturaleza (Constitución de la República del Ecuador, art. 275).

En la Constitución del Ecuador se supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico y se establece una nueva visión en la que el centro del desarrollo es el ser humano y el objetivo final es alcanzar el *sumak kawsay* o Buen Vivir. Frente a la falsa dicotomía entre Estado y mercado, impulsada por el pensamiento neoliberal, la Constitución ecuatoriana formula una relación entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza. El mercado deja de ser el motor que impulsa el desarrollo y comparte una serie de interacciones con el Estado, la sociedad y la naturaleza. Por primera vez, en la historia de la humanidad una Constitución reconoce los derechos de la naturaleza, que pasa a ser uno de los elementos constitutivos del Buen Vivir.

Frente al desmantelamiento del Estado impulsado por el neoliberalismo, se hace fundamental recuperar el Estado para la ciudadanía, en el marco de la recuperación de lo público, en un sentido más abarcativo. De ahí que la Carta Magna fortalece el Estado recuperando sus roles en la planificación, regulación y (re)distribución. Sin embargo, no se trata de una visión estatizante, en la que el antiguo rol del mercado es sustituido de manera acrítica por el Estado. Por el contrario, al fortalecer y ampliar los derechos y al reconocer a la participación como elemento fundamental en la construcción de la nueva sociedad, la nueva Constitución busca el fortalecimiento de la sociedad como condición necesaria para el Buen Vivir en comunidad. De este modo se impulsa la construcción de un verdadero poder social y ciudadano.

Para la nueva Constitución, el *sumak kawsay* implica mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar sus capacidades y potencialidades; contar con un sistema económico que promueva la igualdad a través de la (re)distribución social y territorial de los beneficios del desarrollo; impulsar la participación efectiva de la ciudadanía en todos los ámbitos de interés público, establecer una convivencia armónica con la naturaleza; garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana; y proteger y promover la diversidad cultural (art. 276).

<sup>4</sup> En esta sección se recogen extractos de Larrea (2009).

La importancia que se da a la diversidad en la Carta Magna del Ecuador, no se restringe al plano cultural, sino que se expresa también en el sistema económico. La Constitución ecuatoriana reconoce al sistema económico como social y solidario, incorporando la perspectiva de la diversidad en su concepción y superando la anterior visión mercadocéntrica que definía el sistema económico como social de mercado.

Para la economía social y solidaria el ser humano es el centro de la actividad económica y, por lo tanto, la economía debe estar al servicio de la vida y no a la inversa. Esto supone revertir la lógica perversa del capitalismo, para el que la acumulación del capital constituye el motor de la vida. La economía social, por el contrario, plantea la generación de una economía plural en donde las lógicas de acumulación del capital y del poder estén subordinadas a la lógica de la reproducción ampliada de la vida. Para ello, el trabajo es una noción central. Se trata entonces de apoyar las iniciativas económicas de la población desde la perspectiva del trabajo y no desde la perspectiva del empleo, con el fin de garantizar que la riqueza quede directamente en manos de los trabajadores (Coraggio, 2004).

A esta reflexión se suma la sobrevaloración que ha adquirido, en los últimos años, sobre todo entre los y las jóvenes, el ingreso por sobre el trabajo. Una de las ideas más interesantes que podemos proponer para promover el Buen vivir es, justamente, la recuperación de la dignidad del trabajo. Esto empieza con la garantía para el ejercicio de los derechos laborales, pero también supone la revaloración del trabajo como espacio de construcción de subjetividades, de capacidades organizativas, de vínculos solidarios y de conocimientos prácticos, social y culturalmente relevantes.

La dimensión social del Buen Vivir en la Constitución ecuatoriana busca la universalización de los servicios sociales de calidad para garantizar y hacer efectivos los derechos. De este modo, se deja atrás la concepción de educación, salud o seguridad social como mercancías.

En la dimensión ambiental del Buen Vivir, se reconocen los derechos de la naturaleza, pasando de este modo de una visión de la naturaleza como recurso, a otra concepción totalmente distinta, en

la que esta es «el espacio donde se reproduce y realiza la vida». Desde esta concepción, la naturaleza tiene «derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos», así como el derecho a la restauración (arts. 71 y 72). Los servicios ambientales no son susceptibles de apropiación (art. 74).

### Los derechos como pilares del Buen Vivir

Las innovaciones fundamentales en el campo de los derechos, desde la perspectiva del Buen Vivir en la nueva Constitución del Ecuador, parten del reconocimiento del Estado como «constitucional de derechos y justicia» (art. 1), frente a la noción tradicional de Estado social de derechos. Este cambio implica el establecimiento de garantías constitucionales que permiten aplicar directa e inmediatamente los derechos, sin necesidad de que exista una legislación secundaria. La Constitución ecuatoriana amplía además las garantías, sin restringirlas a lo judicial. Existen tres tipos de garantías: normativas, políticas públicas y jurisdiccionales (Ávila, 2008: 3-4). De este modo, la política pública pasa a garantizar los derechos.

Uno de los elementos claves en la concepción del Buen Vivir es la integralidad, la vida concebida como un todo indivisible. La noción de integralidad se hace efectiva en la nueva Carta Magna del Ecuador al no establecer jerarquías entre los derechos, superando aquella visión que establecía tipologías en: fundamentales (primera generación), económicos, sociales y culturales (segunda generación), y colectivos (tercera generación).

Al separar y jerarquizar los derechos, el pensamiento liberal apuntala un sesgo individualista y deshace el eje social que los cruza. Esto lleva en la práctica a la existencia de derechos fundamentales y derechos secundarios, bajo esta concepción, los únicos derechos verdaderos son los civiles y políticos, y los otros son sólo enunciados, deseos poco realistas. Detrás de esta concepción está la vieja distinción del liberalismo entre la libertad «negativa» y la igualdad. Esta libertad tiene prioridad sobre la igualdad. Entonces, existen derechos sustantivos inalienables y derechos adjetivos que podrían pasarse por alto, hasta que se realicen plenamente los primeros. Esta arbitrariedad jerarquía ha sido un obstáculo para que la mayoría de la

humanidad disfrute una vida plena. Esta visión se ha concretado en una defensa de la libertad negativa (léase ciertos derechos civiles entendidos desde los valores dominantes), en detrimento de la justicia entendida como igualdad, que fue la médula de la declaración de los derechos humanos de 1948 (Díaz Polanco, 2005).

La Constitución del Ecuador rompe con esta concepción, enfatiza el carácter integral de los derechos, al reconocerlos como interdependientes y de igual jerarquía (art. 11, num. 6), y los organiza en: derechos del Buen Vivir; derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; derechos de participación; derechos de libertad; derechos de la naturaleza y derechos de protección.

### 3.4. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural

La sociedad ecuatoriana se caracteriza por su diversidad cultural y étnica. Sin embargo, el Estado desde sus orígenes, no ha reflejado dicha realidad y, por lo tanto, no ha respondido a las demandas de la población, en especial de los pueblos y nacionalidades. La construcción del Estado plurinacional e intercultural, propuesto por el movimiento indígena latinoamericano, se presenta como una alternativa para revertir dicha situación, no obstante es un proceso que representa uno de los mayores desafíos que el Estado debe enfrentar hoy en día. Esta propuesta implica la incorporación de las nacionalidades y pueblos, en el marco de un Estado plurinacional unitario y descentralizado, en donde la sociedad diversa tenga la posibilidad de coexistir pacíficamente garantizando los derechos de la totalidad de la población, indígenas, afroecuatorianos y blanco-mestizos.

En América Latina, desde la Colonia, la práctica de la exclusión ha sido una expresión de racismo y subordinación, instituida en la estructura del poder político etnocentrista y liberal en la forma de Estados-nación. Para el caso específico del Ecuador, desde 1830, la condición uninacional y monocultural del Estado, consagrada en las Constituciones políticas, constituye uno de los factores que provocó la desigualdad y polarización que caracterizan el modelo de desarrollo actual.

Las consecuencias de la exclusión y el racismo se evidencian en los indicadores de condiciones de vida. Así, en el año 2001 y 2006 el 80,4% y el 83,22% (respectivamente) del total de la población indígena se encontraban en pobreza extrema, es decir, subsistían con menos de un dólar al día, mientras que del total de población no indígena el 66,99% y el 54,95% (en los mismos años) se encontraban en esta situación. De la misma forma, la tasa de desnutrición en el año 2004 de niños y niñas indígenas menores a 5 años alcanzó el 46,7%, mientras que de población no indígena fue de 21,2%. En cuanto a educación primaria, en el año 2006 el 60% de indígenas, 75% de afroecuatorianos, 83% de mestizos y 85% de blancos mayores de 12 años terminaron la primaria (ODM, 2008).

Resulta, por tanto, justa la reivindicación y resarcimiento de los derechos históricos de las nacionalidades y pueblos indígenas ancestrales, a través de acciones afirmativas y la construcción del Estado plurinacional e intercultural (art. 1) que permita la inclusión. Se trata de la inclusión de naciones o nacionalidades culturales, con estructuras de sociedades colectivas-comunitarias, asentados en territorios ancestrales (Declaración Naciones Unidas art. 9, Convenio 169 art. 13), que difieren del modelo neoliberal.

Los términos nación-nacionalidad son estrategias de unidad y lucha contra la exclusión y desigualdad, no constituyen formas de separatismo o división territorial. Un ejemplo actual de esto es la Unión Europea, donde se aglutinan una diversidad de Estados, naciones, nacionalidades, pueblos y culturas, que se han integrado para un desarrollo conjunto.

En el caso de América Latina y el Caribe las organizaciones indígenas han luchado por el reconocimiento político-jurídico de sus Estados. Resultado de ello es la declaración efectuada en Guatemala en marzo de 2007, en la III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas de América Latina, en la que manifiesta la necesidad de consolidar los procesos impulsados para fortalecer la refundación de los Estados plurinacionales y sociedades interculturales, tomando como instrumentos las Asambleas Constituyentes con representación directa de los pueblos y nacionalidades.

Para los casos de Ecuador y Bolivia, Estados declarados como unitarios, plurinacionales e interculturales la reconstrucción del Estado se vincula al paradigma del Buen Vivir. El Estado plurinacional reivindica e incluye a todas las nacionalidades y pueblos diversos existentes en el Ecuador (hispanohablantes e indígenas), valorando conjuntamente, todas las diversidades y riquezas culturales ancestrales y actuales, como bases de la formación, de la identidad ecuatoriana. De esta manera se entiende a las culturas como la vivencia que engloba y articula todos los conocimientos dados y practicados por las diferentes sociedades (mestiza-indígena,

afroecuatoriana y otras), que han intervenido en la formación del actual Estado ecuatoriano.

El Buen Vivir requiere de gobernabilidad y participación. Por ello es fundamental la reestructuración del Estado para la construcción de una democracia plural, plurinacional e intercultural, y para alcanzar el pluralismo jurídico y político. Adicionalmente, es primordial la formulación de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo que permitan alcanzar las reivindicaciones históricas, en el marco de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y nacionalidades.



# **Diagnóstico Crítico: 3 Décadas de Neoliberalismo, 31 meses de Revolución Ciudadana**



## 4. Diagnóstico Crítico: 3 Décadas de Neoliberalismo, 31 meses de Revolución Ciudadana

### 4.1. ¿Por qué el Ecuador del nuevo milenio necesitaba un cambio?

El punto de partida del Plan Nacional para el Buen Vivir, que se prefigura como un instrumento para el cambio social, no puede únicamente constatar los males del país en el presente. Debe demostrar cómo las instituciones y estructuras existentes, sus características específicas y sus decisiones de política pública han incidido en tales problemas y han perjudicado sistemáticamente a la gran mayoría de la población.

El Plan Nacional para el Buen Vivir se sustenta en un diagnóstico crítico de la evolución de los procesos económicos, sociales y políticos que caracterizan al fallido desarrollo del país en las últimas décadas. Esta visión busca describir la crisis, la evolución del pensamiento y de los esquemas económicos dominantes, las opciones institucionales y las decisiones políticas que derivaron en grandes problemas para el desarrollo humano de la sociedad ecuatoriana.

#### 4.1.1. Antecedentes de un pacto social excluyente

La historia de la desigualdad en el Ecuador se sustenta en bases constitucionales que favorecieron la exclusión sistemática de buena parte de la población. Las Constituciones establecen restricciones y precompromisos que las sociedades se imponen para alcanzar sus objetivos. Estos precompromisos marcan el rumbo de cada uno de los miembros de la comunidad política, de manera que disminuya la incertidumbre. Un cambio constitucional implica una nueva propuesta de pacto de convivencia, en el cual las partes firman un

contrato y se comprometen a cumplir con los acuerdos. Un análisis de las Constituciones ecuatorianas permite identificar el contenido de los pactos sociales y sus objetivos implícitos.

El historiador Juan Paz y Miño (2007) señala que, desde una perspectiva de largo plazo, entre 1830 y 1929 –prácticamente durante el primer siglo de independencia–, las Constituciones ecuatorianas reflejaron y, al mismo tiempo, garantizaron una república oligárquico-terrateniente. Durante ese período, la riqueza se convirtió en el mecanismo de reproducción del poder. El Estado se constituyó en el garante de la reproducción de la clase terrateniente.

La Constitución de 1830, a través de sus 75 artículos, dejó instaurada una sociedad excluyente y racista. Ejemplos de ello, son los artículos 12 y 68.

Art. 12.- Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere: 1. Ser casado, o mayor de veintidós años; 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos y ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero; 3. Saber leer y escribir.

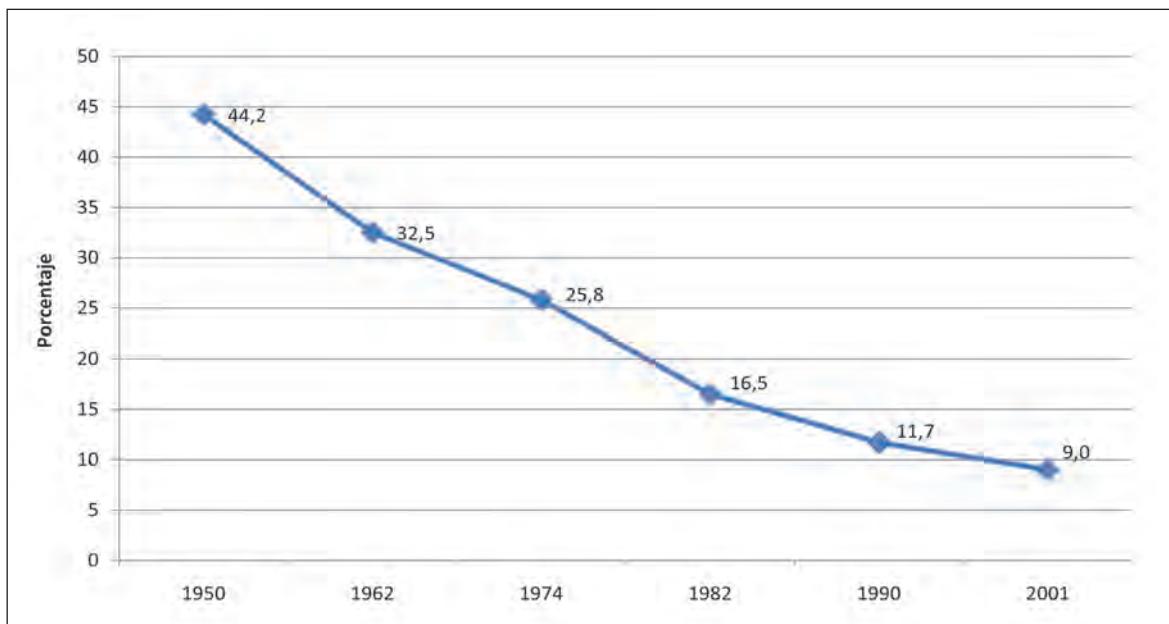
Art. 68.- Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable.

El artículo 9 de las Constituciones de 1835, 1843, 1845, 1852 y el artículo 8 de la Constitución de 1851 reproducieron exactamente el texto del artículo 12 de la Constitución de 1830, a

excepción del monto del valor libre, que fue disminuido a 200 pesos. Tales artículos desaparecieron a partir de la Constitución de 1861, no así el requisito de saber leer y escribir para gozar de derechos ciudadanos. Este último fue eliminado hace escasas décadas, en 1979. La cláusula no era irrelevante, si se considera, por ejemplo, que, en 1950, 44% de la población era analfabeta y, a

mediados de los setenta, uno de cada cuatro ecuatorianos no sabía leer ni escribir (Gráfico 4.1). Con este artículo, quedó fuera de la comunidad política entre la mitad y un cuarto de la población. Por ello, es posible afirmar que las Constituciones han sido mecanismos institucionalizados de exclusión social y, con ello, de segmentación y estratificación de la población ecuatoriana.

**Gráfico 4.1. Analfabetismo, 1950-2001**



Fuente: SIISE, versión 4.0, basado en Censos de Población y Vivienda 1950-2001.

Elaboración: SENPLADES.

Otras formas de discriminación y exclusión vinieron a través de la religión, el género, el ser indígena o afroecuatoriano. La «Carta Negra» de 1869, dictada por García Moreno, señalaba que, para ser considerado ciudadano, se requería ser católico. La esclavitud de los negros fue abolida 22 años después de la primera Constitución, es decir, en 1852 (Paz y Miño, 2007: 5). La Constitución de 1864, en su artículo 9, disponía: «son ciudadanos los ecuatorianos varones que sepan leer y escribir, y hayan cumplido veintiún años». La ciudadanía de las mujeres y, en consecuencia, su derecho al voto fueron reconocidos casi un siglo después, en la Constitución de 1929. Hasta entonces, sólo los ciudadanos varones gozaban de ese derecho.

Estas situaciones de discriminación y exclusión que se generan en el campo de la ciudadanía se reproducen en el ámbito del acceso al poder (ser presidente, vicepresidente o diputado):

De acuerdo con la Constitución de 1830, para ser Presidente se requería tener una propiedad de 30.000 pesos (una vaca costaba 4 pesos y una casafinca cerca de 100 pesos), que bajó a 8.000 pesos en las Constituciones de 1835 y 1843, a 6.000 pesos de renta anual en las de 1845, 1851 y 1852, a gozar de una renta anual de 500 pesos según la Constitución de 1861, una propiedad de 4.000 pesos o renta anual de 500 de acuerdo con la de 1869, e igual renta según la de 1878. Para ser Senador o Diputado la situa-

ción era parecida, pues entre 1830 y 1878 las Constituciones también exigieron calidades económicas: propiedades de por lo menos 4.000 pesos o rentas anuales de por lo menos 500 pesos. Solo la Constitución de 1884 suprimió cualquier tipo de requisito económico para ocupar el Ejecutivo o el Legislativo (Paz y Miño, 2007).

Si bien la Revolución Liberal favoreció la modernización del Estado, la cultura y avances en términos de derechos, sobre todo educativos, no es sino hasta 1925, con la Revolución Juliana, que se rompe el pacto del Estado como garante del poder oligárquico-territorial. A partir de entonces, se instaura un intervencionismo económico que busca dar una racionalidad jurídico-formal a la acción del Estado. Los derechos civiles y políticos avanzan progresivamente, pero, sobre todo, los sociales son garantizados casi de manera exclusiva para los trabajadores formales. De ese modo, según Paz y Miño, la Revolución Juliana y sus gobiernos introdujeron al Ecuador, en el siglo XX, en un contexto mundial y latinoamericano proclive a la modernización capitalista, que duró hasta los noventa. En este contexto el auge del banano y el del petróleo posteriormente dieron forma a lo que se ha denominado Estado desarrollista.

Con este transfondo, la Constitución de 1998 planteó importantes saltos cualitativos en el campo de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, en el campo social y económico, se puso en marcha una reforma institucional que buscó consagrar un modelo de sociedad en la que el sujeto de derecho es el trabajador formal y el consumidor con capacidad adquisitiva (que sea capaz de autogarantizar su derecho). En este modelo, el sujeto potencial de cambio era el empresario, como agente encargado de dinamizar la economía y distribuir los beneficios del desarrollo a través del mercado.

Hasta la fecha, el Ecuador ha contado con veinte constituciones. Salvo el período desarrollista, que no prosperó por múltiples razones, la estrategia de desarrollo de la vida republicana ha consistido en generar riqueza a través de la exportación de bienes primarios agrícolas o no renovables (petróleo). Ha sido una estrategia primaria exportadora extractivista.

Durante el neoliberalismo, asimismo, la forma de generar riqueza se centró en la agro-petroexportación. La estrategia que acompañó a este proceso fue la defensa dogmática del libre mercado (apertura) y la propiedad privada. Según este modelo, la (re)distribución estaría a cargo de las fuerzas del mercado o, en última instancia, de la política social asistencial focalizada.

La evidencia empírica muestra que dicho papel le quedó grande al sector empresarial y al mercado, «autorregulado». En el período de liberalización –como señalan Vos, Taylor y Páez de Barro (2002)– y en contra de lo que prevé la teoría neoclásica, el proceso de apertura de la economía ecuatoriana no consiguió un incremento de la demanda de nuestro factor más abundante, aquel formado por la mano de obra poco calificada. Por el contrario, aumentó la demanda de mano de obra de alta calificación. Dicho proceso, a su vez, agudizó la brecha salarial entre calificados y no calificados; estos últimos pasaron a formar parte del sector informal. Esta situación significó, además, el incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad. Actualmente, alrededor del 10% más rico de la población acumula 42% de los ingresos totales, un poco más de la mitad de la población no logra satisfacer a plenitud sus necesidades básicas, y cuatro de cada diez ecuatorianos viven una pobreza de consumo. No resulta casual, por ejemplo, la disminución de la garantía del derecho a la seguridad social en términos de cobertura o que, hoy en día, la seguridad social sea regresiva, dado que un importante grupo de la población pasó del mercado formal al informal. Apenas 14% de la población que pertenece al decil más pobre tiene seguridad social; en el otro extremo, del decil más rico, 53% está cubierto. Mientras en 1995, la seguridad social era una vía que permitía redistribuir riqueza (era una (re)distribución progresiva), en el 2006, la distribución de seguridad social dentro de la población auspició la concentración y la desigualdad; es decir, fue regresiva.

El modo de desarrollo instaurado excluyó a ecuatorianos del mercado formal, lo cual impidió garantizar sus derechos. La garantía de derechos, que se desprendía del modelo de sociedad propuesto, estaba pensada únicamente para quienes podían insertarse en el mercado laboral formal o para

aquellas personas que hubiesen heredado un poder adquisitivo capaz de garantizar ese derecho sin estar insertos en el mercado.

En suma, hacer un recuento de las cartas constitucionales deja translucir cómo ha sido construido y profundizado el proceso de exclusión y de desigualdad económica que aún persiste en el Ecuador, cuyos orígenes se encuentran en el período colonial. Este proceso ha reforzado una sociedad con comportamientos clasistas, excluyentes, racistas y discriminadores.

#### 4.1.2. El desmantelamiento del concepto de desarrollo<sup>5</sup>

El concepto de desarrollo evolucionó naturalmente a partir de la definición más simple de crecimiento, prevaleciente durante el fin de la Guerra Fría y del auge de la síntesis neoclásica. Los intentos impulsados en el Sur para replicar procesos industriales similares a los del Norte tenían como objetivo el desarrollo económico, concebido como la aceleración de la tasa anual de crecimiento del PIB, bajo el supuesto de que los recursos naturales eran prácticamente ilimitados y la capacidad de carga y asimilación planetaria eran infinitas.

Una de las propuestas de desarrollo más acabadas de esa época fue la formulada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se cristalizó en la estrategia para la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Esta estrategia señalaba que, en un país en proceso de desarrollo, la industrialización, además de absorber el crecimiento poblacional y la oferta de trabajo de otras ramas de actividad, proporciona los bienes manufacturados que no podía obtener en el exterior debido a su limitada capacidad de importación (UN-ECLA, 1970).

Esta realidad se inscribía en lo que los estructuralistas denominaron el problema de la insuficiencia dinámica, es decir, un extraordinario crecimiento de la población junto a factores que limitan la acumulación de capital. Además, el capitalismo en el Sur tenía una posición específica en el «sistema global», en el que predominaban términos de intercambio adversos para las materias primas, así como una estructura social y una distribución

del ingreso características de países con bajos niveles de crecimiento. Esto llevó a desarrollar la tesis centro-periferia, a criticar las falencias de la teoría neoclásica, y a proponer una alternativa de transformación económica inscrita en una propuesta ética (Prebisch, 1987).

Parte de la insuficiencia dinámica tenía que ver con la ausencia de empresarios innovadores y aptos para la competencia de mercado, lo que debió ser compensado con una activa intervención del Estado para generar las instituciones y el ambiente productivo propios del capitalismo desarrollado, mediante políticas de industrialización, reforma agraria, infraestructura y modernización. La industrialización en los países del Sur no era un fin en sí mismo, sino el medio principal para captar una parte del fruto del progreso técnico y elevar progresivamente el nivel de vida de las poblaciones (Prebisch, 1996).

La desarticulación del concepto de desarrollo se produjo a partir de los programas de ajuste estructural, que empezaron a aplicarse a inicios de los años ochenta. Su objetivo consistía en «gestionar la crisis» del capitalismo mundial, iniciada con el recalentamiento de la economía norteamericana al financiar la guerra de Vietnam y con el incremento de los precios internacionales del petróleo establecido por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973. Esta desarticulación se profundizó en los años noventa, cuando el concepto de desarrollo fue suplantado por los programas y políticas de estabilización y ajuste estructural.

El desmantelamiento de la idea de desarrollo y la postergación de cualquier discusión sobre los problemas distributivos en beneficio de la estabilización y el ajuste estructurales se comprenden desde el largo plazo. Es necesario diferenciar los distintos momentos históricos atravesados por el capitalismo: luego de la convulsionada primera mitad del siglo XX, este tuvo una época de prosperidad igualada entre 1945 y 1975 y, a partir de entonces, una fase de crisis.

En las décadas finales del siglo pasado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) alcanzaron una influencia determinante en la

<sup>5</sup> Este apartado del texto está basado, en lo fundamental, en el trabajo de Falconí y Oleas (2004).

discusión sobre el desarrollo y –lo que es más trascendente– en la subordinación de este a los programas y políticas de estabilización y ajuste estructural. Estos programas fueron considerados indispensables antes de relanzar el crecimiento en países afectados por persistentes desequilibrios macroeconómicos. Las urgencias de corto plazo de las balanzas de pagos justificaron la imposición de políticas cuyos resultados, se argumentó, se verían en el largo plazo como una sostenida tendencia de crecimiento capaz de soportar posteriores reformas sociales e impedir nuevas dificultades de pagos internacionales. La atención se enfocó en la evolución de la inflación. Controlarla, se supuso, era prueba evidente de la estabilidad macroeconómica previa a un nuevo impulso del crecimiento.

Esta tendencia habría sido una suerte de contrarrevolución neoclásica frente a la teoría del desarrollo, pues, durante la década de los ochenta, esta corriente declaró el fracaso de los modelos anteriores con el argumento de que los excesos de la intervención estatal serían peores que las deficiencias de los mercados. La consecuencia fue reducir la intervención estatal y liberalizar la economía (Falconí y León, 2003).

En este contexto, las propuestas de política de la CEPAL ya habían caído en desuso en toda América Latina e incluso en el Ecuador, donde se trató de instaurar una tardía versión de la ISI, soportada en los abundantes recursos petroleros de la segunda mitad de la década de los setenta y en un agresivo endeudamiento externo.

Sin una auténtica evaluación de los resultados obtenidos, el debate teórico sobre el desarrollo estigmatizó la ISI. La gestión de la crisis del capitalismo tuvo una salida ideológica en la década de los ochenta con la emergencia del neoliberalismo: el

Estado debía ser reducido a su mínima expresión para entregar la solución de los grandes problemas al mercado. Todo esto se sintetizó en un conciso acuerdo, el denominado Consenso de Washington. Por esos años, la «década perdida» de los ochenta, también la CEPAL cambió su percepción del problema, abandonó su modelo original y aceptó, de modo en extremo simple, la necesidad de la apertura para reactivar el desarrollo de la región (CEPAL, 1990).

El Consenso de Washington ha sido implícitamente asumido por economistas ortodoxos del Norte y del Sur y por el BM, el FMI y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los programas concebidos por tales instituciones enfatizaban en la necesidad del crecimiento económico. Este enfoque guardaba estrecha relación con la tesis neoclásica que sostiene que, antes de distribuir cualquier riqueza adicional generada en una sociedad, es necesario producirla y que, en una fase posterior, el mercado, entendido como el mecanismo óptimo de asignación de riqueza, haría el resto.<sup>6</sup>

Sin embargo, aunque el crecimiento es preferible al estancamiento y constituye la base para disponer de los recursos necesarios para alcanzar una mejor calidad de vida, es claro que la posibilidad de contar con ingresos adicionales no garantiza que estos se transformen en desarrollo humano. El patrón de crecimiento tiene tanta importancia como su tasa de evolución, y puede ocurrir que ciertos tipos de crecimiento obstaculicen el desarrollo, agudicen los niveles de pobreza y empeoren los impactos sobre el medioambiente; es decir, la «destrucción creadora», de la que ya habló Schumpeter (1950) cuando estudió la dinámica de los cambios estructurales de los sectores de la economía.

La nueva fase de gestión de la crisis del capitalismo ni siquiera ha logrado mantener tasas de

<sup>6</sup> El Consenso de Washington (que surgió de una conferencia realizada por el Institute for International Economy, en esa ciudad, en 1989) puede resumirse en los siguientes puntos: disciplina fiscal, expresada como un déficit presupuestario lo suficientemente reducido como para no tener que financiarlo recurriendo al impuesto inflación; prioridad del gasto público en áreas capaces de generar altos rendimientos económicos y mejorar la distribución del ingreso (atención primaria de salud, educación básica e infraestructura); reforma tributaria, mediante la ampliación de su base y el recorte de tasas impositivas marginales; liberalización financiera para lograr tasas de interés determinadas por el mercado; tipos de cambio únicos y competitivos para lograr el crecimiento acelerado de las exportaciones; liberalización del comercio mediante la sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles, que deberían reducirse progresivamente hasta alcanzar niveles mínimos uniformes de entre 10% y 20%; inversión extranjera directa, alentada por la supresión de barreras a la entrada de empresas foráneas; privatización de las empresas estatales; desregulamentación para facilitar la participación de nuevas empresas y ampliar la competencia, y garantía de los derechos de propiedad a bajo costo, para hacerlos accesibles a todos los sectores sociales, incluso el informal (Achion y Williamson 1998).

crecimiento similares a las de la época previa. La brecha en el ingreso per cápita entre las poblaciones más pobres y más ricas del mundo, y entre el Norte y el Sur, se ha incrementado continuamente desde la década de los setenta. Muchos países empobrecidos del Sur muestran declinación económica o un crecimiento más lento que el de las naciones industrializadas. La desigualdad del ingreso está agravándose en todas las regiones. En el Sur, los conflictos violentos, el hambre, las epidemias y los gobiernos autocráticos siguen siendo comunes. Mientras en los países del Norte se incrementan las áreas forestales, en las regiones pobres del mundo, las tasas de deforestación y extinción son considerablemente altas (Muradian y Martínez-Alier, 2001).

Las crisis económicas recurrentes han afectado a México, Brasil, Argentina, Turquía, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia y Ecuador. Bolivia, que en la década de los ochenta incurrió en un draconiano programa de ajuste ideado por el pensamiento dominante, cayó nuevamente en una profunda crisis social y política. Destacados personajes del *establishment* han advertido, incluso, sobre la persistente inequidad en la distribución del ingreso a nivel global, generada por las reformas económicas de las dos últimas décadas (Stiglitz, 2002).

#### 4.1.3. Neoliberalismo y crisis del pensamiento económico<sup>7</sup>

El pensamiento económico se encuentra en crisis cuando es manifiesta la incapacidad de un determinado paradigma para solucionar problemas globales. Tal es el caso de la corriente económica que ha dominado el pensamiento sobre el desarrollo en las tres últimas décadas: el neoliberalismo. La política de la estabilización que ha propuesto obstinadamente no ha solucionado los problemas seculares de las economías. El modelo empleado por la teoría ortodoxa planteó medidas que fracasaron en el logro de los objetivos planteados, esto es, equilibrar las variables macroeconómicas fundamentales, primero, para relanzar el crecimiento después.

La senda de desarrollo formulada se orientó, en efecto, desde el puro análisis económico. Olvidó la visión preanalítica que confiere sentido y «trascendencia social» a cualquier teoría y propuesta de desarrollo. Un cuerpo analítico que deja de

lado su relación con un sistema social y económico específico –en este caso, el capitalismo en sus formas central o periférica– pierde la capacidad de proponer soluciones apropiadas a los problemas de la sociedad de la cual ha surgido y se torna socialmente irrelevante, como sucedió con la escolástica durante el Medioevo.

La carencia de una visión unificadora, en este estadio de desarrollo del capitalismo, afecta por igual a todas las ramas de la economía, en especial a las que se encuentran en la frontera con otras disciplinas, como la economía del medioambiente, pero también a la economía del desarrollo. La aplicación de políticas estabilizadoras y de ajuste estructural, prevalecientes a partir del Consenso de Washington, ha sido el resultado de la imposición de los organismos internacionales, más que del análisis teórico y de la convicción política de las mayorías en las sociedades afectadas.

A la hora de evaluar los resultados reales, es fácil concluir que la «visión de mercado» –eufemismo que ha justificado el desmantelamiento de las instituciones sociales consideradas importantes en los modelos anteriores– sólo ha servido para agudizar las contradicciones sociales, extender la pobreza en los dos hemisferios, exacerbar la explotación de los recursos naturales e infringir daños acumulativos, tal vez irreversibles, a la biosfera. El rumbo hacia una nueva agenda de desarrollo comienza por modificar la naturaleza y el estatus del análisis económico, y por reconocer la necesidad de otorgar mayor legitimidad a la organización de la sociedad civil y a las formas en las que aquella expresa su soberanía democrática: el hasta ahora vilipendiado sector público, esquilmando moral y materialmente con el argumento de reducir el tamaño del Estado.

En cuanto conocimiento factual, entonces, la economía se enfrenta a un desafío que requiere, en primer lugar, asumir una dosis de humildad: debe reconocer su estrecha relación con ramas del conocimiento en las cuales las regularidades del comportamiento de los agentes sociales son menos constantes, como la política, la antropología, la sociología y la psicología. Y, al mismo tiempo, debe aceptar que su pretendida científicidad se

<sup>7</sup> Este apartado del texto está basado, en lo fundamental, en el trabajo de Falconí y Oleas (2004).

encuentra en un estadio infantil frente a otros conocimientos mucho más desarrollados, pero imprescindibles a la hora de enfrentar los nuevos desafíos sociales.

Si no pierde de vista sus orígenes históricos, la economía fácilmente se reconocerá como instrumento de lo social y de lo político, a menos que decida continuar como voz autojustificativa de un capitalismo injusto y voraz, parapetada tras la aparente condición inexpugnable de la corriente principal. No existe, así, un orden apolítico pregonado por la «economía de mercado», desde el cual esta disciplina trata de postularse como líder del conocimiento social.

El incremento de la incertidumbre y la magnitud de la disputa por los valores fundamentales que guiarán las elecciones públicas del país, la región y otras naciones del Sur han llegado a un punto lo suficientemente crítico como para que sea indispensable comenzar a debatir la necesidad de una mirada más articulada de las diferentes ciencias y de su posible aporte a la recuperación de un enfoque más amplio y complejo del desarrollo e, incluso, a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo.

La estrategia de resolución de los problemas contemporáneos requiere, en este sentido, orquestar las ciencias, poner a hablar a las diferentes disciplinas académicas, de manera que sea posible enfrentar con eficiencia los niveles prevalecientes de incertidumbre y maximizar las probabilidades de éxito de las futuras apuestas de decisión.

Abandonar una visión estrecha de la economía exige, entonces, reconocer que –contrariamente a las ilusorias autoproclamas de neutralidad política y valorativa que profesó el neoliberalismo– la comprensión de la realidad social está atravesada por valores, ideas y principios que inciden en las opciones de política pública que pueden tomarse en un momento histórico determinado.

Dichas opciones deben buscarse a partir de un sólido conocimiento de los procesos globales, nacionales y locales que han causado los actuales

problemas del desarrollo. Buscar la salida del neoliberalismo exige, en efecto, hacer un uso multidisciplinario del conocimiento existente para dar cuenta de las formas específicas que aquel paradigma en el país.

Comprender las características específicas de las políticas económicas y sociales del Ecuador de las últimas cuatro décadas permitirá determinar los puntos de transformación que demanda la construcción de un nuevo modelo de desarrollo nacional y prefigurar los principales lineamientos de una nueva agenda de políticas públicas, que coloque las bases para un porvenir justo y democrático del país. A ello se dedican las páginas que siguen.

#### 4.1.4. Desarrollismo, ajuste estructural y dolarización en el Ecuador<sup>8</sup>

En el curso de las últimas cuatro décadas, en el Ecuador se transitó desde un modo de desarrollo centrado en una fuerte coordinación e intervención estatal en la economía hacia un esquema de crecimiento en el que las capacidades de regulación, (re)distribución y planificación del Estado han sido ampliamente desmanteladas para dar paso, supuestamente, a la apertura y liberalización del mercado. Se habla, entonces, del tránsito entre un modelo desarrollista, implementado con nitidez entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, y de una agenda de reformas estructurales implementada desde mediados de los ochenta.

Pero el caso ecuatoriano es particular. En medio del proceso de ajuste estructural y de un programa de modernización y recorte estatal plenamente aceptado por la ortodoxia dominante (al punto de facilitar una renegociación de su deuda externa con el Plan Brady), su economía cayó en la más profunda crisis económica de su historia (1998-1999). Dicha crisis tuvo la expresión más visible en la masiva expulsión de los trabajadores nacionales hacia los mercados laborales del Primer Mundo, luego de la quiebra del sistema bancario y del decreto de dolarización. El Ecuador perdió su soberanía monetaria y, con ella, uno de los principales instrumentos de política económica para ganar competitividad en un contexto de apertura comercial.

<sup>8</sup> El presente apartado está basado, en lo fundamental, en los trabajos de Andrade (2005), Ramírez F. y Ramírez J. (2005), Ramírez F. y Rivera (2005), y Falconí y Oleas (2004).

Los cambios en los modos de vinculación entre el Estado y el mercado alteraron ampliamente la agenda de política económica del país y modificaron, al mismo tiempo, la configuración de los actores y grupos sociales, que se beneficiaron o perjudicaron con los efectos de tal agenda. No obstante, ha existido también una cierta regularidad y continuidad en la «matriz de poder social» (Offe, 1988), que ha permitido a los tradicionales grupos de poder económico mantener amplios márgenes de influencia en la determinación de un conjunto de políticas públicas favorables a sus particulares intereses. Sea en el «momento desarrollista» o en el «momento neoliberal», determinadas élites económicas lograron un alto grado de eficiencia a la hora de adaptarse y beneficiarse de las transformaciones del régimen económico nacional.

La comprensión de los avatares y cambios de los procesos socioeconómicos del país debe estar atravesada por el análisis de las relaciones de poder, que han permitido que ciertos grupos y sectores sociales, y no otros, hayan sido capaces de posicionarse y sacar ventaja de los variables rendimientos de la economía nacional a lo largo de las últimas décadas.

### a. Los límites del desarrollismo ecuatoriano

En los años sesenta del siglo pasado, por primera vez en la historia del Ecuador, se visualizó un modelo de acumulación alternativo a la economía terrateniente y agroexportadora, dominante en el país desde fines del siglo XIX. El proceso debilitó parcialmente las bases de poder de los principales sectores oligárquicos de la Sierra y de la Costa.

Dos elementos habían presagiado tal transformación. En primer lugar, entre 1948 y 1952, en el gobierno liberal de Galo Plaza, se dieron los primeros pasos del desarrollismo ecuatoriano con la configuración de las bases de un Estado moderno, encaminado a una acción más directa para la integración social y la planificación del desarrollo nacional. En segundo lugar, la irrupción del velasquismo, como movimiento político, evidenció la imposibilidad de continuar la fácil hege-

monía política de los proyectos conservador y liberal, dominados por las élites serrana y costeña, respectivamente, y la integración en la sociedad política de lo que algunos han denominado el «subproletariado urbano» (Cueva, 1989) o, simplemente, «una política de masas» (De la Torre, 1998).<sup>9</sup>

El nuevo régimen de acumulación se centraba en la acción de un Estado desarrollista, que planificaba e intervenía en sectores estratégicos de la economía nacional. La orientación antioligárquica del proceso se evidenciaba en el intento de alterar la estructura de poder de los terratenientes serranos, por medio de la reforma agraria y de contrapesar la influencia de estos y de la oligarquía agroexportadora costeña en el manejo del Estado, a través de políticas de industrialización, que buscaban generar una burguesía moderna.

La industrialización era vista como el principal medio para romper la dependencia y el desigual intercambio con el mercado internacional. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones desembocó progresivamente en un pacto implícito de modernización social compartido por empresarios, trabajadores y políticos: «... en rigor, llegó a constituir la primera política de Estado de la historia republicana» (Mancero, 1999: 327).

Esta espiral de transformaciones estuvo protagonizada por sectores medios, nuevos profesionales e intelectuales, quienes empujaron la tecnificación en la gestión estatal y el fortalecimiento de los instrumentos de planificación pública. Tal visión se articularía después con la línea nacionalista de los militares reformistas. Los gobiernos militares de 1963-1966 y 1972-1976 dieron, sin embargo, mayor énfasis a la reforma social y a las políticas de industrialización nacional.

Aunque las políticas reformistas no tuvieron plenos efectos redistributivos e incluso incubaron procesos de marginalidad y exclusión social, para mediados de los sesenta del siglo pasado, se habían consolidado en el Ecuador las bases de un modelo

<sup>9</sup> José María Velasco Ibarra fue presidente del país en cinco ocasiones (no todas por la vía electoral). El velasquismo ha sido calificado como un movimiento populista, cuya duración se extendió desde la década de los treinta hasta los primeros años de los sesenta, apuntalado por la figura omnímoda del líder, de sus vínculos con la creciente capa de «nuevos» actores sociales excluidos (sobre todo, sectores urbano-marginales) y de sus cambiantes vínculos con liberales, conservadores y socialistas (Cueva, 1989).

capitalista de desarrollo con la participación directa del Estado.

Pero las incipientes tendencias modernizantes de la economía y la sociedad no encontraron correspondencia en la política. Si bien el Estado reemplazó en algo los mecanismos oligárquicos de manejo político, la plena democratización de la política fue reducida porque el poder Ejecutivo reforzó sus vínculos autoritarios con la sociedad, y los tradicionales grupos de poder conservaron espacios de maniobra para dirigir el proceso de modernización.

A diferencia de lo que ocurrió en países como Argentina, Brasil y México, en Ecuador, el modelo de crecimiento económico basado en la ISI, junto con un rol activo del Estado en la regulación de la economía y, especialmente, en la distribución de la riqueza, no logró consolidarse plenamente. Por el contrario, y a pesar de los esfuerzos, no es erróneo afirmar que el ciclo desarrollista ecuatoriano preservó globalmente el modelo de crecimiento económico sustentado en exportaciones primarias (primero agrícolas y luego minerales).

¿Qué tipo de relaciones de poder impidieron que el Estado, aun cuando desde 1925 aumentó su capacidad de regular la economía, adquiera la suficiente independencia de los sectores dominantes tradicionales (sobre todo de la oligarquía agrícola) para adoptar políticas públicas que favorecieran un crecimiento económico sostenido e inclusivo, basado en el mercado interno?

Si el desarrollismo ecuatoriano no consiguió resquebrajar decididamente la constelación de relaciones de poder, emergente con el primer ciclo de auge de las agroexportaciones (cacao), se debió a los sólidos nexos entre el Estado y la clase terrateniente. Se trataba de una coalición política que incluía, en una posición secundaria, a las emergentes burguesía y clase media «dependiente», asentadas en las zonas urbanas, y excluía, tanto política como económicamente, a los sectores populares, que en ese momento de la historia ecuatoriana y hasta fines de la década de los setenta, eran predominantemente rurales.

El experimento reformista de los setenta del siglo pasado fue impulsado en dos tiempos por dos gobiernos militares: el Gobierno Nacionalista y

Revolucionario de 1973-1976 y el Triunvirato Militar de 1976-1979.

Las tímidas iniciativas distributivas adoptadas por el Gobierno Nacionalista y Revolucionario –reforma agraria, especialmente, pero también incrementos salariales y subsidios al consumo alimenticio urbano– contaron inicialmente con la oposición de los terratenientes, industriales y agro-exportadores. Pero luego dieron origen a complejos procesos de negociación, que, finalmente, permitieron a los terratenientes captar «el grueso de los fondos estatales destinados al desarrollo agrícola» (North, 1985; Chiriboga, 1985; Cosse, 1980). Igual sucedió con los créditos generosamente provistos por el Estado para equipamiento industrial e importación de insumos (Conaghan, 1984: 81). Los abundantes recursos que el Estado dirigió hacia la clase dominante fueron obtenidos de la exportación de petróleo en condiciones de alto precio en el mercado internacional.

Las políticas de industrialización y el manejo macroeconómico de los gobiernos militares de los setenta afirmaron, a la vez, el patrón de industrialización capital intensiva, formada por la asociación entre grupos económicos ecuatorianos y empresas transnacionales. La industrialización capital intensiva erosionó la capacidad de contestación de la clase obrera –al bloquear la formación del tipo de coalición política que, en otros países, llevó al círculo virtuoso de integración social y crecimiento del mercado doméstico– e incrementó la densidad de los vínculos entre facciones de la oligarquía tradicional y empresas transnacionales, así como la dependencia de los intereses industriales de los sectores financieros (Conaghan, 1984). Finalmente, impidió a un importante segmento de la población ecuatoriana transformar sus necesidades en demandas de mercado.

No debería sorprender, entonces, que el experimento industrializador-reformista de los setenta haya culminado en el tipo de situación que Lefevber (1985: 25) describía a mediados de los ochenta:

«[...] los programas estatales destinados a incentivar la industrialización pueden haber sido o no exitosos en incrementar la tasa de formación de capital y el aumento de la producción industrial... pero donde sí fallaron claramente fue en la creación de

empleo dentro de los sectores de mayor productividad [...]. El crecimiento del empleo urbano ocurrió en los sectores de baja productividad, incluyendo actividades como la construcción, que tradicionalmente contrata trabajadores emigrantes temporales [...]. En el sector agroexportador, una gran parte del excedente generado ha sido apropiado por las compañías ligadas al comercio internacional, que no han demostrado interés en reinvertir esos excedentes, o destinarlos al incremento de la productividad [...]; los campesinos son los últimos en beneficiarse de las facilidades otorgadas por el Estado para el desarrollo del sector agrícola» (Lefevber, 1985: 25).

En suma, en Ecuador, el crecimiento económico guiado por el Estado renovó la dependencia de la clase dominante de las exportaciones primarias. Y, más importante, afirmó la herencia institucional de continuidad entre los intereses de la burguesía exportadora-industrial-comercial-financiera y el Estado. Fue sobre esta herencia que los sectores dominantes ecuatorianos enfrentaron un nuevo reordenamiento del crecimiento por exportaciones, luego de que el boom petrolero llegara a su fin con la caída internacional de los precios del petróleo y la crisis de la deuda de los años ochenta.

Con el inicio del largo y tortuoso ajuste estructural de la economía ecuatoriana, inmediatamente después de la crisis de la deuda de 1982, los sectores dominantes tenían que confrontarse con una herencia institucional que resultaba, más que nada, del intento fallido de construcción de Estado que tuvo lugar entre 1948 y 1981 (Montúfar, 2002). Adicionalmente, y debido a las características particulares de la limitada industrialización ecuatoriana, los capitalistas ecuatorianos debían establecer un nuevo tipo de relación con el Estado, que ha sido y sigue siendo el actor económico fundamental, gracias a su control sobre el petróleo, el principal producto de exportación.

### b. El neoliberalismo «criollo»

Con la crisis de la deuda, se abrió en el Ecuador el proceso de reforma económica bajo la égida de las políticas neoliberales. La gestión política que sustentó la agenda reformista reposó en una estructura de poder en que los principales grupos económicos

tuvieron amplios márgenes de influencia en la primera oleada de medidas de ajuste estructural, para luego pasar a un segundo momento, que registró, a la vez, mayores niveles de resistencia social y pugna entre élites.

Se pueden distinguir dos períodos en el ajuste ecuatoriano: uno «fácil», desde 1984 hasta el fin del segundo lustro de los noventa del siglo pasado; y uno «difícil», cuyos prolegómenos se ubicarían en el 2005 (con la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez). En el primer período, y gracias al control del Estado, los sectores dominantes lograron triunfos esenciales para su reproducción económica; entre otros, liberalizar el tipo de cambio y las tasas de interés y, lo más importante, desregular parcialmente el mercado laboral y el sistema financiero.

La fase difícil implicó mayores niveles de conflicto y turbulencia política entre las élites dominantes, en relación con la orientación de los procesos de reforma estatal. Pero, sobre todo, una más clara dinámica de resistencia social, liderada por el movimiento indígena en contra de las políticas neoliberales, especialmente la privatización de las empresas públicas en el sector energético y la seguridad social. Aun así, esta agenda continuó como el principal referente de la política económica del Ecuador, en medio de una intensa crisis institucional y política que puso a la democracia al borde del colapso en varias ocasiones.

Diversos analistas ya habían presagiado que las políticas de ajuste serían difíciles de aplicar y constituirían en sí mismas factores de desestabilización social, puesto que no habían contemplado aspectos distributivos ni considerado las condiciones reales del juego democrático (Páez, 2000). En efecto, las dificultades del segundo momento del ajuste neoliberal tuvieron que ver con el hecho de que la renovación del crecimiento por exportaciones fue inestable e insuficiente para enfrentar el crecimiento de la pobreza en el país.

Todo ello dio paso a un difícil y prolongado contexto de debilidad del sistema político, inestabilidad institucional y crisis socioeconómica, que fracturó a la sociedad e impidió la producción de orientaciones compartidas sobre la gestación de un ordenamiento económico que integre y garantice mínimos niveles de vida a la gran mayoría de la población.

### c. El ciclo fácil de las reformas

Con la llegada al poder de una coalición política de corte empresarial (1984), la reactivación económica fue colocada como objetivo central del país. Los ejes de su propuesta fueron la apertura al mercado externo, la liberalización económica y la desregulación de la economía y las finanzas. La incompleta prioridad industrializadora de los años setenta fue sustituida por un énfasis en las exportaciones, mientras que las políticas de estabilización monetaria empezaron a desmontar la planificación centralizada.

La paradoja central del período se tradujo, no obstante, en la imposibilidad de quebrar el intervencionismo del Estado. La reducción de la interferencia estatal fue selectiva y reforzó, una vez más, el subsidio a los sectores empresariales y productivos ligados a las exportaciones.

Así, a pesar de una retórica antiestatal, desde la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, se reestablecieron tarifas y aranceles para ciertos productos importados, se volvió al control de precios para productos que habían sido desregulados, y se reintrodujeron controles al mercado de cambios. El incremento del gasto público se financió mediante crédito externo y préstamos del Banco Central del Ecuador al Gobierno. Tales medidas tuvieron un impacto negativo en las tasas de inflación, que bordearon el 100% anual al finalizar esa década (CORDES, 1999).

El neoliberalismo, gestado por la «nueva derecha» ecuatoriana, surgió bajo la égida de la acción estatal, pero articulada, esta vez, a una agenda empresarial. Tal proyecto suponía poca diferenciación entre lo estatal, lo económico y lo social. La desregulación de los mercados era parcial y selectiva, lo que dejaba ver la decidida intervención de agentes privados específicos en la generación de las políticas económicas. Se evidenció así un proceso de «estatalización del neoliberalismo» (Montúfar, 2000).

La propuesta que trató de desarrollar el régimen, en el marco de un acuerdo entre el Partido Social Cristiano, políticos de la derecha tradicional, caciques locales y nuevos cuadros de tecnócratas, estuvo caracterizada, además, por la constitución de un estilo de gestión personalista, anti institucional y de permanente pugna entre los principales poderes del Estado. Proliferaron mecanismos de violencia polí-

tica, como fuerzas especiales y grupos paramilitares, que atropellaron los derechos humanos como nunca antes en la historia republicana empleando toda clase de medios de contención para los opositores.

El triunfo de la socialdemocracia ecuatoriana en 1988 representó, sobre todo, el mayoritario rechazo a la gestión política del régimen anterior. La Izquierda Democrática asumió el poder en excepcionales condiciones políticas: mayoría en el Congreso Nacional y buenas relaciones con los otros poderes del Estado. El gobierno marcó diferencias con su antecesor en el intento de recobrar la institucionalidad democrática debilitada. La negociación con la guerrilla, una acción más abierta frente a las organizaciones sindicales, iniciativas como el Plan Nacional de Alfabetización y una política internacional multilateral fueron los signos del cambio relativo. De todos modos, eso fue insuficiente para revertir la tendencia hacia la crisis y construir un frente político en torno a un programa nacional.

La ortodoxa gestión de la crisis fiscal condujo al gobierno a insistir en una política económica de ajuste, esta vez, bajo un esquema gradualista. El Plan contemplaba minidevaluaciones permanentes y macrodevaluaciones ocasionales, mayor liberalización de las tasas de interés y progresiva eliminación de créditos preferenciales, reajustes mensuales de los precios de combustibles, eliminación de los subsidios y limitados incrementos salariales (Báez, 1995). Desde la perspectiva jurídica, se dio paso, además, a reformas que apuntalaban la agenda neoliberal: Ley de Régimen Tributario, Ley de Reforma Arancelaria, Ley de Operación de la Maquila, Ley de Flexibilización Laboral, entre las más importantes.

En este marco, el régimen tuvo pocos logros en términos de estabilidad económica. La difícil situación fiscal, acelerada a causa de la reprogramación de la deuda negociada por el gobierno anterior, y el efecto especulativo del esquema gradualista limitaron la capacidad del Estado para responder a las demandas acumuladas durante casi una década de una población de menguado poder adquisitivo. De hecho, entre 1988 y 1992, la inflación promedio fue de 50% y, hacia 1992, superó el 60% (Barrera, 2001).

Las políticas de ajuste ejecutadas entre 1982 y 1990 han sido calificadas como un «tortuoso camino» hacia la estabilidad económica, dado un

patrón de reformas en el cual, con frecuencia, los cambios se realizaron exitosamente, pero, de forma simultánea, fueron alterados o eliminados en respuesta a una variedad de presiones políticas y económicas y, en ciertos casos, debido a choques externos o catástrofes naturales. Mientras ciertas élites iniciaban cambios, otros grupos de presión y fuertes sectores económicos, partidos políticos y, en menor medida, las protestas populares buscaban deshacerlos (Thoumi y Grindle, 1992).

Los difíciles problemas de instrumentación y sostenibilidad de las políticas de ajuste de la década de los ochenta del siglo pasado se agudizaron en la década siguiente. Aun así, gracias al dominio de las instituciones de Bretton Woods –y con el sustento del Consenso de Washington–, durante la última década del siglo XX, se profundizaron el ajuste y la estabilización como objetivos prioritarios de la reactivación económica. Como ya había sucedido durante los años cuarenta y cincuenta, se destacó la importancia del crecimiento. Ahora estaba basado en el sector extractivo. La estabilización macroeconómica devino en el factor clave, y los diferentes programas de ajuste se validaron con el argumento de que era necesario «poner la casa en orden».

Durante el intento más coherente de avanzar en la agenda de reformas estructurales, entre 1992 y 1995, se aplicó un programa de estabilización que trató de romper las expectativas inflacionarias, eliminar el déficit fiscal, atraer inversión extranjera y reducir el tamaño del Estado. Tal agenda hacía parte de la carta de intención negociada con el FMI para dar paso a la renegociación de la deuda externa ecuatoriana, que ascendía a cerca de 14.000 millones de dólares.

Al inicio de este lapso, se decidió salir de la OPEP, liberalizar la venta de divisas de los exportadores y promulgar una Ley de Modernización que impulsara el proceso de privatización de las empresas estatales. El gobierno hizo explícitos sus objetivos de colocar al país, definitivamente, en la senda de la modernización neoliberal. Al mismo tiempo, limitó su margen de maniobra política y lesionó su legitimidad social.

El programa aplicado en esta etapa –el único que se mantuvo durante dos ejercicios fiscales– se basó en el ajuste presupuestario para romper la inercia

inflacionaria, en la recuperación de reservas monetarias internacionales y en la reducción de la volatilidad cambiaria. El tipo de cambio que, tras una devaluación desproporcionada, se determinó en una tasa fija, debía operar como ancla de la inflación, para cumplir la disciplina fiscal. Se estableció en 2000 sucres por dólar. El mecanismo fue similar al empleado en México. La convertibilidad argentina (2001) también puede ser vista como un caso de ancla nominal.

No es mera coincidencia semántica que este programa se haya denominado Plan Macroeconómico de Estabilización (Banco Central del Ecuador, 1992). Era evidente que no se trataba de un régimen reactivador o distributivo. Problemas estructurales, como la (re)distribución del ingreso, jamás se consideraron en la agenda pública y, si experimentaron algún efecto positivo, fue más bien como subproducto de la relativa estabilidad de precios.

Luego del primer «paquete» de septiembre de 1992, se expidieron nuevas normas sobre inversión extranjera y sobre contratos de transferencia de tecnología, marcas, patentes y regalías. La zona de libre comercio con Colombia y Bolivia se amplió a Venezuela. Se inició la modernización y apertura del sistema financiero; se expidió la Ley de Mercado de Valores y se crearon las unidades de valor constante para impulsar el ahorro a largo plazo; se promulgó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Iniciativa Privada y se inició el proceso de desinversión en la Corporación Financiera Nacional, Banco del Estado, Banco Nacional de Fomento y Banco Ecuatoriano de la Vivienda. También se reformó la Ley de Hidrocarburos.

Mientras la crisis mexicana y el «efecto tequila» esparcían sus consecuencias a lo largo de la región y del globo, en 1994 se aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que liberalizó los negocios bancarios. La capacidad de control de la Superintendencia de Bancos fue abandonada al arbitrio de la asociación bancaria privada, se formalizaron los «grupos financieros» y se permitieron créditos vinculados hasta en 60% del patrimonio técnico de los otorgantes. En años posteriores, las consecuencias de tales medidas «desregulacionistas» serían fatales para el país.

Sin embargo, y a pesar de la afinidad ideológica con los partidos fuertes del Congreso Nacional, el gobierno nunca pudo organizar una sólida mayoría. Por el contrario, la negociación parlamentaria con el Partido Social Cristiano abrió el camino para el desgaste del conjunto del sistema político. La respuesta social también fue relevante. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y los sindicatos públicos promovieron intensas movilizaciones. La CONAIE articuló la protesta contra las medidas con una campaña de conmemoración de los 500 años de resistencia indígena y popular.

El peso adquirido por el movimiento indígena reconfiguró las representaciones del campo popular. Frente a un ya débil sindicalismo, la CONAIE surgió vigorosa y con un proyecto político. Las principales líneas de conflictividad con el gobierno aludían a la lucha por la garantía y extensión de la seguridad social, especialmente para los campesinos, y al rechazo a las privatizaciones y al incremento de los costos de recursos estratégicos para la población –gas, gasolina y electricidad–. El enfrentamiento más fuerte con el gobierno ocurrió en 1994, a propósito de la expedición de una ley agraria regresiva, que suponía, entre otros, un punto final al proceso de reforma ejecutado a medias desde los setenta. Las movilizaciones en la Sierra fueron contundentes y forzaron a una negociación en la que participó el propio presidente de la República con la mediación de la Iglesia Católica.

Los resultados de la política económica reflejaban que, hasta 1994, la inflación se había reducido a 25,4%, los saldos fiscales tuvieron superávit de 1,2 puntos del PIB y el país logró una fuerte posición externa, pues las reservas superaron los 1700 millones de dólares. Incluso el crecimiento económico parecía recuperarse (Araujo, 1999). En ese escenario, el régimen buscó avanzar en algunas reformas estructurales pospuestas desde hacía tiempo. Se expidieron leyes para flexibilizar el mercado de valores, restringir el gasto público y facilitar la inversión extranjera en el sector petrolero, por medio de la desregulación de los precios de los combustibles. La estabilización económica estuvo acompañada, además, por una sinuosa y parcial desinversión pública. Se privatizaron diez empresas

estatales por un monto de 168 millones de dólares (Nazmi, 2001).

La poca consistencia de los acuerdos políticos del gobierno dificultó la viabilidad de estos propósitos. La pugna entre los principales poderes del Estado marcó entonces el *tempo* de las reformas. El Partido Social Cristiano, del que provenían los principales cuadros del régimen que gobernaba, nunca sostuvo plenamente la agenda económica del gobierno. Las disputas entre facciones se multiplicaron. La conflictividad política del país no resultaba directamente ni de la protesta social ni de la presencia de partidos antirreforma. Era la disputa entre los grupos de poder económico en torno a las modalidades y beneficiarios de la reforma la que generaba mayor turbulencia. Buena parte de las privatizaciones fijadas desde el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), en áreas como telecomunicaciones o electricidad, no se concretaron, precisamente, en medio de tales disputas.

En enero de 1995, el Ecuador se enfrentó al Perú en una guerra no declarada, que se prolongó por más de un mes. A pesar de los costos económicos, la conflictividad política se redujo drásticamente, y el gobierno, que padecía una crisis de legitimidad, vio reflotar su imagen. Este conflicto tuvo un alto impacto en la economía nacional. Ese año se presentaba crítico debido a un nuevo y más largo período de racionamientos de la energía eléctrica. El gobierno propuso un nuevo paquete de medidas económicas, que incluía la elevación de las tarifas de los servicios públicos, a fin de cerrar el déficit fiscal producto de la guerra. La tregua social bajo el lema de la unidad nacional duró poco: la declaratoria de una huelga nacional fue inmediata. Se convocó, además, a la Primera Convención Nacional Unitaria de Trabajadores, Indígenas, Campesinos y Estudiantes, con miras a articular una respuesta a las medidas económicas adoptadas.

En medio de la intensificación de la protesta social, al finalizar 1995, el gobierno convocó a un plebiscito. Si bien el Ejecutivo puso a consideración once preguntas, «el contenido básico de la confrontación giró en torno a la reforma del sistema de seguridad social y a la desregulación laboral en el sector público» (Ibarra, 1996:19). A pesar de una fuerte campaña oficial

y del apoyo de los medios de comunicación, 58% de los votantes rechazó las reformas y provocó la derrota política de la agenda neoliberal. Al fracaso político en las urnas, se sumaron las denuncias de corrupción del cerebro económico del régimen, quien, luego de un juicio político alimentado por los conflictos entre las oligarquías nacionales, se fugó del país. De esta manera, el proyecto neoconservador ecuatoriano perdió la mejor ocasión para cristalizar su proyecto de sociedad.

Los resultados económicos de 1995 y 1996 reflejaron la recaída que experimentó el país. El PIB creció apenas en tasas de 2% y 2,3% –en 1994 lo hizo en 4,35%–, y el déficit fiscal aumentó de 1,1% a 3%. La inflación subió a 25,5%, y las tasas de interés se mantuvieron en niveles elevados. La posición externa se mantuvo más estable, gracias a cierto crecimiento y diversificación de las exportaciones (Araujo, 1999).

El balance global del período refleja que, a pesar de una relativa convalecencia económica, los partidos de gobierno experimentaron un estrepitoso fracaso electoral, y el nivel de conflictividad social fue intenso. Tras el aparente consenso discursivo de «liberalizar–modernizar», el reordenamiento neoliberal dejaba ver intensas disputas entre élites por el control del Estado. A pesar de su discurso antiestatista, veían en él un factor determinante para activar dinámicas específicas de acumulación (Barrera, 2001). Dicha conflictividad profundizó la ilegitimidad del sistema político y el deterioro de la institucionalidad estatal, y condujo al fracaso relativo de las reformas.

Las dificultades que enfrentó el proceso de estabilización tuvieron otro efecto perverso: Petroecuador fue hundido en el mayor desfinanciamiento de su historia. Una serie de débitos a las cuentas de la empresa estatal, realizados por el Ministerio de Finanzas desde febrero de 1995, más cuentas impagadas por entrega de combustible a las Fuerzas Armadas y al Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL), dejaron ese año a la estatal petrolera con un déficit de cerca de 70 millones de dólares.

En 1996, los campos petroleros amazónicos carecieron de mantenimiento preventivo, de equipos y repuestos. Los trabajos de reacondicionamiento

de los pozos demoraban más de lo previsto, se adjudicaban contratos sin el concurso respectivo, los trámites internos de Petroecuador demoraban meses, buena parte del personal renunció para emplearse en las empresas privadas y no había capacitación.

Todo esto, sumado a la inestabilidad gerencial, colocó a Petroecuador en una situación de debilidad extrema de la que no se ha recuperado. A partir de entonces, las decisiones de inversión de la petrolera estatal pasaron a depender de los requerimientos de corto plazo, impuestos por el Ministerio de Finanzas, y no de la necesidad de impulsar la extracción de petróleo, objetivo de largo plazo de segundo orden desde la visión del ciclo político. En la segunda mitad de los noventa, las empresas transnacionales tomaron la delantera frente a la estatal petrolera. Así, durante todo el ciclo neoliberal, los intereses nacionales se colocaron por detrás de una constelación de intereses, locales y transnacionales, de tipo particular.

Aunque, en teoría, en la primera fase del ajuste económico se debieron eliminar las distorsiones de mercado, que proporcionaban señales incorrectas para los inversionistas locales e internacionales, esto, simplemente no sucedió. Al menos no con la suficiente fuerza como para producir el círculo virtuoso de crecimiento sostenido, esperado por la óptica neoliberal.

#### d. La fase difícil del neoliberalismo: de la crisis financiera al ancla nominal extrema

Entre 1997 y 2000, se sucedieron cinco gobiernos; dos presidentes fueron destituidos y huyeron del país para eludir juicios por corrupción. La crisis política, la protesta social y los conflictos entre las élites acarrearon la más profunda crisis socioeconómica del país. Su desenlace fue una apresurada automutilación de la política monetaria, basada en la dolarización de la economía.

El paso del populismo bucaramista por el gobierno (1996-97), si bien puso en evidencia las dificultades de los tradicionales grupos de poder para asegurar su hegemonía, no implicó un efectivo distanciamiento de la agenda económica dominante. Su plan de acción contempló un conjunto bastante amplio de reformas económicas, cuyo núcleo era el establecimiento de un sistema

monetario de convertibilidad inspirado en la propuesta argentina.<sup>10</sup> Asimismo, el plan de acción incluyó una serie de medidas que insistían en la supresión de subsidios fiscales y en la elevación de precios, así como un programa agresivo de privatizaciones, reformas a la seguridad social y al sector petrolero.

A pesar de que esta agenda tranquilizaba los ánimos empresariales y de los organismos internacionales, abrió simultáneamente dos frentes de disputa política. Por un lado, con los tradicionales grupos de poder económico, puesto que el agresivo plan de privatizaciones podía impactar directamente en sus estrategias de acumulación, habida cuenta de que el gobierno se apoyaba en nuevos grupos económicos, ligados al comercio y marginados del cerrado círculo de la tradicional oligarquía guayaquileña. Por el otro, con las organizaciones indígenas y sociales «antiajuste» que se habían fortalecido en los últimos años.

En estas condiciones, el desgaste del régimen fue vertiginoso. Se manejaron de forma autoritaria las relaciones políticas con múltiples sectores, se trató de debilitar las finanzas de grupos económicos cercanos al Partido Social Cristiano, y no se puso límites a la evidente corrupción de altos funcionarios, acusados, además, de ineficiencia en su gestión. Todo ello aisló políticamente al régimen en menos de seis meses y desató una nueva ola de movilizaciones sociales que, en febrero de 1997, condujeron a la caída del gobierno.

Luego de esto, el ascenso al poder del gobierno demócrata-cristiano estuvo signado por el conflicto social y político y la debacle económica. El fenómeno de El Niño, la irresponsabilidad de las autoridades de control bancario, los efectos de la desregulación financiera, el desgobierno y la corrupción condujeron al país a una crisis sin precedentes. Presionado por los principales partidos

políticos, en diciembre de 1998, el gobierno garantizó ilimitadamente los depósitos en el sistema financiero.<sup>11</sup> La flamante autonomía del Banco Central del Ecuador saltó en pedazos frente a los intereses de los sectores bancarios ligados a la oligarquía costeña. La emisión monetaria se desbocó, lo que no impidió la quiebra de la mitad de los bancos comerciales. En julio de 1999, se bloquearon los flujos internacionales de capital y, al final del año, el Producto Interno Bruto (PIB) había caído más de 7%. El escenario para implantar la dolarización estaba listo.

Desde 1999, se percibía que los dos problemas fundamentales de la coyuntura económica eran la fragilidad sistémica del sector financiero y la debilidad fiscal. Las autoridades económicas del gobierno no pusieron límites a la ayuda para los bancos en problemas.<sup>12</sup> Los desembolsos recibidos por préstamos de liquidez y subordinados entre diciembre de 1998 y diciembre de 1999 superaron los 5000 millones de dólares (Villalva, 2002).

Para procesar el «salvataje bancario», desde el Estado se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), cuyo fin era administrar a los bancos que quebraron por el uso indebido de los depósitos de la ciudadanía. Con la AGD emergió a la luz pública un complejo engranaje de gestión bancaria «ilegal», sustentado en una política de créditos, sin ningún tipo de respaldo financiero, a empresas pertenecientes a los mismos grupos económicos propietarios de las entidades bancarias, carteras vencidas y otros procedimientos de gestión reñidos con la ley. La laxitud de las normas y la incapacidad y complicidad de las autoridades de control financiero degeneraron en la extensión de la crisis a un número cada vez mayor de instituciones. En la práctica, la intervención estatal no pudo evitar la quiebra del sector y sirvió, más bien, para socializar las pérdidas privadas a través de impuestos, inflación y pérdida de la moneda nacional.

<sup>10</sup> Política monetaria que «vincula indisolublemente, mediante cambios legales, la oferta monetaria con la disponibilidad de las divisas en la reserva monetaria internacional, estableciendo la paridad correspondiente (por lo general uno a uno) entre la nueva moneda nacional y la moneda norteamericana; se establecería en conclusión, un sistema bimonetario en el país» (Romero, 1999).

<sup>11</sup> En el Congreso Nacional, mientras tanto, el PSC –socio parlamentario de Mahuad– consiguió eliminar el derecho de la AGD para intervenir en los bienes y las empresas vinculadas a los banqueros e impidió que se otorgara la inmunidad a las autoridades de control para enjuiciar a los banqueros que hubieren violado la ley (Revista Vistazo No. 779, febrero de 2000).

<sup>12</sup> En esta misma línea, se habían conducido los diferentes gobiernos desde inicios de la década de los noventa: en 1996, por ejemplo, se gastaron miles de millones de sucre para tratar de salvar al Banco Continental, cuyos propietarios volaron al exilio en Miami (Ecuador DEBATE, No. 47, agosto de 1999).

En marzo de 1999, la crisis llegó a su punto máximo: se decretó un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos de los ahorristas. El Banco Central, por su parte, continuó su política de intensa emisión monetaria para evitar el desmoronamiento del sistema financiero. El aparato estatal se constituyó, así, en el eje de la recuperación de los sectores financieros quebrados.

El gobierno asumió que la reducción generalizada del ritmo de actividad, la paralización de la inversión, el cierre total o parcial de empresas y el crecimiento del desempleo podían ser manejados como males menores.<sup>13</sup> Una vez más, se priorizó la estabilización del sector bancario frente a las actividades productivas. El poder de los grupos económicos ligados a la banca influyó directamente en la orientación de la agenda pública. Luego de 20 años de desenvolvimiento, las instituciones democráticas no eran suficientemente maduras para evitar que el poder económico operara y se expresa como poder político, sin mediación alguna.

Los esfuerzos del Estado por asistir a la banca, pese a su situación fiscal deficitaria, significaron, para los últimos cuatro años, 164,6 millones de dólares en 1995; 89 millones, en 1996; 292,5 millones, en 1997; y 130,7 millones, en 1998. Como consecuencia de ello, a finales de 1999, el crecimiento anual de la emisión monetaria se ubicó en 152%, la inflación anual llegó a 67,2%, el déficit se mantuvo en 100,3 millones de dólares y la moneda nacional, de julio de 1998 a noviembre de 1999, experimentó una devaluación superior a 250%, al pasar de 5400 sucres a 20.000 sucres por dólar. Para el año 2000, la inflación anual se disparó hacia el 100% y, la cotización de la moneda, fijada por el gobierno para entrar en el proceso de «dolarización», alcanzó 25.000 sucres por dólar. Poco tiempo después, el Estado pasó a administrar aproximadamente 59% de los activos, 60% de los

pasivos y más de 70% del patrimonio del sistema financiero. (Acosta, 2000: 14; Banco Central del Ecuador, 2002: 43).

De esta manera, si la década de 1980 fue caracterizada como «perdida» para casi toda América Latina, para Ecuador, la de 1990 arroja datos con el mismo balance desolador. El promedio de la tasa de crecimiento anual per cápita fue nulo para toda la década. La enorme vulnerabilidad del país y el debilitamiento de su capacidad productiva se constatan al ver que «la producción económica por habitante, en 1999, cayó a niveles semejantes a los de hace 23 años» (SIISE 3.0, 2001).

En este escenario, el gobierno anunció el *default* de su deuda Brady, grave decisión que se sumó a la continua postergación de la firma de la carta de intención con el FMI y a la incesante emisión monetaria.<sup>14</sup> Esto configuró un escenario de desconfianza total de los agentes económicos, la incubación acelerada de las condiciones para una macrodevaluación y la total pérdida de respaldo político del gobierno.

El año 2000 inició con una situación económica incontrolable y con un gobierno ilegítimo. La fórmula de la dolarización emergió, en esta coyuntura, más como una suerte de boya política de la cabeza del Ejecutivo que como resultado de algún tipo de solución técnica contra la crisis. Al punto que, pocos días antes de anunciar la dolarización, el propio presidente calificó su medida «como un salto al vacío». Sin embargo, en momentos en los que la estabilidad del régimen corría peligro, y aun en contra de la opinión de muchos funcionarios y técnicos del Banco Central del Ecuador, el Ejecutivo saltó al vacío.<sup>15</sup> El acto fue ratificado al poco tiempo por su sucesor. Este episodio condensa algunas señales de la gestión política de las reformas neoliberales a lo largo de la década.

<sup>13</sup> En 1999, se cerraron 2500 empresas (no solo pequeñas y medianas sino incluso aquellos sectores modernos y dinámicos como los bananeros, los camarones y las empresas pesqueras), según la Superintendencia de Compañías. Del mismo modo, la desocupación abierta, referida al sector formal de la economía, habría pasado de 9,2% en marzo de 1998 a 17% hasta julio de 1999 (Romero, 1999).

<sup>14</sup> Según la Revista Económica Gestión (No. 67, enero de 2000), la tasa de crecimiento anual de la emisión monetaria, en el 2000, fue de 152%, superior a la de noviembre de 1999, 143 %, a pesar de que las autoridades habían ofrecido al FMI que sería menor a 110%.

<sup>15</sup> Alberto Acosta recoge la situación de desconcierto en la Presidencia con respecto a la dolarización: «El propio Ministro de Finanzas de Mahuad reconoció en una entrevista publicada en la Folha de São Paulo (17.1.2000), que la ‘dolarización es un acto de desesperación’ [...]. CORDES [Corporación de Estudios para el Desarrollo], organismo presidido por Osvaldo Hurtado, ex presidente y coideario de Mahuad, afirma que se trató de una ‘movida política y sin preparación técnica’» (Acosta 2000).

Las instituciones estatales radicalizaron su funcionamiento como una maquinaria de transferencia de recursos públicos hacia élites privadas, gracias a los nexos estables, regulares e institucionalizados entre determinadas entidades clave del Estado, la clase política y ciertos poderosos grupos económicos y financieros (Andrade, 1999). Se trata de acuerdos «oligárquico-mafiosos» con altos niveles de organicidad, que han ocasionado que el Estado y el conjunto de la población asuman los costos de las recurrentes crisis (Ramírez F., 2000).

La contradicción ha sido siempre clara. Si, por un lado, se disminuía el presupuesto para el sector social y se focalizaba su acción para disminuir el déficit fiscal, por otro, existía un apoyo sistemático hacia el sector privado, lo que producía un efecto perverso al incrementar el déficit fiscal; es decir, el efecto contrario a los postulados económicos neoclásicos. En el Ecuador, los desequilibrios del sector privado y sus requerimientos de recursos han explicado el déficit y el endeudamiento del sector público y, por tanto, la necesidad de desplegar continuas medidas de ajuste fiscal (Izurieta, 2000).

Tales procedimientos se han desarrollado en medio de bajos niveles de control político sobre las instituciones gubernamentales. La secuencia decisional de las reformas ha operado por medio de la primacía de estrechos círculos de funcionarios –ministro de Finanzas– y tecnócratas –Junta Monetaria y Banco Central–. En el Ecuador, este fenómeno se ha complicado debido a la existencia de un sistema multipartidista extremadamente débil, fragmentado y poco proclive a la formación de alianzas de gobierno. Más aun, la participación social en dicho contexto gubernamental no podía jamás prosperar.

En este marco, se entienden los factores de transmisión de la desigualdad en el país. Los imperativos de la política económica, al priorizar la estabilidad por medio del ajuste fiscal, convirtieron a la política social no solo en subsidiaria y asistencial, sino en insustancial para la (re)distribución de la riqueza. La desigualdad se explica así en torno

a los bajos recursos destinados a la inversión social, a los recortes del gasto producidos en el segundo lustro de la década para disminuir la carga fiscal y a la poca eficiencia de la focalización de los programas sociales de emergencia que, en ningún momento, promovieron la movilidad social. Como resultado, la «nueva» política social tuvo escaso impacto sobre la pobreza y el bienestar de la población (Vos, et. al. 2000; y Ramírez R., 2002).

Se produjo un sistemático bloqueo del ejercicio de los derechos sociales, agudizado por viejas y nuevas marginaciones y exclusiones, fruto del empobrecimiento y la falta de oportunidades. Tal pérdida de los derechos sociales ha sido una amenaza para la vigencia de los derechos civiles y políticos y, por tanto, para las posibilidades reales de participación ciudadana, incluidos los pobres, en el proceso decisional del sistema democrático (Ramírez R., 2004).

La dolarización de la economía generó, en cualquier caso, un efecto político de rearticulación de los sectores empresariales, financieros y, en general, de los partidos de centroderecha y de derecha en torno a la propuesta presidencial.<sup>16</sup> Aun así, una nueva movilización indígena ya se había activado con la convocatoria a los denominados Parlamentos del Pueblo en cada provincia del país. La dirigencia indígena mantuvo reuniones con el alto mando militar, en las que se plantearon la disolución y revocatoria del mandato a los tres poderes del Estado. Los indígenas marcharon a la capital de la República y, en la mañana del 21 de enero de 2000, oficiales y tropa del Ejército ingresaron al Congreso Nacional. El derrocamiento presidencial se consumó en horas de la noche, gracias al retiro del apoyo de las clases dominantes al presidente y al papel arbitral de las Fuerzas Armadas.

El nuevo gobierno, sin partido en el Congreso Nacional y en medio de la reactivación de la protesta social liderada por el movimiento indígena, buscó estabilizar en el corto plazo la economía, al mantener la dolarización y la promoción de la inversión extranjera en el sector petrolero. El resto de problemas sociales y económicos no merecieron ningún programa considerable. La debilidad política

<sup>16</sup> A dos días de anunciada la dolarización, la imagen de Mahuad mejoró. Además, el PSC, el PRE y la DP, partido de gobierno, anunciaron el apoyo legislativo a la propuesta, con lo cual su viabilidad política estaba asegurada. Las cámaras de empresarios y pequeños industriales también aprobaron la medida (Revista Gestión, No. 67; Revista Vistazo, No. 667).

bloqueó ciertas propuestas de privatización que quedaron arrinconadas, a la espera del cambio de mando.

La dolarización no impidió el desarrollo de la corrupción. Pero sus primeras señales no fueron del todo negativas gracias a un favorable contexto de precios del petróleo al alza; al recurrente envío de remesas por parte de los trabajadores ecuatorianos emigrados hacia países industrializados debido a la quiebra bancaria –dichas remesas se convirtieron en la segunda fuente de divisas del país después de las exportaciones de petróleo–; y a la construcción del nuevo Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), iniciada en 2001, con un volumen de financiamiento que constituyó la inversión extranjera más voluminosa en el Ecuador desde los años setenta (Larrea, 2002). El tipo de cambio con que se adoptó la dolarización permitió, además, precios relativos excepcionalmente favorables para las exportaciones en 2000, cuando el tipo de cambio real llegó a niveles sin precedentes.

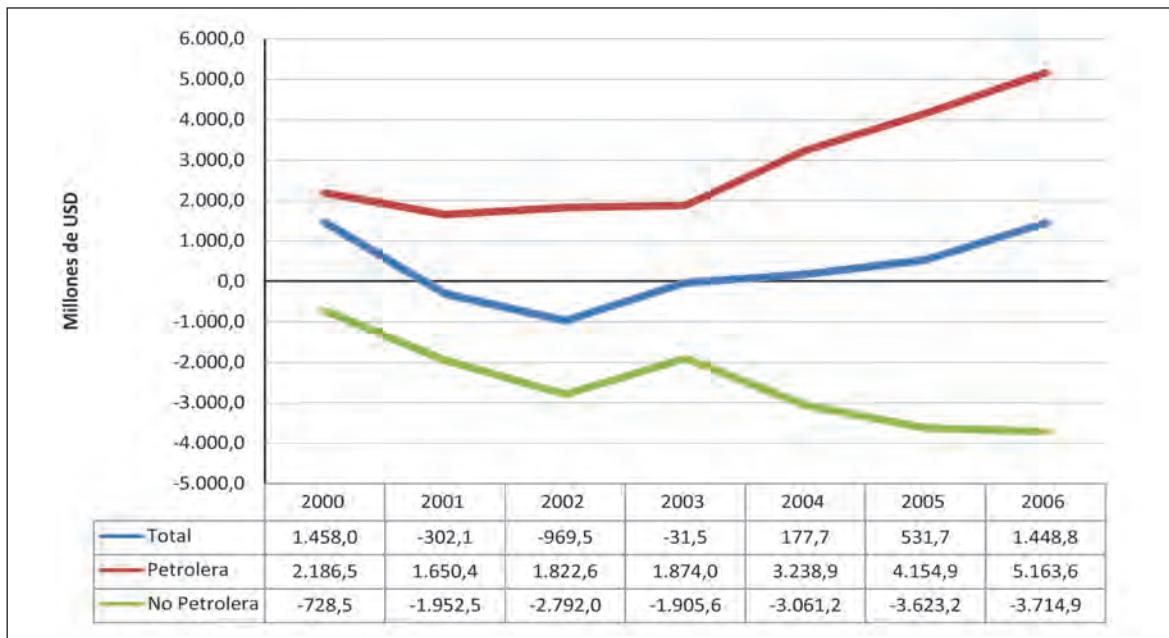
Como consecuencia de los desequilibrios en los precios relativos al momento de la dolarización, de la capacidad de los oligopolios y otros agentes económicos para elevar los precios y de la parcial reducción de algunos subsidios, el país mantuvo altas tasas de inflación, a pesar de la eliminación

de la emisión monetaria. Su persistencia y magnitud no sólo eliminó las ventajas temporales, alcanzadas por el sector externo en el tipo de cambio real en los meses posteriores a la dolarización, sino que revirtió la situación y afectó gravemente a la competitividad internacional del país.

El índice de tipo de cambio real se apreció desde 2000. Disminuyó de 147,3 a 92,8 en 2002 y a 91,3 en 2003. El deterioro del tipo de cambio real colocó en desventaja a la economía nacional frente a sus principales socios comerciales y limitó la capacidad de diversificación de las exportaciones no petroleras. La tendencia se modificó ligeramente desde 2004, debido a la devaluación del dólar: alcanzó un índice de 98,4 en 2006.

La progresiva pérdida de competitividad de la producción local aparece como el «talón de Aquiles» de la dolarización. El deterioro de la balanza comercial era evidente: varió de un superávit de 1.458 millones de dólares en 2000 a un déficit de 302 millones en 2001, 969 millones en 2002 y 31 millones en 2003. Los resultados posteriores de la balanza comercial respondieron principalmente al alza de los precios del petróleo. Se registraron saldos positivos desde 2004 (177 millones de dólares en 2004, 531 millones en 2005 y 1.448 millones en 2006).

**Gráfico 4.2: Evolución de la balanza comercial 2000 – 2006**



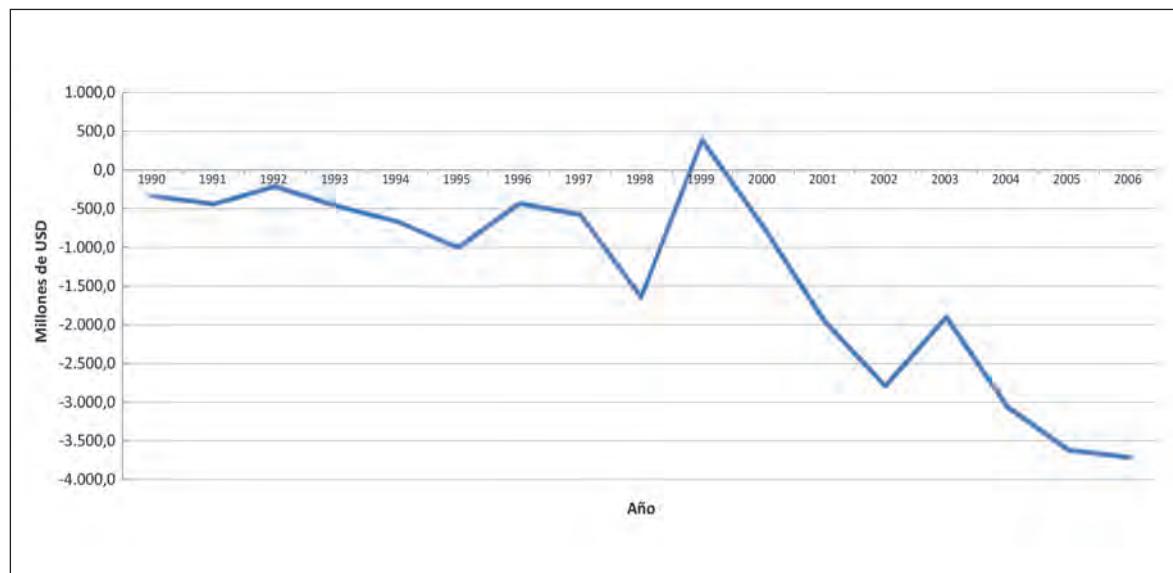
Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: SENPLADES.

Sin embargo, la balanza comercial no petrolera ha registrado un déficit constante desde el primer año de la dolarización. En 2000, el déficit llegaba a

728 millones de dólares y, en 2006, a 3714 millones de dólares. Es evidente, entonces, que la dolarización no ha dinamizado las exportaciones.

**Gráfico 4.3: Evolución de la balanza comercial no petrolera 1990 - 2006**



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: SENPLADES.

Sin posibilidad de emisión monetaria, las exportaciones constituyen la principal fuente de aprovisionamiento de monedas, incluso para las transacciones locales. En un contexto de apertura comercial, la dolarización impide reaccionar y hacer uso de instrumentos que sí poseen las economías vecinas ante la pérdida de competitividad de los productores locales. Por lo demás, tal y como fue conducido, este proceso no dio lugar a la nivelación de las tasas de interés internas con las externas ni garantizó el acceso a los mercados financieros internacionales.

En medio de un proceso de descapitalización y de la baja eficiencia institucional de la estatal petrolera, la dependencia del precio del petróleo abrió un amplio margen de incertidumbre sobre las bondades de la dolarización para dinamizar la economía ecuatoriana.

Además, en el ciclo político posterior a su promulgación, emergieron dos problemas que complicaban la sostenibilidad del esquema monetario. El primero, la regulación de la política fiscal establecida en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF),

promulgada en junio de 2002. Esta norma priorizaba el servicio de la deuda externa y su recompra, y limitaba el crecimiento del gasto primario, que incluye inversión social, al colocar un tope de 3,5% de crecimiento anual real. Las preasignaciones de ley reducían prácticamente a cero la posibilidad de ejercer una política discrecional anticíclica. Si la dolarización fue una camisa de fuerza para una política monetaria alienada por el salvataje bancario, la LOREYTF redujo al Ministerio de Economía y Finanzas al papel de cajero del gasto público. Oficio que ha ejercido con suficiente discrecionalidad para exacerbar la pugna distributiva o dar prioridad a los rubros de egreso de su preferencia.

El segundo problema era menos evidente, pero igual o más significativo: el ancla nominal extrema no había modificado la conducta de los agentes, pues los problemas distributivos seguían arbitrándose como cuando no se había perdido la relativa soberanía monetaria que procuraba un Banco Central emisor. Incluso existían nuevos aliados de riesgo ecológico. La necesidad de divisas que experimentaba el Estado incentivaba a los agentes privados o públicos a incurrir en un comportamiento que implicaba mayor explotación de

los recursos naturales, sin que necesariamente se consideren –o mejoren– las normas o estándares ambientales vigentes (Falconí y Jácome, 2002). Es más, esos agentes sentían un mayor respaldo del sector público, que parecía «autorizarles» una explotación más agresiva de los recursos naturales. La construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), cuyo trayecto pasa por distintas zonas ambientalmente sensibles –como la de Mindo–, es un claro ejemplo de esta tendencia.

Una tasa de crecimiento siempre menor a la propuesta por quienes sostuvieron la dolarización profundizó la desigualdad y la exclusión social, como lo comprueban las mediciones de pobreza, inequidad, salarios y empleo. Si en un primer momento de la dolarización estos indicadores se atenuaron parcialmente, las rigideces del esquema monetario advierten sobre las inciertas condiciones de las mayorías poblacionales.

Desarrollo y crecimiento no son sinónimos, pero se encuentran vinculados aunque no en forma tan mecánica, como considera la ortodoxia económica. Y la pregunta relevante, en la primera década del siglo XXI, es: ¿qué efectos puede tener en esos dos conceptos la pérdida de soberanía monetaria? Si la moneda fuera el velo que oculta la economía real, su sustitución, en el largo plazo, sería irrelevante; pero si, como sostienen otras corrientes de pensamiento, el dinero sí importa, crecimiento y desarrollo se verán afectados irremediablemente, para bien o para mal.

En el balance, la singular historia económica ecuatoriana de la última década tiene menos relación con el desarrollo y más con el fracaso del crecimiento. En el origen de este proceso, se encuentran las políticas de estabilización macroeconómica, que desembocaron en la dolarización unilateral, en enero de 2000, y en la continuidad en el tiempo de gran parte de los soportes de la dominación tradicional. Ello hizo que el Ecuador forme parte de la media década perdida que identifica la CEPAL entre 1997 y 2002 (CEPAL, 2004).

En el largo plazo, el resultado de la interacción de todos estos factores podría asimilarse al modelo propugnado a nivel global por el neoliberalismo,

aunque con evidentes disonancias. Este modelo, en una sociedad de constantes pugnas entre las facciones de su burguesía, adquiere una dinámica del todo original, que podría calificarse como «neoliberalismo criollo».

#### 4.1.5. La apertura comercial: ¿se democratizó la economía?<sup>17</sup>

El paso por el poder del Partido Sociedad Patriótica (2003-2005) –en alianza con Pachakutik, el brazo político del movimiento indígena– a pesar de sus ofertas electorales, no hizo sino continuar con la misma política económica de sus antecesores.

Avalado por la firma de los acuerdos con el FMI, el nuevo Presidente prosiguió con el uso de la política fiscal como único mecanismo de ajuste en una economía dolarizada. Además, decretó el alza de los precios de las gasolinas y de los servicios públicos. Su política exterior implicó un sospechoso alineamiento con los Estados Unidos en su agenda anti-narcóticos derivada del Plan Colombia. Este conjunto de opciones alejó al movimiento indígena de la alianza gubernamental que había llegado al poder con la promesa de superar el neoliberalismo. El distanciamiento de su oferta electoral y el progresivo autoritarismo y atropello a las instituciones democráticas, incidieron en la caída de ese régimen en abril 2005. Una vez más, potentes movilizaciones ciudadanas empujaron el cambio de mando.

Aunque muchos de los principales funcionarios del Partido Sociedad Patriótica fueron militares, ex militares y parientes de los principales dirigentes del partido, los puestos estratégicos en las instituciones claves para el mantenimiento de la agenda económica fueron ocupados por allegados a los tradicionales círculos bancarios y empresariales del país. Tal ha sido una de las principales estrategias que los grupos dominantes han empleado a lo largo de las dos últimas décadas con el fin de preservar sus espacios de poder y de control de la economía.

En efecto, además de parapetarse en partidos políticos de escasa vocación y poco funcionamiento democráticos, los grupos dominantes nunca se ausentaron de las instancias de decisión institucional que aseguraban cierta coherencia a la agenda económica de los gobiernos de turno en dirección

<sup>17</sup> Esta parte del documento está basada fundamentalmente en el trabajo de Andrade (2005).

al debilitamiento estatal, la desregulación económica y la protección de sus particulares intereses.

La promesa neoliberal de un crecimiento económico basado en la liberalización y la promoción de exportaciones resultaba atractiva y fácil de implementar. Sus efectos en términos de re-concentración de poder y recursos y, por tanto, en la recomposición y adaptación de los sectores dominantes a la globalización de la economía ecuatoriana, han sido particularmente visibles en tres niveles:

- Una nueva «fase de proletarización» del agro ecuatoriano, que ha alterado la composición de los sectores dominantes y ha modificado las relaciones entre dichos sectores y los trabajadores agrícolas. El caso más visible al respecto es el del sector de las floricultoras.

Si bien la promoción de las exportaciones no implicó una efectiva ampliación y diversificación de la estructura productiva del país, sí contribuyó al dinamismo de ciertos segmentos de las exportaciones privadas ecuatorianas, como la producción de camarones y flores.<sup>18</sup> Ello se produjo, sin embargo, en condiciones adversas para la absorción de empleo y en medio de una persistente concentración de los activos productivos.

El control de tierras ha sido un efecto de herencia histórica que incluye la concentración de la propiedad agrícola fértil, la existencia de un gran número de familias campesinas sin tierra, y la capacidad de los empresarios florícolas para captar capital por sus relaciones con los grupos financieros ecuatorianos y con los inversionistas extranjeros. La explotación laboral se reforzó con las políticas neoliberales, que desde inicios de los noventa, disminuyeron las oportunidades de los trabajadores para organizar sindicatos y consintieron formas

de empleo sumamente flexibles.<sup>19</sup> Las trabajadoras agrícolas fueron particularmente afectadas por este nuevo contexto laboral.

En suma, la nueva integración entre los sectores dominantes y el mercado internacional, por medio de la agro-exportación y la exportación de productos no tradicionales, ha implicado un mayor poder relativo de los grandes propietarios sobre el conjunto del mercado agrícola. Las tradicionales relaciones de dominación (hacienda-peón) se han debilitado, pero no han sido sustituidas por vínculos formales entre las comunidades campesinas y las empresas florícolas —ubicadas en los alrededores de las comunidades—, ni tampoco se encuentran mediadas por sindicatos.

- La internacionalización del sistema financiero ecuatoriano a partir de 1994 culminó en la quiebra masiva de bancos y otras entidades financieras en 1998-2000. La desregulación de las leyes de control financiero debilitó la capacidad del Estado para controlar las operaciones financieras que los grupos económicos podían realizar entre sí y con los bancos de los cuales eran accionistas mayoritarios.

Los grupos económicos emergentes —que habían prosperado gracias a su participación en la exportación de banano, camarón, flores, etc.,— también siguieron la estrategia de financiación de sus ganancias, fundando bancos, casas de valores, y otras organizaciones de intermediación con la esperanza de obtener ganancias rápidas. Las entidades financieras proliferaron y la economía en su conjunto —tanto del lado de la oferta como del de la demanda— se volvió altamente dependiente del sistema financiero y fue reacia a conectarse con el sector productivo de la economía.

<sup>18</sup> Entre 1990 y 1998, el valor FOB de las exportaciones de flores pasó de U.S.\$ 13'598.000 a U.S.\$ 161'962.000, es decir su valor se multiplicó por doce; en 1998 las exportaciones de flores eran el 5% de las exportaciones totales del país (Larrea, 2004; Korovkin, 2004, los autores citan estadísticas del Banco Central del Ecuador). El sector había generado hasta 1998, 36.000 empleos. En este período (1990-1998) el Ecuador pasó de ser un exportador marginal de flores frescas, a ser el tercer productor mundial (World Bank, 2004: 87).

<sup>19</sup> Las exportaciones bananeras también crecieron en el período en examen gracias a las condiciones creadas por la flexibilización laboral, entre otras razones.

Si bien fueron los sectores medios y populares los que salieron más perjudicados por el colapso económico, y la misma dolarización de la economía altera también las relaciones y composición interna de los sectores dominantes: a) los capitalistas prósperos que habían logrado organizar grupos económicos más pequeños fueron prácticamente barridos del escenario. b) Dos poderosas familias guayaquileñas y un grupo económico quiteño que controlaban viejos grupos económicos vieron drásticamente reducido su poder económico. Líderes del mayor grupo económico de la Costa, que sigue manejando varios medios de comunicación, huyeron a Miami y una parte de sus bienes –especialmente propiedades inmobiliarias y el banco más grande del país–, al finalizar el siglo pasado pasaron a manos del Estado. El líder de otro grupo financiero, de rancio antecedente cacaotero y dueño de la empresa distribuidora de energía eléctrica de Guayaquil, fue reducido a prisión. Un tercer grupo económico serrano, vinculado al tráfico petrolero, también recibió el castigo judicial. Y c) luego de la crisis financiera, y aún en medio de una intensa disputa por reubicarse dentro del mercado, los más grandes grupos económicos salieron relativamente ilesos e incluso se fortalecieron. Un nuevo ciclo de concentración de la riqueza se abrió a partir de entonces.

La «nueva» concentración económica está atravesada por factores de diferenciación basados en un reacomodo territorial de la influencia económica. Tres de los mayores grupos económicos sobrevivientes se encuentran ahora basados en la Sierra, dos de ellos se localizan en Quito. Uno incluye al mayor banco del país, las principales tarjetas de crédito, inversiones en floricultura, franquicias de servicios, medios de comunicación, etc. Y otro tiene intereses en negocios de importación y exportación, franquicias de servicios y la industria del entretenimiento y en la producción agropecuaria para consumo doméstico. Un tercer grupo con inversiones en compañías de aviación, comercialización de vehículos, el mercado inmobiliario, negocios de importación y exportación, y medios de comunicación,

está basado en Cuenca. En Guayaquil prospera el grupo económico más grande y más antiguo del país, aunque dividido en dos subgrupos que controlan negocios de exportación, importación y bienes inmobiliarios (Revista Gestión, 2004).

En una economía organizada en oligopólios, estos grupos constituyen el núcleo de los «nuevos sectores dominantes» y alrededor orbitan un conjunto de grupos menores en relación de dependencia. La dolarización y el pago de la abultada deuda externa son los mecanismos que han articulado económicamente las relaciones de dominación entre ese núcleo, su periferia y el resto de la sociedad ecuatoriana. Estos factores han incidido para que bajo el nuevo sistema monetario se haya completado la reconstitución del tradicional modelo de crecimiento por exportaciones del Ecuador.

- Transferencia del patrimonio y de los activos (descapitalización) al servicio de la deuda. Luego de la crisis bancaria y la dolarización del año 2000, la evidencia disponible indica que el factor clave en la recuperación ecuatoriana ha sido el nuevo boom petrolero. Al igual que en los setenta del siglo pasado, aunque en condiciones más desfavorables, la apertura de nuevos campos petroleros y la construcción del nuevo oleoducto han sido posibles por la asociación del Estado con compañías transnacionales extranjeras, en un contexto internacional de altos precios.

Pero a diferencia de lo que ocurrió en el primer boom petrolero, en la actualidad el Estado no ha invertido los recursos económicos en desarrollar una infraestructura industrial, sino en promover las exportaciones primarias privadas (caso floricultoras), en pagar la deuda externa y en financiar las importaciones. El empleo del pago de la deuda externa tiene que ver directamente con el fortalecimiento de algunos grupos económicos en el sector financiero. La renegociación de los pagos de los bonos Brady en bonos Global 2000 y el bajo precio de mercado de esos bonos, facilitaron a la «banca sobreviviente» la compra de

bonos de deuda, cuyo pago quedó automáticamente garantizado gracias a la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP).

Así, el pueblo ecuatoriano no solamente que no percibió ningún beneficio de los ingresos generados por el boom petróleo sino que, además, estuvo abocado a una mayor austeridad en el gasto público a fin de generar los excedentes financieros necesarios para pagar el servicio de la deuda pública.

La dolarización continúa influyendo en las estrategias económicas de los grupos dominantes en otro sentido: ha acentuado una estructura de demanda guiada por las preferencias de los consumidores con mayor poder adquisitivo, los cuales compran productos importados y servicios proporcionados en muchos casos por franquicias internacionales. En uno y otro caso, los grupos económicos mayores controlan, casi oligopólicamente, tanto la importación de bienes industrializados, su distribución –a través de cadenas de supermercados o mediante la instalación conjunta de servicios en «malls»– y, directamente, la propiedad local de las franquicias.

En suma, a pesar de que el camino hacia la plena dominación oligárquica ya no es tan despejado como lo fue hasta muy avanzado el siglo XX, en nuestros días los actores y grupos de poder antes descritos detentan un inmenso poder de veto fáctico sobre segmentos claves de las instituciones democráticas y las decisiones políticas que surgen del Estado Nacional.

Si los cambios en las relaciones de poder entre los sectores dominantes han afirmado, en gran medida, la primacía de los grupos económicos frente al Estado, ello no ha implicado que hayan sido capaces de asegurar su pleno control por la vía electoral, al menos no de forma estable, y menos aún que hayan podido impedir la emergencia de una serie de actores sociales y colectivos distantes de sus proyectos.

Los problemas de los sectores dominantes para asegurar la dominación política se incrementaron

con el fin de la fase fácil del ajuste estructural entre 1984 y 1996. Estos problemas crecieron en medio del desorden económico causado por la crisis financiera de 1997-2000 y de la temporal fisura de poder creada por la emergencia de un nuevo actor político: los sectores populares rurales organizados en el movimiento indígena.

Es evidente que el colapso económico de 1997-2000 no puso fin a la larga historia de un modelo de crecimiento extremadamente básico orientado hacia afuera, y que gran parte de los convencionales grupos económicos han salido beneficiados incluso de la crisis temporal del modelo. Esta adaptación no ha dejado de tener sus costos, las relaciones entre los sectores dominantes han cambiado, pero no lo suficiente como para comprometer en el largo plazo su reproducción.

A pesar de ello, y aunque los tecnócratas neoliberales han permanecido largamente en el control de las decisiones de política económica, los sectores dominantes no han logrado generar uno o varios partidos políticos capaces de transformar el dominio económico en dominio legítimo estable. Tampoco han conseguido integrar de manera permanente en el esquema de reproducción del modelo neoliberal a los liderazgos políticos y sociales de los sectores populares. Lo más que han alcanzado en este aspecto es constituir «partidos orgánicos» regionales que, por su propia dinámica interna –faccionalismo y particularismo–, tampoco han ofrecido una solución al problema de «dominar sin gobernar directamente» (Andrade, 2005).

Los problemas de construcción político-organizativa de los sectores dominantes, así como el aumento en el nivel de conflictividad entre sus diversas facciones, han abierto el contexto para la emergencia de nuevos actores sociales interesados en reorientar los destinos económicos y políticos del país. De la mano de los movimientos sociales –sobre todo del movimiento indígena– y otras organizaciones colectivas que resistieron a los avances de las políticas de ajuste estructural en los años 90, en el siglo XXI han surgido nuevos agentes colectivos, bajo la forma de asambleas, movimientos ciudadanos, redes y coaliciones sociales, que han debilitado más aún la legitimidad de los partidos políticos y han entrado en la disputa por la definitiva salida del ciclo neoliberal en el Ecuador.

Es en dicho momento político que se inscribe la viabilidad política de este Plan Nacional para el Buen Vivir

#### 4.1.6. Un balance global de la política neoliberal

El panorama descrito permite concluir que el modelo de crecimiento existente en el Ecuador, en los últimos 15 años, ha conducido a la simplificación de la producción nacional, por el predominio de aquellas ramas económicas que generan rentas por precios internacionales favorables, mientras que las posibles bases de una estructura productiva nacional y autónoma han sido barridas por un modelo de importaciones que beneficia a consumidores de altos ingresos y a empresarios especuladores.

La reprimarización de la economía, la escasa inversión productiva y el énfasis en la protección del capital financiero han impedido, en efecto, la reactivación de la estructura productiva nacional y su plena diversificación para un rendimiento más equilibrado de la economía.

Por lo demás, la competitividad centrada en la reducción de costos del trabajo y en la obtención de rentas extractivas a costa del deterioro de los ecosistemas, junto con la desregulación del mercado y la ineficacia de un sistema tributario que no permite obtener los impuestos del capital y de los contribuyentes de mayores ingresos, son factores avanzados por el neoliberalismo, que tuvieron graves consecuencias en el debilitamiento de

las funciones del Estado como garante de derechos, como productor de bienes públicos de calidad y como promotor eficiente de un desarrollo humano estable y soberano.

Esto ha redundado en la continuidad de determinadas relaciones de poder, en que las clases dominantes aparecen como las únicas beneficiarias de los escasos frutos del crecimiento económico. Su poder económico ha sido la base para su altísimo nivel de influencia política sobre las instituciones públicas.

Así, la fragilidad de las instituciones estatales y del aparato productivo se evidenció al final del siglo pasado, cuando no hubo capacidad para enfrentar adecuadamente factores adversos como el fenómeno de El Niño (1998) y la crisis bancaria (1999), que determinaron un incremento de la pobreza de 12,84%, entre 1995 y 1999, hasta alcanzar a 52,18% de la población del país (Cuadro 4.1).

La estabilidad nominal provista por la dolarización permitió que, seis años más tarde, en 2006, la pobreza y la pobreza extrema retornaran a niveles similares a los registrados hace una década. No obstante, dado el crecimiento poblacional y sabiendo que la tasa de fecundidad de los más pobres es más elevada que el resto de la población, se puede afirmar que, en los últimos 10 años, existe un mayor número de pobres en términos absolutos.

**Cuadro 4.1: Evolución de la pobreza y extrema pobreza de consumo, 1995 – 2006**  
–como porcentaje de la población–

Nivel Territorial	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema Pobreza						
<b>Región</b>								
Costa	36,07	9,06	46,44	16,30	52,85	15,98	40,10	10,85
Sierra	41,73	18,53	42,15	21,77	51,44	24,65	33,75	12,20
Amazonía	60,57	23,80	50,04	22,25	n.d.	n.d.	59,74	39,60
<b>Área</b>								
Campo	63,00	27,37	66,75	33,91	75,05	37,68	61,54	26,88
Ciudad	23,02	4,11	28,72	7,80	36,39	7,99	24,88	4,78
Nacional	39,34	13,80	44,75	18,70	52,18	20,30	38,28	12,86

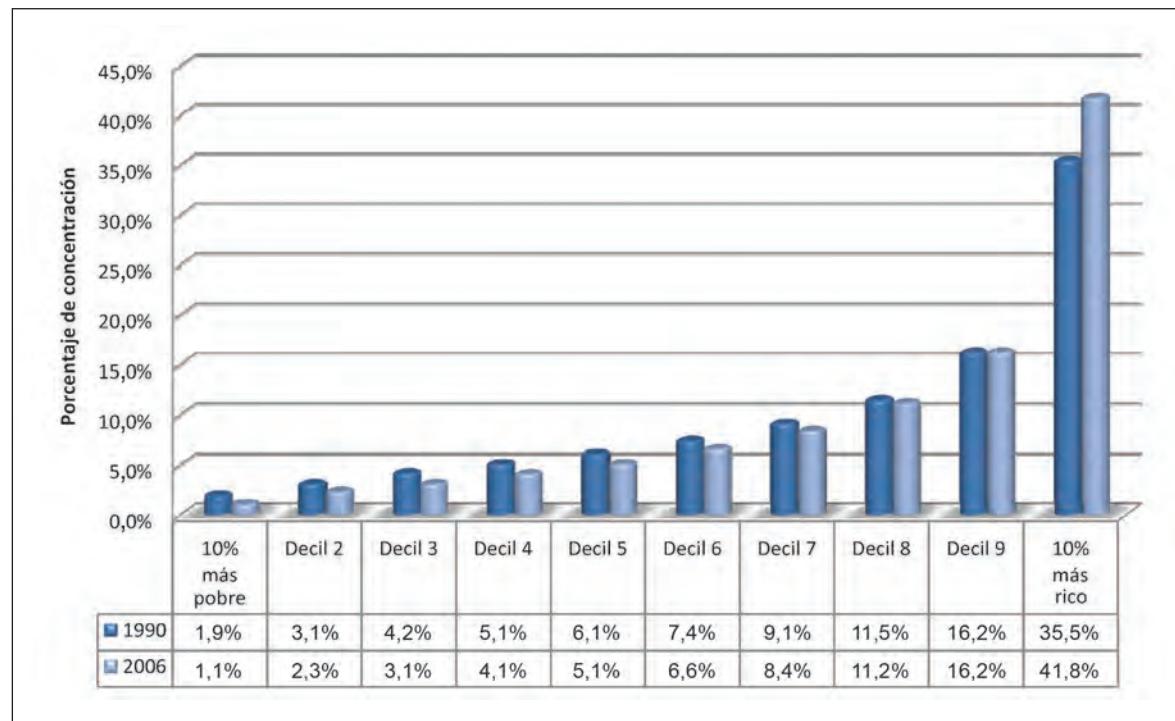
Fuente: SIISE-INEC, basado en INEC, ECV. Varios años.

Elaboración: SENPLADES.

Los problemas ocasionados por los desastres naturales, la crisis financiera o el cambio de moneda no han impactado en forma simétrica a la población. Según el SIEH-ENEMDU, entre 1990 y 2006, sólo los hogares pertenecientes a los estratos de ingresos más altos no vieron retroceder su ingreso per cápita, mientras que, sistemáticamente, los ocho primeros deciles de la población redujeron sus niveles de percepción de ingresos. En los 16 años considerados,

rados, el decil nueve mantuvo su participación del ingreso en 16,2%, mientras el decil más favorecido incrementó su participación de 35,5% a 41,8% (Gráfico 4.4). En el período mencionado, se puede observar un proceso de concentración del ingreso: mientras en 1990 el 10% más rico de la población ganaba 18,7 veces más que el 10% más pobre de la población, en 2006 el 10% más rico ganaba 38 veces más que el 10% más pobre (Ramírez R., 2007).

**Gráfico 4.4: Concentración del ingreso per cápita del hogar**



Fuente: SIEH-ENEMDU, 1990-2006.

Elaboración: SENPLADES.

Como se señaló previamente, en el período de liberalización el proceso de apertura de la economía ecuatoriana no generó un incremento de la demanda de la mano de obra poco calificada. Por el contrario, dio lugar a una mayor demanda de mano de obra de alta calificación. Dicho proceso provocó, a su vez, un aumento de la brecha salarial entre calificados y no calificados. Con ello, contribuyó adicionalmente al incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad antes descritos. Tal proceso no parece haber cambiado. No es simple coincidencia que hoy en día la escolaridad promedio de los trabajadores dedicados a las actividades exportadoras (el denominado sector transable) sea

casi 4 años mayor que la de los sectores dedicados a las satisfacciones propias del mercado interno (el denominado sector no transable de la economía).

La reducción de la pobreza de 52,18% a 38,28% entre 1999 y 2006 (Cuadro 4.1), no está asociada a transformaciones estructurales dirigidas a generar empleo y a reducir la desigualdad. Las políticas sociales «focalizadas» siguen viendo a la persona pobre como un «otro» que requiere asistencia, pero cuya inclusión social se abandona a la improbable reacción mecánica de un mercado, que, en realidad, conduce a los inversores hacia la asimilación de tecnologías expulsoras de mano de obra.

La evolución de la pobreza está vinculada, más bien, a los ciclos económicos, en especial a los precios internacionales del petróleo y al ingreso de remesas.

En consecuencia, el crecimiento, –entendido en un sentido abstracto<sup>20</sup>– y la estabilidad macroeconómica son condiciones necesarias, pero no suficientes para reducir la pobreza. Más aún, el crecimiento y la estabilidad macro no son valores en sí mismos, son instrumentos que deben articularse en beneficio, sobre todo, de los pobres, es decir, deben considerar al mismo tiempo mecanismos de inclusión social y productiva de los grupos más vulnerables del país.

El ingreso y el consumo de los hogares no han sido distribuidos de manera equitativa, lo que ha frenado el crecimiento de la demanda agregada y las posibilidades de expansión de la economía nacional. Pero, asimismo, la producción ha mostrado un proceso de concentración industrial que ha favorecido a las empresas formadoras de precios, –a costa de las empresas tomadoras de precios<sup>21</sup>; ha limitado las condiciones reales de competencia; obstaculizado prácticas de mercado transparentes y frenado la expansión de la demanda de empleo formal, bien remunerado e incluyente. La concentración industrial en el Ecuador, medida por el coeficiente de Gini, demuestra la desigual estructura de la industria nacional y constata que la producción industrial ha sido abarcada por pocas empresas (Cuadro 4.2).

**Cuadro 4.2: Concentración industrial 2005\*: coeficiente de Gini\*\***

Descripción	Bebidas(1)	Lácteos(2)	Comercio(3)	Hoteles(4)	Construcción(5)
Ventas	0,9651	0,9507	0,9411	0,8828	0,8015
Activos	0,9519	0,9434	0,9412	0,9211	0,8948

\* Ramas elegidas al azar.

\*\* El coeficiente de Gini del consumo es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del consumo per cápita de los hogares, que varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa.

(1) Treinta y una empresas, de las cuales siete no reportaron ventas.

(2) Noventa y siete empresas, de las cuales 46 no reportaron ventas.

(3) Ochenta empresas, de las cuales 18 no reportaron ventas.

(4) Cien primeras empresas por ventas.

(5) Cien primeras empresas por ventas.

Fuente: Producto Indicador, 2005.

Elaboración: SENPLADES.

Las inequidades que este esquema de crecimiento ha consolidado no se limitan a la distribución del ingreso o a la concentración de la propiedad privada (extranjera y nacional) del aparato productivo. La preponderancia otorgada al sector externo, como guía del crecimiento económico, inhibe un equilibrado desarrollo humano en todo el territorio nacional, ya que evita que sus regiones se integren en un proceso armónico en el que se reduzcan las disparidades.

A pesar de que en el período más fuerte de liberalización de la economía se dio mayor importancia relativa a los sectores transables del aparato productivo (los que pueden comercializarse en el mercado internacional), durante la década pasada estos sectores experimentaron limitados incrementos de su productividad. Entre 1992 y 1997, hubo un incremento de 2,4% para todos los transables y de 1,3% para los no transables, excepto el petróleo. Al mismo tiempo, las ramas intensivas

<sup>20</sup> Se entiende como un crecimiento abstracto porque no crea una estructura productiva capaz de integrar el trabajo nacional y promover una soberanía nacional ante las variaciones de los factores externos.

<sup>21</sup> Se entiende por empresas formadoras de precios a aquellas pocas empresas con carácter monopólico que pueden aumentar los precios de sus productos sin enfrentar una disminución importante de la demanda. Las empresas tomadoras de precios, en cambio, son las pequeñas empresas que no poseen mayor injerencia en la definición de los precios del mercado.

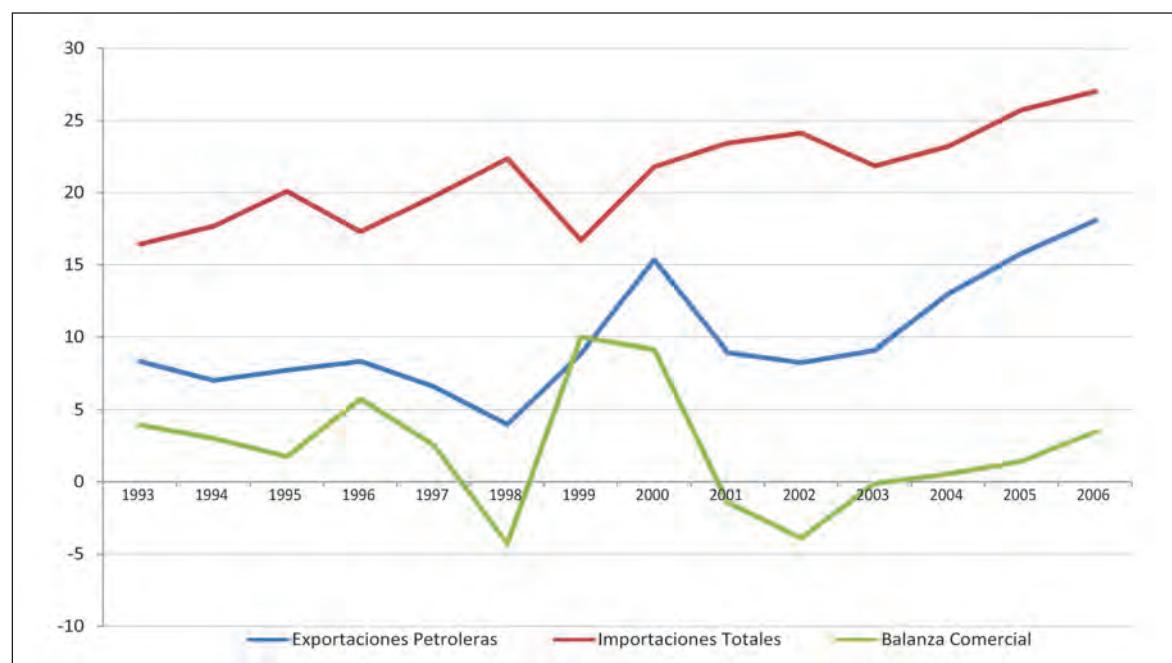
en el uso de capital –petróleo (transable), electricidad y agua (hasta entonces, no transables)– experimentaron crecimientos significativos de su productividad (8,5% y 13%, respectivamente). Sin embargo, su demanda de empleo apenas alcanzó a 0,7% de la demanda total de empleo de los sectores no agrícolas. Mientras tanto, las ramas de actividad no transables no agrícolas, que ocuparon 82,7% de la demanda total de empleos no agrícolas, tuvieron un retroceso de 0,9% en su productividad (Vos, 2002).

Si bien este conjunto de datos da cuenta de dos décadas perdidas de desarrollo, existe un espejismo en el crecimiento, originado a partir de la crisis vivida en el país luego del salvataje bancario propiciado por las élites en 1999, para sostener a un sector que adolecía de enormes deficiencias de gestión y amplios márgenes de discrecionalidad e

intereses vinculados en el manejo de los ahorros de la ciudadanía.

Desde el año 2000, el argumento central para sostener la dolarización se ha basado en la necesidad de exportar cada vez más para financiar la balanza externa, en un escenario general de apertura económica. Los resultados alcanzados muestran el fracaso de esta estrategia. Entre 2000 y 2005, el índice de apertura de la economía ecuatoriana se incrementó de 0,748 a 0,812, lo que, según la ortodoxia predominante, indicaría una evolución apropiada. No obstante, la balanza comercial (incluyendo bienes y servicios) se deterioró. Hubo un crecimiento real de las importaciones equivalente a 45,1%, pero las exportaciones sólo crecieron 34,1%, en especial debido a la evolución del precio internacional del petróleo, variable totalmente fuera de control y que oscila de acuerdo a factores exógenos (Gráfico 4.5).

**Gráfico 4.5: Exportaciones e importaciones 1993-2006**  
—como porcentaje del PIB—



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: SENPLADES.

El incremento de las importaciones no necesariamente significa un abaratamiento de los costos ni un aumento de la competitividad de la producción nacional remanente. Son otros factores los que crean tal competitividad (credibilidad de las instituciones, paz social basada en un efectivo avance

en la justicia para todos, calidad y pertinencia de la educación, un adecuado sistema de ciencia y tecnología, regulación de los mercados, etc.). Por el contrario, el incremento de las exportaciones implica otros dos procesos negativos para el bien común: la conversión de un sector de empresas de

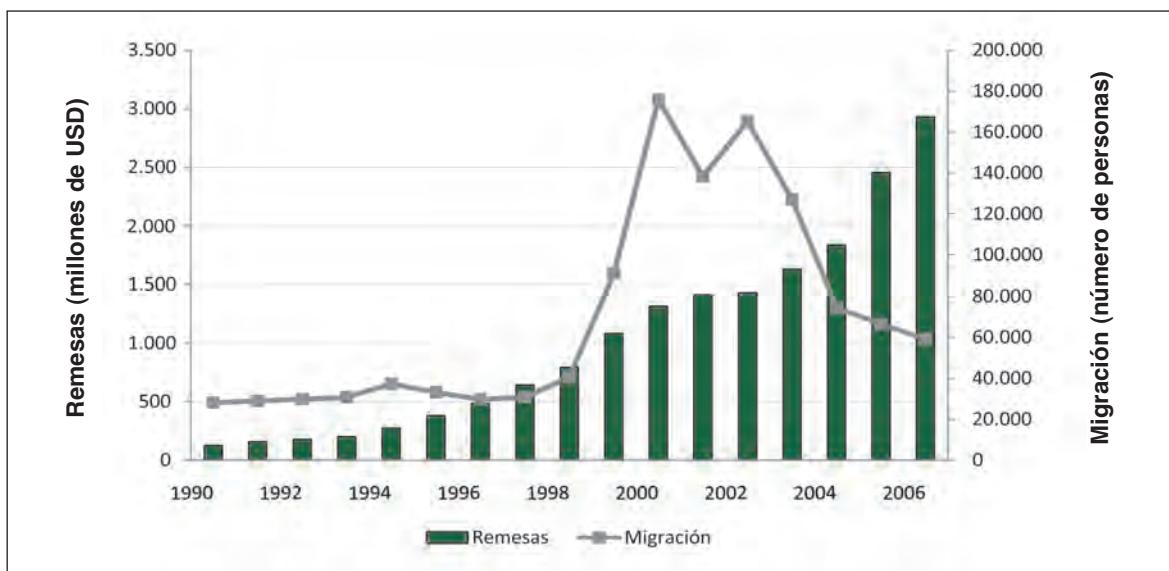
orientación productiva al sector intermediario o especulativo (financiero, inmobiliario) y la competencia desleal (*dumping social*) a la producción de la economía popular, que es también degradada a la mera intermediación (sector informal urbano) o desplazada del mercado (pequeña producción agropecuaria). La seguridad y, más aún, la soberanía alimentaria se deterioran gravemente y, para compensar ese déficit del comercio exterior, se privilegian las exportaciones no sólo de productos competitivos, a costa de la vida de los trabajadores, sino de condiciones no renovables de la naturaleza, lo que genera desequilibrios ecológicos, que tendrán fuertes repercusiones en el futuro.

El acelerado crecimiento de las importaciones y el lento crecimiento de las exportaciones no petroleras dan cuenta de las escasas opciones de

creación de puestos de trabajo digno, lo que ha contribuido a deteriorar las condiciones de vida de la población por la vía del desempleo, el subempleo, el empleo precario y la reducción de los salarios reales.

El repunte de las exportaciones de petróleo, si bien contribuye a sostener el gasto fiscal, no representa una opción real para el crecimiento del empleo, dada la mínima absorción de mano de obra de esa rama de actividad, extremadamente dependiente del factor capital. A fin de cuentas, la apertura, que en el balance ha sido negativa desde 2001, está sostenida por las remesas enviadas desde el exterior por la mano de obra expulsada de un país que no presenta tasas de inversión satisfactorias en las ramas en las que más se puede asimilar la fuerza laboral (Gráfico 4.6).

**Gráfico 4.6: Ingresos por remesas y migración 1990-2006**



**Nota:** Los datos de 2006 sobre flujos migratorios están levantados hasta el mes de septiembre.

**Fuente:** Banco Central del Ecuador y Dirección Nacional de Migración, INEC.

**Elaboración:** SENPLADES.

La sociedad ha sufrido, en suma, las consecuencias del ajuste estructural impuesto por la coalición entre fuerzas políticas y económicas externas, y las élites nacionales carentes de un proyecto propio que trascienda la acumulación y defensa de posiciones de privilegio. Los efectos son indiscutibles: una sociedad crecientemente fragmentada, polarizada, en la que ha sido evidente el deterioro de las vidas de las mayorías, más allá de lo que estaban

dispuestas a soportar. Las «turbulencias» políticas y la creciente desconfianza en las instituciones políticas confirmaron lo que las políticas del Consenso de Washington, impulsadas por los organismos financieros multilaterales y la Organización Mundial de Comercio, ya anticipaban: la generación de una sociedad cada vez más ostentosamente injusta y muy proclive a continuos problemas de inestabilidad y conflicto político.

#### 4.1.7. Los desafíos actuales del Ecuador frente a la crisis mundial

La crisis mundial se evidencia con más fuerza a raíz de la crisis en los mercados financieros estadounidenses y ha contagiado a todo el mundo. El Sur, que no ha tenido responsabilidad en la crisis, resulta ahora su víctima. Durante años, EEUU mantuvo gigantescos déficit comerciales y fiscales. Cualquier otro país habría sido obligado a devaluar y a «corregir» sus desequilibrios en el marco de las políticas ortodoxas promovidas por ciertos organismos multilaterales como el FMI.

Sin embargo, las crisis han sido fenómenos constitutivos del sistema. Así, en los últimos 200 años han existido 23 crisis económicas en los países llamados del primer mundo. La crisis actual no sólo es financiera. Esta ha sido la última característica visible. La crisis es también productiva, ética y de confianza, alimentaria, energética y ambiental, expresando en conjunto una crisis del sistema capitalista.

En un contexto de políticas neoliberales, las respuestas tradicionales a la crisis hubieran sido políticas pro cíclicas y medidas en procura de austeridad en la política fiscal. En el tema comercial se hubiera promovido un aperturismo insensato e indiscriminado y el ajuste hubiera sido a través de la flexibilización laboral. Sin embargo, el Ecuador ha respondido a la crisis con medidas que enfatizan en una nueva visión pos-neoliberal. Estas incluyen a las políticas que el Gobierno ha realizado para blindarse de la crisis, las políticas de corto plazo para enfrentar la crisis y las políticas de mediano y largo plazo para promover un modo de generación de riqueza distinto.

De ese modo, Ecuador ha dado grandes pasos para evitar la vulnerabilidad del país ante las crisis del capitalismo. De haber tenido más tiempo para cosechar los resultados de la política macroeconómica, esta crisis nos habría afectado mucho menos. Ello demuestra la validez de las medidas anticíclicas aplicadas por el Gobierno Nacional para lograr que la crisis no afecte a los sectores más pobres del país.

El oportuno esfuerzo realizado por nuestro país desde 2006 por recuperar el rol del Estado debe continuar, fortalecerse y tornarse prioritario en relación con dos aspectos: primero, el uso eficiente de los recursos públicos que se verán disminuidos por el mismo efecto de la crisis mundial; segundo, el fortalecimiento del apoyo nacional a la agenda de cambios plasmada en el presente Plan Nacional para el Buen Vivir, de tal manera que logremos atravesar la crisis sin afectar a los más pobres, sin

sacrificar los objetivos primordiales el Buen Vivir ni la transformación del Estado, y que el país pueda superar la crisis en las mejores condiciones.

En el contexto actual, el mayor desafío para el Gobierno Nacional será atravesar la crisis sin afectar a los más pobres (2'176.877 ecuatorianos viven con menos de USD \$ 1 diario), y mantener al país en las mejores condiciones, entendiendo que la crisis se convierte necesariamente en un limitante. Para este fin, la función de (re)distribución deberá poner énfasis en evitar que la crisis afecte como siempre a los más pobres.

Adicionalmente, en lo económico, queda claro que la crisis va a incidir en el flujo de caja, lo cual se reflejará en restricciones al programa posneoliberal. En consecuencia, la reprogramación presupuestaria deberá ser pensada para el corto, mediano y largo plazo, con el fin de garantizar un proceso de priorización consensuado y el uso eficiente de los recursos internos aplicados a la estrategia nacional de desarrollo, y lograr fuentes de financiamiento externo (multilateral, regional o bilateral) que van a ser necesarias, en el marco del respeto a la soberanía nacional.

Por el lado de los ingresos, profundizar la reforma tributaria será una tarea que deberá continuar, pues sin capacidad recaudatoria no se puede tener fuerte incidencia distributiva.

La necesidad de maximizar las reservas petroleras y de diversificar la producción, incluyendo la generación de valor agregado a los bienes primarios, al igual que la diversificación de los mercados, son tareas urgentes que deben concretarse para reducir los efectos de los choques externos descritos anteriormente.

Por el lado de los gastos, se debe impulsar la reducción de los costos de transacción en procedimientos administrativos burocráticos que faciliten la implementación de la política pública.

En relación a la función de regulación, la consolidación y puesta en marcha de la nueva arquitectura financiera que incorpora las diferentes iniciativas de finanzas populares es otra misión importante para que en la economía ecuatoriana exista un manejo fiscal transparente y ágil, que reduzca la incertidumbre de la economía y permita relanzar la iniciativa privada (sobre todo la economía popular y solidaria pero también la economía empresarial) hacia el largo plazo, con el fin de defender el empleo y reactivar la producción desde abajo, desde un punto de vista humano, hasta conseguir atacar el problema

desde la base y reactivar la economía de la colectividad. El rol del Banco del IESS, el relanzamiento al mercado de capitales, la Red de Seguridad Financiera, los nuevos roles de la Banca Pública, forman parte de esta nueva arquitectura financiera.

Por tanto, el fomento, la organización, la visualización de la economía popular y solidaria, su auto-regulación social basada en la democracia interna, son componentes del marco legal requerido para dinamizar a este sector, que requiere de la activación de la economía y la priorización de la economía endógena para el Buen Vivir.

En el escenario internacional, la búsqueda de la inserción inteligente y soberana en el concierto mundial debe concretarse en el caso comercial. Si bien en el corto plazo el mayor desafío es mantener los espacios de mercados logrados, en el mediano y largo plazo se debe buscar diversificación y nuevos mercados. Esta inserción privilegia el impulso a la integración Sur-Sur, y el esfuerzo de consolidar UNASUR; así como seguir y apoyar la agenda de los países que buscan nuevas reglas para establecer un equilibrio mundial diferente.

Frente a la posible guerra de devaluaciones, será necesario contar con un mecanismo de salvaguardia cambiaria, legítimo en la normativa internacional y expedito en términos operativos (disparadores que bloqueen oportunamente la entrada de productos que pueden dañar la producción nacional), con un instrumental de medidas de control de frontera.

En términos defensivos, será necesario bloquear la negociación de acuerdos al estilo y contenido de los tratados de libre comercio, que limitarían la capacidad de maniobra soberana de impulsar un modelo de economía endógena para el Buen Vivir. Igualmente, habrá que fortalecer la defensa nacional en los litigios legales con empresas internacionales pues el valor de las potenciales demandas suman un presupuesto anual del Ecuador, lo cual limitaría la posibilidad de impulsar los cambios propuestos.

En lo político, la crisis es el mejor aliado de las fuerzas políticas opositoras, por lo que se requiere un manejo político concentrado en la construcción de una estrategia que permita que las accio-

nes para bloquear la crisis no se transformen en caos. Se necesita intervenir con fuerza para instalar reglas generales que prefiguren un nuevo acuerdo que garantice la gobernabilidad y la continuidad de la construcción del nuevo modelo.

#### 4.1.8. Tendencias demográficas

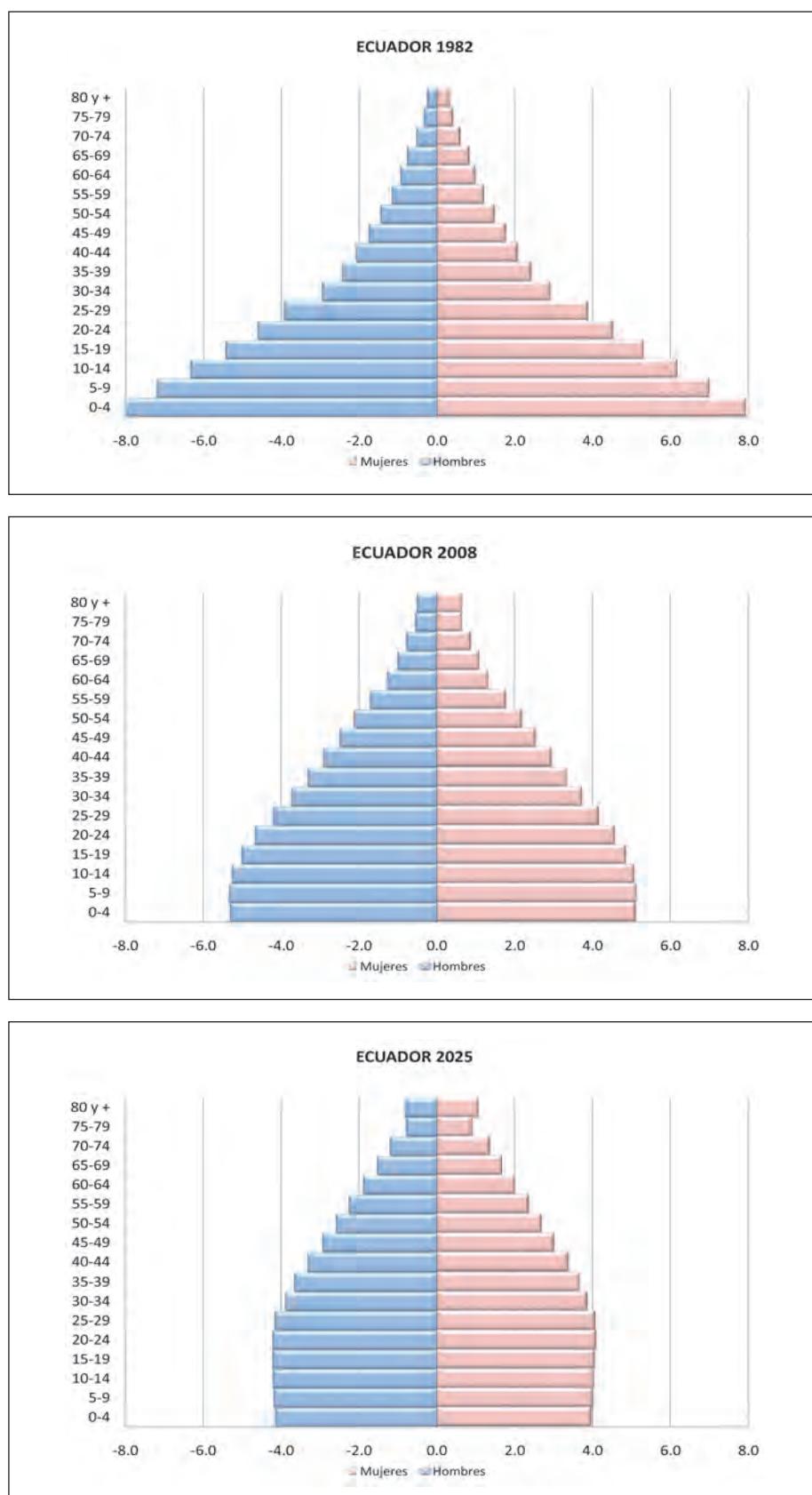
Una estrategia de largo plazo requiere considerar las tendencias y variaciones demográficas del país durante ese período. Los cambios poblacionales que se prevén para el Ecuador hacia el 2025 son varios. Todos estos, en su conjunto, plantean el reto de planificar bajo consideraciones de variabilidad etárea, composición de género, esperanza de vida, entre otros. Las dinámicas poblacionales de los futuros años impactarán sobre las políticas públicas en ámbitos tan importantes y diversos que van desde la sostenibilidad del sistema de seguridad social hasta la cobertura de educación básica, media y superior.

De acuerdo a las proyecciones, para el 2025 Ecuador tendrá una población de 17,1 millones de habitantes. Pese a que el ritmo de crecimiento descienderá a un promedio anual de 1,1% después del 2020, el aumento de 3,3 millones de personas significa un incremento considerable de habitantes. Además, la fecundidad se situará en 2,1 hijos por mujer, es decir cerca del nivel de reemplazo. Entonces, se puede esperar una población más grande, pero cuyo crecimiento tiende a ralentizarse.

Simultáneamente, la esperanza de vida al nacer aumentará algo más de 2 años, llegando a 77,5 años para ambos sexos, y la tasa de mortalidad infantil se reducirá a cerca de la mitad durante los próximos 17 años, pues pasará de 20 a 11 por mil nacidos vivos entre los años 2008 y 2025, respectivamente. Consecuencia de ello, el balance entre los diferentes grupos de edad se alterará significativamente. La importancia relativa de la población menor de 15 años se reducirá de 31,2% a 24,5%, mientras que la de la población de 15 a 64 años se elevará del 63 al 66% y la de la población de 65 y más años se incrementará del 6 al 9,3%.<sup>22</sup> En otras palabras, estaríamos ante un proceso de envejecimiento demográfico más acentuado, como se puede apreciar en la evolución de la pirámide poblacional ecuatoriana desde 1980 en los siguientes gráficos.

<sup>22</sup> Las proyecciones también evidencian que, como resultado de la sostenida disminución de la fecundidad y el progresivo aumento de la esperanza de vida de la población adulta mayor, el índice de envejecimiento demográfico casi duplicará su valor entre los años 2008 y 2025. Mientras en la actualidad por cada 100 menores de 15 años hay 27 personas de 60 y más años, al terminar el primer cuarto de este siglo habrán 54.

**Gráfico 4.7: Distribución de la población por sexo y edad, 1982; 2008; 2025**



Fuente: INEC-Censos de Población 1982, Proyecciones de Población, 2008 y 2025.

Elaboración: SENPLADES.

El cambio en la pirámide implicará que la población en edades laborales y adultas aumentará, mientras que la población menor a quince años se irá contrayendo.<sup>23</sup> Esto abriría la posibilidad de aprovechar la denominada «ventana de oportunidades», es decir aquel período finito en el tiempo en que el mayor crecimiento de la población de las edades laborales ofrece la posibilidad de aumentar la producción y la riqueza nacional a través de su adecuada y progresiva incorporación al trabajo.<sup>24</sup> Por tanto, la generación de empleos adecuados y de calidad se hace indispensable, sin olvidar la necesidad de formar, educar y capacitar a esta población para lograr su potencial máximo.

Adicionalmente, los cambios en el perfil etáreo conllevarán modificaciones importantes en el consumo económico. Es probable que, en el curso de los próximos 17 años, el crecimiento promedio anual de la demanda por bienes y servicios de la población menor de 15 años se torne negativo (-0,1%). Mientras tanto, la demanda que corresponde a la población entre 15 y 64 años aumentaría a una velocidad de 1,5% en promedio anual, y la de los adultos mayores crecería a un ritmo, también promedio, 2,4 veces mayor que el anterior (3,8%).

Así como el consumo, la demanda por servicios de salud de la población adulta mayor crecerá a una velocidad significativamente superior a la de la población entre 15 y 64 años (3,8% frente a 1,9%, respectivamente), a la vez que aquella de las personas menores de 15 años se tornará negativa (-0,2%). A estos cambios se sumarían otros en temas relacionados a la educación.

Proyectando que la población de 5 a 14 años empezará a disminuir desde el 2010, es probable que a partir de ese año la demanda por educación básica muy probablemente tienda a declinar. Por el lado de la educación media, la población entre 15 y 17 años aumentaría su tamaño hasta el año 2015, después de lo cual comenzaría a reducirse numéricamente. A diferencia de los subconjuntos anteriores, la población que potencialmente demandaría

educación superior, es decir aquella comprendida entre los 18 y 24 años, incrementará su tamaño durante los próximos 17 años. Pasará de 1'809.000 personas a 1'983.000 entre 2008 y 2025. Entonces, será necesario poner un importante énfasis en la educación superior en la próxima década y media, sobretodo advirtiendo el incremento de la Población Económicamente Activa.

Las proyecciones, justamente, prevén que la PEA aumente a una velocidad promedio anual de 2.2%.<sup>25</sup> En términos absolutos, esto implicará que cada año se integren a la fuerza laboral 170.000 personas en promedio. Siendo así, mantener la actual tasa de desempleo –alrededor del 7%– hacia el año 2025, requerirá crear 154.000 empleos anuales en promedio.

Los retos que plantean los cambios poblacionales previstos hacia el 2025 no son menores. Es preciso tomar en cuenta las variaciones anotadas para planificar los cambios en el modelo de acumulación y generación de riqueza. Aprovechar la breve «ventana de oportunidad» de los próximos años es una chance que no se puede dejar pasar, puesto que en el largo plazo el envejecimiento de la población puede hacerse todavía más marcado, obligando a enfrentar escenarios más complejos en torno a seguridad social, producción y servicios.

## 4.2. 31 meses de Revolución Ciudadana

### 4.2.1. El cambio político: hacia el quiebre democrático de la dominación oligárquica

El 27 de abril de 2009, 3'584.236 de ecuatorianos, que representan 51,99% de los votos, ratificaron el proyecto político del Movimiento Patria Altiva y Soberana (PAIS) y, en un hecho sin precedentes en el actual ciclo democrático, reeligieron en primera vuelta al binomio Rafael Correa-Lenin Moreno como gobernantes para el período 2009-2013. Luego de 10 años de inestabilidad y

<sup>23</sup> En términos absolutos la población menor de 15 años disminuirá en alrededor de 108.000 personas (cerca de 6.300 personas en promedio anual), mientras que la población en edades laborales y adultas mayores aumentará en 2'600.760 personas, respectivamente.

<sup>24</sup> En este contexto, el índice de dependencia demográfica registrará un sostenido descenso hasta alcanzar en el año 2025 un valor cercano al 51%.

<sup>25</sup> Entre 2008 y 2025 el tamaño de la PEA se incrementará de 6.3 millones a 9.1 millones de personas.

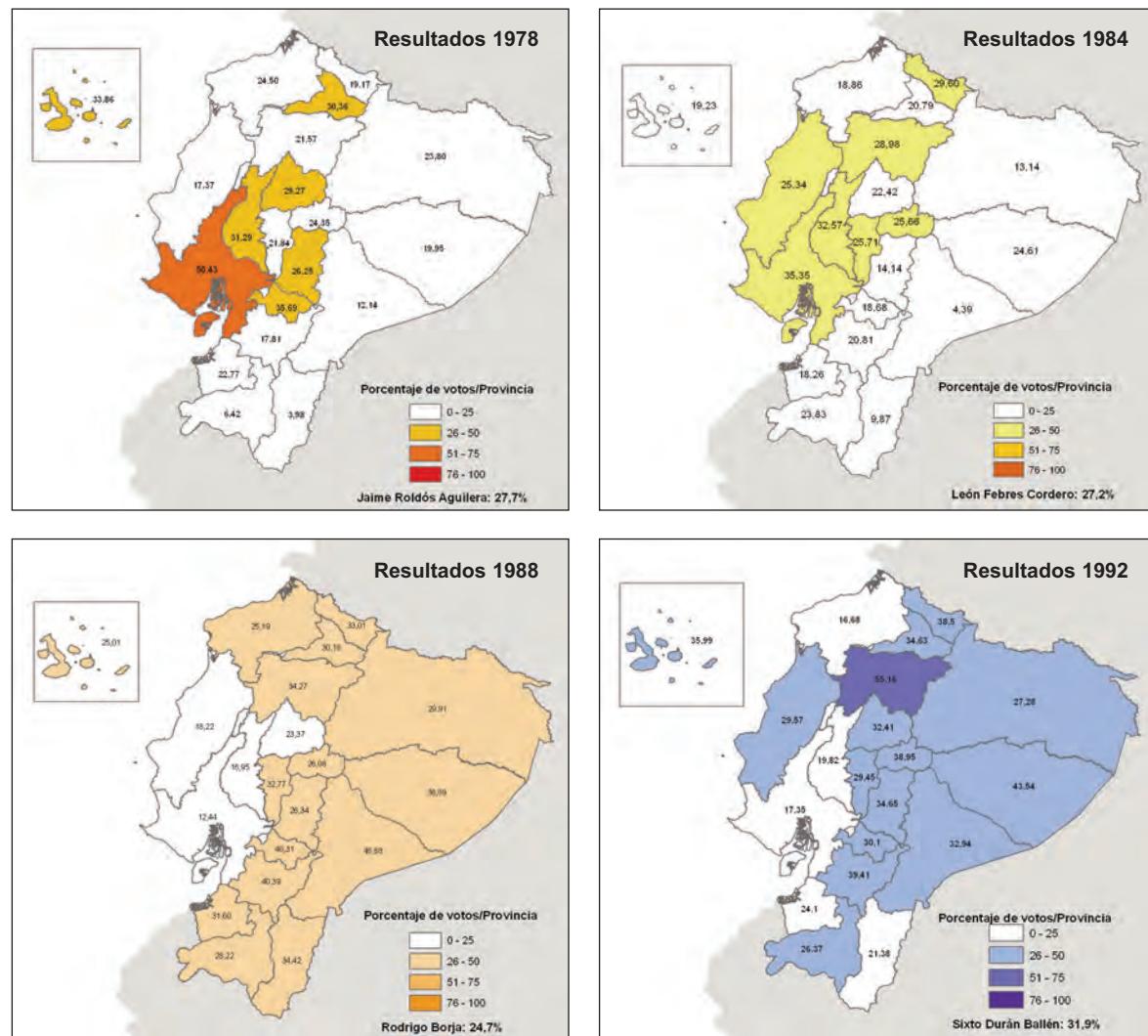
turbulencia política, el pueblo ecuatoriano decide confirmar en el ejercicio del poder a una tendencia que encarna múltiples expectativas y posibilidades de cambio y construcción de un verdadero proyecto nacional de desarrollo.

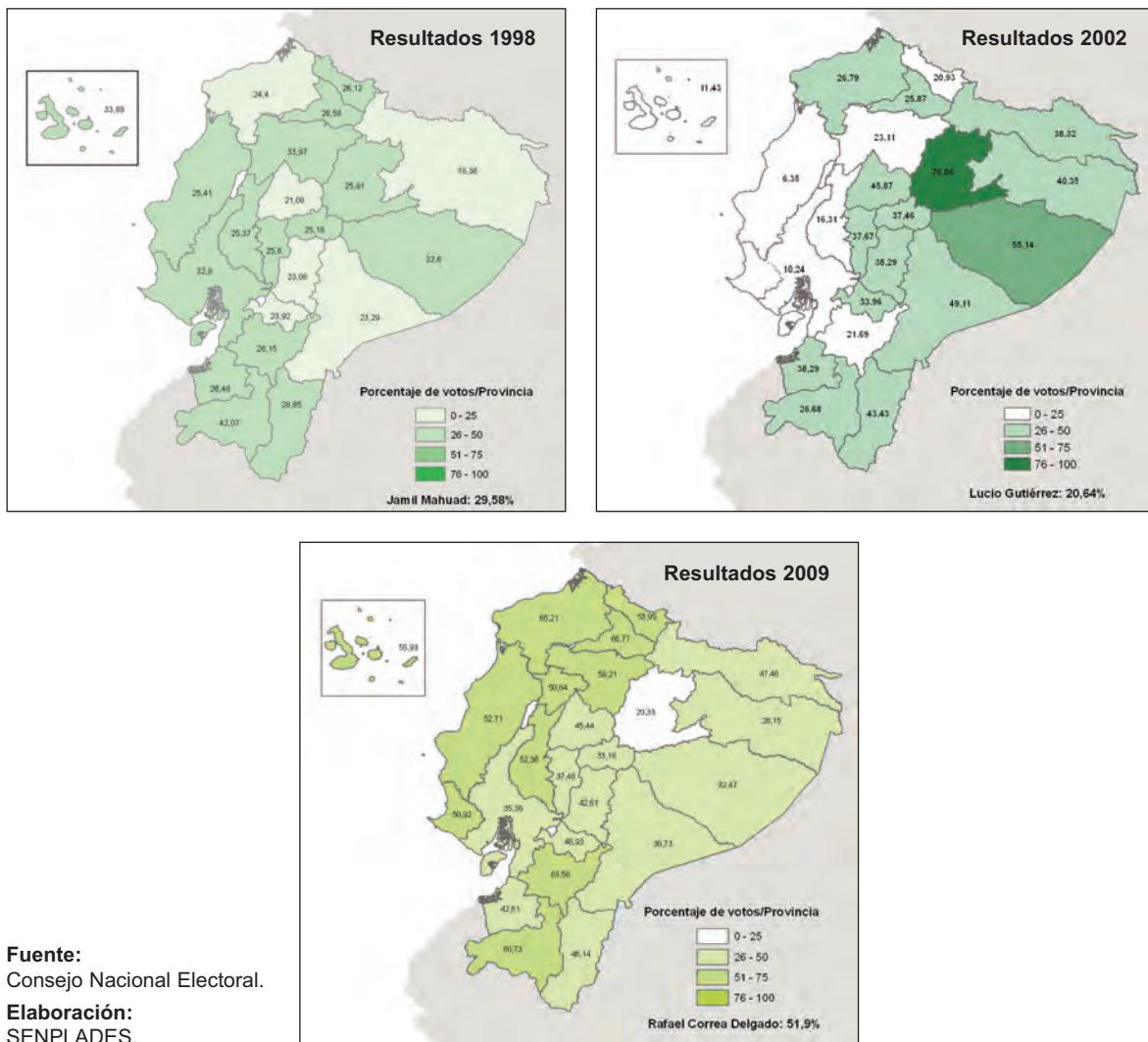
Antes de las elecciones de abril de 2009, el pueblo ratificó en las urnas, y por tres ocasiones, el impulso que el Gobierno de la Revolución Ciudadana había otorgado al proceso de transformación constitucional, como condición indispensable para modificar las bases de la economía, la sociedad y la política y generar un nuevo pacto de convivencia nacional. Así, la convocatoria a una Asamblea Constituyente fue aprobada por 81% de los ciudadanos (abril de 2007), la votación de los movimientos y partidos políticos –Alianza País, MPD, Pachakutik, entre otros– que sostenían la opción de cambio alcanzó

más de 70% (septiembre de 2007) y la aprobación de la nueva Carta Magna contó con el respaldo de 64% de la ciudadanía (septiembre de 2008). El pueblo refrendó, en todas estas ocasiones, con su participación directa en las urnas, la ruta de la transformación estructural del Estado y del modelo de desarrollo a la que, desde enero de 2007, se había comprometido el nuevo gobierno ecuatoriano.

Más aun, por primera vez en los últimos 30 años de régímenes civiles, la distribución territorial del voto no reflejó las históricas divisiones regionales del país (Costa/Sierra, Quito/Guayaquil). La opción del cambio triunfó incluso en la ciudad de Guayaquil –donde, hace 15 años, el derechista Partido Social Cristiano ha controlado todos los resortes del poder local– y prácticamente en todo el territorio nacional (Mapa 4.1).

**Mapa 4.1: Resultados de elecciones presidenciales 1978-2009 (primera vuelta)**





Como se aprecia en el último mapa, el proyecto de la Revolución Ciudadana tiene un sólido anclaje a lo largo de todo el espacio nacional y ha conseguido, así, quebrar el dominio político que los tradicionales bloques de poder habían mantenido, desde hace dos décadas y media, en el Ecuador. La legitimidad del liderazgo presidencial y la inmensa desconfianza ciudadana en los partidos políticos han modificado la correlación de fuerzas. Los grupos oligárquicos y los sectores económicos dominantes han perdido gran parte del férreo control que ejercían sobre las instituciones estatales. La democracia sólo puede afirmarse cuando se produce una nítida separación entre el poder económico y el poder político. El triunfo en seis elecciones consecutivas, en menos de tres años, y la consecución de un alcance nacional a través de procesos legal y legítimamente constituidos abren la posibilidad de disputar el poder de facto. Quizás este podría ser señalado como el principal logro de estos 31 meses de Revolución Ciudadana.

La transición hegemónica que vive el Ecuador tiene el sello de la legitimidad democrática de una acción gubernativa, sostenida en el marco de un proyecto nacional de cambio político, que propende a la defensa del interés general por encima de los intereses y privilegios de los poderes de hecho.

#### 4.2.2 Perspectivas «posneoliberales»

La idea de cambio, vislumbrada para el Ecuador del siglo XXI, apunta hacia una ruptura con las bases institucionales del sistema político y económico imperante durante las tres últimas décadas. Se trata del inicio de un ciclo de cambios radicales que buscan dar nuevas respuestas a los profundos problemas estructurales del Ecuador, en el marco de la histórica irresolución de la formación del Estado, la nación y la construcción de una identidad colectiva con un proyecto soberano e igualitario para el Buen Vivir de toda la sociedad.

El contexto histórico en que dicha perspectiva de cambio busca avanzar es, sin embargo, complejo. Aunque la crisis de la vigente fase neoliberal del capitalismo abre oportunidades para desplegar nuevas agendas y estrategias de desarrollo, sobre todo en los países del sur del globo, es claro que para inicios del siglo XXI, el neoliberalismo ya había sido exitoso en restaurar y consolidar el poder de una clase específica (Harvey, 2007). Los circuitos del capital financiero y los segmentos del empresariado global occidental, parapetados en torno suyo, acumularon más que nunca antes en la historia, incrementaron sus márgenes de influencia y poder político y se colocaron a la cabeza de la coordinación del orden global.

Paradójicamente, desde las primeras insinuaciones de la vigente crisis económica, que eclosionaría en toda su extensión durante el «septiembre negro» del año 2008, las economías nacionales de diversos puntos del planeta, incluso allí donde el credo neoliberal luce aún vigoroso, han vuelto sus ojos a la intervención pública y masiva del Estado, como forma de sostener y reactivar el crédito, la producción, la demanda, y salvaguardar así, en algo, al sistema financiero. El eje franco-alemán amenazó incluso con abandonar la reciente cumbre del G-20 si, entre los acuerdos de la cita, no se hacía alusión a la necesidad de cierta regulación sobre los paraísos fiscales y las maniobras especulativas. Este llamado desesperado a una cierta intervención estatal y a una regulación mínima del sistema financiero –que, por lo demás, ha resultado del todo ambigua y no ha producido aún los resultados deseados– marcan una decisiva inflexión en el turbulento ciclo neoliberal abierto en 1981, cuando Ronald Reagan afirmaba que «el Estado no es la solución, sino el problema». No por casualidad, en 2008, el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz señaló que «la crisis de Wall Street ha sido para el fundamentalismo de mercado lo que la caída del muro de Berlín fue para el comunismo».

En diversos países de América Latina, el avance de una agenda pública que procure el desmantelamiento de las políticas neoliberales se esbozó con algún margen de anticipación en relación al estallido de la crisis. En efecto, ya desde los albores del siglo XXI, llegaron al poder nuevas coaliciones políticas de signo progresista, que capitalizaron el cansancio de la población en relación con las polí-

ticas orientadas al mercado. Al combinarse con una modernización fragmentada y un bajo crecimiento económico, las políticas neoliberales aumentaron la pobreza, reprodujeron las desigualdades y desmantelaron las estructuras de asistencia social estatales de corte universal. El retramiento de la protección social del Estado, en países donde apenas empezaba a consolidarse, fue percibido por la ciudadanía como un abandono de la población a su propia suerte y dio paso al resentimiento social y a la indiferencia de las instituciones políticas. No parece casual, entonces, que los triunfos de tales coaliciones (Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Paraguay, El Salvador, República Dominicana y Ecuador) provengan, sobre todo, de la participación electoral y del voto de los sectores populares y medios de cada país (Ramírez F., 2006: 30-44).

El relanzamiento de la acción pública, en el marco de un intenso protagonismo del Estado, y la recuperación de sus capacidades de promoción y conducción del desarrollo se han situado, desde inicios del siglo XXI, en el centro de la acción gubernativa en diversos países de la región. Tal enfoque insinúa la instauración de un ciclo posneoliberal en la política económica, pero también el advenimiento de una constelación de políticas con fuerte acento en la (re)distribución de la riqueza, y la reconstrucción de las bases institucionales y de las capacidades estatales para activar una vía heterodoxa de desarrollo. Así, y aunque el posneoliberalismo no condense todo el ideario que los sectores progresistas latinoamericanos han venido construyendo a lo largo del último cuarto de siglo, se sitúa en el corazón de sus dilemas estratégicos y de sus programas y conflictos políticos internos, allí donde muchas de sus fuerzas han llegado al poder.

La innovadora agenda de políticas públicas que ha lanzado el gobierno ecuatoriano, en el breve ciclo que va de enero 2007 a agosto 2009, se sitúa globalmente, al igual que el resto de la región, en las coordenadas del posneoliberalismo. Es muy probable, sin embargo, que, de confirmarse la tendencia de cambio político que vive el país, lo que hoy se esboza como un horizonte de superación del neoliberalismo se decante, en pocos años más, como una propuesta integral sobre las formas más idóneas para mejorar las condiciones de vida de las sociedades del sur del globo.

Por lo pronto, el triunfo de Rafael Correa y Alianza País (AP) en las elecciones presidenciales del último trimestre de 2006 abrió el abanico de oportunidades para el «relanzamiento de la acción pública», como principal detonante de una estrategia de desarrollo heterodoxa, cuyos fines últimos son la promoción del Buen Vivir y la realización de las capacidades individuales y colectivas, en el marco de un acceso igualitario a los recursos y a las oportunidades sociales.

#### **4.2.3. Sentidos y avances de la nueva acción pública: la Constitución como horizonte**

En los 31 meses transcurridos desde la asunción al mando del presidente Correa, el relanzamiento ha implicado un progresivo retorno estatal al primer plano de la escena política. En la agenda interna, se ha apuntado hacia el re establecimiento de las capacidades estatales de planificación del desarrollo, de regulación y control de los sectores estratégicos de la economía, y de distribución y (re)distribución de la riqueza social. En el ámbito de la política exterior, se ha avanzado en la concepción de una estrategia geopolítica que impulsa diversos procesos de integración regional, así como una inserción soberana en el contexto global.

El esbozo y la puesta en marcha de una nueva agenda pública ha supuesto, sin embargo, una intensa disputa política con los partidos tradicionales y las élites ecuatorianas: círculos empresariales, bancarios, financieros, mediáticos –afines a las ideas liberales dominantes a lo largo de los noventa– e incluso diversas agencias estatales, corporaciones y sectores burocráticos comprometidos con el viejo orden han desafiado y bloqueado abiertamente las extensas expectativas de cambio impulsadas por el nuevo gobierno. La estrategia antisistémica y el discurso antineoliberal que Rafael Correa promocionó desde el inicio de la campaña electoral del 2006 lo situaron siempre en las antípodas del poder establecido.

Apoyados en un sólido respaldo popular y favorecidos por la inmensa debilidad del sistema de partidos, Rafael Correa, el movimiento político Alianza País (AP) y el gobierno asestaron diversos golpes a la estructura de poder que sostenía el modelo de Estado y de desarrollo de la década de los noventa. Las decisiones políticas del régimen lo ubican, entonces, por fuera de la pugna hegemónica entre

los dos sectores de las clases dominantes que se han disputado el poder, prácticamente, desde el retorno de la democracia en 1979: el polo de intereses económicos articulado en torno al Partido Social Cristiano, al que se sumaron en su tiempo la Izquierda Democrática y la Democracia Popular; y el polo que inicialmente giró en torno a Abdalá Bucaram y terminó expresándose con Álvaro Noboa, por medio de un Lucio Gutiérrez que hacía de doble comodín, tanto en la articulación del bloque como en los nexos entre este y el polo Partido Social Cristiano (Unda: 2008).

El gobierno ha enfrentado, con mucho éxito, a este amplio bloque de poder. La incautación estatal de casi 200 bienes del poderoso grupo Isaías (septiembre de 2008) y el cobro de la deuda pública de dicho grupo reafirmaban la defensa de los intereses públicos y la vocación antioligárquica de la Revolución Ciudadana. Se retomaba, a la vez, la tarea inconclusa que dejaron los gobiernos nacionalistas militares de los años sesenta y setenta, que diezmaron únicamente la estructura de poder de los terratenientes serranos en relación con la democratización de las relaciones económicas y políticas en el Litoral. En tal opción se delineaba una efectiva ruptura con la matriz de poder social que sostuvo el ciclo neoliberal.

La derrota electoral de los partidos políticos –del centro a la derecha–, que inauguraron el régimen democrático en 1979, durante los comicios convocados para la elección de los representantes a la Asamblea Nacional Constituyente en 2008, el deterioro del espacio de representación de las formaciones derechistas surgidas a fines de siglo (Partido Renovador Institucional Acción Nacional, Partido Sociedad Patriótica) y la afirmación de una nueva fuerza política progresista (AP), acompañada, no sin tensiones, por otras pequeñas fuerzas de izquierda en el seno de la Asamblea, reflejan la configuración de una nueva correlación de fuerzas en el Ecuador del siglo XXI.

De este escenario, surgió el proyecto constitucional presentado al país la última semana de julio de 2008 y ratificado el 28 de septiembre de ese año. Descontando la ratificación del presidencialismo como régimen político, la Carta Magna avanza, entre otros elementos, hacia cuestiones ligadas con:

- implantación de una economía social y solidaria;
- reconstitución y racionalización estatal;
- descentralización del Estado;
- recuperación de la planificación pública;
- regulaciones ambientales del desarrollo;
- consagración de los derechos de la naturaleza;
- reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado;
- promoción de la participación social y el poder ciudadano;
- construcción de un Estado constitucional;
- ampliación de los derechos;
- prefiguración de un modelo de desarrollo distante del canon ortodoxo;
- primacía del poder civil sobre el actor militar;
- profundización del sufragio universal, que amplía la comunidad política al facultar el derecho al voto de jóvenes mayores de 16 años, ecuatorianos en el exterior, extranjeros, personas privadas de la libertad sin sentencia, policías y militares.

La Constitución innova y contiene, así, el conjunto de demandas e intereses que emergieron desde la resistencia popular en contra el neoliberalismo, y otras agendas de modernización democrática y transformación social del Estado, así como en contra de la política y la economía represadas a lo largo de los años noventa. La particularidad del proceso político en curso ha estado caracterizada, desde esta perspectiva, por líneas de cambio y ruptura política con el «viejo orden», que han adquirido un estatuto constitucional y que, más allá de la agenda gubernamental, se han convertido en ejes de un nuevo pacto de convivencia de largo plazo para los ecuatorianos.

La Carta Magna delinea, entonces, el horizonte de sentido de la dinámica democrática y de las decisiones gubernativas que el Ecuador deberá seguir en los años que vienen. La Constitución contiene y prefigura las líneas maestras del proyecto colectivo con el que la sociedad quiere conducirse a sí misma, hacia un nuevo momento de su desarrollo histórico.

Asistimos, por tanto, a un ciclo en el cual el liderazgo político se consolida en la medida en que es capaz de leer y sintonizar con el conjunto primordial de demandas, expectativas e ideas imperantes en el seno de las relaciones sociales. Además del rechazo a los partidos y la demanda de mayor participación social en el proceso democrático, este campo ideológico expresa una mayor demanda de Estado y menor predominio del mercado en «el camino al desarrollo» (Cuadro 4.3).

Estos elementos están atravesados por una reacción antielitista, una recuperación de los sentidos de pertenencia nacional y un extenso sentimiento de soberanía en grandes capas de la población. El predominio de este conjunto de ideas expresa que el conflicto y la lucha política, que antecedieron a la vigente transición política, delinearon un horizonte de comprensión común para vivir en, hablar de y actuar sobre los órdenes sociales caracterizados por específicos modos de dominación. Es más probable que un proyecto político se consolide democráticamente, y no de modo despótico o coercitivo, cuando el bloque de gobierno y la sociedad comparten un conjunto más o menos extenso de valores e ideas políticas.

**Cuadro 4.3: Percepciones ciudadanas sobre Estado y mercado en el Ecuador: 1998-2007\***

Descripción	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2007
Confianza en economía de Mercado.	73	61	54				44
Economía de mercado es el único sistema con el que el país puede llegar a ser desarrollado.				45	51	59	40
Empresa privada es indispensable para el desarrollo.					66	59	43
Estado puede resolver todos los problemas.	25	30		23		20	38

\* La fuente consultada no presenta datos para todos los años.

Fuente: Latinobarómetro, 2007.

Elaboración: SENPLADES.

Entre estas ideas políticas, se destaca la necesidad urgente de relanzar la acción del Estado al primer plano de la regulación económica y de la reactivación económico-productiva. Este es uno de los elementos diferenciadores entre la nueva agenda pública y las políticas neoliberales. Bresser-Pereira (2007) ha señalado que, en los últimos años, América Latina asistiría a la emergencia de un nuevo discurso sobre el desarrollo, que no puede ser confundido ni con el discurso desarrollista clásico, cuyas distorsiones derivaron en las crisis de los años ochenta, ni tampoco con la ortodoxia neoliberal convencional. Desde el punto de vista de la política de desarrollo, la diferencia principal consiste en que, para esta última, el concepto de nación no existe, mientras que, para el nuevo enfoque, el agente fundamental son las naciones, que usan su Estado para promover el desarrollo y las identidades interculturales.

Por lo demás, y sobre la base de algunas ideas del mismo autor, el nuevo enfoque, aún en plena configuración, recuperaría y colocaría en primer plano: a) la necesidad de constituir colectivamente una estrategia nacional para la inversión productiva, la innovación, el empleo y la inclusión; b) la idea de que, históricamente, el financiamiento de la inversión se ha hecho, en lo fundamental, sobre la base de capitales nacionales y ahorro interno, y no como plantea el discurso ortodoxo, a partir del ahorro externo y la transferencia de capitales de los países ricos; c) el convencimiento de que la estabilidad no debe ser sólo de precios, sino también un tipo de cambio competitivo y un tipo de interés moderado, de manera que se procure razonables niveles de empleo y no sólo la atracción de capitales; d) la necesidad de conservar un cierto equilibrio fiscal, que lo diferencia en gran forma del desarrollismo del ciclo 1950/1980, a fin de no quebrar al Estado, principal instrumento de desarrollo (se recurre, sin embargo, al déficit público en momentos puntuales para invertir estratégicamente y estimular la demanda); e) el postulado de que, en el ámbito macroeconómico, se busca generar ahorro público y no superávit primario, «que es solo una forma de esconder el pago de intereses a los rentistas»; y f) el imperativo de impulsar políticas distributivas y redistributivas en el marco del doble objetivo de consolidar una sociedad de derechos y de fortalecer el mercado interno (Bresser-Pereira, 2007).

En el Ecuador, el nuevo gobierno ha dado algunos pasos en la dirección descrita. La recuperación de la inversión pública en la infraestructura material y financiera de sectores estratégicos de la economía nacional –durante el período 2001-2006, la inversión pública fue de 6,5% del PIB promedio anual, mientras que para el período 2007-2009, llegó a 9,9% del PIB promedio anual, es decir, 50% más que el promedio en los siete años anteriores–, como parte del diseño de una estrategia de desarrollo y de un plan nacional de inversiones, se articula con el intento de restablecer las funciones de (re)distribución de la riqueza y de regulación del mercado y la banca.

El nuevo gobierno ha manifestado una voluntad expresa de regular con mayor eficacia a los sectores privados de la economía; de ganar márgenes de maniobra y control estatal sobre los dictados de las instituciones multilaterales, las empresas transnacionales y el capital financiero y de propiciar una más justa (re)distribución de las ganancias entre lo público y lo privado. Aunque se trata todavía de un proceso en formación, pues los dos primeros años de gobierno deben ser definidos como un período de transición política en un contexto de una intensa conflictividad en torno a la redefinición de las reglas del juego político y a la reorientación de la economía, las decisiones gubernativas suponen ya un nítido distanciamiento cognitivo y político con los defensores del Consenso de Washington.

En esta perspectiva, y según las proyecciones de la CEPAL, el Ecuador se ubica como el quinto país con mayor crecimiento (6,5%) en América Latina en el año 2008, con un crecimiento, en el sector no petrolero, de 7,9%. En estos dos años de gobierno, la desigualdad, medida a través del coeficiente de Gini, ha disminuido de 0.511 a 0.483, entre diciembre 2006 y diciembre 2008, es decir, en 0.03 puntos. En esa misma línea, mientras en el 2006 el 10% más rico ganaba 38 veces más que el 10% más pobre, hoy, dicha diferencia ha disminuido a de 24,5 veces.

Todo ello ha supuesto, simultáneamente, avanzar en la reestructuración de las bases institucionales y de los modos de funcionamiento del Estado. La reforma democrática del Estado aparece como medio y fin del proceso de relanzamiento de la acción pública al primer plano de la coordinación de lo social. Dicha reforma contiene elementos de racionalización, modernización y descentralización

del poder y la gestión pública, en la perspectiva de acercar el Estado a los territorios y de volverlo más eficiente en sus intervenciones públicas. El énfasis en tales elementos facilitaría la promoción de la participación ciudadana y el control social en el ciclo de las políticas públicas. Estas últimas cuestiones adquieren particular relevancia, tanto en la nueva Constitución como en el Plan Nacional para el Buen Vivir, y diferenciarían, efectivamente, los modos de concepción y funcionamiento estatal de aquellos que prevalecieron en las décadas anteriores a las políticas de ajuste estructural. Sin participación ciudadana y control social, sería impensable cualquier proceso de recuperación de lo público en el marco del retorno de la acción estatal.

En este contexto de crisis que afecta al capitalismo global, la viabilidad de esta constelación emergente de políticas posneoliberales y de la misma posibilidad de profundizar lo que ahora aparece como esbozo de un modelo de desarrollo orientado desde el Estado reposará, en buena medida, en la adecuada inserción del país en los procesos de integración regional en curso. El gobierno nacional se ha sumado activamente al apuntalamiento de tales procesos: además de los acuerdos estratégicos para el refinamiento petrolero con Venezuela, la firma de acuerdos comerciales con Chile y la posibilidad de financiamiento de obras de infraestructura con Brasil, Ecuador aparece a la cabeza de la constitución del Banco del Sur, forma ya parte del ALBA y lidera el desenvolvimiento de la flamante UNASUR. Se han abierto, además, múltiples líneas de diálogo con otros países y potencias emergentes en el ámbito global (India, China, Rusia, Irán), mientras se ha renunciado al CIADI,

uno de los instrumentos de mayor presión de los mercados globales para orientar el libre comercio. Un posicionamiento menos subordinado a la economía global pasa por una triangulación entre Estados y regiones articuladas.

En medio de la crisis global del capitalismo, el desafío del Gobierno de la Revolución Ciudadana consiste en mantener su línea de políticas posneoliberales, centradas en la formación de una sociedad justa, con igualdad de oportunidades y abocada a la defensa de los intereses populares. Desde esta perspectiva, es una prioridad incrementar los recursos de inversión pública, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las prestaciones de educación, salud, trabajo y seguridad social, así como diversificar las formas de producción y de propiedad, y ampliar el acceso al crédito y a todos los recursos productivos. El corazón de este proceso es la (re)distribución de la riqueza, como un conjunto de medidas que tiene fuertes implicaciones democratizadoras.

Todo ello exige, la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo con una perspectiva de largo plazo. La estrategia llamada «Hacia un Nuevo Modo de Generación de Riqueza y (Re)distribución para el Buen Vivir» consiste en iniciar la transformación del modo de acumulación actual hacia el 2025, para llegar a ser un país terciario exportador de bioconocimiento y servicios turísticos, y concretar así, mecanismos de distribución y (re)distribución más justos y democráticos. Para ello, se han planteado algunas fases de acumulación que buscan a su vez, la satisfacción de las necesidades básicas, la consolidación de la industria nacional y una inserción inteligente y soberana del Ecuador en el mundo.





# **Hacia un Nuevo Modo de Generación de Riqueza y (Re)distribución para el Buen Vivir**



## 5. Hacia un Nuevo Modo de Generación de Riqueza y (Re)distribución para el Buen Vivir

En el contexto del análisis histórico del pacto social excluyente que caracteriza la realidad ecuatoriana, se puede señalar que el marco normativo constitucional y el modo de desarrollo implementado durante décadas han excluido sistemáticamente a ecuatorianos y ecuatorianas de los procesos de (re)distribución de la riqueza y del poder, sin que el Estado haya sido capaz de garantizarles el ejercicio de sus derechos.

Por lo demás, si bien hasta la Revolución Liberal era posible calificar de «conservadoras» a las Constituciones, debe tenerse en cuenta también que no por ello han dejado de tener vigencia arraigadas tradiciones y prácticas culturales que explican la persistencia de los comportamientos clasistas, excluyentes, racistas y discriminadores que aún se observan a nivel de la vida cotidiana de la población ecuatoriana.

El nuevo pacto de convivencia que propone el Gobierno de la Revolución Ciudadana es un esfuerzo por hacer realidad un verdadero y efectivo régimen constitucional de derechos y justicia. Sin embargo, esto requiere de una estrategia de acumulación, generación de riqueza y (re)distribución radicalmente distinta a aquella que se desprende de los patrones históricos.

Esto último quiere decir que la construcción del Estado constitucional de derechos y de justicia, plurinacional e intercultural, y la sociedad del Buen Vivir –para todos y todas– es contraria al mantenimiento de una estrategia de acumulación sustentada solamente en los principios del mercado capitalista, en una economía primario exportadora que basa la (re)distribución en la apertura

comercial a ultranza, la competencia del libre mercado y el asistencialismo focalizado de la política social neoliberal, sin considerar la diversidad de formas de producción y propiedad que se sostienen en principios de justicia, solidaridad, reciprocidad, cooperación y soberanía, y la capacidad del Estado de aplicar una política social de carácter universal y democratizadora.

A continuación se esboza la estrategia de largo plazo que permitirá construir una nueva forma de generación de riqueza, distribución y (re)distribución que sustente un nuevo pacto de convivencia.

### 5.1. Hacia un nuevo pacto de convivencia y una nueva estrategia endógena de generación de riqueza

Una nueva Constitución implica generar un nuevo contrato social o pacto de convivencia entre las personas que habitan en una comunidad política. Al respecto la literatura contemporánea sobre la teoría de la justicia enuncia que todo contrato social parte de una idea en la cual «los principios de justicia son principios que unas personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad» (Rawls, 1999: 11). Esto último supone que las partes de este imaginario contrato social no se encuentran en situación de dominación ni de dependencia asimétrica en relación con otros individuos. En otras palabras, son independientes, libres e iguales.

Históricamente, no es posible afirmar que los sujetos que han participado en el diseño de los principios

constitucionales en nuestro país hayan actuado con completa independencia. No obstante, si nos preguntamos para quién ha diseñado estos principios, se puede señalar que no ha sido para todos y todas; por el contrario, han sido expresiones deliberadas de exclusión. La nueva Constitución parte, justamente, del reconocimiento de la existencia de procesos históricos de discriminación y subordinación de ciertos grupos poblacionales, y de las brechas que, hoy en día, separan a los ecuatorianos entre sí. En este sentido, la nueva Constitución propone dejar atrás los principios rectores de una sociedad liberal utilitaria (que no supo poner en práctica el reconocimiento de los derechos liberales) para conformar un igualitarismo republicano moderno.

En efecto, si bien –como se ha señalado– la Constitución de 1998 realizó importantes avances en términos de derechos, en el campo económico, de desarrollo y en el papel del Estado, conservó amplios componentes utilitarios, basados en una concepción de *Estado mínimo* y en un paradigma de desarrollo sustentado en el libre mercado como mecanismo principal de generación y (re)distribución de la riqueza económica. En este sentido, se puede afirmar que, en términos de derechos y de su pauta distributiva, la Constitución de 1998 puede definirse como liberal en sentido rawlsiano, mientras que en el campo económico mantiene una concepción utilitaria.

La sociedad liberal utilitaria ha tenido sus fundamentos en el egoísmo como motivación de competencia, en la desigualdad y la envidia como estímulos, en la actividad pública (sobre todo la acción estatal) como coste, y en la responsabilidad como problema. Tal perspectiva ha partido de la premisa de que en el contrato social todos los ciudadanos se encuentran en igualdad de condiciones. El objetivo máximo, en términos concretos, ha sido aumentar el bienestar de la población, entendiendo este bienestar como el mero incremento de la suma agregada de los ingresos y gastos de los ciudadanos-consumidores. La garantía de derechos, como hemos mencionado, estaba sujeta principalmente a la calidad de trabajador formal, cuyo poder adquisitivo viabiliza el acceso a tal garantía. A su vez, el modo de producción se caracterizaba por un desigual acceso a la propiedad, que garantizaba a los propietarios el control del trabajo y de la producción, convirtiendo al

trabajador en instrumento. La distribución de la riqueza monetaria y, en el mejor de los casos, de los bienes primarios, era competencia del mercado y del asistencialismo subsidiario de la política social. Estas eran las características principales del pacto social que fundamentó la Constitución de 1998.

A diferencia de aquella, se puede afirmar que la Constitución de 2008 propone edificar un igualitarismo republicano moderno, basado en el principio de justicia, en donde la sociedad debe atender, por una parte, a las distancias intolerables entre compatriotas y, por la otra, a las cercanías que es preciso auspiciar, y que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

«El principio rector de la justicia relacionado con la igualdad tiene que materializarse (objetiva y subjetivamente) –en el lado negativo– por la eliminación de las desigualdades que producen dominación, opresión, indignidad humana, subordinación o humillación entre personas, colectivos o territorios y –en el lado positivo– por la creación de escenarios que fomenten una paridad que viabilice la emancipación y la autorrealización de las personas (colectivos) y donde los principios de solidaridad, cooperación y fraternidad (comunidad) puedan prosperar y con ello la posibilidad de un mutuo reconocimiento (o posibilidad de reciprocidad) entre los miembros y territorios que hacen a la comunidad política» (Ramírez R., 2008: 32).

La nueva Constitución reconoce que un nuevo pacto de convivencia no puede ignorar las injusticias históricas o intergeneracionales, por lo cual, parte de la constatación de que Ecuador es un país igualmente pobre y desigualmente rico, en donde la discriminación es parte de la cultura de interacción entre ciudadanos. Siguiendo valores socialistas que se fundamentan en el principio igualitario, la Constitución considera a la igualdad como principio rector de la construcción de otra sociedad. Para tal efecto, se sustenta en la convicción de que resulta injustificable e inaceptable toda desigualdad que no sea consecuencia de acciones elegidas responsablemente. Tal es el caso de las desigualdades

derivadas de diferencias biológicas o sociales. En la nueva Constitución, se da una importancia trascendental a corregir las distancias sociales a través de procesos redistributivos, y se reedita la vieja tesis de la virtud republicana, que veía en la comunidad de pequeños propietarios el cimiento adecuado para la buena salud de la República.

El nuevo pacto de convivencia parte de la constatación de la abismal desigualdad, exclusión y discriminación que existe en la comunidad política llamada Ecuador. En este sentido, una primera arista de la propuesta es reducir tales brechas a través de procesos de (re)distribución de los beneficios del desarrollo. Es decir, se establece explícitamente la falacia de la tesis de la abundancia, a través del reconocimiento de la justicia intergeneracional y del reconocimiento de la naturaleza en sujeto de derecho. El pacto de convivencia se propone como objetivo la búsqueda del Buen Vivir de los ciudadanos (de todos y todas sin discriminación alguna), el cual es viable únicamente si se tiene como meta la reducción de las desigualdades sociales, la eliminación de la discriminación y la exclusión, y la construcción de un espíritu cooperativo y solidario que viabilice el mutuo reconocimiento entre los «diversos iguales».

La nueva Constitución propone edificar una sociedad republicana que auspicie la construcción de una libertad positiva, concebida como un estado de no dominación que promueve el florecimiento de las capacidades y potencialidades de los individuos. Para ejercer tal principio es necesario disponer de los recursos materiales suficientes, como condición *sine qua non*. Corresponde para ello generar una ciudadanía con responsabilidad republicana, en cuyo ejercicio se construyan autónomamente sus preferencias. Esta construcción requiere de espacios institucionalizados de participación y deliberación, en los cuales se ventilen argumentos y en donde cada ciudadano esté en condiciones de defender sus posturas. Por lo tanto, el reconocimiento de formas de vida y de expresiones plurales es una condición de posibilidad para una vida auténticamente republicana.

De otra parte, el republicanismo busca la auto-realización en el autogobierno, que supone

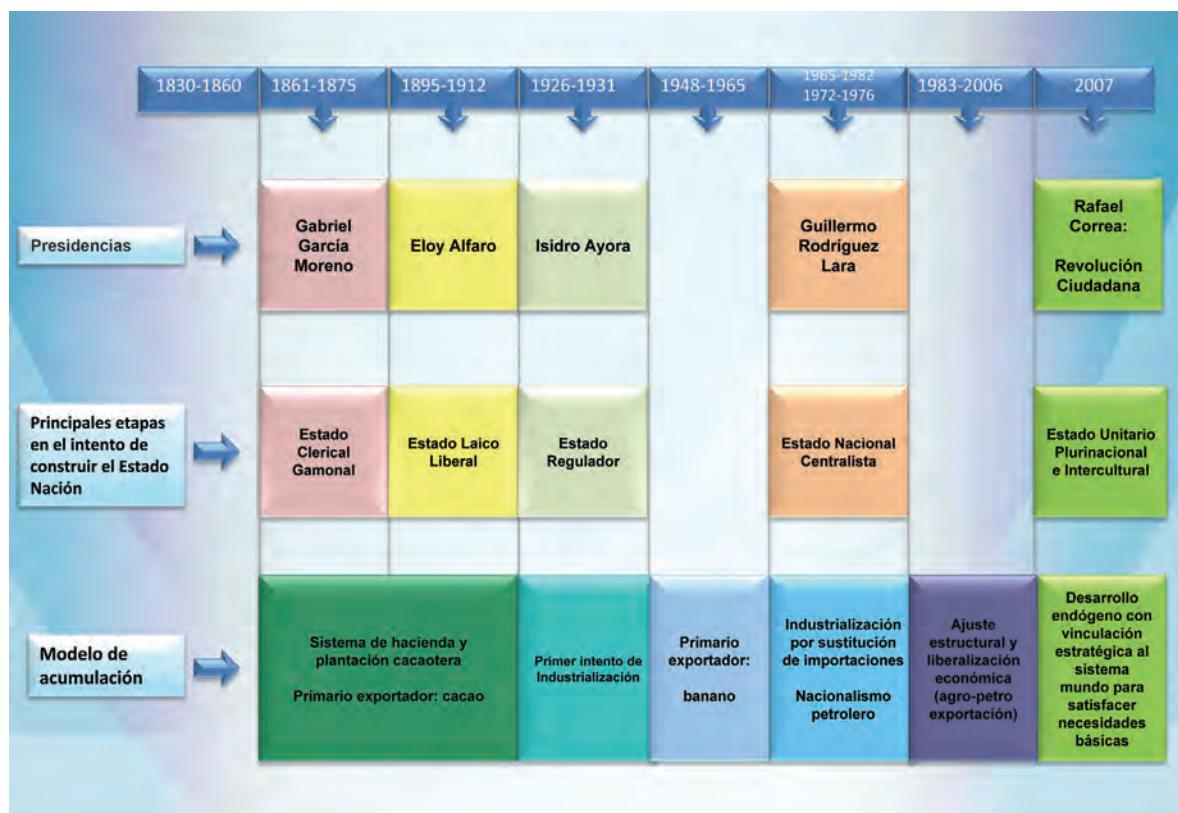
enfrentar los retos de la actividad pública dado que, a través de la interacción se construyen mejores y más diversas formas de elegir el destino colectivo. Asimismo, si bien en el republicanismo la participación en la vida democrática asegura mayores libertades, es preciso reconocer que sin *virtud cívica* no es posible la libertad republicana. Como señala J.J. Rousseau, los ciudadanos republicanos «lejos de pagar por eximirse de sus deberes, están dispuestos a pagar por cumplirlos».

## 5.2. Construyendo un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir

La construcción de la sociedad del Buen Vivir tiene que estar asociada a la construcción de un nuevo modo de acumulación y (re)distribución. Los amplios niveles de desigualdad y exclusión que existen, además de las prácticas culturales que están enraizadas en la sociedad, son consecuencias de una estrategia de desarrollo que se ha sustentando principalmente en la acumulación de riqueza, a través de la producción de bienes primarios que se han colocado en el mercado externo. Se trata de la estrategia agro-exportadora, a la que se ha hecho alusión en los párrafos anteriores.

La llegada del petróleo no fue más que otra forma de reprimarización, que volvió aún más extractivista a la economía ecuatoriana. Salvo ciertas etapas de la historia republicana cuando intentó construir una industria nacional, la riqueza se quedó en un Estado que no sembró petróleo ni redistribuyó sus beneficios, salvo entre aquellos grupos –generalmente empresariales y terratenientes– que lograron exportar bienes agrícolas. La liberalización de la economía y la dolarización profundizaron la concentración de la riqueza en un grupo que vio en la demanda de bienes industrializados un nicho de mercado que podía ser explotado: se trata de los importadores que han sido uno de los beneficiarios de esta estrategia. Ambos grupos, con vínculos muy cercanos a los favores del Estado y de la banca, han cerrado el círculo vicioso de la acumulación y la distribución excluyente de la riqueza en el Ecuador.

**Figura 5.1: Regímenes de acumulación, modelos de Estado y principales gobiernos con proyectos de alcance nacional**



Fuente: SENPLADES, 2009.

Elaboración: SENPLADES.

El nuevo pacto social que ha firmado la sociedad ecuatoriana a partir del proceso constituyente impulsado por el Gobierno de la Revolución Ciudadana, no puede convivir con una estrategia primario exportadora, en un contexto en el cual el Ecuador no puede seguir siendo un proveedor más de bienes primarios, pues, de continuar por ese rumbo, este nuevo pacto social estaría destinado al fracaso. Es por ello que, para construir el Buen Vivir que imaginamos, resulta indispensable contar con una *hoja de ruta* alternativa para generar riqueza para (re)distribuirla.

Vale la pena aclarar que la estrategia de acumulación económica y de (re)distribución apenas es una arista de la multiplicidad de enfoques que debe tener una estrategia para alcanzar el Buen Vivir. Empero, en una sociedad en donde existen altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, es indispensable materializar alternativas a la estrategia primario exportadora que, como se ha destacado, ha evidenciado su fracaso. A continuación se

aborda la nueva estrategia endógena de acumulación y (re)distribución para la satisfacción de las necesidades básicas en el mediano plazo.

### 5.3. Fases de la nueva estrategia de acumulación y (re)distribución en el largo plazo

El Ecuador emprende una transformación revolucionaria e histórica hacia el Buen Vivir de todas y todos los ecuatorianos, en el marco de un nuevo régimen de desarrollo concebido a partir de la articulación organizada, sostenible y dinámica del sistema económico, político, socio-cultural y ambiental, para garantizar la reproducción de la vida con un horizonte intergeneracional, es el centro y la finalidad de la acción estatal y social.

La Revolución Ciudadana plantea una estrategia nacional endógena y sostenible para el Buen Vivir, con una inserción estratégica y soberana en

el mundo. Esta estrategia consiste en implementar políticas públicas que modifiquen los esquemas de acumulación, distribución y (re)distribución, con un enfoque territorial que permita reducir las inequidades. En este marco, la planificación de la inversión pública, los incentivos tributarios para la producción y el crédito público productivo buscan superar el modelo primario exportador, democratizar el acceso a los medios de producción, crear las condiciones para incrementar productividad y generar empleo de calidad.

Como ya se ha señalado, la estrategia de acumulación del Ecuador ha sido, a lo largo de toda la vida republicana, la agro-exportación, a la cual se sumó, en las últimas cuatro décadas, el petróleo como bien exportable. Dicha forma de generar riqueza estuvo acompañada por una estrategia de liberalización de la economía y de (re)distribución por «goteo», ya sea en el mercado o a través de política social asistencial focalizada. Salir de tal modelo de manera inmediata resulta inviable. Se trata de aplicar un proceso de mediano y largo alcance, y avanzar en este horizonte de manera progresiva y racional.

La mayor ventaja comparativa con la que cuenta el país es su biodiversidad y, sin duda, la mayor ventaja competitiva que podría tener es saber aprovecharla, a través de su conservación y de la construcción de industrias propias relativas a la bio y nano tecnología. En este sentido, la nueva estrategia está orientada a construir en el mediano y largo plazo una sociedad del bio-conocimiento y de servicios eco-turísticos comunitarios. Biodiversidad es sinónimo de vida y, por lo tanto, de información. Hoy en día no existe ni la industria ni el conoci-

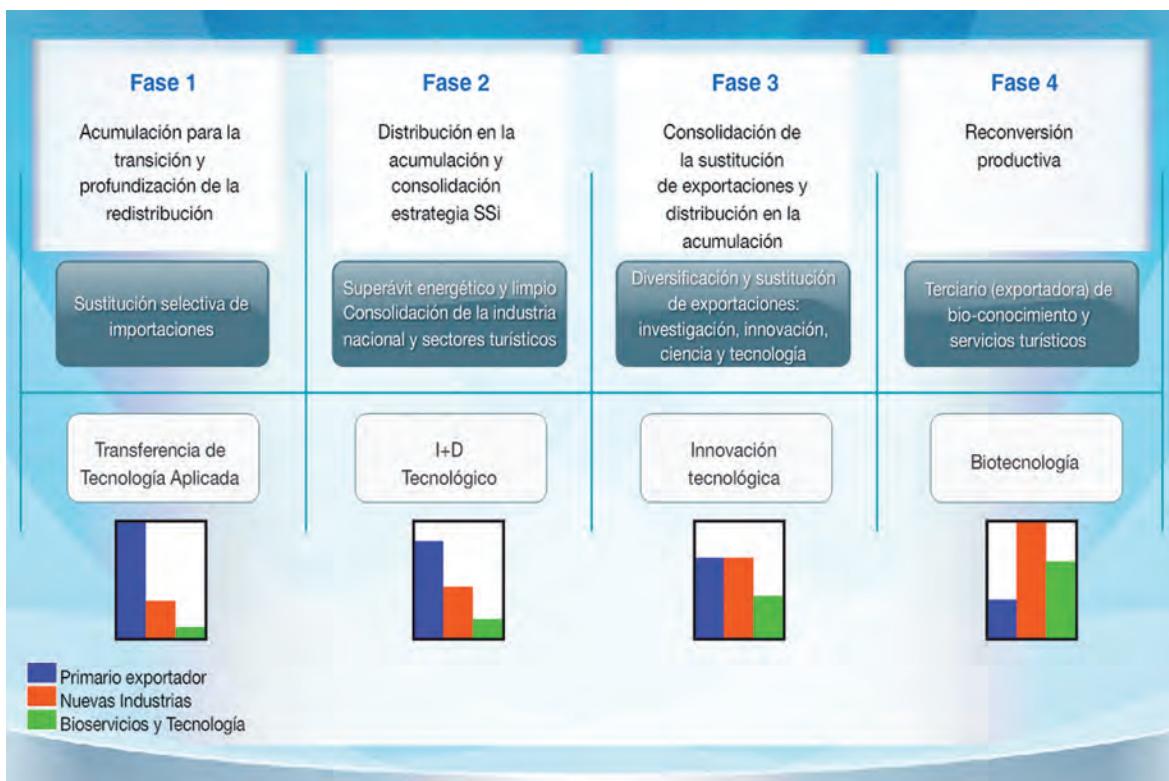
miento que nos permita valorar la biodiversidad y generar valor agregado del conocimiento de la misma reconociendo los preceptos éticos y de garantía de derechos de la naturaleza que deben guiar el accionar humano. A diferencia de las perspectivas ortodoxas de crecimiento, esta estrategia incorpora el conocimiento, el diálogo de saberes, la información, la ciencia, la tecnología y la innovación, como variables endógenas al sistema productivo. Es preciso construir deliberadamente y auspiciar estas variables, si el país quiere producir transformaciones radicalmente cualitativas.<sup>26</sup>

Es necesario recalcar, no obstante, que el centro de atención del Buen Vivir durante estos períodos es la satisfacción de las necesidades básicas de la población en los territorios, a través de procesos de generación de riqueza que resulten sostenibles en el tiempo. Si en la era del individualismo y el egoísmo se buscaba crecer y luego redistribuir a cuenta gotas, en esta era de solidaridad, reciprocidad y cooperación, se busca «*distribuir produciendo*» y «*producir redistribuyendo*». En este marco, la construcción y el impulso de una economía popular, social y solidaria constituye la principal herramienta para incorporar la (re)distribución en el propio proceso de generación de riqueza.

Es por ello que una estrategia para una economía endógena y sostenible responde a lineamientos de planificación de mediano y largo plazo, con un horizonte de 16 a 20 años, que se alcancen de manera progresiva, considerando cuatro momentos principales. La figura 5.2 sintetiza los cuatro momentos o fases previstos en la estrategia endógena para la satisfacción de las necesidades básicas.

<sup>26</sup> Debemos recordar que se calcula que «más del 90% de la diversidad biológica que subsiste en el planeta se encuentra en las regiones tropicales y subtropicales de África, Asia y América del Sur. A esto hay que sumar el conocimiento que proviene de saberes indígenas. De las especies vegetales del mundo, más de dos tercios son originales de los países periféricos y semi-periféricos. Más de 7000 compuestos medicinales utilizados por la medicina occidental son derivados del conocimiento de las plantas. Se puede concluir que a lo largo del último siglo las comunidades han contribuido significativamente a la agricultura industrial, a la industria farmacéutica y a la industria biotecnológica [...] Las multinacionales farmacéuticas, alimenticias y biotecnológicas se han apropiado de los conocimientos de nuestros pueblos con una inexistente o mínima contrapartida, procesando luego estas sustancias y patentando los procesos y al mismo tiempo los productos que a partir de ellas lanzan al mercado» (Boaventura de Souza Santos, 2003:146).

**Figura 5.2: Fases de la estrategia endógena sostenible para la satisfacción de las necesidades básicas**



**Fuente:** SENPLADES, 2009.

**Elaboración:** SENPLADES.

La primera fase es de transición en términos de acumulación, en el sentido de dependencia de los bienes primarios para sostener la economía; no así, en términos de (re)distribución, considerada como el centro del cambio en este período, y en general de la estrategia en su conjunto. A través de un proceso de sustitución selectiva de importaciones<sup>27</sup>, impulso al sector turístico y de inversión pública estratégica que fomente la productividad sistemática,<sup>28</sup> se sientan las bases para construir la industria nacional y producir cambios sustanciales en la matriz energética<sup>29</sup>, motores de generación de riqueza en este período

do. La desagregación tecnológica a través de su transferencia, la inversión en el extranjero para la formación de capacidades humanas (especialmente en ciencias básicas y bio-disciplinas) y el fortalecimiento de condiciones adecuadas para el ecoturismo comunitario son las prioridades dentro de esta primera fase. En este período, la protección a sectores generadores e intensivos en trabajo y empleo será prioridad, así como aquellos asociados a iniciativas provenientes de la economía social y solidaria, al ejercicio de la soberanía alimentaria del país y, en general, a la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos.

<sup>27</sup> Para una efectiva sustitución de importaciones se incentivará principalmente el desarrollo de las siguientes industrias nacientes: petroquímica; bioenergía y biocombustibles; metalmecánica; biomedicina, farmacéutica y genéricos; bioquímica; hardware y software; y servicios ambientales. Adicionalmente se asigna prioridad a actividades generadoras de valor agregado con importantes efectos en la generación de empleo y la satisfacción de necesidades básicas tales como la construcción (con énfasis en vivienda social), alimentos, pesca artesanal, artesanía, turismo comunitario, textiles y calzado.

<sup>28</sup> Uno de los retos es vincular, sobre todo, la inversión pública necesaria para el país con el ahorro nacional.

<sup>29</sup> La producción, transferencia y consumo de energía debe orientarse radicalmente a ser ambientalmente sostenible a través del fomento de energías renovables y eficiencia energética.

danos<sup>30</sup>. Además, evitar que el excedente se quede en la intermediación es parte de la estrategia de (re)distribución, por lo cual el repensar el sector servicios se vuelve clave en este período.

En la segunda fase, el peso relativo de la nueva industria nacional se incrementa frente a la de base primaria, y se busca consolidar un superávit energético, principalmente a través de la producción y consumo de energía limpia y bioenergía<sup>31</sup>. En esta fase se apuntala la estrategia de generación de riqueza a través del eco-turismo comunitario y se busca que, desde el propio proceso productivo, se distribuya el excedente a través del reforzamiento de la economía popular, social y solidaria. Ligada a las industrias nacientes, se prioriza como estrategia la inversión en investigación y desarrollo, gracias a una alianza virtuosa tripartita: universidades, industria (pública y privada) e institutos públicos de investigación o centros tecnológicos de investigación. En este horizonte, la consolidación de un sistema de educación superior de cuarto nivel y de centros de excelencia en investigación aplicada serán prioridad. En este período la generación de ingresos para la economía nacional mantiene una dependencia de la extracción responsable y sustentable de recursos naturales no renovables, tales como hidrocarburos y eventualmente minería.

La tercera fase consolida una estrategia de diversificación y sustitución de exportaciones. Se espera que la industria nacional satisfaga la demanda interna y genere excedentes para exportación. Asimismo, la estrategia busca sustituir exportaciones por bienes con mayor valor agregado y no exclusivamente dependientes de procesos extractivos. En esta fase, el peso relativo de la industria nacional sería igual al peso relativo en la economía de los bienes primarios (exportables). La inversión en ciencia y tecnología deberá impulsar la innovación productiva en aspectos relacionados con la industria cuyas importaciones, en un primer momento, se buscó sustituir.

En la cuarta fase, la estrategia tiene como objetivo el despegue de los bio-servicios y su aplicación tecnológica. Se busca que el tamaño relativo de

este tipo de servicios –principalmente de conocimiento– y de los servicios turísticos tenga un peso superior al generado por el sector primario. Los servicios de conocimiento y su aplicación se auspiciarán y estarán vinculados con las industrias nacientes que se fomenta en la primera fase.

En este contexto, la estrategia de inserción estratégica y soberana del Ecuador en el mundo depende estrechamente de la estrategia endógena para la satisfacción de necesidades básicas y no al contrario, como históricamente ha ocurrido en el país donde, bajo el esquema neoliberal, las decisiones públicas dependían de las políticas de liberalización del mercado globalizado.

Podríamos resumir que el centro de la estrategia endógena de generación de riqueza es convertir la principal ventaja comparativa que tiene el Ecuador, su biodiversidad, en valor agregado, gracias al disfrute del eco-turismo comunitario y de la transformación de esa información en conocimiento, bienes y servicios industriales para la satisfacción de las necesidades básicas. A su vez, el centro de la estrategia de democratización de los beneficios del desarrollo apunta a redistribuir los medios de producción y a consolidar una economía social y solidaria, que reparte la riqueza al mismo momento que la genera.

Si bien el objetivo de la estrategia es generar un tipo de riqueza que tenga como fin la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad política llamada Ecuador, dicho énfasis debe ser concertado a través de un proceso sostenible intergeneracionalmente que resulte, al mismo tiempo, democratizador de sus beneficios. En este sentido, se busca romper con dos falsas disyuntivas: a) conservación «versus» satisfacción de necesidades; y b) eficiencia «versus» distribución.

En esta estrategia, la conservación y el conocimiento de la información que tiene la biodiversidad es condición para la satisfacción de las necesidades. Se sostiene a una convivencia armónica entre ambas dado que «el no pago de la deuda social hoy es no pago de la deuda ambiental mañana, y el no pago de la deuda

<sup>30</sup> Nos referiremos en detalle a dichos sectores en la descripción de las Estrategias 2009-2013 de la siguiente sección.

<sup>31</sup> Para ello, la inversión en este sector deberá consolidarse en la primera fase de la estrategia.

ambiental hoy es a su vez no pago de la deuda social mañana» (Ramírez, 2008). En este marco, la eficiencia debe ser medida no sólo considerando las posibilidades abiertas para la construcción de una economía más productiva sino, sobre todo, mediante la evaluación de sus contribuciones a una sociedad más justa que satisface las necesidades básicas de la población.

La estrategia de construir una economía sostenible, que haga *endógenos* sus procesos para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros y reduzca las vulnerabilidades externas, tiene connotaciones que deben ser tomadas en cuenta al momento de evaluar la implementación de políticas públicas, su consecución y temporalidades. La tasa de acumulación de la economía pasa a estar sujeta a los objetivos de la satisfacción intergeneracional de las necesidades básicas y la (re)distribución, y no lo contrario. Es decir, el

crecimiento está en función de la reproductibilidad de la vida, la cual tiene primacía sobre la acumulación de la economía.

Al tener como centro la satisfacción intergeneracional de las necesidades básicas, se pone énfasis en la producción con intensidad en mano de obra, y en la sustitución selectiva de importaciones. Por tal razón, la tasa de acumulación requerida resulta menor que en otras estrategias económicas. En este contexto general, se proponen complementariamente 12 Objetivos para el Buen Vivir y 12 Estrategias para el período 2009-2013, que corresponden a la primera fase de la estrategia endógena para la satisfacción de necesidades básicas, con las cuales se busca sentar las bases para la transformación radical de la sociedad ecuatoriana, en el marco del nuevo pacto de convivencia y la puesta en marcha de la nueva estrategia de generación de riqueza y (re)distribución.



# **Estrategias para el Período 2009-2013**



## 6. Estrategias para el período 2009-2013

La primera fase de la transformación del modo de acumulación y (re)distribución, definida en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, sustenta y orienta la reconstitución de las bases institucionales, estructurales y de poder democrático que permitirán contar con cimientos sólidos para la aplicación del proyecto de cambio. La probabilidad de que la agenda gubernamental definida por la estrategia endógena para la satisfacción de necesidades pueda ser puesta en práctica dependerá de acciones consistente y conscientemente aplicadas por la función pública; del poder relativo de las coaliciones socio-políticas que apoyan o se oponen a las alternativas gubernamentales; y, por último, de la trayectoria en el tiempo de un amplio conjunto de condiciones institucionales y sociales de carácter estructural que afectan a las probabilidades de éxito.

En estos niveles deben ubicarse los nudos estratégicos fundamentales que el gobierno deberá encarar adecuadamente en el corto plazo, a fin de hacer viable el conjunto de políticas y programas diseñados en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Desde esta perspectiva se parte del supuesto que, como con cualquier proyecto de cambio, hacer viable al Plan significa impactar en el presente (2009-2013) sobre aquellos factores que permitirían abrir el escenario para que, en el futuro próximo (2025), los lineamientos de políticas propuestos tengan efectivamente cabida en la agenda pública.

Los condicionantes de la viabilidad de la estrategia general endógena para la satisfacción de necesidades en su primera fase se definen en doce específicas para el presente período gubernamental, que construirán los fundamentos para las siguientes tres fases de su aplicación. Las estrate-

gias específicas para el período 2009-2013 desarrollan variables claves según su probabilidad estratégica de contribuir a la configuración del escenario más favorable para poner en marcha el proyecto de cambio en el mediano plazo.

### 6.1. Democratización de los medios de producción, (re)distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización

La construcción de una sociedad más igualitaria implica enfrentar las causas estructurales de la desigualdad, como la concentración de los medios de producción; el concebir la tierra y el agua, como simples mercancías, desconociendo el derecho de los pueblos a su acceso, uso y disfrute; la limitada visión de la propiedad tan solo como propiedad privada; y el desconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad.

En sociedades como la ecuatoriana, marcadas por la desigualdad estructural, la democratización de los medios de producción no es tan solo un tema de justicia social, sino además un factor fundamental para el crecimiento económico y el Buen Vivir. Se ha comprobado que aquellos países que cuentan con mejores coeficientes de distribución de los activos productivos, no solo que crecen más, sino que su crecimiento se distribuye socialmente, es decir es más equilibrado y democrático, lo que les permite construir sociedades más igualitarias.

El Gobierno Nacional se ha planteado el reto de impulsar un proceso sostenido de democratización

de los medios de producción con especial énfasis en la tierra, el agua y los activos productivos que no cumplen su función social. La gestión del gobierno para el desarrollo del Buen Vivir, promoverá cambios fundamentales en la producción industrial, artesanal, de servicios, la estructura agraria, reconociendo especialmente la potencialidad de la ruralidad, de la pesquería artesanal y las agriculturas y economías familiares campesinas, implicando la diversificación productiva, la diversidad étnico-cultural, el desarrollo institucional, el acceso a oportunidades y activos productivos, la participación ciudadana y el uso sostenible de los recursos naturales. Esto se realizará a través de la radicalización en la (re)distribución como democratización del crédito, la tecnología, la asistencia técnica y la capacitación, entre otros. Además se debe impulsar la comercialización con énfasis en cadenas cortas y la sinergia productores-consumidores. Asimismo se garantizará la satisfacción de las necesidades básicas a través de la prestación universal de los servicios públicos de calidad en educación y salud, el acceso a la vivienda, a la alimentación y el vestido y el trabajo digno productivo y reproductivo.

El escenario socioeconómico debe proyectarse como la combinación adecuada de formas organizativas que impulsen la economía social y solidaria y el reconocimiento de la diversidad en el sistema económico (formas de producción y comercialización, formas de propiedad) para asegurar su presencia activa en la representación y participación social en el escenario público de los próximos años.

La presente estrategia tiene un particular énfasis en el sector agropecuario, en el que los efectos de las políticas neoliberales fueron extremadamente nocivas al intensificar la concentración de tierra y agua en pocas manos; extender el minifundio; aniquilar la institucionalidad pública y el rol regulador y redistribuidor del Estado; asfixiar a las pequeñas economías campesinas al punto de expulsar a los pequeños productores campesinos de su tierra y convertirlos en migrantes o asalariados; y promover una polarización creciente entre campo y ciudad.

La expansión del minifundio conlleva un deterioro en las condiciones de vida de los productores

familiares campesinos, que va acompañado de procesos de desertificación y deterioro de los suelos y de una productividad muy baja.

A escala internacional, este proceso condujo además a intensificar la brecha existente entre la producción agropecuaria de los países del Norte y del Sur, generando muy pocas oportunidades de acceso a los mercados internacionales para los pequeños productores campesinos de los países del Sur. Mientras los agricultores de los países del Norte continúan recibiendo subsidios y beneficiándose de diversas políticas de apoyo, los agricultores de los países en desarrollo deben enfrentar la competencia desleal de los primeros que pugnan por el libre acceso al mercado local.

Este escenario macroeconómico de corte neoliberal tiene que ser enfrentado con propuestas programáticas que redimensionen los vínculos entre la economía, la sociedad y el Estado. Parte sustancial de este programa es la estrategia para el Buen Vivir rural, en la que se combinan actividades agropecuarias y pesqueras con otras esferas productivas vinculadas a la satisfacción de necesidades básicas: la industria de alimentos, la industria de la construcción con énfasis en la provisión de vivienda social y en infraestructura de saneamiento básico, las actividades artesanales (incluida la pesca), la industria textil y del calzado, y el turismo comunitario.

El desarrollo las capacidades de los sectores seleccionados –hasta hoy excluidos– posibilitará la generación acelerada de empleo y trabajo productivo, y permitirá la inclusión de ciudadanas y ciudadanos, economías familiares y formas asociativas, en una amplia diversidad de formas de propiedad (privada, pública, comunitaria, etc.), que propenderán a fortalecer una dinámica productiva que impulse procesos de desarrollo y otras formas de relaciones sociales que recuperen una mirada de equidad social y de vinculación no mercantil, y una articulación y complementariedad entre las áreas urbanas y rurales, asegurando el Buen Vivir de toda la población.

El Estado debe auspiciar las formas alternativas de organización social y económica, la consolidación de asociaciones y cooperativas, apoyar el trabajo

para el autoconsumo, el intercambio democrático y el acceso adecuado de la ciudadanía en general a los bienes y servicios producidos.

Para la estrategia seleccionada es fundamental fomentar el conocimiento, la valoración de los saberes ancestrales y de formas de producción que permitan una adecuada regeneración de la naturaleza. Todo ello en el marco del apoyo que el Estado debe brindar a la producción social y solidaria y al cambio en los patrones de consumo.

Para incentivar una propuesta socioeconómica alternativa que profundice la democratización de la producción se establecen los siguientes lineamientos:

- La eliminación de las brechas urbano-rurales y las disparidades inter e intra-regionales.
- El fomento a los procesos de comercialización alternativos con participación reguladora del Estado.
- La creación de empleo productivo y el reconocimiento del valor social y los valores éticos del trabajo, el diálogo de saberes y el acceso a mercados e información.
- El apoyo a la recuperación de la tecnología y los conocimientos ancestrales, así como también a otras formas no mercantiles de relación económica.
- El apoyo al acceso de formas diversas de propiedad privada, pública, comunitaria que cumplan fundamentalmente la función social de garantizar la soberanía alimentaria, la (re)distribución de la riqueza y la generación de empleo.
- La prioridad a los pueblos indígenas, afro-ecuatorianos, montubios, mujeres, niñas y niños, jóvenes y ancianos, en la implementación de programas de desarrollo socioeconómico, ambientalmente sustentables y culturalmente aplicables.
- La investigación en ciencia y tecnología para aplicarla al desarrollo productivo en el marco del diálogo de saberes.
- El fortalecimiento de las identidades y el reconocimiento de la diversidad como parte sustancial de la generación de una sociedad unida en los conceptos de plurinacionalidad e interculturalidad.

## 6.2. Transformación del patrón de especialización de la economía, a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir

Esta estrategia tiene por objetivo iniciar un proceso de transformación del patrón de especialización de la economía que permita superar el modo de acumulación primario-extractivista-exportador y revertir las externalidades negativas que éste genera para la calidad de vida, individual y colectiva, de la población. El modo de acumulación que se impone en la sociedad depende y se reproduce a través del patrón de especialización de la economía. De aquí deviene la importancia de esta estrategia para el mediano y largo plazo.

La transformación del patrón de especialización de la economía permite aumentar la participación en la economía de una serie de industrias nacientes, que cumplen con unas características generales que implican externalidades positivas para el Buen Vivir. Esto permite la reproducción de un círculo virtuoso en que la economía social y solidaria, al servicio de las necesidades humanas y en armonía con el ecosistema, aumenta la participación en el mercado de industrias nacientes, permite la creación de enclaves (*clusters*) que fortalecen los encañamientos productivos, aumenta la escala de producción y permite alcanzar rendimientos crecientes, desarrolla el potencial de la demanda doméstica y fortalece la soberanía comercial sin dejar de aprovechar las ventajas que ofrece el comercio exterior. En este proceso se privilegiará a la economía social y solidaria, en el contexto de la propiedad no capitalista; por ello, no se trata de una industrialización tradicional sino un componente de apoyo al desarrollo de capacidades económicas para la economía social y solidaria.

En el Ecuador, el patrón de especialización se caracterizó por ser primario, extractivista, y concentrar su dinámica únicamente en la exportación. Este patrón de la economía limita las posibilidades de alcanzar el Buen Vivir pues reproduce un esquema de acumulación en desigualdad y un tipo de explotación irracional que degrada el

ecosistema. Su característica primaria está asociada a un marco de incentivos para el estancamiento de la mano de obra especializada y una concentración de la mano de obra no-calificada. Esta dinámica de la mano de obra tiende a mantener bajos los salarios reales en la economía y, consecuentemente, la capacidad de demanda doméstica se estanca pues la gran mayoría de la población, que es asalariada, mantiene una baja capacidad de consumo y la imposibilidad de ahorrar para mejorar su situación en cuanto a activos. Con una demanda doméstica endeble y sin posibilidades de mejora, el mercado interno no puede desarrollarse y la expansión de la producción debe concentrarse en el sector externo. Esto incrementa la dependencia externa del país y aumenta la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos en el nivel de demanda exterior y precios internacionales de los productos primarios exportados. Finalmente, este patrón de especialización de la economía, por sus características, está sujeto a una dinámica de rendimientos decrecientes a escala, en la que los incrementos en la inversión dan cada vez menores beneficios económicos. La economía ecuatoriana está altamente concentrada en este patrón, lo que implica un estancamiento de la industria y un dominio de las actividades primario-extractivistas-exportadoras y sus externalidades negativas.

Adicionalmente, cabe considerar que la dolarización es un esquema monetario rígido que no permite manipular el tipo de cambio como variable de política para enfrentar efectos negativos en la economía nacional detonados por la variación de los precios relativos del intercambio comercial. De aquí que el esquema monetario ecuatoriano implica una mayor vulnerabilidad externa. Por ello, resulta imprescindible la sustitución selectiva de importaciones, no sólo como política de desarrollo a mediano y largo plazo, sino también como opción para reducir la vulnerabilidad externa y apuntalar la sostenibilidad del esquema monetario en la actualidad.

Por todo esto, es imperativa la necesidad de cambiar el patrón de especialización de la economía. La alternativa, por contraposición, es un patrón de especialización enfocado en la producción secundaria y terciaria, generador y agregador de valor, y que desarrolle el mercado interno sin dejar de aprovechar las ventajas del comercio exterior. Este énfasis en la producción de los sectores secundario y terciario está asociado a un marco de incentivos para la

expansión de la mano de obra especializada, tendiente a aumentar los salarios reales en la economía y, consecuentemente, aumentar la capacidad de demanda doméstica, pues la gran mayoría de la población, que es asalariada, incrementa su capacidad de consumo y la posibilidad de ahorrar para mejorar su situación en cuanto a activos. Con una demanda doméstica creciente y con posibilidades de mejora, el mercado interno puede desarrollarse y convertirse en una importante alternativa para la expansión de la producción. Esto reduce la dependencia externa del país y disminuye la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos en el nivel de demanda exterior y precios internacionales de los productos primarios tradicionales de exportación. Finalmente, este patrón de especialización de la economía, por sus características, permite aumentar la participación en el mercado de industrias nacientes, permite la creación de enclaves (*clusters*) que fortalecen los encadenamientos productivos, aumenta la escala de producción y permite alcanzar rendimientos crecientes. De este modo, incentiva la generación endógena de mejores tecnologías que dinamizan la sinergia económica. Todo esto permite que la economía se desconcentre hacia un patrón de especialización en que la industria y la manufactura tengan una mayor participación.

Sin embargo, el patrón de especialización de la economía tiende a mantenerse concentrado y estancado en la alternativa primaria-extractivista-exportadora, pues esta en el corto plazo ofrece un mayor retorno a la inversión. La estructura de costos de esta alternativa tradicional es baja y el país cuenta ya con la infraestructura básica necesaria para desarrollarla. Por el contrario, la segunda alternativa tiene una estructura de costos más alta y la capacidad instalada necesaria para desarrollarla –infraestructura, mano de obra calificada, tecnología, capacidades humanas especializadas– todavía no está completa en el país. Por estos motivos, la única forma de cambiar el patrón de especialización de la economía es a través de la intervención del Estado, a fin de que revierta esta situación relativa de las condiciones de producción. Esto permite apalancar la inversión privada y vuelve más rentables a los sectores generadores de valor (industria, manufactura, servicios, entre otros). La intervención del Estado, a través de políticas económicas de incentivo y de una fuerte inversión pública que permita desarrollar las condiciones necesarias

para que la rentabilidad relativa entre estas dos alternativas favorezca a los sectores secundario y terciario, resulta imprescindible.

La sustitución selectiva de importaciones juega un papel fundamental en esta estrategia, porque permite enfrentar varios problemas al mismo tiempo. Por un lado, permite reducir la debilidad estructural de la balanza comercial. Por otra parte, abre espacios de demanda en el mercado interno para industrias nacientes, secundarias-terciarias y generadoras de valor. Finalmente, disminuye la dependencia externa, incentiva la generación endógena de tecnología y coadyuva a consolidar la soberanía económica.

La sustitución se enfoca en los sectores que cumplan con las siguientes características generales: secundario-terciarios, generadores de valor, desarrollo de infraestructura y capacidades estratégicas para el sector en cuestión (conocimiento y destrezas imprescindibles para el avance de un sector), empleo de mano de obra calificada, desarrollo de tecnología y capacidades humanas especializadas. Y que no cumplen también, las siguientes características específicas: i) ser intensivos en mano de obra pero con mayor valor agregado; ii) que ayuden a obtener soberanía alimentaria; iii) que no multipliquen los impactos ambientales de la economía, como aumentar la frontera agrícola o incurran en tipos de producción altamente contaminante; iv) que estén ligados a sectores estratégicos en el largo plazo; y v) que no fundamenten su productividad en ventajas comparativas naturales.

Dicha estrategia implica la implementación de un proceso de transición, en el que se dará impulso a sectores industriales deseables –que cumplan las características descritas en el párrafo anterior– ya existentes, que generen empleo con una serie de incentivos y políticas específicas para dichas industrias.

Esta intervención pública sólo puede revertir la situación inicial en el mediano y largo plazo, por lo que se requiere una implementación con continuidad y enmarcada en la estrategia de largo plazo, la cual debe ser empezada desde ya. En la etapa inicial, la intervención pública debe implementarse a través de políticas que se orienten hacia:

- Sustitución selectiva de importaciones: que permita aumentar la participación de las

industrias nacientes en el mercado interno y reducir la dependencia externa de la economía nacional y su vulnerabilidad.

- Incremento de la productividad por medio de la expansión de encadenamientos productivos: para ello se conformarán enclaves de producción y complejos industriales, que permitan alcanzar economías de escala y posibiliten la estructura productiva que genere rendimientos crecientes.
- Diversificación productiva: que permita reducir la concentración de la producción y el desarrollo de nuevas capacidades de producción y potencialidades de crecimiento económico.
- Desconcentración de la estructura productiva y de los medios de producción: para facilitar una mejor distribución de la riqueza y una composición más competitiva de los mercados, que aporte con mayor eficiencia en términos sociales.
- Diversificación de la producción exportable: para reducir la vulnerabilidad ante choques exógenos en el precio y demanda internacionales, y la volatilidad económica que generan.
- Aprovechamiento del ahorro interno y externo: para potenciar la producción a través del cumplimiento de la función social de la intermediación financiera; esto es, canalizar los excedentes de la economía hacia la inversión productiva.
- Impulso del desarrollo territorial equilibrado: que permita distribuir las funciones económicas de los territorios de manera equilibrada y en función de la calidad de vida de la población local y en equilibrio con los intereses estratégicos nacionales.

### 6.3. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales

El aumento de la productividad real, la diversificación productiva y la transformación de las exportaciones e importaciones son instrumentos de esta estrategia, porque permiten mejorar el desempeño de la economía para el Buen Vivir, desarrollar el mercado interno, reducir la dependencia externa

del país y disminuir la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos en el nivel de la demanda exterior y de los precios internacionales de los productos primarios tradicionales de exportación. La estrategia apunta a diversificar los productos, los destinos y los productores que participan en el comercio internacional.

Los instrumentos referidos, en el mediano y largo plazo, facilitan la inserción estratégica, inteligente y soberana en el mundo. La presente estrategia busca superar el concepto tradicional de competitividad, utilizado en el contexto del comercio internacional, en que los países no cooperan sino que compiten como si fueran corporaciones. Esto genera una serie de graves problemas, pues suele acarrear guerras comerciales, endeudamiento excesivo, presión por mantener salarios bajos, desempleo por la rigidez de la movilidad de la mano de obra de labores no-calificadas a tareas especializadas, entre otros. Para superar estos problemas se buscará transitar hacia equilibrios más cooperativos y menos de facto, que permitan un proceso de cambio menos traumático, en que la estructura económica existente no se debilite ni deje de producir, sino que por el contrario se fortalezca y amplíe sus oportunidades no sólo en el mercado exterior –o las exportaciones– sino también en los mercados internos de la economía doméstica. De esta manera, se plantea avanzar hacia mayores y más diversas exportaciones, y al mismo tiempo, un mercado interno emergente que revele cada vez una mayor capacidad de demanda y que también favorezca la diversificación de las importaciones.

Tradicionalmente, la productividad se entiende como la capacidad relativa de generar un volumen de producción con un acervo dado de factores productivos e insumos. A mayor producción obtenida, con el mismo acervo, mayor productividad. Pero este concepto tradicional lleva implícito el tratamiento de las personas y de la naturaleza como recursos a ser explotados. Este concepto tradicional no es compatible con el marco constitucional actual

del Ecuador, en que las personas y la naturaleza son sujetos titulares de derechos.

Un nuevo concepto de productividad debería apuntar a que la producción pueda mantener niveles satisfactorios para cubrir las necesidades humanas sin explotar a las personas y a la naturaleza. Es decir, una productividad al servicio de la vida, y no a expensas de ella. La productividad así entendida, debería ser la capacidad relativa de generar un volumen de producción, con un aporte dado de trabajo humano y sin presionar los límites del ecosistema. A mayor producción obtenida con el mismo aporte de trabajo y menor impacto ecosistémico, mayor productividad.

Sin embargo, la concentración de la producción, tanto por el lado de la tenencia de los medios de producción como por las grandes actividades económicas primarias-extractivistas-exportadoras, constituye un obstáculo para la aplicación de un nuevo concepto de productividad. Por ello, como paso previo, resulta necesario trabajar en la desconcentración y diversificación de la producción.

En el Ecuador, además, la concentración de la producción exportable se enfoca en el sector primario y extractivista, y en una serie de productos tradicionales. Esta concentración, y poca diversidad de la oferta exportable limitan las posibilidades de alcanzar el Buen Vivir, pues reproducen un patrón de acumulación en desigualdad y un tipo de explotación irracional que degrada el ecosistema. Su característica primaria está asociada a un marco de incentivos desfavorable para el Buen Vivir.<sup>32</sup> Esto incrementa la dependencia externa del país y aumenta la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos en el nivel de demanda exterior y en los precios internacionales de los productos primarios exportados.

Como consecuencia de lo anterior, la oferta exportable se concentra en pocos productos tradicionales, sustentados únicamente en una ven-

---

<sup>32</sup> Al respecto, se puede ver la estrategia de transformación del patrón de especialización de la economía, en la sección 6.2.

taja comparativa estática determinada por la explotación irracional de la dotación de recursos naturales del país. La riqueza que se supone producen las actividades extractivistas no es riqueza genuina, solamente constituye una sustitución de la pérdida de riqueza natural –como las reservas de crudo o minerales– por una ganancia monetaria de corto plazo. Algo similar sucede con otros recursos renovables que se producen a expensas de la degradación de la capacidad productiva de los medios de producción, particularmente el suelo. Este tipo de producción, además, se concentra también por el lado de la demanda en una serie de destinos tradicionales de las exportaciones. Esto hace más vulnerable a la oferta exportable, pues la colocación de su producción no diversifica los riesgos asociados a la contracción de la demanda en un mercado en particular. Por el lado de la oferta, la concentración se da en un tipo y número limitado de productores y exportadores, lo cual impide la expansión de cadenas productivas. Por ello resulta indispensable desconcentrar.

Esta estrategia se complementa con la estrategia de transformación del patrón de especialización de la economía, a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir. En conjunto, ambas instrumentan el cambio del patrón de acumulación en la economía por medio de la transformación del círculo vicioso: producción primaria, bajas capacidades humanas, rendimientos decrecientes, bajos salarios, poca capacidad de demanda doméstica, dependencia externa; hacia el círculo virtuoso: producción generadora de valor, mayores capacidades humanas, rendimientos crecientes, mejores salarios, mayor capacidad de demanda doméstica, menor dependencia externa y mayor soberanía.

El aumento de la productividad real, la diversificación productiva y la diversificación de las exportaciones e importaciones sólo pueden concretarse en el mediano y largo plazo. Para iniciar su avance, debe implementarse en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013, a través de políticas orientadas hacia:

- Impulsar la economía endógena para el Buen Vivir con tecnologías más limpias y

eficientes: para dar el salto cualitativo en la estructura productiva y hacer más sostenible nuestra economía.

- Desarrollar mayores y mejores capacidades especializadas en la mano de obra: que se remuneren con mayores salarios y permitan ampliar las oportunidades de las personas y su goce pleno del Buen Vivir.
- Controlar el abuso laboral y desincentivar el trabajo en condiciones precarias y de sobre-explotación para superar la visión limitada y tradicional de la competitividad que pone como base la explotación de la mano de obra a través de remuneraciones bajas.
- Impulsar la incorporación de valor agregado en la oferta exportable: de manera que se genere valor en la economía sin depredar nuestros recursos naturales, que podemos preservar para nuestro goce y el de las futuras generaciones.
- Incrementar la productividad por medio de la expansión de encadenamientos productivos, la formación de enclaves de producción y la construcción de complejos industriales.
- Desarrollar la infraestructura y construir las condiciones que permitan una inserción de diversos productos no tradicionales en la oferta exportable: para reducir la vulnerabilidad externa de nuestra economía y potenciar nuevas oportunidades de expansión económica para la generación de empleo.
- Promover el desarrollo de oferta exportable en las industrias nacientes para consolidar el nuevo patrón de especialización de la economía enfocado en los sectores secundario-terciarios, generadores de valor, en el empleo de mano de obra calificada, en el desarrollo de tecnología y capacidades humanas especializadas.
- Impulsar la desconcentración y diversificación productiva como medio para lograr un desarrollo territorial más equilibrado que aproveche el potencial de los territorios y enfoque las estructuras económicas en la satisfacción de las necesidades locales sin desatender los objetivos estratégicos a nivel nacional.

## 6.4. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana

Más allá de la mirada neoliberal que subordina la globalización a la lógica especulativa de los mercados financieros y de los desafíos que el orden geopolítico mundial presenta, es imprescindible partir de una noción integral de soberanía para articular una política exterior moderna, operada por una diplomacia activa y dinámica.

El concepto de soberanía que el Ecuador promulga nos obliga a plantear nuestra integración, con y para los pueblos del mundo, de una manera amplia y solidaria, como la capacidad de los propios pueblos para autodeterminarse en sus decisiones públicas, en materias política, territorial, alimentaria, energética, económica, financiera, comercial y cultural. Esto implica rebasar la visión de soberanía que se limita al control de las fronteras, para incorporar las dimensiones política, económica, cultural, alimentaria, ambiental y energética. El ejercicio de la soberanía debe darse de manera amplia, para construir un mundo más equitativo, justo y solidario, donde prime la justicia transnacional, como el ejercicio y la garantía, sin fronteras, de una justicia participativa, socioeconómica pero sobre todo intergeneracional, en el espacio global.

El objetivo fundamental de la política exterior ecuatoriana es potenciar el desarrollo endógeno del país, re-equilibrando sus relaciones geopolíticas en un contexto internacional, que toma en cuenta diversos actores internacionales de manera estratégica. Esto implica tomar distancia de las directrices convencionales, para insertar al país inteligentemente en redes políticas, económicas y sociales que brinden una mirada alternativa y complementaria del esquema de integración del país a nivel global.

La estructura de una economía extractivista y primario-exportadora de monocultivos (cacao, banano, camarón) ha posicionado al Ecuador, por más de 200 años, en la periferia de la división internacional del trabajo. La mirada soberana de las relaciones internacionales busca cambiar esta historia mediante la reestructuración del sistema de acumulación, distribución y (re)distribución de la riqueza en el país, a través del fomento de

una economía terciario exportadora. En el sector externo de nuestra política, esto implica establecer en el corto, mediano y largo plazo, un esquema de alianzas y aliados estratégicos, alineados y armónicos a nuestros objetivos nacionales; de tal forma que podamos fortalecer ejes alternativos de relaciones internacionales enfocados hacia el «Sur», dejando atrás las clásicas cartas de intención y las agendas condicionadas de gobiernos anteriores.

El nuevo orden internacional que perseguimos es multipolar, con protagonismo de los pueblos del Sur; favorece el multilateralismo en su arquitectura institucional y propicia novedosos procesos de integración, cooperación para el desarrollo y diálogo político armónico. El punto privilegiado para construir estos espacios, es la promoción del regionalismo latinoamericano. Por ello, tanto la Unión de Naciones Sur Americanas (UNASUR), como la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) y la Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe (OELAC) son prioridades nacionales a la hora de articular mecanismos de integración convergente y posicionamiento alineado para la definición de agendas globales.

El Ecuador es promotor de la construcción de la «Nueva Arquitectura Financiera Internacional». Por lo cual, promueve la creación y el fortalecimiento de instituciones multilaterales, sin reglas excluyentes para la toma de decisiones, cuyas políticas de fomento del desarrollo se centren en la satisfacción de las necesidades básicas de los pueblos y se alineen a sus prioridades nacionales y territoriales. Adicional a ello, la nueva banca de desarrollo regional, que promueve el país, debe generar mecanismos financieros anticíclicos que doten de mayor autonomía financiera a los países, para la consecución de sus programas de gobierno. Así, el fortalecimiento y capitalización del Banco del Sur es sin duda la acción prioritaria en este eje de integración soberana regional.

La construcción de un sistema de compensación de pagos, coordinado por los bancos centrales de la región, va mas allá del simple interés de contar con una moneda común y la disminución de los costos de transacción para los flujos comerciales interregionales. La instauración del SUCRE

(Sistema Único de Compensación Comercial Regional), significa contar con un mecanismo regional para la estabilización y la integración de los mercados financieros; teniendo en cuenta un enfoque de autonomía frente a la política monetaria y a la histórica y onerosa intermediación financiera de los centros hegemónicos del poder económico global. Contar con un sistema de compensación único en la región, posibilitará la integración de nuevos actores económicos y comerciales en los procesos de intercambio de bienes y servicios, debido a la disminución de la dependencia del dólar u otra divisa como mecanismo de pago; ya que ello beneficia al país dueño de la moneda por el simple hecho de emitirla. Por ello, son objetivos de toda negociación bilateral: la firma, ratificación y la puesta en marcha de sistemas de compensación de pagos para los intercambios comerciales entre los bancos centrales.

La dependencia de los centros de poder financiero y político tiene sus raíces en la concentración de nuestras exportaciones por país de destino; posibilitando monopsonios, que debilitan cualquier intención de generar cambios en la estructura asimétrica de negociación bilateral. Por ende, la política comercial es un instrumento para la diversificación de los mercados y la gama de productos exportables con mayor valor agregado. Sólo mediante la apertura de nuevos nichos de mercado en condiciones favorables para el país podremos generar la demanda externa de una producción que ocupe y genere cíclicamente mano de obra calificada, redes sociales más fortalecidas y coherentes con el medio ambiente, e infraestructura de calidad. De ahí que la premisa de posibilitar el acceso a mecanismos de comercio justo se vea encarnada en la promoción de Acuerdos Comerciales para el Desarrollo. Con lo cual las reglas que posibilitan un mayor intercambio comercial entre el Ecuador y cualquier otro país deberán ser enmarcadas en acuerdos que no sólo vean como objetivo la apertura arancelaria, sino que persigan un verdadero comercio justo considerando su responsabilidad social, ambiental e intergeneracional.

Complementariamente, el uso de subsidios, aranceles y salvaguardas para la sustitución selectiva de importaciones, en el marco de los acuerdos internacionales, es clave. En el mediano plazo la

sustitución selectiva de exportaciones es una de las metas en el sector externo de nuestra economía, siendo de vital importancia el fomento de la industria nacional.

Otro objetivo de la política económica del sector externo es reducir al mínimo la intermediación; y ampliar el universo de actores en el comercio internacional, dando oportunidades en la participación de la riqueza generada en procesos productivos innovadores a asociaciones, cooperativas y otras formas de organización económica comunitaria, para que se vuelvan dinámicos de la economía social y solidaria proyectada a nivel mundial.

Parte del desafío de producir bienes y servicios con gran valor agregado es generar capacidades sociales que permitan hablar de procesos productivos innovadores, asociados a la generación de conocimiento y tecnología aplicada. Por ello, es vital el uso del ahorro externo en forma de inversión extranjera directa y cooperación internacional no reembolsable –en sus formas de asistencia técnica, financiamiento y donaciones en especie–, para la inversión en ciencia y tecnología. Esto permitirá de manera efectiva poder hablar de una verdadera soberanía epistémica del país en el largo plazo; que empieza por la generación de un sistema de becas internacionales que fomente la apropiación del conocimiento científico e investigación de calidad en el territorio nacional e intercambio cultural.

El Ecuador proclama la movilidad humana como un derecho constitucional y condena todo acto de xenofobia, discriminación y rechazo tanto a nuestros connacionales en el exterior, como a los extranjeros que habitan en nuestro país. El respeto a los derechos humanos y culturales, el reconocimiento entre iguales y la libre promulgación de nuestra cultura fuera de las fronteras, son mecanismos idóneos para garantizar los derechos de la población en condiciones de movilidad. De esta forma, contribuimos a configurar los principios de una verdadera ciudadanía universal.

La promulgación de la movilidad como un derecho y la no criminalización de la migración, tanto en tránsito como en el lugar de residencia, nos permitirá crear espacios de diálogo político y cooperación para el desarrollo con los pueblos del mundo, sobre todo con aquellos en los que residen millones de ciudadanos ecuatorianos.

La política exterior ecuatoriana, constituye un pilar clave en el proceso de construcción de un proyecto político de largo alcance y proyección nacional. La inserción estratégica y soberana del Ecuador en el mundo nos permitirá posicionarnos privilegiadamente en el contexto del nuevo orden internacional, y al mismo tiempo ser pioneros de una política regional solidaria, justa y simétrica.

## 6.5. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación

La calidad de vida y progreso de un país independiente está ligado a la cobertura, calidad y pertinencia de la formación superior que brinda a sus ciudadanos y ciudadanas y a la inversión que realiza en ciencia, tecnología e innovación. La educación superior y la investigación asociada a ella deben concebirse como un bien público en tanto su desarrollo beneficia a la sociedad en su conjunto, más allá de su usufructo individual o privado.

Ecuador es uno de los países a nivel latinoamericano con menores coberturas en educación superior. En ese sentido, debe ser una prioridad aumentar el acceso a este nivel educativo. De la misma manera se debe garantizar igualdad de oportunidades para todos y todas, dado que el campo de la educación superior ha sido reproductor y no transformador, en sentido progresista, de la estructura de clases.

Es necesario que la educación superior se transforme en un verdadero mecanismo de movilidad social ascendente y de igualación de oportunidades en el Ecuador. Para ello, primero se debe promover un acceso en donde el nivel socioeconómico no constituya un impedimento para ingresar ya sea a través de becas, ayudas económicas, políticas de cuotas o créditos educativos. Esto, sin menoscabar la importancia de que operen criterios meritocráticos propios de la educación superior. Es decir, la mayor democratización que debe operarse en el acceso no debe ser leída en términos antinómicos con la mayor excelencia académica que debe asegurarse en la educación superior.

En relación a esto último, debe implementarse un sistema de nivelación que permita dar tratamiento a las desigualdades educativas existentes en los niveles inferiores. Como parte de la efectivización de la igualdad de oportunidades resulta indispensable auspiciar el acceso de primeras generaciones a la educación superior universitaria. Especial importancia habrá que prestar al control de las diferentes ofertas formativas involucradas en el conjunto de instituciones que integran el campo de la educación superior –universitaria y no universitaria–, a fin de que esta diversidad no involucre desigualdades en términos de calidad, ni suponga una lógica segmentadora y que reproduzca una sociedad injusta.

En este sentido, y dado el mandato constitucional de construir una economía social y solidaria, resulta indispensable revalorizar la educación superior no universitaria de la más alta calidad para formar profesionales que aporten al cambio en la estructura productiva y al mismo tiempo aseguren condiciones de vida dignas y emancipadoras.

También se deben atacar otras formas de discriminación negativa producto de consideraciones de tipo religioso, cultural, étnicas, político-partidarias, de género, opción sexual, etc., tanto en el acceso como en el proceso de formación de las y los estudiantes.

Si bien el acceso y la igualdad de oportunidades en este nivel educativo resulta una de las más importantes deudas sociales a saldar, igual o más empeño hay que colocar en la garantía de la excelencia académica, tanto en la enseñanza superior como en la investigación científica.

Es indispensable para ello garantizar la máxima objetividad, imparcialidad, y los más altos estándares para evaluar y acreditar a las instituciones de educación superior, sus programas y carreras.

Asimismo, se vuelve indispensable que las personas con más formación y más experiencia investigativa y en docencia accedan a una carrera académica-investigativa.

Por otra parte, la investigación que se realiza en las universidades debe transformarse en uno de los principales puentes de la transformación de la economía extractivista y primario exportadora

que tiene actualmente el Ecuador. En este sentido, y dado el rezago que tiene el país en investigación, debe ser prioridad de la cooperación internacional la transferencia tecnológica y de conocimientos que apunten a una satisfacción de necesidades básicas, más eficiente y con calidad, así como a la consolidación de la industria nacional. De la misma forma, toda inversión extranjera directa deberá ser portadora de tecnología y de conocimiento que puedan ser aprovechados por el Ecuador como parte de su desarrollo endógeno, sin estar sometido a condicionalidades y dependencias. Resulta indispensable ligar la investigación producida en las universidades a los institutos públicos de investigación, a fin de crear sinergias que permitan aportar valor agregado a la industria nacional. En este sentido, la investigación básica debe estar ligada a la investigación aplicada para la construcción de la industria nacional del país.

Dado que la biodiversidad es una de las principales ventajas comparativas, es prioritario que las universidades e institutos de investigación generen información a partir de esta riqueza natural, a través de investigaciones y ciencias básicas y aplicadas que pueda desarrollarse en armonía con su objeto. Las universidades desarrollarán, y siguiendo las potencialidades propias de cada región de planificación, entre otras acciones, bancos de semillas, de tejidos, germoplasma, ADN y material genético, que permitan conocer, clasificar, analizar, generar valor social agregado y resguardar el patrimonio natural del Ecuador.

En este marco, es fundamental contar con un banco de germoplasma, tejidos y ADN. De la misma forma, la construcción de una «biopolis» implica investigar todo aquello ligado a la producción, transformación y consumo de energías limpias y eficientes.

De igual manera, deberá ser política pública la inversión en talentos humanos que estudien prioritariamente en áreas específicas ligadas a las necesidades de desarrollo del país, a través de becas de cuarto nivel para estudios de maestría, doctorado y postdoctorado en universidades de primer nivel. Dentro del mismo campo, deben existir políticas concretas para evitar la fuga de cerebros así como acciones para repatriar a ecuatorianos altamente formados. En esta línea, el país

deberá fomentar programas de movilidad estudiantil principalmente de cuarto nivel, de docentes e investigadores a nivel interregional e internacional en búsqueda de generar redes de intercambio y generación de conocimiento. Esto en el afán de fomentar para que las universidades tengan más profesores-investigadores a tiempo completo y con el mayor nivel académico, con el propósito de construir una universidad que a más de transmitir conocimiento también lo genere.

En el marco de la búsqueda de una educación superior pertinente y con responsabilidad social, es necesario recalcar la importancia de conformar universidades que desarrollen programas educativos acordes a las ventajas comparativas que tiene cada uno de los territorios donde se asientan, y en función de la estrategia de sustitución selectiva de importaciones, de satisfacción de necesidades básicas y de diversificación de exportaciones, exportadores y destinos mundiales.

Los actores del sistema de educación superior y del sistema educativo nacional deben realizar ingentes esfuerzos para garantizar la integralidad y coherencia de toda la oferta educativa nacional más allá de sus niveles y modalidades. En este marco, se deben diseñar políticas específicas para impulsar la educación, la formación y la capacitación a lo largo de toda la vida, con particular atención a la educación de adultos.

Finalmente, se debe garantizar la responsabilidad indelegable del Estado en la elaboración de políticas públicas para este ámbito, so pena de profundizar los gravosos procesos de privatización y mercantilización de la educación superior. Estas políticas deberán ser recogidas en un plan sobre el sistema de educación superior, ciencia, tecnología e innovación.

## 6.6. Conectividad y telecomunicaciones para la sociedad de la información y el conocimiento

El último siglo ha sido testigo de la sofisticación de los procesos productivos y del uso creciente de tecnologías de información y comunicación (TIC). De esta forma, surge la denominada «Sociedad de la Información y el Conocimiento», cuya característica

fundamental es la relevancia del trabajo de procesamiento de datos, información y conocimiento, en todos los sectores de la economía.

La construcción de la Sociedad del Buen Vivir tiene implícito el tránsito hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento, pero considerando el uso de las TIC, no solo como medio para incrementar la productividad sino como instrumento para generar igualdad de oportunidades, para fomentar la participación ciudadana, para recrear la interculturalidad, para valorar nuestra diversidad, para fortalecer nuestra identidad plurinacional. En definitiva, para profundizar en el goce de los derechos establecidos en la Constitución y promover la justicia en todas sus dimensiones.

En este sentido, la conectividad «total» y el impulso al uso de TIC no debe limitarse a la simple provisión de infraestructura que solo serviría para convertir a la población en caja de resonancia del modelo global, concentrador y consumista, sino que es indispensable crear los incentivos adecuados para que el Estado y los otros actores sociales generen contenidos congruentes con la transformación del país.

Entonces, infraestructura y contenidos son dos elementos concurrentes y, como tales, deben ser tratados de forma simultánea. La Constitución, dentro de los derechos del Buen Vivir reconoce a todas las personas, en forma individual o colectiva, el derecho al acceso universal a las tecnologías de información y comunicación; y pone énfasis en aquellas personas y colectividades que carecen o tengan acceso limitado a dichas tecnologías, y obliga al Estado a «incorporar las tecnologías de la información y comunicación en el proceso educativo y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales». De ahí que, en la perspectiva de profundizar el nuevo régimen de desarrollo, se hace necesario ampliar la visión sobre la conectividad y las telecomunicaciones considerándolas como un medio para contribuir a alcanzar los doce objetivos propuestos en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

En consecuencia, la acción estatal en los próximos años deberá concentrarse en tres aspectos fundamentales: conectividad, dotación de hardware y el uso de TIC para la Revolución

Educativa. Sin embargo, el énfasis del Estado en tales aspectos implicará el aparecimiento de externalidades positivas relacionadas con el mejoramiento de servicios gubernamentales y la dinamización del aparato productivo.

El Estado debe asegurar que la infraestructura para conectividad y telecomunicaciones cubra todo el territorio nacional de modo que las TIC estén al alcance de toda la sociedad de manera equitativa. Aunque las alternativas de conectividad son varias (*wireless*, satélite, fibra óptica), la garantía de la tecnología más adecuada debe propiciarse desde la identificación de los requerimientos de los beneficiarios. Por ejemplo, la conectividad rural debe concebirse como una conectividad local, intracomunitaria, que responda a la manera en que las personas se comunican en la actualidad, y adecuar las opciones tecnológicas a dicha realidad. De esta manera, el empoderamiento de la población rural sobre el uso de las TIC se observaría en el interés de los participantes para aprehender más conocimientos.

De esta forma, el país se plantea como meta de mediano plazo la conectividad total de su territorio para lo que deberá combinar las distintas herramientas disponibles (*wireless*, satélite, fibra óptica) en función de las necesidades de los usuarios y las características geográficas; buscando siempre el balance entre los costos y los beneficios de utilizar el instrumento tecnológico más adecuado para cada caso.

La dotación de conectividad es una competencia concurrente del sector público y privado, pero es responsabilidad ineludible del Estado atender aquellos sectores que presentan poco atractivo para la inversión privada; garantizando, de esta manera, el acceso universal progresivo de los ecuatorianos, independientemente de su posición geográfica o económica, de su condición etárea o de género, de su condición física o de cualquier otro factor excluyente.

Así, el primer gran desafío es encontrar los mecanismos para la ampliación de la cobertura de redes informáticas y la capacitación de los ciudadanos en busca de su aprovechamiento creativo, en un contexto de apertura de oportunidades, inclusión e integración social.

En este contexto, la dotación de hardware a la población es complemento de la conectividad y aspecto determinante para garantizar niveles mayores de alistamiento digital; es decir, aumentar las capacidades generales para usar efectivamente las TIC.

Para el efecto, se deben considerar dos acciones estratégicas claves: facilitar el acceso a computadores a todos los estudiantes de nivel básico y medio, así como dotar de tecnología de punta a las Juntas Parroquiales Rurales y a las escuelas para convertirlas en catalizadores de los esfuerzos de alistamiento digital al transformarse en telecentros a disposición de la comunidad.

Este salto cualitativo demanda minimizar los costos de equipamiento por lo que se hace indispensable establecer alianzas estratégicas con proveedores de hardware y establecer una gran fábrica local que recicle y repotencie equipos.

La conectividad total y la disponibilidad de hardware ponen a disposición de la Revolución Educativa herramientas poderosas que posibilitan trabajar a nivel de cobertura y de calidad; por ejemplo, para ampliar la cobertura, las TIC permiten capacitar a distancia e incorporar programas de apoyo y tutoría para disminuir la deserción escolar.

Es probable, que las TIC posibiliten dar saltos enormes en relación a la calidad, en un primer momento, a través de la capacitación continua de los maestros y para suplir la falta de material didáctico-educativo en sectores remotos; y, en un segundo momento, para la introducción y uso de nuevos materiales educativos de calidad, desarrollados localmente para la trasmisión de saberes desde nuestra propia perspectiva histórica y cultural.

En consecuencia, será vital que el Estado fomente y promueva el desarrollo de software local, plataformas, sistemas, aplicaciones y contenidos que posibiliten a los ciudadanos y ciudadanas obtener provecho de las TIC en función de sus intereses y del contexto en que se desenvuelven.

Por otro lado, se hace prioritaria una transformación profunda del sistema de educación superior que posibilite la formación de profesionales y académicos que viabilizar el tránsito de una economía primario exportadora hacia una economía terciario exportadora de bioconocimiento y servicios turísticos comunitarios. Entonces, es fundamental acumular «capital intangible a través de la preparación del talento humano para utilizar, explotar y producir las TIC evitando, así, el aparecimiento de cuellos de botella que limiten la productividad sistémica.<sup>33</sup>

Si bien se estaría poniendo especial atención en el ámbito educativo, la consecuencia lógica sería: por un lado, que mientras crece el alistamiento digital se produce una presión social para la prestación de servicios estatales a través de la red gestándose una estrategia inclusiva de gobierno electrónico; y, por otro lado, que el aparato productivo incremente su productividad como consecuencia de la incorporación de profesionales del conocimiento y la información con altísima calificación.

De esta forma, con disponibilidad de talento humano se haría factible seguir con las etapas propuestas por Katz (2009) para materializar un incremento de la productividad a través de la difusión de TIC, estas etapas son: la primera, donde la difusión se lleva a cabo entre las compañías que llevan la delantera en adaptación tecnológica; la segunda, que incluye una adopción tecnológica por parte de los sectores industriales con «altos costos de transacción o estructura de redes como transporte, finanzas y distribución» y la tercera, en que las TIC son adoptadas por aquellos sectores identificados como clave en la economía, es decir aquellos identificados como estratégicos en la transformación del patrón de especialización de la economía en el marco del desarrollo endógeno. En consecuencia, el impacto agregado se verifica en el efecto de derrame que experimenta el círculo identificado por Dale Jorgenson en la economía: las industrias usuarias, no usuarias y productoras de TIC (Katz, 2009: 9-13).

<sup>33</sup> Katz define al capital intangible como «la inversión requerida para implantar las TIC, incluyendo ajustes en procesos de producción y organización, así como capacitación de empleados e I+D». Por otra parte, los cuellos de botella son industrias con alto componente tecnológico, pero con bajos índices de productividad (Katz, 2009).

Finalmente, el Estado debe propender al impulso de la investigación y el desarrollo en el sector de las TIC para consolidar la transferencia de conocimientos, aprovechando el carácter transversal del sector. De esta forma, se canalizaría la innovación hacia sectores estratégicos de la economía, donde el valor agregado que proporciona el uso de la tecnología implique una cadena infinita de transferencia de conocimientos e innovación.

## 6.7. Cambio de la matriz energética

La matriz energética del Ecuador no hace sino reafirmar la característica de nuestro país como exportador de bienes primarios de bajo valor agregado e importador de bienes industrializados. En efecto, la contabilidad energética muestra que la producción nacional, que constituye el 90% de la oferta energética total, equivalente a 235 millones de barriles de petróleo, está concentrada en un 96% en petróleo crudo y gas natural, quedando las energías renovables (hidroelectricidad y biomasa) relegadas a un 4% de la producción nacional. En contrapartida, el segundo componente de la oferta energética, las importaciones –que son el 10% restante de la oferta–, corresponden en más del 90% a derivados de petróleo (GLP, diésel, nafta de alto octano y otros). Además, dependiendo de las circunstancias se importa electricidad y otros productos no energéticos (lubricantes, etc.).

En la demanda energética, las exportaciones son el principal componente (64% del total), en tanto que la demanda doméstica apenas alcanza el 28% del total, y el 8% restante corresponde a pérdidas por transformación. Ahora bien, el 90% de las exportaciones son de petróleo crudo, el 9% restante de derivados de bajo valor agregado (*fuel oil* principalmente) y el resto (1%) corresponden a aceites de origen vegetal. La demanda doméstica se compone principalmente de derivados de petróleo (79%), electricidad (13%), biomasa (leña, bagazo y otros) 5%, y el resto (productos no energéticos como carburantes y otros: 2%). Desde una perspectiva sectorial la demanda doméstica se concentra en los sectores transporte (52%), industria (21%) y residencial (19%); el resto (8%) corresponde a los sectores: comercial y servicios (4%), y otros sectores de la economía (4%).

El cambio de la matriz energética tiene varios componentes:

- La participación de las energías renovables debe incrementarse en la producción nacional. Para el cumplimiento de este objetivo, los proyectos hidroeléctricos del Plan Maestro de Electrificación deben ejecutarse sin dilación; y, adicionalmente, debe impulsarse los proyectos de utilización de otras energías renovables: geotermia, biomasa, eólica y solar.
- Las importaciones de derivados de petróleo deben reducirse al mínimo posible, lo que se puede lograr sólo a través de la construcción de la Refinería del Pacífico, que permitirá garantizar la provisión de productos derivados de petróleo para el consumo doméstico y generar excedentes.
- El petróleo crudo es, de acuerdo a varios tipos de análisis, un bien de bajo valor agregado, por lo que una alternativa a la actual exportación es la utilización del crudo como un insumo en la nueva refinería, lo que permitirá cambiar el perfil actual de exportaciones de derivados de petróleo a productos de valor agregado más alto.
- Al ser el sector de transporte el principal consumidor de energía se vuelve imprescindible trabajar sobre este sector, buscando la eficacia y eficiencia del sistema. El transporte además tiene serias implicaciones ambientales en ciudades en que el alto volumen de tráfico genera problemas de embotellamiento y contaminación ambiental. Es necesario buscar medios más eficientes, en lo económico y energético, para el transporte de personas y mercaderías entre ciudades y al interior de estas. En particular hay que avanzar en el planteamiento de la construcción de un metro para la ciudad de Quito.
- Las pérdidas de transformación reúnen tanto a las pérdidas por transformación de energía propiamente dicha (por ejemplo cuando se genera electricidad quemando diésel en una central térmica), cuanto a las pérdidas en la distribución de energía (por ejemplo por evaporación de combustibles en el transporte). En el primer caso, las pérdidas por transformación de energía no sólo son consecuencia de la ley física que dice

que los procesos de conversión de energía nunca son eficientes en un 100%, sino que son el resultado de ineficiencias que pueden ser evitadas. La reducción de pérdidas por transformación es una tarea permanente que requiere el análisis técnico respectivo para tomar las acciones necesarias para minimizar al máximo permitido por las leyes de la física las pérdidas de conversión de energía, también la pérdidas en distribución son, a menudo, susceptibles de ser reducidas con las adecuadas medidas técnicas.

- Los planes y programas para el uso eficiente de la energía deben centrarse fundamentalmente en los sectores industrial y residencial. El sector estatal debe ser ejemplo en el consumo energético eficiente y responsable.
- En relación a ciudadanos y ciudadanas, es necesario generar la conciencia del ahorro energético consistente con un consumo sustentable. El programa de sustitución de cocinas a gas (GLP) por cocinas de inducción deberá ejecutarse tan pronto como exista la factibilidad de la generación eléctrica para este plan. Los ahorros energéticos vienen emparejados con la disminución de contaminantes y con la reducción en los impactos en el cambio climático.

El cambio de la matriz energética es un esfuerzo de largo plazo. La actual matriz responde a una situación estructural que para ser modificada requiere: por una parte la construcción de la infraestructura necesaria para posibilitar el cambio, a través de proyectos estratégicos cuyo estudio, diseño y construcción requieren de plazos de varios años; por otra parte, presupone el cambio estructural de la economía, la transformación del modelo de especialización, el pasar de una economía primario exportadora a una economía productora de bienes industriales de alto valor agregado y una economía pospetrolera. Adicionalmente, las inversiones necesarias para cambiar la matriz energética requieren de cuantiosos recursos.

Desde la óptica de la planificación, el período 2009-2013 es el más importante, pues corresponde a la fase de implantación de los cimientos para el desarrollo de los grandes proyectos necesarios para reorientar al sistema energético nacional hacia un sistema eficaz, eficiente y amigable con

el medio ambiente; este período es el de realización de estudios, análisis de factibilidad, evaluación de alternativas, ingeniería de detalle, definición del financiamiento, etc.

Adicionalmente, en el corto plazo, aquellos proyectos orientados al cambio de la matriz energética que ya han iniciado deben continuar desarrollándose, al igual que proyectos de pequeña envergadura que son factibles de ejecutar. Concretamente, debemos continuar con el programa de sustitución de focos incandescentes por focos ahorradores; con la importación de electrodomésticos eficientes energéticamente, penalizando fuertemente a aquellos que sean de consumo ineficiente; con el desarrollo de proyectos de biocombustibles (de segunda y tercera generación) que no aumenten la frontera agrícola, es decir, en zonas degradadas o semidesérticas, cuidando sobre todo no poner en riesgo la soberanía alimentaria: la producción de biocombustibles a partir de biomasa de desecho podría ser una alternativa importante. En las ciudades, será importante auspiciar proyectos de tratamiento integral de desechos, orientados al reciclaje y a la generación de abonos orgánicos y energía. La exploración del gas en la Costa ecuatoriana debe continuar así como los proyectos de aprovechamiento del gas natural del Golfo de Guayaquil.

Finalmente, la soberanía integral contempla también la soberanía energética, por lo que es importante desarrollar las capacidades productivas que nos permitan el autoabastecimiento energético, en particular, de electricidad. Una vez alcanzado este objetivo, la interconexión con nuestros vecinos puede servir para impulsar procesos de reducción del precio de generación, mediante la optimización del despacho de energía eléctrica.

## 6.8 Inversión para el Buen Vivir en el marco de una macroeconomía sostenible

Esta estrategia tiene por objetivo general construir tres condiciones fundamentales para el Buen Vivir. La primera es construir la sostenibilidad económica a través de la canalización del ahorro a la inversión productiva de manera eficiente. La segunda es el desarrollo de condiciones previas, en cuanto a capacidades humanas y oportunidades

sociales, que hagan posible una organización económica más equitativa y una convivencia social más justa. La tercera es la acumulación de capital productivo necesario para transformar el patrón de especialización de la economía e impulsar el cambio en el modo de acumulación. De esta manera, la inversión pública contribuye a la agenda de mediano y largo plazo (para los próximos 16 años) que apunta hacia la economía endógena para el Buen Vivir.

El punto de partida de la estrategia es trabajar para lograr un balance y equilibrio macroeconómico productivo y sostenible. Para esto resulta indispensable identificar las fuentes de ahorro interno y externo, disponible y suficiente, y los medios para canalizarlas de manera eficiente hacia la inversión productiva, pública y privada. En este sentido, la reforma de la seguridad social es un punto clave que permite destinar los excedentes hacia actividades seguras y rentables que impulsen la producción y fortalezcan la sostenibilidad de la seguridad social en el largo plazo. Este uso seguro y productivo del ahorro interno será apalancado por la colocación de las rentas derivadas de recursos no renovables en inversiones productivas de alto retorno social y económico. De esta manera, se busca construir las condiciones necesarias para alcanzar un balance ahorro-inversión productivo, que destierre las prácticas especulativas y rentistas que distraían el ahorro nacional hacia el extranjero, y así alcanzar un equilibrio macroeconómico con alta ocupación y generador de empleo.

La inversión pública es uno de los principales instrumentos de esta estrategia, porque permite el cumplimiento de condiciones previas, en cuanto a capacidades y oportunidades, y sustenta la capacidad instalada para la creación de valor en la economía, mediante la movilización y acumulación de capital hacia los enclaves que potencian las cadenas productivas y permiten alcanzar rendimientos crecientes en la producción.

La inversión pública, en el marco de esta estrategia de mediano y largo plazo, permite la reproducción de un círculo virtuoso en que la economía, al servicio de las necesidades humanas y en armonía con los ecosistemas, aumenta el valor agregado en la producción, especializa y desarrolla nuevas y mejores capacidades, reduce la participación del extractivismo rentista y des-

tructor de valor, y desarrolla el potencial de la demanda doméstica sin dejar de aprovechar las ventajas que ofrece el comercio exterior. Todo esto facilita el cambio del modo de acumulación y la consecución del Buen Vivir.

Históricamente, desde que inició el último período democrático en el Ecuador, la inversión pública ha sido tratada como una variable de ajuste del desempeño fiscal. Una vez que se fijaban las metas del programa macroeconómico del Gobierno, el flujo de inversión debía adecuarse para el cumplimiento de las metas de resultado y endeudamiento. La inversión pública, entonces, ha estado subordinada a los objetivos macroeconómicos de estabilización y ajuste fiscal, en concordancia con la influencia neoliberal del llamado «Consenso de Washington» que afectó a toda América Latina.

A partir de la línea de política de la Revolución Ciudadana y del cambio de enfoque que se produjo con la entrada en vigencia de la nueva Constitución de la República, la inversión pública cobra relevancia como variable instrumental de la intervención del Estado. De aquí en adelante, la inversión se definirá en función de las necesidades para alcanzar el Buen Vivir, y las metas fiscales de resultado y endeudamiento son las variables que deberán ajustarse a estas necesidades, de manera que garanticen la sostenibilidad macroeconómica.

Este cambio en la concepción de la inversión pública obliga a aprovechar y canalizar el ahorro interno y externo de manera que los excedentes domésticos de la economía y el endeudamiento público dejen de ser un lastre que entorpece el mejoramiento de la calidad de vida de la población y se conviertan en una herramienta para la consecución del Buen Vivir. En este sentido, es necesario hacer buen uso del ahorro nacional, del que forman parte los depósitos de la Seguridad Social. El ahorro interno de la Seguridad Social, manejado de una manera eficiente y responsable, generará beneficios tanto para la economía nacional, ya que permite utilizar dicha acumulación de capital para fines productivos y rentables, como para garantizar la ampliación de beneficios de la Seguridad Social y, sobre todo, su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, a través de sus rendimientos. Para ello, se buscará un estricto manejo del ahorro, destinándolo a inversiones altamente productivas, seguras y rentables.

La inversión pública, en el marco de esta estrategia, desempeña un papel fundamental para el cumplimiento de dos funciones económicas: el cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades y oportunidades; y la movilización y acumulación de capital en los sectores generadores de valor en la producción.

El cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades para el Buen Vivir se consigue a través de inversión encaminada a satisfacer la dotación de bienes y servicios esenciales para hacerlo realidad, dotación que permite mejorar y salvaguardar las capacidades de la sociedad en su conjunto y de los individuos que la conforman. Ejemplos de ello son las inversiones en nutrición, salud preventiva y atención primaria en salud, educación básica y técnica, protección y seguridad social, vivienda, infraestructura de provisión de servicios básicos, entre otros. Por otra parte, las condiciones previas en cuanto a oportunidades se consiguen a través de la creación de las condiciones de acceso necesarias para que las capacidades sociales e individuales se potencien en la práctica. Ejemplos de esto son las inversiones dirigidas a la generación de empleo, a impulsar el acceso a crédito, a la generación de información, a preinversión, etc.

La tercera función económica de la inversión pública tiene que ver con la necesidad de acumular capital de manera sistemática en los sectores productivos generadores de valor. La acumulación de capital fortalece la productividad sistémica y permite reducir la estructura de costos, aumentar la participación de estos sectores en la economía, potencia los encadenamientos productivos, permite alcanzar mayores escalas y rendimientos crecientes en la producción, así como aumentar el retorno de la inversión en los sectores generadores de valor. Las inversiones que permiten este tipo de acumulación se pueden agrupar en dos categorías: infraestructura de soporte a la productividad sistémica (generación eléctrica, telecomunicaciones, petroquímica, transporte especializado, metalmecánica, software, electrónica/hardware, plataformas de investigación y desarrollo, laboratorios de investigación, entre otras) y especialización de la capacidad instalada (investigación en ciencia y tecnología, capacitación industrial especializada, educación técnica y superior especializada, transferencia de tecnológica, innovación tecnología, entre otras).

En este contexto, la inversión pública juega un papel fundamental como variable instrumental para alcanzar el Buen Vivir. Por ello, dicha inversión mantendrá en los años posteriores niveles equivalentes, y si es posible mayores a los programados para el año 2009. Estas funciones económicas deben cumplirse en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

La primera fase de la estrategia de economía endógena para el Buen Vivir, se enmarca en las siguientes políticas que orientan el destino de la inversión:

- *Mantener fuentes de ingreso estratégicas:* El planteamiento estratégico de esta política es mantener una alta fuente de ingresos en el corto plazo que permita dinamizar la inversión pública productiva y garantizar la inclusión social. El buen uso de los ingresos que generan las actividades productivas permite construir una fuente de financiamiento de alto retorno que posibilita obtener resultados inmediatos necesarios para cimentar el avance de la estrategia. Este financiamiento de la inversión, vía ingresos no permanentes, debe ser complementado por la canalización eficiente del ahorro interno y externo. Conjuntamente, estas iniciativas permitirán mantener una elevada inversión productiva que genera empleo, mantiene un equilibrio macroeconómico de alta ocupación y permite el cumplimiento de las condiciones de inversión necesarias para alcanzar el Buen Vivir.
- *Expandir la cobertura y elevar la calidad en la provisión de bienes y servicios esenciales para el Buen Vivir:* seguridad y soberanía alimentaria, salud preventiva y de atención primaria, educación básica, vivienda y saneamiento. Este punto busca construir las condiciones para iniciar una (re)distribución, social y territorialmente equilibrada, que permita desarrollar las capacidades y ejercer las libertades de la gran mayoría de ciudadanos que han sido privados de sus derechos por la privación de estos bienes y servicios esenciales. De esta manera, la (re)distribución se convierte en la plataforma para la construcción de una nueva estructura económica, más justa y digna, que permita generar un nuevo modo de distribución de los beneficios económicos, y que potencie las capacidades humanas.

- *Generar oportunidades:* (re)distribución de medios productivos, generación de empleo y crédito productivo. Las capacidades humanas son valiosas en la medida que existan las oportunidades sociales necesarias para ejercerlas. Este punto destaca la necesidad de desarrollar en paralelo a las capacidades humanas y las oportunidades que permitan el ejercicio pleno de dichas capacidades. Para esto, se requiere la democratización de los medios productivos, la creación de empleo, el acceso a crédito y, en general, la movilización de recursos económicos que permitan crear oportunidades y alternativas productivas para la gente.
- *Fortalecer la soberanía alimentaria:* a través de la capacidad endógena de desarrollar tecnología agropecuaria y el aprovechamiento sustentable de los alimentos culturalmente adecuados, que permitan sustituir importaciones. Este punto permite construir un círculo virtuoso que apunta a la reducción de la dependencia externa para la provisión de alimentos, lo que permite ampliar la participación de la producción nacional en la demanda doméstica. Así se potencia la economía del país y a la vez se reduce la vulnerabilidad ante choques exógenos y, finalmente, se puede construir una estructura productiva y estratégica sobre una posición económica más soberana.
- *Fortalecer la soberanía energética:* a través del incremento de la generación-cobertura y el cambio de la matriz energética hacia tecnologías limpias y más eficientes. La desinversión en el sector energético ha llevado a que la participación de las importaciones (eléctricas y de derivados de petróleo) sean cada vez mayores. Esto ha encarecido la provisión de energía para el país y ha desestimulado el desarrollo de la industria nacional. Por otra parte, esta misma deficiencia, ha llevado a ampliar la generación termoeléctrica generando mayores perjuicios ambientales y desaprovechando el potencial energético de generación más limpia que existe en el país. Se desprende la necesidad de revertir esta situación perniciosa que compromete las capacidades nacionales. Para ello, la intervención del Estado con inversión resulta imprescindible.
- *Acumulación de capital:* en sectores estratégicos que permitan incrementar la productividad sistémica del país. Se debe concretar inversiones en conectividad y transporte que permitan elevar la productividad nacional. Esta inversión constituye una base imprescindible para la creación de complejos industriales y enclaves productivos que permiten obtener mayores rendimientos económicos para la economía nacional.
- *Impulsar la industrialización, el desarrollo de servicios y la generación de valor en la producción:* a través de la sustitución selectiva de importaciones para el cambio del patrón de especialización de la economía. La intervención del Estado resulta necesaria para crear las condiciones que permitan una mayor rentabilidad de las opciones productivas generadoras de valor, frente a las opciones del patrón primario-extractivista-exportador tradicional. De esta manera la inversión del Estado busca incentivar el desarrollo de industrias nacientes, parques y complejos industriales, así como el desarrollo de servicios especializados como el turismo comunitario, que aprovechan de manera sustentable las ventajas comparativas que tiene el país, y permiten la construcción de estructuras productivas más justas.
- *Invertir y desarrollar capacidades en ciencia y tecnología: transferencia de tecnología y conocimiento aplicado (productividad).* Es indispensable para el país crear una plataforma que permita la transferencia, apropiamiento y creación de tecnología aplicada que permita aumentar la productividad de la economía. La dependencia tecnológica externa es una barrera para la consecución del Buen Vivir. El desarrollo de la capacidad endógena que genere tecnología se plantea alcanzar en tres fases: transferencia, apropiación y generación de tecnología. Las inversiones destinadas al desarrollo de estas tres fases tendrán una opción prioritaria desde el Estado.
- *Distribución equitativa de la inversión pública:* de acuerdo con criterios de desarrollo territorial equilibrado. Tradicionalmente, el cabildero rentista de la clase política ha llevado a concentrar de manera ineficiente la inversión pública en los mayores centros

poblados o áreas localizadas de influencia política. Esto conlleva un desarrollo territorial excluyente que crea zonas pobres y zonas privilegiadas. La presente estrategia busca superar esta práctica del pasado.

- *Implementar mecanismos de coordinación público-privada para la inversión: que permitan construir los arreglos institucionales necesarios para lograr sinergia complementaria a través del apalancamiento de la inversión pública y privada (crowding-in).* Es necesario construir el marco institucional para que las iniciativas de inversión públicas y privadas no se desplacen entre sí y, por el contrario, se complementen y potencien mutuamente. Esto permite que dichas iniciativas se apalanquen la una con la otra y potencien la capacidad nacional de crecimiento económico, generación de empleo y la multiplicación de beneficios económicos. El sector público y privado deben encontrar un punto de encuentro y coordinación de sus iniciativas de inversión que beneficie tanto a la provisión de bienes y servicios públicos como a las oportunidades económicas del sector privado.

## 6.9. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia

La construcción de mecanismos de previsión y seguridad ha sido un componente esencial del desarrollo de todas las sociedades. Estos mecanismos han permitido la reproducción de la vida a lo largo de la historia, constituyéndose en una demanda universal de los pueblos. No solo se reducen a su dimensión material, puesto que las dimensiones morales, psicológicas y espirituales son componentes indisociables. Estos reposan sobre una construcción colectiva compleja alrededor del derecho humano fundamental: el derecho a la seguridad de una existencia digna.

No obstante, históricamente se verifica la existencia de una ofensiva concertada de ciertos actores dominantes de la acumulación económica para debilitar y prácticamente destruir estos mecanismos, generando un estado de inseguridad.

Las acciones públicas propuestas desde el Estado fueron asimismo funcionalizadas a favor de una estrategia de acumulación concentradora y excluyente, que recrea, por diversas vías, una tendencia fuerte a la «inseguridad» de los individuos y de las colectividades que habían pensado poder ligar su bienestar y su seguridad de existencia a los rendimientos de una acumulación globalizada. En conclusión la «inseguridad» deviene endógena al funcionamiento de la acumulación globalizada. Son particularmente negativas aquellas políticas de privatización total o parcial de los servicios públicos (salud, educación, energía, distribución del agua), que a nombre de la eficacia y a riesgo de limitar el acceso a la población más pobre, aplican medidas de flexibilización del trabajo y precarizan la situación laboral de las y los trabajadores. Asimismo las políticas que recomiendan una política fiscal generosa con el capital; y más todavía, quedarse atado a una política económica ortodoxa generadora de inequidad y de inseguridad social, y de la lógica económica dominante, y encontramos en ella las bases de la inestabilidad social y política, así como la pérdida de legitimación de la modernización como estrategia de desarrollo (Peemans, 2002).

La inseguridad creciente de las poblaciones afecta igualmente a lo social como a lo ambiental, y se asocia a la no-sustentabilidad del modo de desarrollo promovido por los actores del capitalismo global. Desde el punto de vista social, el riesgo, que se acrecienta a causa de las presiones de la competitividad, reposa particularmente en la capacidad de desplazar su costo sobre los actores más débiles, a través de políticas de flexibilización laboral, de la deconstrucción sistémica de cuadros reglamentarios del trabajo, así como de políticas de reducción masiva de la mano de obra ocupada.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Según las cifras de la OIT, se producen alrededor de un millón doscientos mil accidentes mortales de trabajo por año, sobre todo en los países no industrializados. La causa principal es la ausencia de reglas de seguridad, debido en gran parte a las exigencias de la producción y la competitividad.

La crisis de las relaciones salariales influye en el desmantelamiento del sistema de la representación y resquebraja poco a poco el proceso de legitimación del Estado (Negri y Cocco, 2006), generándose nuevas formas de fragmentación social que se combinan con las formas tradicionales de exclusión, puesto que las relaciones salariales han dejado de ser un componente clave de la distribución del ingreso y de las mediaciones entre mercado, Estado y sociedad. Es importante añadir que la mayor parte de la población no se ubica en una relación directa entre capital y trabajo; por tanto, el mejoramiento de sus condiciones de vida en términos de salud, educación y vivienda y, en general, seguridad social, ha dependido de iniciativas generalmente «informales» (Houtart, 2001).

Desde el punto de vista ambiental, la innovación en el dominio de la biotecnología y de la ingeniería genética avanza a un ritmo vertiginoso, pues son sectores donde existe la esperanza de enormes ganancias, a condición de que los riesgos ligados a esas innovaciones no deban ser asumidos en el presente ni en el futuro por los actores de la acumulación económica.

Si la lógica de acumulación excluyente ha podido imponerse erosionando o destruyendo los mecanismos de previsión puestos en marcha por las colectividades, ahí también la población ha intentado reinventar, a pesar de todo, estrategias de previsión, a partir de iniciativas solidarias, asociativas y colectivas. Estas estrategias se reconstruyen en un mundo profundamente transformado por el avance constante de la «esfera de acumulación», y están compuestas por iniciativas de producción y de intercambios, cuyas normas a las que obedecen tienen otros principios que los impuestos por la «lógica de acumulación».

### **Los mecanismos de inclusión, protección social y garantía de derechos a la luz del nuevo pacto de convivencia**

La historia reciente ha mostrado el riesgo de insertar mecanismos de previsión en aquello que sería solamente una gestión socio-política de la acumulación, por consenso entre todos los actores involucrados. La dinámica misma de la acumulación ha permitido en el último cuarto del siglo XX a los actores dominantes poner en marcha nuevas coa-

liciones capaces de emanciparse de estos condicionamientos. La evolución de las condiciones estructurales de una estrategia de acumulación sustentada en una economía primario exportadora, que basa la (re)distribución en la apertura comercial, la competencia del libre mercado y el asistencialismo focalizado de la política social neoliberal, ha tornado difícilmente administrables y hasta obsoletos los pactos elaborados al interior de las fronteras de los Estados-nación.

En este contexto, cimentar el nuevo pacto de convivencia sustentado, a su vez, por una estrategia que permitirá construir una nueva forma de generación de riqueza, distribución y (re)distribución, significa considerarlo no solamente como un proceso de mediación sino como una nueva organización de la producción, con garantía de derechos.

Considerarse socialmente asegurado conlleva una práctica de inclusión y participación social, y comprende como acuerdo fundamental la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que garantiza a todos y todas las mismas oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y de las decisiones que se toman respecto a cómo orientarlas.

Surge además la necesidad de rebasar el razonamiento económico imperante que efectúa una equivalencia entre economía y relaciones salariales, e incorporar también, aunque no de manera excluyente, aquella otra esfera de producción de capacidades humanas y de la producción de bienes y servicios, cuyo aporte trasciende a la reposición de medios de producción y se centra en la expansión de oportunidades personales y sociales, así como en la generación de las bases materiales de un proceso común de construcción de libertad.

La constitución de estas bases materiales de la libertad y la ciudadanía se identifican ahora con la distribución de las dinámicas de producción y no simplemente con la distribución de los frutos del crecimiento: bajo el nuevo pacto, construir riqueza y tener derechos tiende a ser la misma cosa. El desafío de un nuevo proyecto político de transformación se encuentra en la nueva relación que las dinámicas sociales establecen con las dinámicas económicas, a partir de:

- El fortalecimiento de una «economía social territorializada» de carácter solidario. El sector de la economía social puede participar de manera activa en las actividades de mercado a través de la producción de bienes y servicios, pero bajo otros valores éticos y con principios diferentes a los de mercado: reciprocidad, (re)distribución, autarquía y autosuficiencia, no solo alimentaria sino de todo aquello asociado a la satisfacción de necesidades básicas, con el objeto de asegurar la reproductibilidad de la vida.<sup>35</sup> En este contexto, se deberán reconocer y fortalecer las múltiples formas de organización de la producción, reflejadas en iniciativas solidarias, asociativas y colectivas, que generen mecanismos de previsión y seguridad para la población, provean de soportes materiales para la reproducción de las capacidades y potencialidades de las personas y colectividades, que se orienten hacia la efectivización de derechos, y que consideren la integralidad cultural y económica de los territorios.

Se prestará especial atención a aquellas personas y colectividades que integren sus objetivos productivos al acceso a servicios básicos, alimentación, salud, educación de calidad, vivienda; a sistemas de producción relevantes en el marco de la estrategia de acumulación y (re)distribución que consideren, en los niveles territoriales, las características geográficas, las vocaciones productivas y las necesidades básicas de la población; al turismo sustentado en la diversidad cultural y ecológica, en que intervengan comunidades y asociaciones populares; y a los planes de vivienda social que proveen una calidad de vida digna para todas y todos los habitantes del país.

- El reconocimiento y la retribución social del trabajo reproductivo, del trabajo inmaterial y de las diversas formas de autopro-

ducción, desde la transformación del modo de organizar socialmente el trabajo para la producción, la distribución, las formas de propiedad, de circulación y de consumo (Coraggio, 2008). Por ello resultan imprescindibles la garantía del salario digno y la generación de condiciones favorables para el ejercicio del derecho de asociación libre de individuos, unidades domésticas, comunidades; y, sobre todo, el fortalecimiento de los regímenes de protección de los trabajadores y trabajadoras, y de las normas y las reglas a ellos ligadas, que sitúen en su centro las nuevas dimensiones del trabajo, con especial énfasis en un proceso de reforma de la Seguridad Social ecuatoriana que privilegie el ejercicio del derecho a la seguridad social de los trabajadores no contribuyentes (trabajo autónomo, trabajo doméstico no remunerado, trabajo de cuidado humano, trabajo inmaterial, trabajo de autosustento en el campo), y que permitan su acceso a prestaciones de la calidad en salud, riesgos del trabajo, discapacidad y jubilación por vejez.

- El diseño e implementación de políticas sociales universales como punto de partida para una nueva generación de políticas económicas (Delcourt, 2009), y cuyos objetivos no solamente se dirijan a reducir la pobreza sino también a la garantía de derechos, el fortalecimiento de la ciudadanía, la cohesión social, la justicia y la igualdad, y que se articulen a una estrategia global orientada al Buen Vivir. Esta estrategia deberá asegurar una protección contra los riesgos, pero también deberán re-equilibrar las relaciones sociales, aportando a las colectividades y a los individuos los soportes sociales (derechos y garantías) necesarios para su acción y el estado constitutivo de una nueva identidad social. El requisito primordial y condición necesaria de una estrategia de acumulación y (re)distribución, es la

<sup>35</sup> En este sentido, Coraggio propone: «Queremos una sociedad con mercado pero no de mercado. Esto implica que el paradigma de la empresa eficiente y del mercado autorregulado no puede orientar nuestras prácticas socioeconómicas. Ya hemos experimentado que el funcionamiento de acuerdo al principio de mercado, particularmente con fuerzas globales operando, genera un desarrollo desigual, excluye, vulnera la vida humana, mercantiliza la política, fragmenta las comunidades locales y las sociedades, y produce desastres ecológicos a escala planetaria. Nuestro objetivo no puede ser meramente integrar a ese mundo a los ahora excluidos» (Coraggio, 2008).

garantía del ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente, y sobre todo de aquellos proclives a fomentar la cohesión social y a mejorar las capacidades y potencialidades de las personas y las colectividades. No se debe considerar solamente el carácter indivisible del sistema de derechos, sino el carácter universal e igualitario que debe tener la posibilidad de acceder a ellos y el carácter institucional y público que debe revertir su concreción. En tal sentido es prioritario:

- Ampliar los mecanismos de protección social orientados hacia la niñez, a través de la ampliación de la cobertura de los programas de desarrollo infantil, con modalidades integrales en las áreas más pobres, y concomitantemente con el fortalecimiento de los programas de salud y nutrición materno-infantiles que atiendan prioritariamente a niños de 6 meses a 2 años de edad.
- Implementar una reforma educativa de segunda generación orientada hacia el mejoramiento de la calidad de la educación pública, como condición necesaria para promover el desarrollo y la igualdad de oportunidades, y no solamente para «mejorar la calidad y productividad de la mano de obra». Esto será posible en el mediano plazo si se inicia inmediatamente un proceso de mejoramiento de la calidad de la educación superior, especialmente en el área de formación de maestros y profesores, a través de la creación de una escuela pedagógica de carácter público. No se deberán descuidar, además, los esfuerzos orientados hacia la reducción de brechas de acceso entre la educación inicial y la educación media, con incentivos que favorezcan la retención en el sistema escolar de niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis para aquellos de menores ingresos, indígenas y afroecuatorianos.
- Satisfacer las necesidades habitacionales de la población, a través de la implementación de programas públicos de

vivienda social dignos y apropiados cultural y geográficamente, con acceso a todos los servicios básicos, conectividad, equipamiento barrial y seguridad comunal. Entendidos la vivienda y el hábitat como derechos que permiten satisfacer las necesidades de protección de las personas y mejorar su calidad de vida. Además se privilegiará el financiamiento e implementación de programas de saneamiento básico en los territorios más necesitados del país.

### **La garantía de derechos como prioridad de la estrategia de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir**

La garantía de derechos adquiere relevancia gracias a las cualidades que caracterizan al Estado ecuatoriano, consagradas en la Constitución de la República. El reconocimiento, promoción, garantía de los derechos constitucionalmente establecidos son su finalidad y la democracia el escenario privilegiado. Esto, que en palabras de Bobbio significa el «derecho a tener derechos», siendo una obligación del Estado, reconocer en cada persona, pueblo y nacionalidad su titularidad y la posibilidad de decidir sobre sus propios destinos y de definir los mecanismos de cohesión para que dichas decisiones construyan un proyecto colectivo.

La norma constitucional es el instrumento por excelencia de la garantía de derechos, pues determina el contenido de la ley, consagra garantías para su ejercicio, y establece los límites al ejercicio de la autoridad y la estructura del poder; y es de directa aplicación por cualquier persona, autoridad o juez. En este contexto, los derechos constitucionales son, a la vez, límites del poder y además vínculos impuestos a la autoridad pública, pues son producto de reivindicaciones históricas, anteriores y superiores al Estado, por tanto someten y limitan a todos los poderes incluso al constituyente para asegurar la maximización de su ejercicio.

La palabra «garantía» guarda una relación estrecha con las nociones de asegurar, proteger, defender y salvaguardar. Este concepto aparece como complemento a la noción de derechos debido a la formulación básicamente declarativa de estos. Así, la garantía le otorga el contenido concreto y operacional a los derechos, y debe ser considerada como el aseguramiento que la sociedad compro-

mete en materia de procedimientos, marcos institucionales, jurídicos y financieros para el ejercicio y el pleno disfrute de los derechos del Buen Vivir. Así entendida, la garantía social entrega al individuo la certidumbre sobre lo que puede esperar el medio social (Moreno, 2008).

En este contexto, la finalidad y el rol del Estado y de las relaciones sociales y políticas son definidos por los derechos del Buen Vivir, por la justicia como resultado de las decisiones de los órganos públicos y por la Constitución, con ello se busca impulsar mecanismos de intervención estatal que contemplen tres dimensiones: una dimensión ética basada en los principios universales de derechos humanos, una dimensión procesal, que consiste en un conjunto de mecanismos instituidos que facilitan el diálogo entre actores sociales y políticos y que permiten traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y, a su vez, traducir estos instrumentos en políticas, y una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que orientan acciones concretas en los campos donde la población se sienta más desprotegida.

Es imprescindible desde la acción pública construir certezas y ampliar los márgenes de confianza respecto a que todo ciudadano y ciudadana puede exigir los derechos que tiene garantizados. Esta posibilidad no depende solo del reconocimiento normativo, sino de una serie de recursos materiales, económicos y financieros, y capacidades intelectuales, sociales y culturales. En tal sentido, los desafíos son los siguientes:

- El Estado constitucional de derechos y justicia se fortalecerá en la medida que se desarrollen los mecanismos de garantías constitucionales, en especial a través de la aplicación efectiva del carácter de justiciableidad de los derechos. El sistema judicial es garante de todos los derechos del Buen Vivir (derechos fundamentales) y no solamente de los derechos de propiedad (derechos patrimoniales).

La invocación del Estado a la justicia asegura que las acciones públicas y privadas, se ajusten a los principios y a un plano axiológico coherente con las disposiciones constitucionales. De no ser así, se sujetarán a

control constitucional por parte de la autoridad competente, para sancionar cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos, para lo cual se requiere:

- Fortalecer con especial énfasis, los procesos de reforma de los sistemas de justicia penal y laboral.
- Ampliar la aplicación de la justicia constitucional a través de la tramitación efectiva de acciones de protección por parte de juezas y jueces, la misma que históricamente ha sido restringida a la acción de hábeas corpus y a la acción de amparo. Se requiere también de procesos sostenidos de formación, capacitación y especialización para los operadores de justicia.
- Desde las distintas instancias públicas es necesario asegurar el derecho de ciudadanos y ciudadanas a conocer y exigir el ejercicio de sus derechos. En tal sentido es necesario implementar programas de difusión, información y formación que fortalezcan las capacidades de la ciudadanía con respecto a los mecanismos administrativos y judiciales que pueden aplicar para exigir el cumplimiento de derechos y la reparación respectiva si estos han sido vulnerados.
- Es necesario fortalecer la condición de pluralidad jurídica propia del nuevo modelo de Estado, a través del reconocimiento de las normas, procedimientos y soluciones a conflictos con carácter de sentencia de las comunidades indígenas, condición que fortalece la plurinacional e interculturalidad.
- El enfoque garantista representa, desde la lógica de los derechos, una estrategia de operacionalización y realización de los mismos y constituye, desde una lógica de inversión social, un elemento de priorización del presupuesto general de Estado, y desde un punto de vista de política pública, diseñada participativamente, una forma de establecer consensos nacionales. En este contexto, es necesario el incremento pro-

gresivo de la inversión social, concebida como recurso productivo dinamizador de una estrategia económica justa e incluyente, y la participación ciudadana en el ciclo de la política pública y la planificación.

## 6.10. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario

La Constitución del Ecuador recoge conceptualmente dos grandes avances en relación a los temas ambientales: los derechos de la naturaleza y los derechos ambientales en el marco del Buen Vivir como parte del nuevo régimen de desarrollo. Ecuador es el primer país del mundo que reconoce los derechos a la naturaleza a partir de las múltiples cosmovisiones de las diferentes culturas y nacionalidades a través del reconocimiento de los procesos naturales, sus dinámicas, los ciclos de vida, las capacidades de resiliencia y su derecho a la restauración. Esta perspectiva establece un mandato ecológico que supera la visión occidental de la naturaleza como un espacio de explotación (Gudynas, 2009).

La nueva visión reconoce que el Buen Vivir de las personas está íntimamente ligado al ámbito natural. Las sociedades en sus diversos modos y niveles de vida dependen física, económica, y espiritualmente de la naturaleza. En el caso del Ecuador, es evidente que históricamente nuestro modelo de desarrollo se ha basado en la explotación desenfrenada de los recursos naturales.

Es en este punto en el que debemos pensar en el tipo de relación entre naturaleza y actividades humanas. De ahí que la pregunta fundamental se traslade a tratar de respondernos: ¿cómo vivir bien con justicia social y ambiental dentro de los límites de la naturaleza?

El proyecto político actual plantea una transición desde el modelo altamente extractivista, prácticamente dependiente y completamente desordenando a nivel territorial, hacia un modelo de aprovechamiento moderado sostenible: utilizando de manera inteligente los espacios disponibles; asegurando la soberanía alimentaria; considerando el crecimiento poblacional; protegiendo los

paisajes naturales e intervenidos; disfrutándolos; asegurando el mantenimiento del agua y de sus fuentes; evaluando los riesgos posibles a las poblaciones por eventos naturales que nos afectan, para poder tomar medidas de precaución y mitigación; democratizando la planificación y la toma de decisiones a los ciudadanos y ciudadanas; recuperando la mirada y reconociéndonos como una nación costera e insular fuertemente ligada al mar, pero también andina y amazónica; muestras de cumplimiento de los derechos de la naturaleza.

Para el período comprendido entre los años 2009 y 2013, al que se circunscribe este Plan, toda esta arquitectura territorial seguramente no estará terminada, ni podremos cambiar el modelo fuertemente ligado a la producción primaria. Sin embargo, se trata del primer paso para hacerlo, identificado ejes fundamentales que tienen que ser potenciados en términos de trabajo durante estos primeros cuatro años.

En primer lugar, considerar el patrimonio natural en su conjunto, la conservación y un manejo efectivo y coherente en los espacios naturales, especialmente en las áreas terrestres y marinas declaradas protegidas por el Estado. Valorando su altísima biodiversidad, no solamente desde el punto de vista del valor ecológico de sus ecosistemas, su vulnerabilidad y la dinámica natural a la que constantemente se enfrentan. Además considerando la naturaleza como una fuente de conocimiento y de información constante. De la misma manera, resulta imprescindible considerar la intervención humana, desde lo comunitario, lo privado y lo público, y su nivel de participación, tanto desde las poblaciones que viven o dependen directamente aún de estos espacios naturales, así como de las actividades a escalas más grandes. Estas actividades deberán evaluar sus límites, posibilidades y potencialidades, considerando como parte de los elementos fundamentales de evaluación los niveles de afectación a estas áreas protegidas.

Un segundo eje de trabajo debe prevenir y enfrentar los niveles de contaminación de los espacios terrestres, acuáticos y atmosféricos, de las zonas urbanas, rurales y marinas. Resulta imprescindible proveer de saneamiento básico las zonas urbanas y las comunidades rurales. De igual manera sobre los pasivos ambientales resultantes de las actividades extractivas y productivas, actividades como la

petrolera, la minera, la explotación de canteras, los residuos contaminantes de las actividades productivas, especialmente de las extensivas derivadas en los grandes monocultivos. Constituye un reto recuperar la calidad ambiental en las zonas urbanas, especialmente en términos de calidad del aire y del agua, el mejoramiento de los estándares ambientales de las industrias y las grandes inversiones, así como de los pequeños productores que, sin un control efectivo, ponen en riesgo la salud de las comunidades rurales, especialmente por contaminación de productos químicos usados en la agricultura.

Un tercer eje de trabajo busca incorporar una visión de aprovechamiento económico, y además contemplar los niveles de corresponsabilidad con los efectos ambientales a mayor escala, como es el caso del calentamiento global. Bajo esta perspectiva resulta imprescindible preparar los escenarios en que las políticas públicas actúen para mitigar los efectos ambientales que puedan producirse y, de la misma manera, responder con alternativas nuevas. Respecto a las iniciativas de ahorro o disminución de consumo de carbono en la atmósfera, mecanismos como la iniciativa Yasuní–ITT, resulta una propuesta integral de conservación del patrimonio natural, por la contaminación evitada por mantener el petróleo bajo tierra, sumada a la protección de comunidades indígenas. Así el Ecuador pone a consideración del debate internacional una alternativa para evitar la contaminación, y se suma a mercados establecidos de compra y disminución de carbono. Se trata de alternativas económicas y políticas, esencialmente vinculadas a las estrategias ambientales que, desde Ecuador, se pueden aportar.

Un cuarto eje es el agua considerada como un derecho y un patrimonio nacional al cual toda la población debe tener acceso, y que constituye un elemento fundamental para el Buen Vivir en el país. Sin embargo, resulta una obligación para el Estado y la población mantener el ciclo vital del agua, la calidad y la cantidad de la misma; distribuirla equitativamente priorizando el consumo humano; aprovecharla con responsabilidad, y garantizar la calidad ambiental de la misma para que las poblaciones, tanto en el Ecuador como fuera de él, puedan utilizarla de la misma manera. La responsabilidad del Estado es manejar este patrimonio desde la visión de cuencas hidrográficas,

las mismas que nos permitirán concebir todo este ciclo de aprovechamiento con la responsabilidad, la justicia distributiva y la calidad ambiental necesarias.

El quinto eje lo constituye el impulso al turismo de naturaleza y especialmente comunitario, que se presentan, también como actividades alternativas que permite aprovechar el valor paisajístico de la naturaleza, generando oportunidades educativas, lúdicas, además de trabajo y (re)distribución de la riqueza. Sin embargo, esta «industria verde» también necesita desarrollar capacidades, como la formación profesional en todos los campos de servicios turísticos y de naturaleza, educación formal, infraestructura, inversión en los planes de manejo de los espacios naturales, generación de información de las oportunidades turísticas a nivel nacional e internacional, dotar de sistemas de seguridad y accesibilidad a dichos espacios, todos estos aspectos enfocados principalmente al fortalecimiento desde la óptica comunitaria.

Estos ejes de trabajo deben responder a visiones de corto, mediano y largo plazo, donde la conservación y el uso sostenible apoyen la construcción de una sociedad basada en el bioconocimiento. Las acciones que se desarrolleen deben asegurar la soberanía alimentaria y la sostenibilidad ambiental. En este sentido, es imprescindible evaluar los riesgos y las ventajas que pueden presentarse ante las necesidades de los grandes proyectos y sus infraestructuras, la expansión de la frontera agrícola y la construcción de vías.

## 6.11. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización

El territorio es depositario de la historia económica, política, social de un país, siendo la expresión espacial de la forma de acumulación y (re)distribución de la riqueza. Desde esta perspectiva, es en el territorio donde se concretan y asimilan las diferentes políticas, tanto públicas como privadas. La lectura de la ocupación actual del territorio ecuatoriano nos permite entender los procesos de cambio en los planos económicos, culturales y políticos. Es la geografía la que ha ido condicionando la ubicación de infraestructuras, los modos de transporte, los sistemas agrícolas y la ubicación

industrial. Un nuevo modo de acumulación y (re)distribución de la riqueza orientado hacia el Buen Vivir implica también una relectura y una acción proactiva en los territorios para impulsar actividades y relaciones económicas, socio-culturales y ambientales que tienen una localización específica e implican, sobre todo, cambios estructurales en el acceso a los recursos naturales y de servicios para superar la inequidad que históricamente se ha conformado. Construir un país territorialmente equipotente, equitativo, seguro, sustentable, con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios y acceso a recursos productivos, solo será posible a partir de una optimización de las inversiones y reformas político-administrativas claras, cuya base sea la participación, la sustentabilidad y la equidad, así como el impulso a la economía solidaria.

Varios son los enfoques conceptuales al término territorio, desde aquellos más simplistas que enfatizan en las cualidades del espacio geográfico, hasta las que incorporan variables sociales, culturales y normativas, y establecen una construcción a partir de relaciones de uso, apropiación y transformación del espacio físico en función de lo productivo, del conocimiento, la tecnología, la institucionalidad y la cosmovisión de la sociedad. Los territorios son resultado de una construcción social, resultante de la interacción y concertación entre actores, en donde se concreta la realidad de la cultura en interacción con la naturaleza. Dicho de otra manera los procesos socio-naturales se proyectan en ámbitos territoriales, generando una serie de relaciones dinámicas complejas que dan origen a un proyecto de vida compartido (Coraggio, 2009:13). El término territorio implica, en algunos casos, la referencia a una división político administrativa, pero puede incluir otras unidades tales como cuencas hidrográficas, espacios económicos o áreas de influencia de un pueblo o nacionalidad con un conjunto de relaciones interculturales específicas. A su vez, el término región puede ser utilizado con múltiples acepciones: desde la homogeneidad de una de las variables de análisis, desde la polarización funcional de una actividad económica o de un núcleo urbano, desde sus cualidades de gestión político-administrativas así como a una dimensión política, lo que implica la construcción del sujeto-región. En el caso del Ecuador se identifi-

can tres tipos: las regiones geográficas, las zonas de planificación (que corresponden a instancias de coordinación del Ejecutivo), y las regiones autonómicas como un nivel de gobierno en construcción (como lo estipula la Constitución del Ecuador).

Esta estrategia se circunscribe a la escala del territorio nacional y establece el posicionamiento del Ecuador con el mundo. Propone mecanismos para lograr transformar el territorio ecuatoriano, así como para impulsar una (re)distribución de la riqueza entre los territorios. La formulación de esta estrategia incluye lineamientos de política pública para la gestión y planificación del territorio ecuatoriano con el objeto de coordinar acciones entre niveles de gobierno, a fin de propiciar la complementariedad y sinergia en las intervenciones públicas.

### **El impulso a una estructura territorial nacional policéntrica, articulada y complementaria**

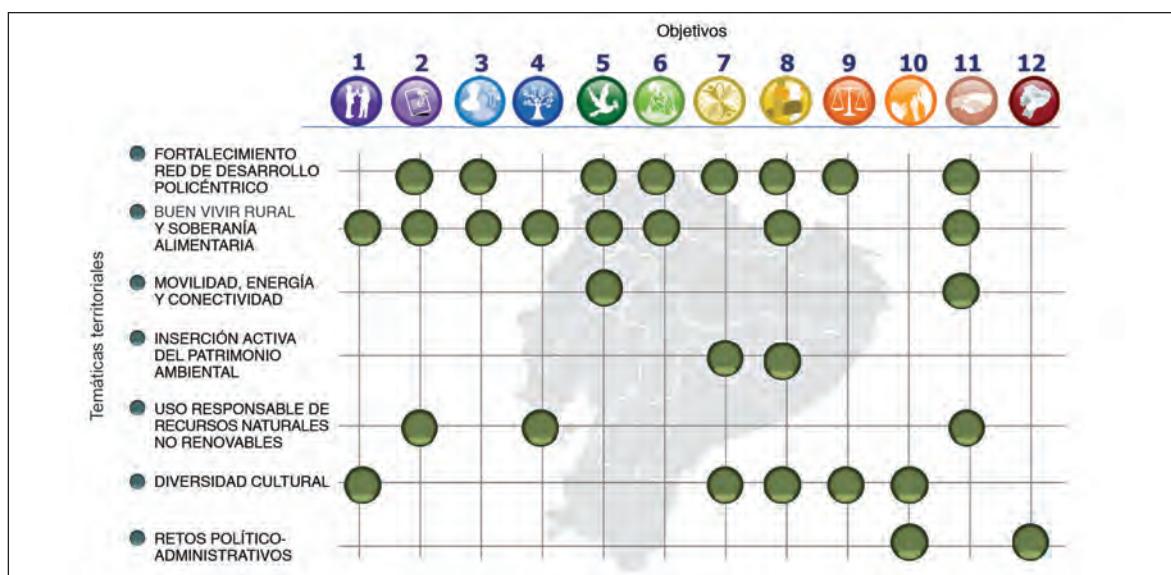
Los territorios deben entenderse con funciones específicas, y articularse de una manera complementaria que promueva la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso equitativo a servicios básicos: salud, educación, nutrición, hábitat digno y recursos productivos. Esto requiere promover sinergias entre diversos espacios geográficos del país y particularmente impulsar la conformación de sistemas estructurados en red que favorezcan el desarrollo endógeno del país. Implica rebasar concepciones planas que propugnan la competencia y no la complementariedad, que pretenden hablar de territorios ganadores sin comprender que no debería haber territorios perdedores. La óptica relacional vislumbra las estrechas vinculaciones entre todos los territorios, más allá de supuestas confrontaciones espaciales. No enfrenta, por ejemplo, al espacio urbano con el rural, sino que se concentra en cómo potenciar relaciones de beneficio mutuo, siempre anteponiendo el Buen Vivir de sus poblaciones.

El enfoque territorial se entrelaza con los doce objetivos para el Buen Vivir. Lo hace a través de diferentes medios, entre los cuales se cuenta el propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos, para avanzar hacia la

integración entre niveles dentro del sistema urbano con la correspondiente jerarquización en la prestación de servicios públicos, así como para mejorar y hacer eficientes la infraestructura de movilidad, conectividad y energía. El cambio del patrón de especialización económica, así como la construcción del Buen Vivir en los territorios, obliga a un redimensionamiento de las relaciones con la naturaleza; así como al uso racional y responsable de recursos renovables y no renovables; y la gestión, recuperación y conservación del patri-

monio natural y cultural. Un elemento transversal dentro de la estrategia territorial constituye el impulso a la producción, la investigación, la innovación, la ciencia y la tecnología en concordancia con las capacidades, vocaciones y potencialidades propias de cada territorio, teniendo en cuenta la productividad sistémica: es importante remarcar la necesidad de priorizar la generación de empleo y riqueza por sobre la acumulación que busca básicamente la rentabilidad financiera y la explotación de los recursos naturales.

**Figura 6.1: Objetivos del Plan Nacional,  
transversalización con la Estrategia Territorial Nacional**



**Fuente:** SENPLADES.

**Elaboración:** SENPLADES, 2009.

La noción de territorio alude necesariamente a la construcción permanente de una identidad cultural y un proyecto de vida compartido. Esto implica que el análisis de los territorios debe contemplar y complementarse desde el análisis de los diversos actores que interactúan en su conformación, los mecanismos de construcción de tejido social y sentidos de pertenencia producto de procesos históricos y culturales que reconocen una sociedad diversa, plurinacional e intercultural, con anclaje territorial, pero también como elemento sustantivo para la construcción de un proyecto colectivo para el conjunto del Ecuador.

Adicionalmente, la perspectiva territorial aborda tanto la apertura externa como la apertura interna: sitúa al Ecuador en el contexto internacional con una visión estratégica y soberana para su inserción en el mundo a partir de un análisis de relaciones políticas, comerciales, financieras y poblacionales; y avanza hacia la consolidación de un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

### **El Buen Vivir rural<sup>36</sup>**

Uno de los elementos centrales de la agenda gubernamental para los próximos años constituye el Buen Vivir en los territorios rurales. Esto implica pasar de una visión que hacía énfasis exclusivamente en la dimensión sectorial agrícola de lo rural, hacia la consideración de una visión integral y de economía política del mundo rural, que incorpore sistemáticamente la garantía de derechos y los vínculos entre agricultura, manufactura y servicios. En el marco del Buen Vivir, esta nueva concepción ampliada de la economía rural, se reconoce su base agropecuaria y forestal, pero incorpora también la pesca artesanal, la artesanía, la industria y la manufactura y los servicios (considerando en estos últimos no sólo aquellos relacionados más directamente con la producción agropecuaria, sino también otros como los servicios ambientales o el turismo rural que tienen por base la conservación y el manejo de los ecosistemas y la creación y cuidado del paisaje y las culturas rurales). También es necesario considerar y apoyar la diversidad de las estrategias de empleo y generación de ingresos de las familias rurales, incluyendo las estrategias de base agropecuaria, rural no agrícola y multi-empleo (sea por cuenta propia o de empleo asalariado).

Avanzar hacia el Buen Vivir rural requiere además la movilización de los recursos y activos que tienen dichas poblaciones (naturales, físicos, financieros, humanos, sociales y cultural-identitarios); así como impulsar la democratización del acceso a los medios de producción (agua, tierra, capital, conocimiento); y la generación de condiciones que permitan incidir sobre las fallas de mercado a través de la provisión de infraestructura de apoyo como vialidad, logística, telecomunicaciones y servicios básicos; así como también en los ámbitos de la educación, la salud, la cultura e interculturalidad, la ciencia y tecnología, la recuperación de conocimientos y saberes ancestrales, y el impulso a las dinámicas de asociatividad, entre otros.

El enfoque territorial del Buen Vivir rural no es excluyente de las políticas sectoriales agropecuarias, pues las complementa y desarrolla desde

una perspectiva más amplia. Implica redimensionar las políticas sectoriales rurales, pasar de enfoques fragmentados y estáticos, llamados de combate a la pobreza, a enfoques integrales y dinámicos que promuevan transformaciones profundas y reviertan los procesos de exclusión y marginación. Así, un tema sustantivo dentro de esta perspectiva es el reconocimiento de la población rural tanto en cuanto a su composición étnica-cultural como a la feminización de la pobreza, la cual tiene características específicas en relación a su participación en el mercado laboral, la jefatura de hogar, los bajos niveles de escolaridad, el analfabetismo femenino (particularmente en zonas indígenas), la migración y la no propiedad de los recursos para la producción. De igual manera, la distribución y acceso a medios de producción requiere un análisis particular para reconocer procesos diferenciados de minifundización o reconcentración de la tierra y el agua, que condicionan sustantivamente las oportunidades de vida en zonas rurales.

A su vez, el Buen Vivir rural requiere de una concepción ampliada del espacio rural, incluyendo a las poblaciones más dispersas, pero también a los pueblos y ciudades pequeñas y medianas, cuya economía y formas de vida están íntimamente asociadas a los recursos naturales y a la agricultura y los servicios que surgen de la agricultura. Por ejemplo las zonas urbano-marginales tienen presencia sobre todo de jóvenes rurales que se ocupan de la comercialización de sus productos. Esto requiere el reconocimiento de la complementariedad entre agricultura y otras actividades en zonas rurales, así como de la función residencial de las mismas. La vinculación rural-urbana deriva en la necesidad estratégica de mejorar la calidad de vida de la población rural, pero también de la población urbana al generar procesos de aproximación de intercambio de diversa índole (comercial, cultural, solidario).

A todo esto se suma la necesidad de evaluar los condicionamientos que imponen los recursos naturales a las actividades económicas, y la necesidad de incorporar una perspectiva de sostenibilidad ecosistémica a las actividades pro-

<sup>36</sup> Esta sección se basa en: Chiriboga (2008), Hidalgo (2009), SENPLADES (2009).

ductivas rurales. Esto requiere no sólo considerar las zonas de protección ambiental y los recursos públicos y comunes, tales como bosques protectores, cuencas y micro-cuencas y parques nacionales, sino también mejorar los patrones productivos en relación al uso de los recursos naturales, particularmente en relación al suelo, el agua y la agro-biodiversidad. En zonas rurales es prioritario avanzar hacia el manejo sostenible del suelo a fin de evitar, reparar o mitigar procesos erosivos, de desertificación o degradación del sustrato natural.

Reconocer la diversidad de los territorios rurales implica también el diseño de políticas, estrategias e instrumentos diferenciados de acuerdo con las condiciones, potencialidades y capacidades de distintos territorios y de sus agentes sociales y económicos. Sin embargo, se deben evitar respuestas aisladas en tanto que las interrelaciones entre diversos grupos y territorios son fundamentales para generar respuestas públicas, privadas y colectivas que generen sinergias y complementariedades.

Adicionalmente, desde los territorios rurales se generan las condiciones de base para la soberanía alimentaria. La soberanía alimentaria se sustenta en el reconocimiento del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, para lo cual es necesario incidir en las condiciones de producción, distribución y consumo de alimentos. La soberanía alimentaria implica recuperar el rol de la sociedad para decidir: qué producir, cómo producir, dónde producir, para quién producir, con énfasis en fortalecer a los pequeños campesinos que, en el caso del Ecuador, son quienes producen los alimentos de la canasta básica. En función de ello hay que apoyar los esfuerzos por recuperar una producción de alimentos suficiente, saludable, sustentable, y sistemas de comercialización justos y equitativos.

El reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, el incentivo a la agroecología, la recuperación de tecnologías y conocimientos productivos ancestrales, y la diversificación productiva, deben complementarse con la identificación y planificación de los requerimientos de abastecimiento nacional de alimentos, en consulta con productores y consumidores. También es imprescindible el impulso a

políticas fiscales, tributarias, arancelarias, que protejan el sector agroalimentario nacional que incluya al conjunto de sectores campesinos e indígenas, que recupere la importancia de la producción campesina de alimentos, desarrolle mercados locales y regionales, mejorando las condiciones de vida de la población, principalmente las nutricionales, para evitar la dependencia en la provisión de alimentos.

### **La consolidación de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial**

La estrategia territorial nacional se encuentra expresada y retroalimentada desde los procesos de planificación territorial. La complementariedad y la subsidiariedad entre niveles de gobierno son principios básicos de la planificación y la gestión territorial. Así, se plantean diversos instrumentos de planificación que incluyen a las agendas zonales y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial por niveles de gobierno.

Las agendas son instrumentos de coordinación de la gestión pública, que avanzan en la identificación de las cualidades y potencialidades de las distintas zonas de planificación y la territorialización de las políticas y la inversión pública. Las agendas zonales identifican las especificidades, particularidades y sinergias que ocurren en los territorios a fin de impulsar acuerdos básicos para el desarrollo territorial, el ordenamiento territorial y la caracterización de los proyectos estratégicos para cada región. En este nivel de planificación el énfasis se centra en: el impulso a las dinámicas productivas, la gestión ambiental con énfasis en áreas protegidas y gestión de cuencas hidrográficas; la caracterización de los servicios públicos para propiciar la garantía de derechos en particular aquellos relacionados con salud, educación, nutrición, vivienda y necesidades básicas; la identificación de inversiones en infraestructuras que propicien la integración y la cohesión territorial; y la planificación de los mega-proyectos de impacto nacional. El nivel de planificación intermedio se encuentra en proceso de construcción y consolidación, y por tanto remite a un debate nacional para comprender e intervenir en relación a las dinámicas poblacionales, históricas, productivas y ambientales.

La Constitución hace énfasis en la necesidad de que todos los niveles de gobierno formulen su respectiva

planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. De igual manera, el artículo 293 de la Constitución señala que «los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía».

Esto requiere de una armonización que permita la efectiva interrelación y complementariedad en las intervenciones públicas. La planificación territorial necesita avanzar en la generación de capacidades de análisis territorial, en el mejoramiento de información estadística y cartográfica oportuna; así como también en mecanismos de apropiación, exigibilidad y control; para que el sustento técnico y las prioridades ciudadanas expresadas a través de procesos participativos sean efectivamente asumidas por los gobiernos locales como elemento mandatorio de su acción en el territorio.

### **La descentralización, la desconcentración y el fortalecimiento de las capacidades de gestión y coordinación en los territorios**

La capacidad de gestión territorial se encuentra condicionada por sucesivos e inconclusos procesos de descentralización y desconcentración, así como por el liderazgo de élites y actores en la definición de uno o varios proyectos políticos locales o nacionales. Los actores y agentes (privados, públicos y populares), a través de diversos mecanismos de toma de decisiones, definen la localización de actividades o utilización de los recursos en función de diversos intereses en función de la rentabilidad del capital, la provisión de bienes y servicios públicos y la reproducción de la vida. La descentralización y la desconcentración corresponden a mecanismos de (re)distribución del poder y democratización de la sociedad, que deben estar fundamentados en un nuevo modelo de Estado, cimentado en la recuperación de su capacidad de rectoría, regulación, control, coordinación, y reafirmando el rol de la (re)distribución dentro de un proceso de racionalización de la administración pública, con clara división de competencias.

El Estado debe adoptar un nuevo régimen de organización territorial, que pasa de un modelo

de descentralización voluntario «a la carta», a uno obligatorio, progresivo y con competencias delimitadas por la Constitución y la ley, y desarrolladas de manera general dentro del sistema nacional de competencias. Además, se contempla la creación de un nuevo nivel intermedio de gobierno, la región, cuya principal función es actuar como «bisagra», en términos de planificación, entre el nivel nacional y los niveles locales; y, por último, se prevé una asignación de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados, que genere equidad territorial y que premie el esfuerzo fiscal y el cumplimiento de las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Complementaria a este proceso es la puesta en marcha de un modelo de gestión estatal desconcentrado. Así, el reordenamiento zonal del Ejecutivo busca, por un lado acercar el Estado a la ciudadanía y coordinar de mejor manera la gestión pública; y, por otro lado, racionalizar la prestación de servicios públicos evitando duplicidades, deficiencias administrativas o ausencia de Estado, comúnmente generada por la poca claridad en la determinación de competencias que cada nivel de gobierno debe asumir; lo que provoca, a su vez, situaciones de impunidad debido a la dificultad para determinar responsabilidades políticas, administrativas y judiciales de los servidores públicos; y la imposibilidad de aplicar de manera adecuada mecanismos efectivos de control social. En este contexto, el desafío consiste en reducir el déficit de desarrollo institucional en los territorios, así como diseñar y aplicar mecanismos de coordinación interinstitucional entre agencias centrales (sectoriales) y sus delegaciones desconcentradas.

Avanzar hacia una efectiva descentralización y desconcentración implica también fomentar la participación ciudadana desde dos perspectivas: la innovación de la gestión pública para garantizar la participación de la ciudadanía y la generación de espacios de encuentro entre los diversos actores, para que comparten visiones, estrategias, objetivos y experiencias. Esto con la finalidad de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad en todos los niveles de gobierno, de tal manera que la sociedad se involucre activamente en todas las fases de la gestión pública, generando confianza, diálogo y apropiación de las propuestas locales y nacionales.

## 6.12. Poder ciudadano y protagonismo social

Colocar las demandas de la sociedad civil como imperativos para la acción estatal y para el desenvolvimiento del mercado es uno de los objetivos estratégicos en el camino hacia la democratización del proceso político y la búsqueda de justicia social. Si el neoliberalismo ubica al mercado en el centro de la regulación social, y el denominado socialismo real hizo del Estado el centro de la coordinación de la sociedad, el nuevo socialismo democrático debe construirse desde las orientaciones y las necesidades que la ciudadanía, a título individual o colectivo, puedan canalizar hacia el Estado y el mercado.

Colocar a la sociedad como el eje de organización de la nación –lo que supone que las demandas de la ciudadanía orientan la acción del Estado y el mercado–, significa procurar el más alto protagonismo de individuos y organizaciones sociales en las deliberaciones colectivas que conducen a fijar los criterios que orientan la producción, la circulación y la distribución de la riqueza social, y en aquellos procesos que remiten a la generación de las normas, valores y principios que rigen la vida de la comunidad política.

El proceso de cambio político que vive el Ecuador debe sostenerse, entonces, en la participación activa de la ciudadanía. Esta es una de las principales perspectivas estratégicas y demandas sociales de un sinnúmero de movimientos sociales y actores políticos a lo largo de las últimas décadas. En esta perspectiva, la Constitución del Ecuador hace referencia a la construcción del Poder Ciudadano. Con dicha expresión se designa al conjunto de iniciativas de organización, participación y control que puedan emprender, de modo autónomo, los individuos y los colectivos, a fin de asegurar el involucramiento ciudadano en todos los asuntos de interés público, y procurar el pleno ejercicio de la soberanía popular.

La participación queda así consagrada, a la vez, como parte de los derechos de ciudadanía, y como un nuevo principio de acción estatal y gestión pública en todos los niveles de gobierno. El texto constitucional perfila, de este modo, los grandes lineamientos de cualquier estrategia para promover e incentivar la participación ciu-

dadana y el protagonismo de la sociedad en la vida pública del país.

Si el dinamismo de la sociedad civil depende, en gran medida, de las iniciativas autónomas que emprendan los propios ciudadanos y las organizaciones sociales, es deber del poder público crear las condiciones institucionales y materiales adecuadas para que tales dinámicas puedan incidir efectivamente en la orientación de los procesos gubernativos.

El despliegue del poder ciudadano requiere, entonces, de un rol afirmativo y proactivo del Estado en lo que concierne a:

- La distribución y (re)distribución igualitaria de la riqueza social: las capacidades (cognitivas, lingüísticas, reflexivas) de participación y deliberación están condicionadas, en gran medida, por el acceso pleno a servicios educativos, culturales, tecnológicos, informacionales, etc., de calidad, y a la satisfacción de las necesidades básicas de toda la ciudadanía.
- La transformación de las bases institucionales y de los procedimientos de gestión pública en la perspectiva de acercar el Estado a la influencia democrática de la sociedad y volverlo así susceptible de permanente escrutinio y control popular.
- La promoción del pliego de derechos de participación que garantiza la nueva Constitución y la puesta en marcha, junto con la sociedad civil, de procesos de formación, educación y comunicación que amplíen las competencias que los ciudadanos y las organizaciones sociales requieren para interesar e interactuar con las instituciones públicas.

El papel afirmativo del Estado adquiere mayor sentido de oportunidad histórica en un contexto en que la sociedad civil ecuatoriana parece haber agotado parte de sus energías participativas. Luego de un intenso período de movilización social –en el marco de la resistencia a las políticas del Consenso de Washington a lo largo de la década de los 90–, estaríamos, desde los inicios del nuevo siglo, ante un escenario de

desactivación de las dinámicas participativas, asociativas y organizativas. En efecto, si en el año 2001 casi 34% de los ecuatorianos manifestaron haber participado en «comités pro-mejoras» o «juntas de mejoras para la comunidad»; para el año 2008 este indicador se ubica en 26,6%, colocando al país por debajo del promedio regional de participación que es del 29,6%. De igual modo, se observa que si para el 2001 el 5% de los encuestados asistía semanalmente a reuniones en dichos comités, en el año 2004 solo lo hacía el 3,8% y para el año 2006 este porcentaje se ubicaba en 2 puntos. La tendencia se repite para otras instancias asociativas.<sup>37</sup>

Ante tal escenario, el rol proactivo que pueda cumplir el Estado en la promoción de la participación social aparece como una tarea ineludible. Esto debe darse en el marco del respeto irrestricto a los principios de pluralismo, autonomía y auto-determinación que se tejen desde la sociedad civil. Dicho respeto depende, a su vez, de fijar con claridad los criterios y las condiciones –espacios, procedimientos, contenidos, fines– en que van a desenvolverse las interacciones entre sociedad y Estado. La Constitución establece una multiplicidad de instancias y mecanismos para canalizar tal interacción.

Durante los próximos cuatro años de gobierno (2009-2013) deberán, entonces, apuntalarse y activarse de modo democrático, sostenido y eficiente, tales espacios. La transformación del Estado ecuatoriano en un Estado participativo se sitúa en el corazón del proceso para contribuir a la reconstrucción del poder ciudadano y al incremento del protagonismo social. Tres líneas de acción estratégica deben ser movilizadas en esta perspectiva:

- El reconocimiento democrático de todos los espacios y dinámicas de organización y participación ciudadana –tengan o no

ciertos niveles de institucionalización– y la creación explícita, donde no existan, de nuevos espacios y arreglos institucionales en que pueda producirse la interfaz entre sociedad y Estado. En tales espacios, movimientos, asociaciones, ciudadanos y agentes e instituciones gubernamentales encaran procesos de negociación y deliberación pública que orientan la toma colectiva de decisiones en diversas esferas temáticas. En tales esferas se construye el interés general. La nueva Carta Magna habla, en este sentido, de la obligatoria creación –en todos los niveles de gobierno–, de instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad civil; instancias encargadas de elaborar las líneas estratégicas de las políticas públicas, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos y propiciar procesos de rendición de cuentas (art. 100 y art. 279). El Gobierno Nacional –y los gobiernos locales– deberán transformar sus modos de funcionamiento y sus procedimientos de gestión de cara a dar cabida a tales instancias de participación social, deliberación pública y control popular.

- La construcción y puesta en funcionamiento del sistema nacional descentralizado de planificación participativa del desarrollo aparece como un elemento de fundamental importancia para refundar las bases y los procedimientos del Estado participativo. Las tareas estatales de planificación suponen un proceso de diálogo, convergencia, y negociación entre los múltiples actores sociales y gubernamentales que se desenvuelven en el nivel nacional, regional y local de la política.

<sup>37</sup> Ecuador aparece, al mismo tiempo, como el país latinoamericano en que más personas (52%) señalan no haber participado nunca en ningún tipo de organización ni política, ni social. Lo mismo sucede con lo relativo a la participación en protestas o «manifestaciones autorizadas»: apenas un 5% de los ecuatorianos afirma haber tomado parte en este tipo de espacio participativo, el más bajo de la región. Dicho porcentaje se extiende a 9% cuando se pregunta si han «participado, en cualquier tipo de protesta en los últimos 5 años». Al observar la participación ciudadana en los gobiernos locales –tal vez la escala más apta para el desenvolvimiento y el análisis de la participación social– la tendencia se repite: en los últimos siete años, la participación en el gobierno local decayó aproximadamente en un 47 por ciento: del 10,8 en el 2001, al 5,7 en el 2008 (Latinobarómetro, 2008).

Así entendida, la planificación participativa y descentralizada supone articular las dimensiones territoriales y sectoriales de la política, mientras se abre una deliberación democrática, entre la sociedad y el Estado, sobre las definiciones de los grandes objetivos nacionales. Lo técnico y lo político se articulan –en todos los niveles de gobierno– en torno a la participación abierta de los ciudadanos y las organizaciones sociales en procesos que conducen a la toma colectiva de decisiones sobre los intereses estratégicos de la nación.

- La promoción de la economía social y solidaria mediante la participación directa de asociaciones en la organización de diversos aspectos de la actividad econó-

mica. La economía social se caracteriza por buscar, prioritariamente, la satisfacción de las necesidades humanas y no la maximización de las ganancias. Promover la economía social implica, además, que el Estado proteja y financie determinados tipos de producciones social y cooperativamente organizadas (asociaciones artísticas, cooperativas de comercio justo, redes de cuidado a ancianos, niños, etc.) con el fin de que la gente que trabaja en tales circuitos alcance niveles de vida adecuados. La extensión de la esfera de economía social y solidaria arraiga el principio de la participación y la cooperación en las bases de la sociedad y contribuye así a fundar, desde abajo, la transformación participativa del Estado.





# **Objetivos Nacionales para el Buen Vivir**





## Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad

### 1. Fundamento

Los procesos de exclusión en el Ecuador tienen raíces histórico-culturales de carácter ancestral que, en las tres últimas décadas, se agudizaron, transformaron y emergieron en formas más complejas y profundas, debido a cambios generados por la globalización, al aparecimiento de nuevos modelos productivos y de organización laboral, a modelos familiares no tradicionales, y a las relaciones entre géneros y situaciones sociales inusitadas como consecuencia de la acentuación de la movilidad humana. Las formas y condiciones de exclusión, expresadas en la estructura social, han impedido el ejercicio pleno de la ciudadanía a personas y grupos específicos.

La aplicación de modelos de crecimiento y acumulación, basados en la concentración de la riqueza, el ingreso y los medios de producción, agudizó los ciclos de exclusión/inclusión, aumentó las desigualdades entre países y al interior de estos y, finalmente, debilitó la cohesión social y las dinámicas de pertenencia e identidad social.

Las respuestas públicas expresadas en mecanismos de protección social de corte asistencial, o las acciones paliativas, son limitadas e insuficientes,

en especial cuando tienen un carácter homogeneizador y no incorporan enfoques interculturales que reconozcan la diversidad social, cultural y territorial de la población.

La Constitución de 2008 plantea un nuevo modelo de sociedad y de Estado, en el cual el desarrollo constituye un medio para concretar el ejercicio de los derechos del Buen Vivir, en el marco de los principios de justicia social, ciudadanía y solidaridad. Este nuevo modelo implica un reparto orgánico de la riqueza del país, en términos de infraestructuras, bienes y servicios, considerados necesarios e indispensables para la ampliación de las capacidades y libertades humanas, y para el funcionamiento eficaz de la economía ecuatoriana. El Estado reconoce y garantiza el carácter indivisible del sistema de derechos del Buen Vivir y, sobre todo, asegura su concreción institucional y pública.

Este objetivo propone la aplicación de políticas integrales, capaces de abordar la complejidad de la exclusión y de promover nuevas lógicas de cohesión y (re)distribución, en el marco del reconocimiento de la diversidad. Los mecanismos de inclusión, protección social e integración territorial de este nuevo modelo se sustentan en una lógica basada en los derechos, que identifica y valora a las personas y

grupos de atención prioritaria, y reconoce la diversidad de comunidades, pueblos y nacionalidades.

El ejercicio de los derechos, en especial a la educación, salud, seguridad social, alimentación, agua y vivienda, implica que todas y todos estén incluidos e integrados en las dinámicas sociales, mediante el acceso equitativo a bienes materiales, sociales y culturales. Esto último implica poner freno, mediante la acción del Estado, a las desigualdades económicas, en la perspectiva de contribuir a la democratización de los medios de producción y avanzar hacia la construcción de una sociedad dispuesta a hacer realidad el Buen Vivir.

## 2. Diagnóstico

El crecimiento y la estabilidad macroeconómica son una condición necesaria pero no suficiente para erradicar la pobreza, promover la igualdad y garantizar los derechos del Buen Vivir. Es necesario contar con mecanismos de distribución y (re)distribución de la riqueza con la inclusión social y productiva de los grupos menos favorecidos, reconociendo la diversidad en un sentido amplio, y promoviendo la gestión sostenible del patrimonio natural.

Los cambios estructurales considerados en este objetivo contribuyen, desde el principio de la justicia, al desarrollo infantil integral, a la reducción de las desigualdades económicas, sociales y territoriales, y la democratización de los medios de producción que apoyan al desarrollo rural y a la soberanía alimentaria.

Ecuador es un país desigual, en el cual el 10% más rico acumula aproximadamente el 42% de los ingresos totales generados por la economía, en tanto que el 10% más pobre no recibe ni el 2%. Poco más de la mitad de la población no logra satisfacer a plenitud sus necesidades básicas y cuatro de cada diez ecuatorianos vive en situación de pobreza (CISMIL, 2007). Solucionar esta situación es prioridad para la transformación del país.

El porcentaje de pobres con relación a la población total llegó al pico del 52% en 1999, como resultado del fenómeno de El Niño de 1998 y la crisis bancaria de 1999. Esta tendencia se revirtió para el 2006, alcanzando el 38%, como resultado del incremento del precio internacional del petróleo, las remesas de los emigrantes y una recuperación del salario real.

**Cuadro 7.1.1: Evolución de la pobreza y la extrema pobreza de consumo**  
(% del total de la población)

Nivel Territorial	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema Pobreza						
<b>Región</b>								
Costa	36,1	9,1	46,4	16,3	52,9	16,0	40,1	10,9
Sierra	41,7	18,5	42,2	21,8	51,4	24,7	33,8	12,2
Amazonía	60,6	23,8	50,0	22,3	n.d.	n.d.	59,7	39,6
<b>Área</b>								
Campo	63,0	27,4	66,8	33,9	75,1	37,7	61,5	26,9
Ciudad	23,0	4,1	28,7	7,8	36,4	8,0	24,9	4,8
<b>Nacional</b>	<b>39,3</b>	<b>13,8</b>	<b>44,8</b>	<b>18,7</b>	<b>52,2</b>	<b>20,3</b>	<b>38,3</b>	<b>12,9</b>

**Fuente:** SIISE-INEC con base en INEC, ECV. Varios años.

**Elaboración:** CISMIL.

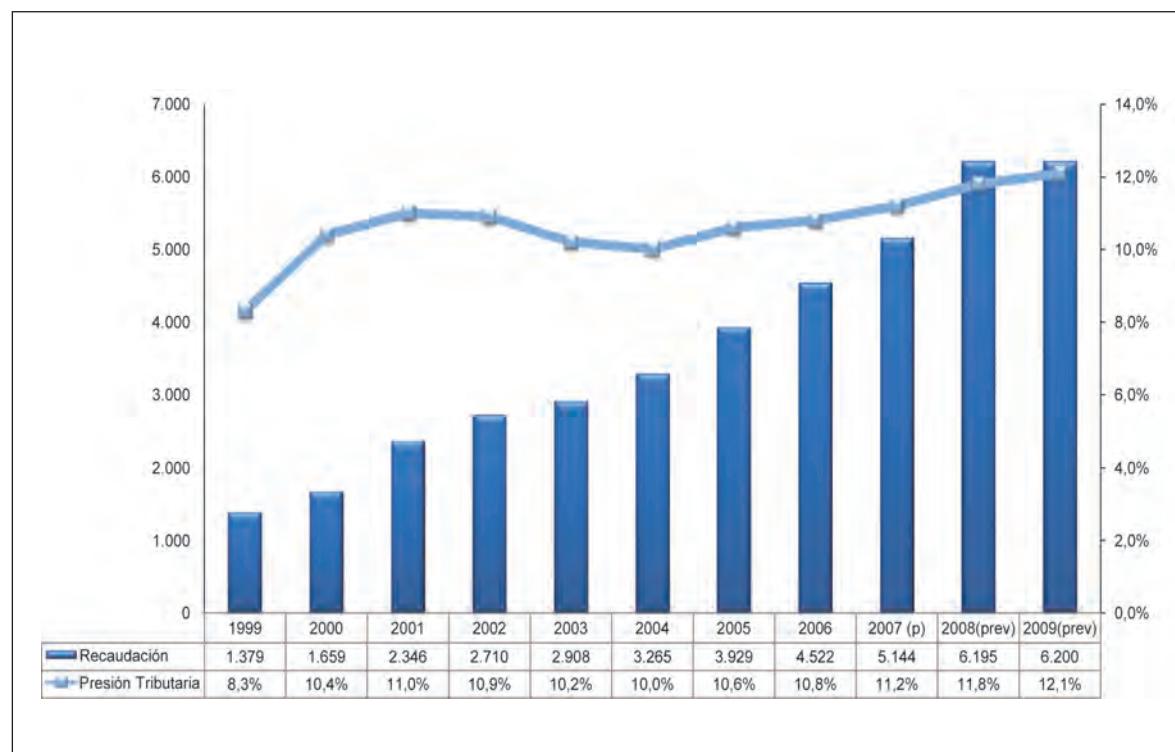
Garantizar los derechos del Buen Vivir abarca una visión integral que inicia por la superación de las condiciones de pobreza, extrema pobreza y desigualdad. Aún queda mucho por hacer para superar la pobreza estructural cuando consideramos la no satisfacción de las necesidades básicas de las familias por la falta de acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo.

Frente a esta meta, el Gobierno de la Revolución Ciudadana está ejecutando políticas públicas para reducir la pobreza y la pobreza extrema a nivel nacional, urbano y rural (INEC, 2008). Esto se evidencia con una caída nacional de la pobreza, medida por ingresos, de 37,62% a 35,08% entre el

2006 y el 2008. En esta reducción inciden la reforma al sistema tributario a través de la Ley de Equidad Tributaria, la eliminación de la tercerización laboral lograda por mandato constituyente en el año 2008, y la creación de un sistema de compras públicas transparente que favorece la producción de pequeños y medianos productores, entre otras intervenciones de política pública.

La presión tributaria (porcentaje del PIB que corresponde a la recaudación de impuestos) en el Ecuador es relativamente baja, pero se ha incrementado en los últimos años como medida fundamental para cumplir con el objetivo gubernamental de mejorar sustancialmente la (re)distribución de los beneficios del desarrollo.

**Gráfico 7.1.1: Evolución de la presión fiscal en Ecuador**  
(En millones de US dólares y en porcentajes)



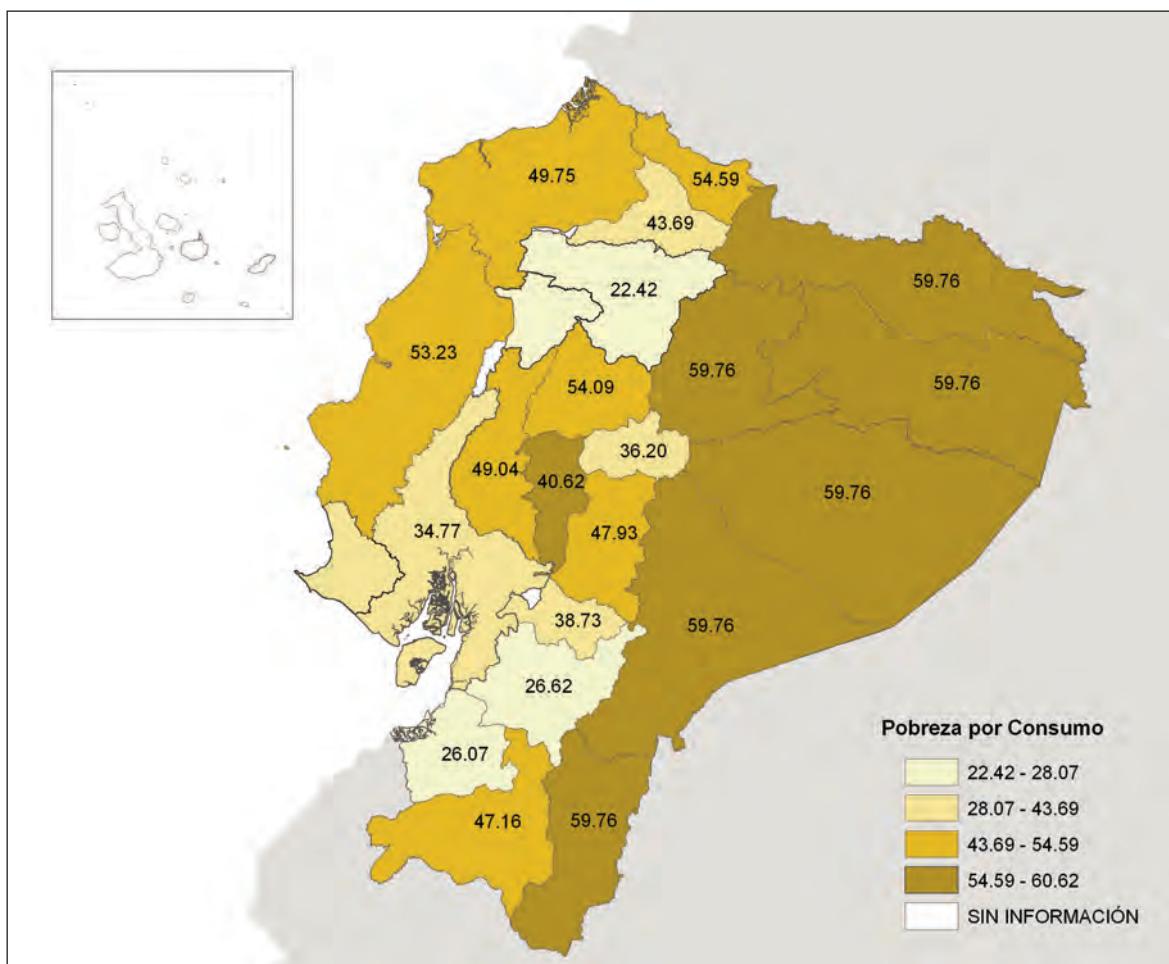
**Fuente:** SRI, Centro de Estudios Fiscales.

**Elaboración:** SENPLADES.

Como se muestra en el mapa a continuación, las desigualdades sociales y económicas están localizadas. Las provincias de Bolívar, Carchi, Chimborazo y toda la Amazonía tienen la mayor

incidencia de pobreza de consumo. De igual forma, los habitantes de las zonas rurales tienen un nivel de pobreza muy por encima de la media nacional, alcanzando el 62%.

**Mapa 7.1.1: Mapa de pobreza de consumo por provincia**



**Nota:** La información disponible es previa a la provincialización de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas.

**Fuente:** SIISE-INEC, con base en ECV 2005-2006, INEC.

**Elaboración:** CISMIL.

Los programas de atención social incluyen iniciativas de alivio al impacto de la inflación en contexto de crisis para los hogares ecuatorianos, a través de los programas Socio Ahorro y Socio Solidario, en conjunto con el sector privado. Durante los últimos meses, 174.381 hogares se benefician del programa Socio Ahorro en supermercados y se han vendido más de \$ 25'411.624 en artículos del programa Socio Solidario en tiendas, favoreciendo la producción nacional y el consumo de productos de calidad a bajo costo (MCDS, 2009).

El desarrollo pleno de la vida se articula con el derecho a un trato de igualdad que reconoce y respeta las diversidades y erradica todas las prácticas de discriminación que aún son necesarias de superar. Estas prácticas buscan modificar el

escenario de pobreza y extrema pobreza que afecta de modo excesivo a los grupos étnicos que históricamente han sido excluidos: indígenas y afrodescendientes.

La Encuesta de Condiciones de Vida 2006, presenta un 38,3% de pobreza medida por consumo en el país a nivel nacional; entre los indígenas y afroecuatorianos sube al 57,2% (en los indígenas un 67,8% y en los afroecuatorianos el 43,4%). Por otro lado, los restantes grupos étnicos tienen niveles de pobreza inferiores a la media nacional, demostrando una condición de exclusión social que se evidencia también en el acceso y mantenimiento del trabajo, en el acceso y gestión de recursos y medios de producción, y en la incorporación de todas las personas, sin discriminación, a la vida social y económica del país.

**Cuadro 7.1.2: Incidencia de pobreza y extrema pobreza de consumo por etnia**  
 (% de la población total)

Etnia	Pobreza	Extrema Pobreza
Indígena	67,8	39,3
Afroecuatoriana	43,3	11,6
Mestiza	30,8	8,3
Blanca	27,4	7,6
Otros	26,1	13,2
<b>Nacional</b>	<b>38,3</b>	<b>12,9</b>

Fuente: SIISE-INEC, con base en la última ECV 2005-2006, INEC.

Elaboración: CISMIL.

La relación entre pobreza y etnicidad tiene su fundamento en el racismo estructural experimentado desde la Colonia, y que relegó a varios compatriotas como sujetos inferiores y con ciudadanía restringida. En 2004, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y la Secretaría Técnica del Frente Social aplicaron una Encuesta Nacional sobre Percepción del Racismo. El estudio reveló que el 65% de los encuestados admite que la población ecuatoriana es racista, pero contradictoriamente solo el 10% se asume como responsable de estas prácticas.

La violencia física, psicológica y sexual es el resultado de relaciones desiguales y opresivas, que afectan principalmente a mujeres, niñas, niños, adolescentes y a personas con diversas orientaciones sexuales. La violencia, la coacción de cualquier tipo y los tratos denigrantes disminuyen o anulan la posibilidad de ejercer y disfrutar plenamente de los derechos básicos y las libertades fundamentales e impiden la participación de todas las personas en la sociedad.

Una de las principales desigualdades sociales está presente en las relaciones de género, tanto desde el punto de vista social como de inserción socioeconómica. En lo social, de acuerdo a datos de 2008 de la Policía Judicial, el 95% de la violencia

contra la mujer ocurre en casa. La violencia doméstica y de género están ligadas a patrones culturales discriminatorios, a la falta de reconocimiento del trabajo doméstico como economía del cuidado y la limitada independencia económica de las mujeres, que perpetúan su pobreza y exclusión.<sup>38</sup> Se ha cerrado la brecha de género en el acceso a la educación, excepto para las mujeres rurales e indígenas de algunas provincias, cuyo acceso a la educación media y superior es todavía muy bajo.

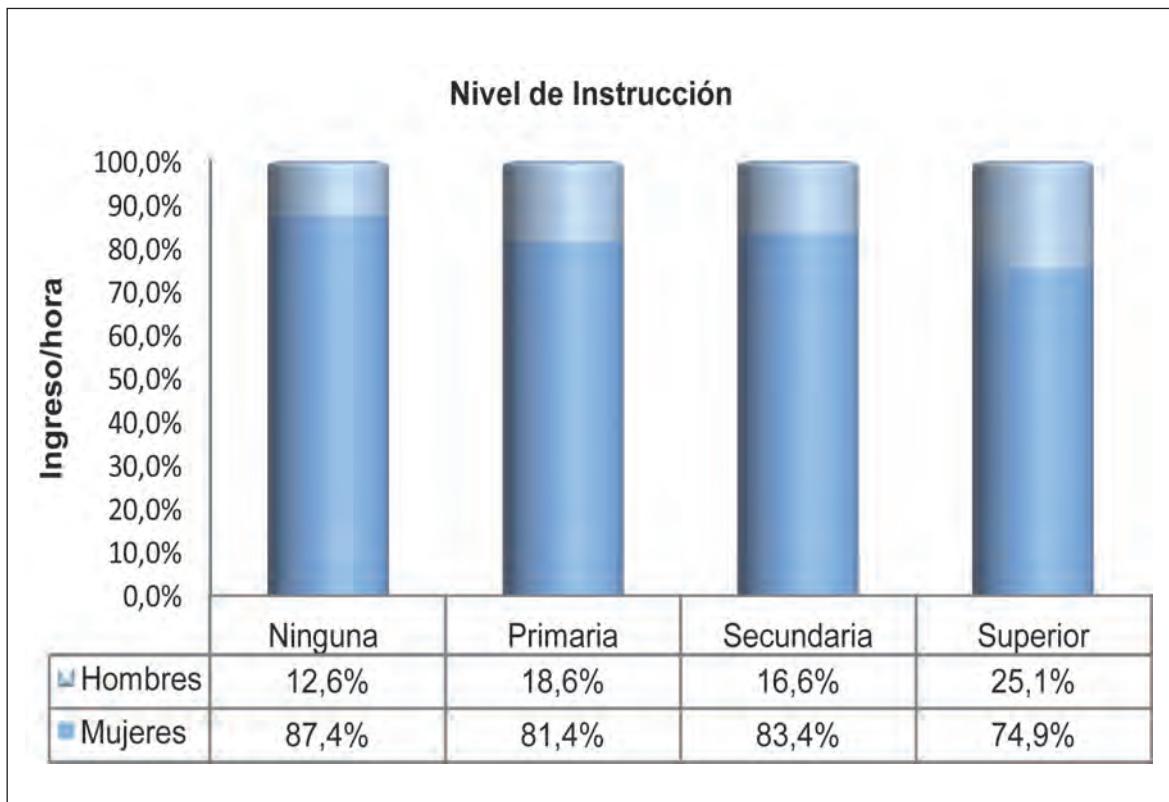
Las personas que carecen de ingresos propios porque se dedican a trabajo doméstico, no reciben pago por su trabajo o se encuentran desocupadas, son normalmente mujeres, estudiantes, jubiladas/os sin pensión, discapacitadas/os, desempleados/as y trabajadores/as familiares sin remuneración. En promedio por semana, las mujeres dedican 2,8 veces más tiempo que los hombres a tareas domésticas y 2,4 veces más tiempo al cuidado de hijas/os, sea que trabajen o no fuera del hogar (INEC, 2008). Esto implica que, si se considera la carga global de trabajo (trabajo productivo y trabajo reproductivo), de acuerdo a datos de la encuesta de Uso del Tiempo, las mujeres trabajan 15 horas más que los hombres por semana (INEC, 2007). Existen también disparidades en el acceso al mercado

<sup>38</sup> El tratamiento de la economía del cuidado y oportunidades de trabajo se detallan en el objetivo 6.

laboral y/o en las remuneraciones. Las mujeres, los afro-ecuatorianos, los indígenas, tienen barreras de entrada al mercado laboral y, una vez en este, reciben menor remuneración, incluso

teniendo iguales niveles de escolaridad y experiencia que los otros grupos poblacionales del país (Ramírez, 2008).

**Gráfico 7.1.2: Brecha de género en el ingreso / hora según nivel de instrucción\***  
 (% que representa el ingreso de las mujeres respecto al de los hombres)



\* Ejemplo de lectura: entre las personas sin instrucción, por cada USD 100 que gana un hombre, una mujer gana USD 87,4.

Fuente: INEC, ENEMDUR 2008.

Elaboración: CISMIL.

Los factores asociados a la pobreza muestran que los hogares encabezados por personas adultas mayores tienen una mayor probabilidad de ser pobres. El ser indígena se asocia con una mayor probabilidad de ser pobre en un 12%. Cada año adicional de escolaridad del jefe del hogar se asocia con una reducción de la probabilidad de ser

pobre en 6%. Por último, hogares más numerosos tienen mayor probabilidad de ser pobres.<sup>39</sup>

La superación de las condiciones de desigualdad requiere mecanismos que faciliten la inserción social y económica de los diversos grupos sociales a lo largo del ciclo de la vida, y enfatizar el rol del

<sup>39</sup> SIISE, INEC, con base en ECV 1995, 1998, 1999, 2005/2006, en el PND 2007-2010.

Estado en la protección de la familia. Razones por las cuales es fundamental asegurar el desarrollo infantil integral para la plena realización de las potencialidades humanas.

### Desarrollo infantil integral

El Informe de Ecuador al Comité de los Derechos del Niño, sobre la base de los datos oficiales disponibles del Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE) y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), muestra que la cobertura de los programas de desarrollo infantil llega al 14% de la población; solo la mitad de pobres menores de seis años (400.000 personas) acceden a los programas de atención primaria.

Uno de cada cuatro niño/as menores de 5 años sufre de desnutrición crónica, lo que representa el 25,8% pero alcanza el 93,9% en los niños y niñas indígenas procedentes de madres que no tienen instrucción (SIISE, 2006). La incidencia de la desnutrición crónica de la población indígena en el área rural es del 45,1%, y 21,6% en el área urbana (INEC, 2009). Las deficiencias psicomotrices dificultan el crecimiento del 60% de niños y niñas de hogares pobres. La mitad de indígenas menores de 5 años tiene carencias en la estimulación cognitiva frente al 21% de los no indígenas. De manera que la falta de atención también cruza por elementos de desigualdad (UNICEF, 2009).

En las provincias amazónicas, donde la mitad de niños y niñas pertenece a alguna nacionalidad indígena y habla su propia lengua, la deserción escolar duplica al promedio nacional y la mayoría de los maestros no habla los idiomas nativos. En Esmeraldas, la escolaridad promedio es de 4,1 años, cuando el promedio nacional es 8 años y el 50% de mujeres son analfabetas funcionales.

La desprotección de la niñez y adolescencia es un problema grave. Más de la mitad de hogares ecuatorianos reconoce usar el castigo físico; 27,4% de niños y niñas dice recibirla en la escuela; al menos tres de cada diez han sido víctimas de delitos sexuales; existe explotación sexual aunque sub-registrada en las estadísticas; hay alrededor de 400 mil niños y niñas insertos tempranamente en el mundo del trabajo (SIISE, 2006); el 35% de padres y madres no comparte el tiempo libre con sus hijos e hijas; el 22% de niños y niñas abandona su formación al terminar la educación primaria; el 28%

de adolescentes no accede a la educación media. En el año 2007, 21.593 adolescentes tuvieron algún conflicto con la ley, y 3.411 de estos jóvenes fueron considerados como menores infractores. Muchos hijos e hijas de migrantes están sometidos a rupturas familiares, a nuevos patrones de crianza y a nuevas formas de consumo.

Las inequidades y los riesgos son mayores en los territorios fronterizos, donde hay mucha violencia, poco acceso a la justicia y grandes desplazamientos de personas. ACNUR calcula que de los 84.000 desplazados colombianos, un 20% son niños y niñas. En las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos, muchas niñas y adultas, entre ellas las desplazadas y refugiadas colombianas, están atrapadas en redes de explotación sexual.

Por otro lado, las personas con discapacidades se encuentran en mayor situación de riesgo social. Además, existe una mayor probabilidad de que un hogar cuyo jefe/a se dedica exclusivamente a la agricultura esté en condiciones de pobreza. Esta situación se confirma en las zonas urbanas marginales con personas que no tienen acceso a trabajo.

En este sentido, es fundamental cumplir el mandato constitucional de brindarles atención preferencial y especializada en los ámbitos público y privado a las personas de los grupos de atención prioritaria, y en especial a las personas en condición de múltiple vulnerabilidad.

De acuerdo al Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), del total de la población del Ecuador, el 13,2 % son personas con algún tipo de discapacidad, lo cual significa que más de 1,6 millones de habitantes requieren de protección especial. Por esta razón, se implementan políticas para un «Ecuador sin barreras», que supere las limitaciones arquitectónicas en las ciudades y ofrezca ayudas técnicas, medicamentos, unidades de rehabilitación especializadas, y facilidades para la inserción laboral de las personas discapacitadas que desean incorporarse al trabajo (CONADIS, 2009).

Una de las consecuencias de las crisis económicas es la salida de millones de compatriotas que han buscado oportunidades de trabajo en otros países. Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2006, en el país de cada 1.000 personas, 18 emigran; y al desagregar este indicador a nivel provincial, se observa

que Cañar es la provincia con la tasa más alta de emigración, con aproximadamente 60 personas por 1.000 habitantes. Le siguen las provincias de Loja con 37, Azuay 34 y El Oro 23. Al analizar el destino de los migrantes ecuatorianos se observa que el 58% fueron a España, el 24% a Estados Unidos, y un 11% a Italia.

La movilidad humana por motivos económicos es una situación que afecta no solo al migrante y a su familia que experimentan una condición particular y que ahora constitucionalmente cuenta con medidas legales específicas para proteger y promover los derechos de las personas migrantes y las familias transnacionales, y considera la recuperación de las capacidades políticas, culturales, profesionales, y económicas impulsadas desde la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI, 2009).

En relación al tema de protección social, se cuenta con programas de compensación social como el Bono de Desarrollo Humano dirigido a madres, beneficiarios individuales para adultos mayores y personas con discapacidad que se encuentran dentro de los quintiles 1 y 2 más pobres, por un valor de 35 dólares mensuales. Se han establecido también bonos de emergencia, para atender a poblaciones que han sufrido un desastre natural o una conmoción social, por un monto de 45 dólares en dos ocasiones (MCDS, 2009).

El Plan Nacional de Desarrollo se ha canalizado con una institucionalidad renovada con el Consejo de Política Social, que articula a los ministerios sociales y su coordinación. Las políticas se orientan hacia la gratuidad y la universalización del acceso a los servicios sociales básicos a través de iniciativas como: el Plan Decenal de la Educación, la Estrategia Nacional de Nutrición, el Programa de Protección Social, la Agenda Social para la Niñez y la Adolescencia, la Agenda Social del Adulto Mayor, el Plan Nacional de Discapacidades, el Programa de Salud Adolescentes y la creación del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) como entidad pública, y el Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria (MCDS, 2009).

En un contexto amplio, se ha logrado impulsar reformas transversales para mejorar el combate a la malnutrición; la transformación del sistema de capacitación para que responda a las necesidades de empleabilidad de los tradicionalmente

excluidos, y de mejora de la productividad; la reforma de las organizaciones de la sociedad civil para poder contar con sistemas de registro electrónicos e información que permitan trabajar de manera sinérgica.

La creación del Sistema Integral de Inclusión Económica, que incorpora de manera coordinada los programas de inclusión económica del Gobierno, con intervenciones especializadas para madres beneficiarias del bono, microempresarios, pequeños artesanos, agricultores y ganaderos, jóvenes, migrantes, adultos mayores y que cuenta con un sistema de información en línea ([www.infoinclusion.gov.ec](http://www.infoinclusion.gov.ec)) para facilitar el acceso a la ciudadanía (MCDS, 2009).

### **Democratización en el acceso a los medios de producción**

La democratización de los medios de producción es una condición necesaria para auspiciar la igualdad y la cohesión desde una perspectiva de desarrollo territorial integral, que fomente un sistema económico social y solidario. En particular, la economía popular y solidaria conformada por los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Esta democratización facilita el acceso equitativo y seguro a la tierra, el agua, los conocimientos y saberes ancestrales, infraestructuras de apoyo, el crédito, los mecanismos de comercialización con cadenas cortas entre productores y consumidores, y se sustenta en el fortalecimiento del tejido social que promueve prácticas asociativas y de complementariedad entre los distintos modos de producción.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 planteó como meta revertir la desigualdad económica al menos a los niveles de 1995. Se ha avanzado en este sentido con la caída del coeficiente de Gini por ingreso en el total nacional y en el ámbito de lo urbano, pasando a nivel nacional de 0,53 a 0,52 entre 2006 y 2008. Sin embargo, la mayor preocupación sigue siendo la distribución en el sector rural.

Las áreas rurales del país presentan los mayores niveles de pobreza y, sin embargo, son los pequeños productores campesinos quienes alimentan al país. Los efectos de las políticas de liberalización del mercado de tierras y la disminución de la inversión pública para el fomento de la pequeña y

mediana producción agropecuaria han provocado una crisis que se evidencia en la pérdida sustancial de los medios de producción al alcance de los pequeños y medianos productores; al punto en que sus economías se han transformado en actividades de supervivencia que no garantizan la soberanía alimentaria familiar, ni los medios para atender sus más elementales necesidades (salud, educación, vivienda).

La concentración de agua y tierra constituye el principal problema que afecta la supervivencia de la pequeña producción campesina. En cuanto al agua, el 88% de los regantes-minifundistas dispone de entre el 6% y el 20% de los caudales totales de agua disponibles, mientras que el 1% a 4% del número de regantes-hacendados dispone del 50% a 60% de dichos caudales. Apenas el 14% de los lotes menores de 20 has tienen algún tipo de riego.

En relación a la tierra, la información disponible de fuentes oficiales del MAGAP señala que más del 40% de los predios carece de títulos de propiedad y son excepcionales los casos de mujeres que han logrado titulación de la tierra. El 47,7% de

pequeños propietarios posee únicamente el 2,04% de la tierra de uso agrícola y el 3,32% de grandes propietarios acapara el 42,57% de la tierra de uso agrícola de acuerdo al Censo Agropecuario, 2000. Actualmente, el gobierno cuenta con el SIGTierras, un programa que permite la regularización de tierras, valoración de predios y control de calidad. Un esfuerzo conjunto entre el MAGAP, la AME y la SENPLADES. Asimismo, se emprende la regularización de la tenencia de tierras en la frontera con Colombia, como una acción emergente (MCDS, 2009).

A más de la falta de tierra y agua para la pequeña producción campesina, existe deterioro de la calidad del suelo debido al uso intensivo con sustancias químicas, que dejan secuelas negativas muchas veces por desconocimiento de los agricultores o por presiones del mercado. Esto, sumado a la falta de acceso a crédito, capacitación<sup>40</sup> y asistencia técnica, ha generado procesos de empobrecimiento de las áreas rurales, y una pérdida de la agrobiodiversidad, que deben ser enfrentados desde la estrategia de desarrollo rural que propone el país.

### 3. Políticas y Lineamientos

#### Política 1.1. Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).

- a. Ampliar la cobertura y acceso de los servicios públicos de salud y educación para toda la población, mejorando la infraestructura física y la provisión de equipamiento, a la vez que se eliminan barreras de ingreso a grupos de atención prioritaria, mujeres, pueblos y nacionalidades.
- b. Impulsar la prestación de servicios de salud sobre la base de principios de bioética y suficiencia, con enfoque de género, intercultural e intergeneracional.
- c. Impulsar el acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local, en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, promoviendo la educación para la nutrición y la soberanía alimentaria.
- d. Universalizar el acceso al agua segura para sus diversos usos como derecho humano, respetando las prelaciones establecidas en la Constitución.
- e. Diseñar y poner en marcha mecanismos para la condonación a las usuarias y usuarios en extrema pobreza de las deudas de agua de consumo humano que hayan contraído hasta la entrada en vigencia de la Constitución.
- f. Establecer mecanismos financieros y no financieros para adquisición de vivienda, con énfasis en población de los quintiles de

<sup>40</sup> El fomento de capacidades de la ciudadanía se recoge en Objetivo 2.

ingresos más bajos, mujeres jefas de hogar, pueblos y nacionalidades, jóvenes, migrantes y sus familias, personas de la tercera edad y personas discapacitadas.

- g. Ampliar la cobertura del subsidio público para la construcción, adquisición y mejoramiento de vivienda incorporando criterios de asignación territoriales y sociales

en función al déficit cualitativo y cuantitativo actual.

- h. Asignar prioritaria y progresivamente recursos públicos para propender al acceso universal y gratuito a la educación y a los servicios de salud en función de criterios poblacionales, territoriales y de equidad social.

**Política 1.2. Impulsar la protección social integral y seguridad social solidaria de la población con calidad y eficiencia a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia, dignidad, interculturalidad.**

- a. Apoyar a la protección de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, en especial para los que se encuentran en condiciones de discapacidad, enfermedad crónica o degenerativa, abandono y mendicidad, en convivencia con madres y padres privados de la libertad, y adolescentes en conflicto con la ley o en rehabilitación por adicciones.
- b. Ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social con especial atención para adultos mayores, mujeres, personas con discapacidades y personas que realizan trabajos no remunerados.
- c. Ampliar progresivamente la cobertura del seguro social campesino, extenderla hacia sectores de pesca artesanal y crear una modalidad específica de afiliación para trabajadores y trabajadoras autónomas.
- d. Priorizar la asignación de recursos públicos para el incremento progresivo de la cobertura de la seguridad social para las personas

que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado humano.

- e. Fomentar la afiliación voluntaria de las personas domiciliadas en el exterior a la seguridad social ecuatoriana.
- f. Articular los programas de protección social con programas de economía social y solidaria que favorezcan la formación y fortalecimiento de redes que incluyan a mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.
- g. Incrementar el acceso de los grupos de atención prioritaria a servicios especializados en los ámbitos público y privado, con especial énfasis en las personas en condición de múltiple vulnerabilidad.
- h. Promover la corresponsabilidad pública, familiar y comunitaria en el cuidado de niñas, niños, adolescentes y personas dependientes.
- i. Proteger a las familias en sus diversos tipos, reconociéndolas como núcleos fundamentales de la sociedad y promoviendo la paternidad y maternidad responsable.

**Política 1.3. Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad.**

- a. Extender los servicios de inscripción y cedulación a toda la población.
- b. Ampliar la cobertura de servicios públicos y programas de inclusión social y económica, que permitan la satisfacción de las necesidades básicas y aseguren la generación de una renta suficiente, con énfasis en pueblos y nacionalidades, poblaciones rurales, urbano marginales y en la franja fronteriza.
- c. Fortalecer el sector financiero público y popular y solidario para el desarrollo de actividades productivas y para satisfacer las necesidades de la población.
- d. Desarrollar incentivos a la organización social y comunitaria para la conformación de unidades económicas solidarias y autosustentables que generen trabajo y empleo, con especial atención a las organizaciones de mujeres rurales y urbanas marginales.

- e. Mejorar las condiciones y oportunidades de acceso, administración y usufructo de la propiedad en sus diversas formas.
- f. Reducir las brechas de ingreso y de segregación ocupacional que afectan a mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades.
- g. Generar mejores condiciones económicas para los hogares en sus diversos tipos y, a través de programas sociales específicos, erradicar el trabajo infantil, priorizando los hogares con jefatura femenina de áreas urbano-marginales y rurales.

#### **Política 1.4. Democratizar los medios de producción para generar condiciones y oportunidades equitativas.**

- a. Ampliar progresivamente el acceso al agua segura y permanente en sus diversos usos y aprovechamientos a través de la construcción y mejoramiento de infraestructura y eficiencia en los mecanismos de distribución.
- b. Desprivatizar los servicios de agua a través de la terminación o renegociación de los contratos de delegación de estos servicios a empresas privadas, de acuerdo con los resultados de auditorías integrales.
- c. Fomentar la gestión comunitaria del recurso hídrico, impulsando un manejo equitativo, eficiente y sustentable.
- d. Diseñar y aplicar programas públicos dirigidos a promover el acceso equitativo a la tierra, en particular para las mujeres rurales diversas, garantizando la propiedad en sus distintas formas para erradicar la concentración y el latifundio, tomando en consideración las particularidades de las áreas protegidas cuando así lo amerite.
- e. Aplicar mecanismos de regulación del uso y acceso a tierras, a fin de que cumplan con la función social y ambiental y fortalecer el control y sanción a la concentración, latifundio y tráfico de tierras.
- f. Fortalecer los mecanismos de control, para garantizar la conservación de la propiedad e identidad de las tierras comunitarias de las comunidades, pueblos y nacionalidades, evitando su desplazamiento.
- g. Impulsar programas de titulación y regularización de la tenencia de la tierra, con consideraciones de género, para asegurar la legalización de la propiedad, la posesión o el usufructo, según los casos, en un esquema que fortalezca diversas formas de propiedad y de acceso.
- h. Fomentar la reagrupación parcelaria de minifundios a través de incentivos a la asociatividad.
- i. Otorgar financiamiento para la adquisición de tierras a las organizaciones de la economía popular y solidaria, en el marco de formas colectivas de propiedad.
- j. Conformar bancos de semillas, germoplasma y, en general, variedades genéticas para promover su conservación y libre intercambio, así como la promoción de investigaciones asociadas.
- k. Generar condiciones de vida y actividades productivas alternativas para las poblaciones asentadas en zonas protegidas, garantizando el estricto respeto de los ecosistemas y considerando la participación de las mujeres diversas.
- l. Generar mecanismos de apoyo financiero y no-financiero que promuevan el ahorro y faciliten el acceso al capital productivo, creando líneas especiales y oportunidades de financiamiento para mujeres del área urbana y rural, para pequeñas y medianas productoras y productores así como para iniciativas asociativas.
- m. Fomentar acciones afirmativas que beneficien el acceso y la generación de infraestructuras de apoyo para la producción y comercialización, ciencia y tecnología, información, conocimientos ancestrales, capacitación, asistencia técnica y financiamiento a los grupos humanos históricamente excluidos social, económica y territorialmente.
- n. Desprivatizar la infraestructura de apoyo a la producción que es propiedad del Estado, en base a auditorías orientadas a recuperar y fortalecer el control público.

- o. Fomentar asistencia técnica, capacitación y procesos adecuados de transferencia de ciencia, tecnología y conocimientos ancestrales, para la innovación y el mejo-

ramiento de los procesos productivos, con la activa participación de los diversos actores incluyendo a las universidades e institutos técnicos.

#### **Política 1.5. Asegurar la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza.**

- a. Ampliar la base de contribuyentes, con énfasis en la recaudación de tributos no regresivos fundamentados en el principio de justicia distributiva.
- b. Fortalecer la cultura tributaria del país, a través de la difusión del uso de los recursos recaudados en inversión pública.
- c. Aplicar y fortalecer mecanismos de control y penalización severa al contrabando y la evasión tributaria, particularmente de las personas naturales y jurídicas generadoras de grandes ingresos y utilidades.
- d. Generar mecanismos no tributarios de (re)distribución que sean aplicados de forma diferenciada según los ingresos y niveles de consumo de bienes y servicios.
- e. Promover incentivos monetarios y no monetarios para las iniciativas productivas y comerciales que impulsen la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza.
- f. Generar mecanismos públicos de control que aseguren el pago oportuno y justo de salarios y utilidades a los trabajadores y trabajadoras.
- g. Fortalecer y ampliar las formas de propiedad pública, cooperativa, asociativa y comunitaria, como medio para democratizar el acceso a las riquezas y a su generación.

#### **Política 1.6. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etáreos, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros.**

- a. Generar y fortalecer espacios de diálogo e intercambio que revaloricen las múltiples formas de diversidad y sus aportes a la conformación de la sociedad plurinacional e intercultural.
- b. Fomentar la creación, producción y difusión de manifestaciones culturales que promuevan la valoración y el respeto a la diversidad, además de la no-discriminación y la no exclusión genérica o etnocultural, entre otras.
- c. Diseñar e implementar programas de aprendizaje y reflexión social que promuevan la toma de conciencia sobre los efectos de las múltiples formas de discriminación y sus interrelaciones.
- d. Incentivar el libre desarrollo de las identidades en los espacios educativos, contenidos comunicacionales y la acción pública.
- e. Impulsar el acceso y uso de todas las formas de comunicación: visual, auditiva, sensorial, y otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.
- f. Generar mecanismos para la reducción de discriminación a los tipos de familias no tradicionales.
- g. Fortalecer y difundir mecanismos de sanción de prácticas discriminatorias, dentro del marco constitucional y legal vigente, que permitan la restauración de los derechos violentados.
- h. Aplicar reglamentaciones contra toda forma de discriminación en todos los niveles educativos.
- i. Promover la participación ciudadana y el control social como mecanismos de vigilancia contra las múltiples formas de discriminación.
- j. Fortalecer las capacidades para exigibilidad de derechos a la no discriminación, favoreciendo acciones afirmativas hacia las mujeres diversas, diversos sexuales, indígenas y afrodescendientes, entre otros, en todos los ámbitos de la vida pública.

## Política 1.7. Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en el Ecuador y de sus diversas formas de familia.

- a. Aplicar medidas para el reconocimiento pleno y protección de las personas extranjeras sin importar su estatus o condición migratoria en el territorio ecuatoriano.
- b. Brindar atención y acompañamiento integral especializado a las y los ecuatorianos migrantes retornados y sus familias para facilitar su inserción social e inclusión económica y financiera.
- c. Promover las culturas ecuatorianas en mundo, en particular en los principales países de destino de los emigrantes, a través de mecanismos como el apoyo a las manifestaciones culturales de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, así como el reconocimiento e intercambio cultural con las y los extranjeros en el Ecuador.
- d. Fomentar iniciativas que promuevan la inserción de las personas migrantes en las sociedades en las que se desenvuelven.
- e. Fortalecer y articular la capacidad institucional instalada del Estado para la atención y protección efectiva de las personas migrantes.
- f. Exigir reciprocidad en el respeto de derechos para ciudadanos y ciudadanas ecuatorianas en los países de acogida, mediante acciones diplomáticas y patrocinios legales, que protejan los derechos de nuestros connacionales en el exterior.
- g. Armonizar la normativa ecuatoriana en materia de movilidad humana.
- h. Crear condiciones laborales equitativas para la población inmigrante.

## Política 1.8. Impulsar el Buen Vivir rural.

- a. Generar mecanismos que fortalezcan la complementariedad rural-urbana, equilibrando sus relaciones demográficas, productivas y culturales.
- b. Desarrollar iniciativas intersectoriales articuladas para la prestación de servicios públicos que promuevan la equidad territorial y los derechos de la población rural, así como la inclusión social y económica de poblaciones con discriminaciones múltiples.
- c. Promover, fortalecer y revalorizar las culturas campesinas, de sus formas de organización y prácticas.
- d. Fomentar actividades productivas que mejoren las condiciones de vida de la población rural, e impulsar la generación de valor agregado.
- e. Mejorar las condiciones para el abastecimiento de insumos productivos, la producción primaria, el procesamiento, la comercialización y distribución.
- f. Apoyar a las pequeñas economías campesinas en los procesos de almacenamiento y poscosecha a través de capacitación, asistencia técnica y dotación de equipamiento e infraestructura de apoyo.
- g. Generar espacios y mecanismos de intercambios alternativos de bienes y servicios.
- h. Promover cadenas cortas de comercialización que conecten a productoras y productores con consumidoras y consumidores, para generar mercados con precios justos y promover la soberanía alimentaria y las complejidades entre el campo y la ciudad.
- i. Crear y fortalecer mecanismos para la asignación de agua para riego a las y los pequeños productores que contribuyen a la soberanía alimentaria, respetando las prelaciones establecidas en la Constitución.
- j. Redistributions recursos hídricos para riego dentro de una gestión integral e integrada de cuencas hidrográficas, respetando los derechos de la naturaleza, así como su articulación en los territorios, con especial énfasis en el manejo y protección de fuentes de agua.
- k. Incrementar la inversión e incentivos socioeconómicos en el sector rural para las pequeñas y medianas economías familiares y organizaciones o asociaciones de la economía solidaria dirigidas a la producción diversificada de bienes y servicios, con énfasis en los servicios turísticos comunitarios, especialmente aquellos conducidos por mujeres.
- l. Incentivar iniciativas de generación de trabajo digno en poblaciones rurales, considerando la situación desigual de las mujeres rurales en su diversidad.

## Política 1.9. Promover el ordenamiento territorial integral, equilibrado, equitativo y sustentable que favorezca la formación de una estructura nacional policéntrica.

- a. Desarrollar un ordenamiento territorial sustentable, que viabilice la asignación de usos del suelo en función de las capacidades y potencialidades territoriales, así como una distribución equitativa de las infraestructuras básicas y de apoyo a la producción.
- b. Fortalecer redes, grupos urbanos y ciudades intermedias de articulación nacional para favorecer un proceso de urbanización equilibrado y sustentable.
- c. Jerarquizar adecuadamente y mejorar los servicios relacionados con vialidad, transporte terrestre, aéreo, marítimo, señalización, tránsito, logística, energía y comunicación, respondiendo a las necesidades diferenciadas de la población.
- d. Ampliar la cobertura de los servicios básicos de agua, gestión y tratamiento de residuos líquidos y sólidos para promover una estructura policéntrica de asentamientos humanos sustentables en ciudades y zonas rurales, reconociendo las diversidades culturales, de género y edad, con especial énfasis en las zonas más desfavorecidas de cada territorio.
- e. Diseñar planes locales de provisión de servicios en las zonas no delimitadas del territorio nacional a través del Estado central, mientras se resuelve su situación político-administrativa.
- f. Redistribuir y gestionar adecuadamente los equipamientos de recreación, salud, y educación para incrementar el acceso de la población, atendiendo las necesidades diferenciadas de la población en función del sexo, edad, etnia y estilos de vida diversos.
- g. Fortalecer roles y funciones especializadas y complementarias de los asentamientos humanos de acuerdo a sus capacidades territoriales, en temas de investigación e innovación tecnológica.
- h. Articular las iniciativas de desarrollo urbano-rural desde una perspectiva solidaria, cooperativa y participativa, que considere las realidades territoriales y culturales y fortalezca las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados.
- i. Establecer lineamientos y especificaciones técnicas para la formulación participativa de los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, sobre la base de las potencialidades y bio-capacidades regionales que faciliten la promoción de equidad territorial, reconociendo la diversidad de género, cultural, de formas de vida y ecosistemas.

## Política 1.10. Asegurar el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos

- a. Ampliar la educación familiar, comunitaria y formal para garantizar condiciones adecuadas de protección, cuidado y buen trato, en particular en las etapas de formación prenatal, parto y lactancia.
- b. Articular progresivamente los programas y servicios públicos de desarrollo infantil que incluyan salud, alimentación saludable y nutritiva, educación inicial y estimulación adecuada de niños y niñas, respetando las prácticas y valores culturales de los pueblos y nacionalidades y manteniendo siempre una equitativa división sexual del trabajo.
- c. Incorporar a los niños y niñas como actores clave en el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos.
- d. Fomentar acciones integrales de prevención del trabajo infantil, de la participación de niños y niñas menores en actividades de delincuencia, del maltrato familiar y sus otras formas y de la falta de acceso a educación, fortaleciendo las defensorías comunitarias y la rehabilitación familiar.

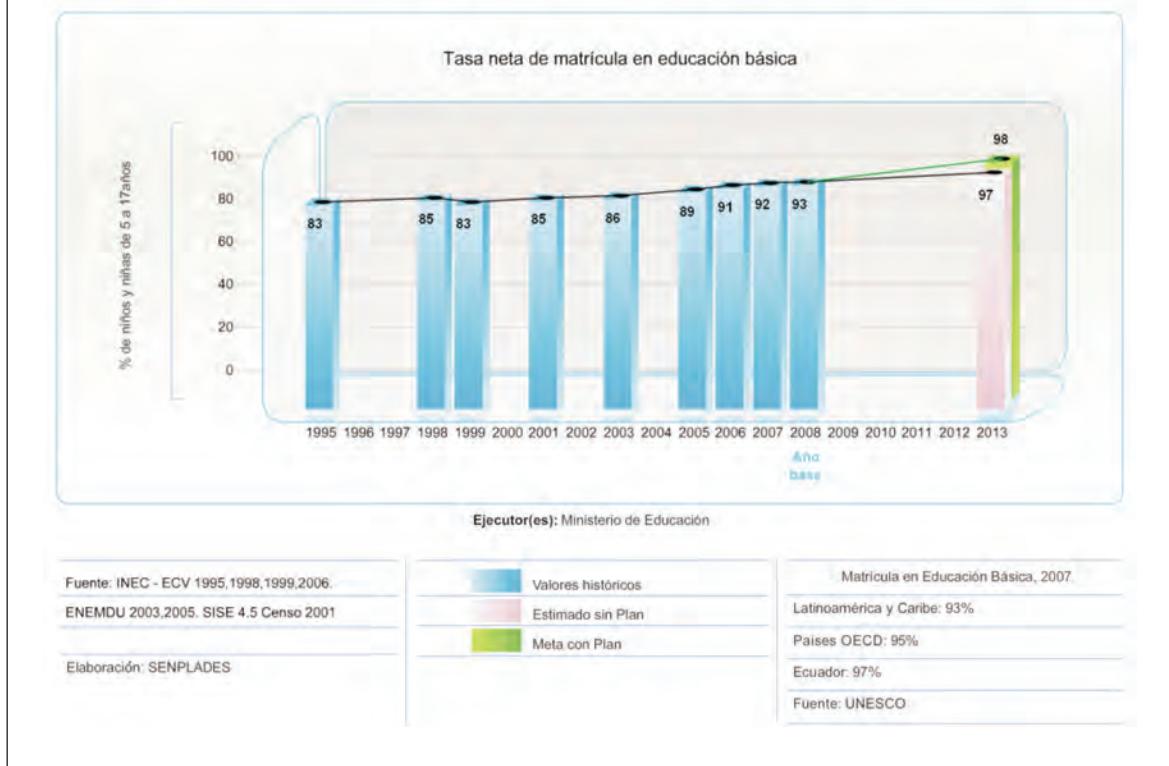
## 4. Metas

- 1.1.1. Aumentar a 71% el porcentaje de hogares cuya vivienda es propia hasta el 2013.
- 1.1.2. Alcanzar el 98% de matrícula en educación básica hasta el 2013.
- 1.1.3. Incrementar a 66.5% la matrícula de adolescentes en bachillerato hasta el 2013.
- 1.1.4. Aumentar a 8 la calificación de la población con respecto a su satisfacción con la vida hasta el 2013.
- 1.1.5. Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995 hasta el 2013.
- 1.2.1. Alcanzar el 40% de personas con seguro social hasta el 2013.
- 1.3.1. Alcanzar el 40% en la tasa de ocupación plena en personas con discapacidad hasta el 2013.
- 1.4.1. Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra hasta el 2013.
- 1.4.2. Reducir en 10% la concentración del acceso al crédito hasta el 2013.
- 1.5.1. Aumentar al 15% la presión tributaria hasta el 2013.
- 1.5.2. Alcanzar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos hasta el 2013.
- 1.5.3. Aumentar en un 10% la progresividad del IVA y del impuesto a la renta de personas naturales hasta el 2013.
- 1.5.4. Aumentar en un 10% el efecto redistributivo del IVA y del impuesto a la renta de personas naturales hasta el 2013.
- 1.8.1. Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas hasta el 2013.
- 1.8.2. Reducir la brecha de intermediación en 20%, hasta el 2013.
- 1.10.1. Alcanzar el 75% de niños y niñas que participan en servicios de desarrollo infantil hasta el 2013.
- 1.10.2. Reducir a la cuarta parte el porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian hasta el 2013.
- 1.10.3. Aumentar a 4 meses la duración promedio de lactancia materna exclusiva hasta el 2013.
- 1.10.4. Erradicar la mendicidad infantil hasta el 2013.

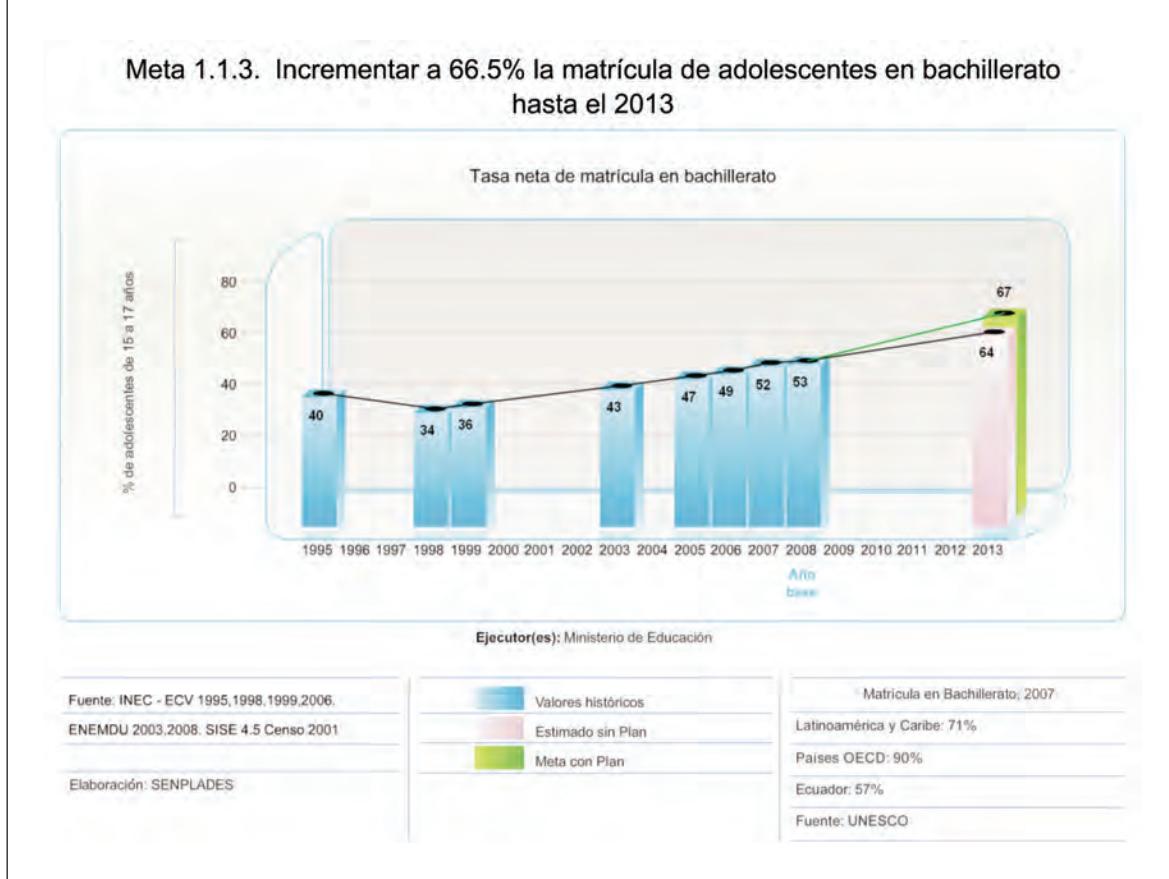
**Meta 1.1.1. Aumentar a 71% el porcentaje de hogares cuya vivienda es propia hasta el 2013**



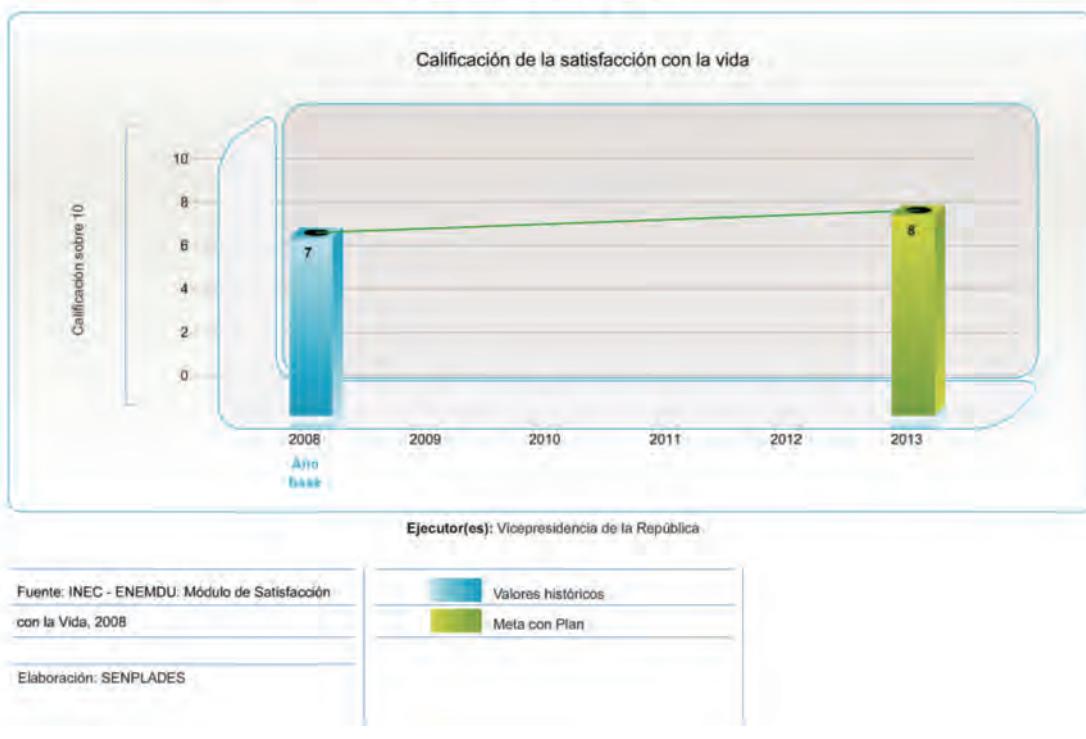
### Meta 1.1.2. Alcanzar el 98% de matrícula en educación básica hasta el 2013



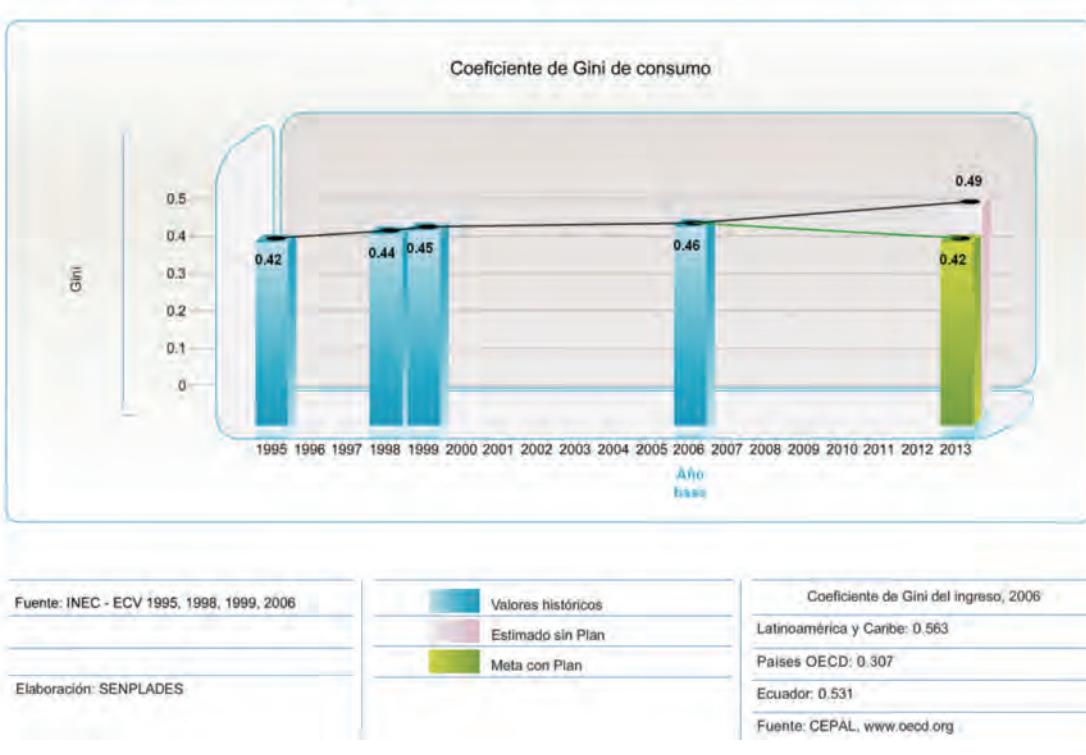
### Meta 1.1.3. Incrementar a 66.5% la matrícula de adolescentes en bachillerato hasta el 2013



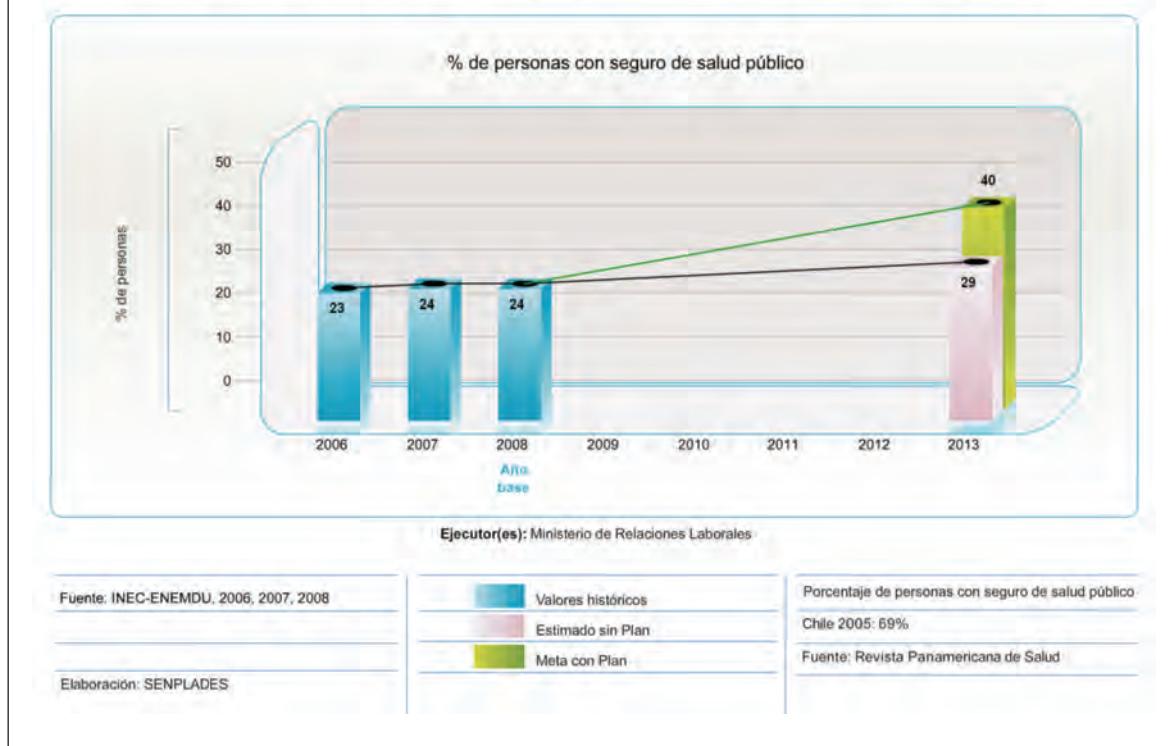
**Meta 1.1.4. Aumentar a 8 la calificación de la población con respecto a su satisfacción con la vida hasta el 2013**



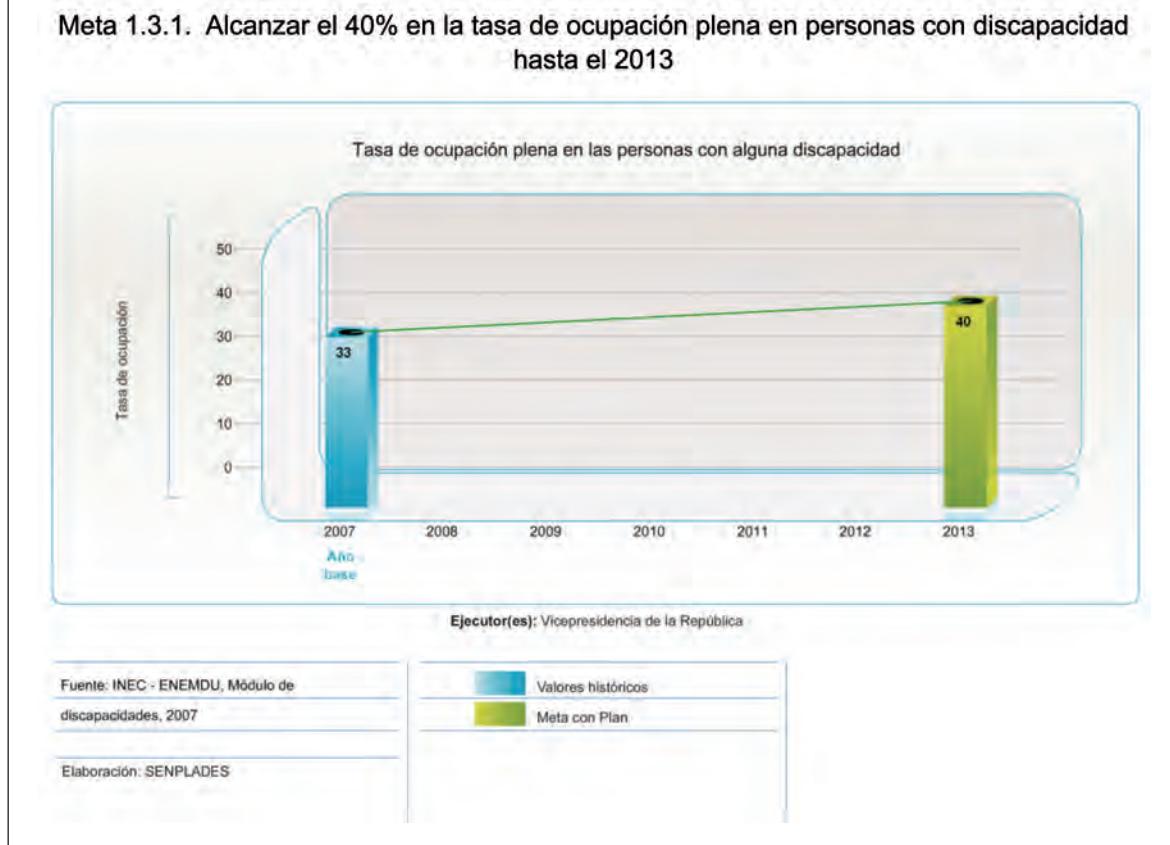
**Meta 1.1.5. Revertir la desigualdad económica, al menos a niveles de 1995 hasta el 2013**



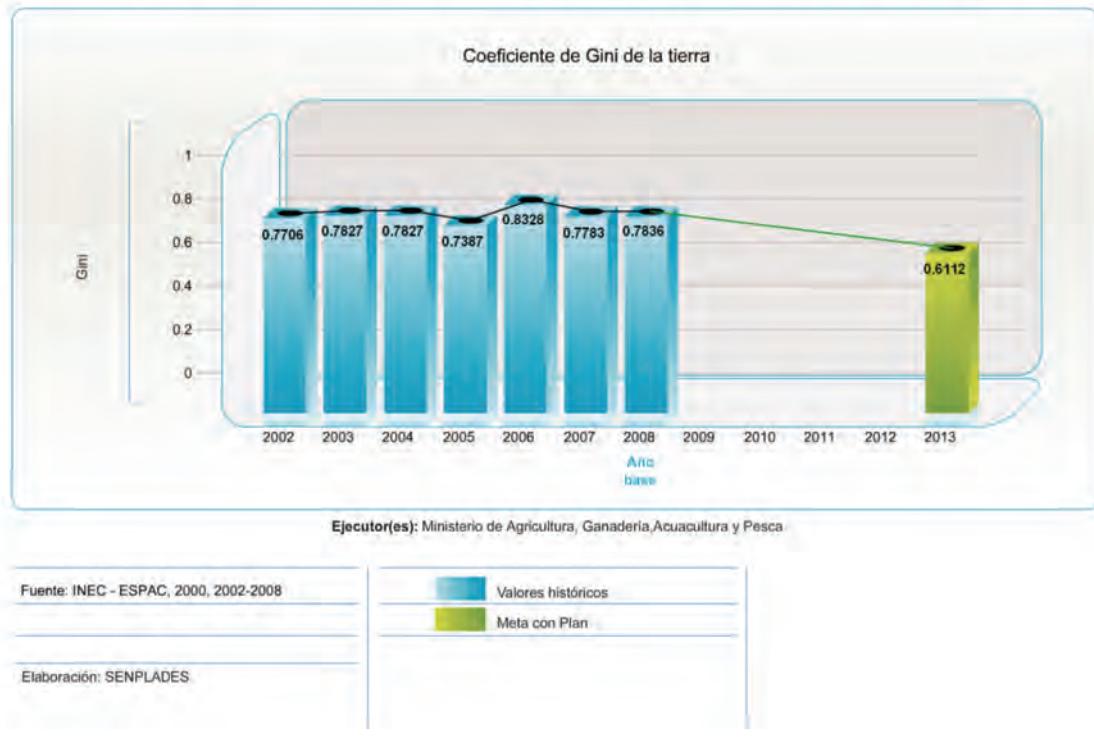
### Meta 1.2.1. Alcanzar el 40% de personas con seguro social hasta el 2013



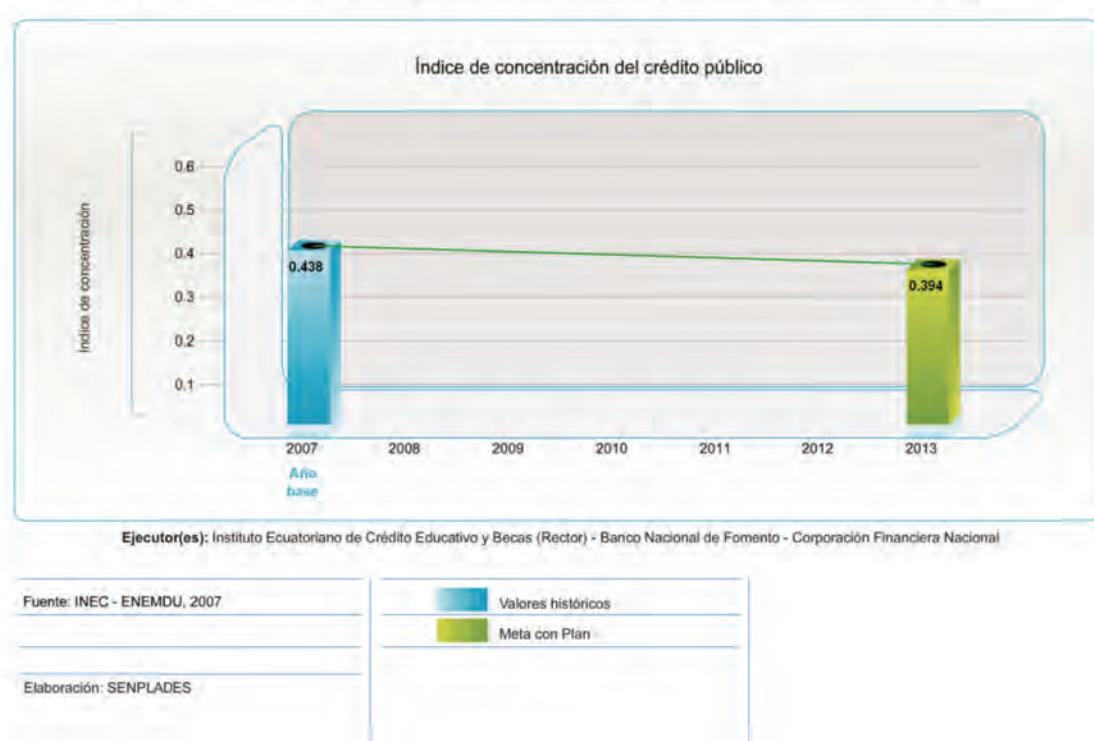
### Meta 1.3.1. Alcanzar el 40% en la tasa de ocupación plena en personas con discapacidad hasta el 2013



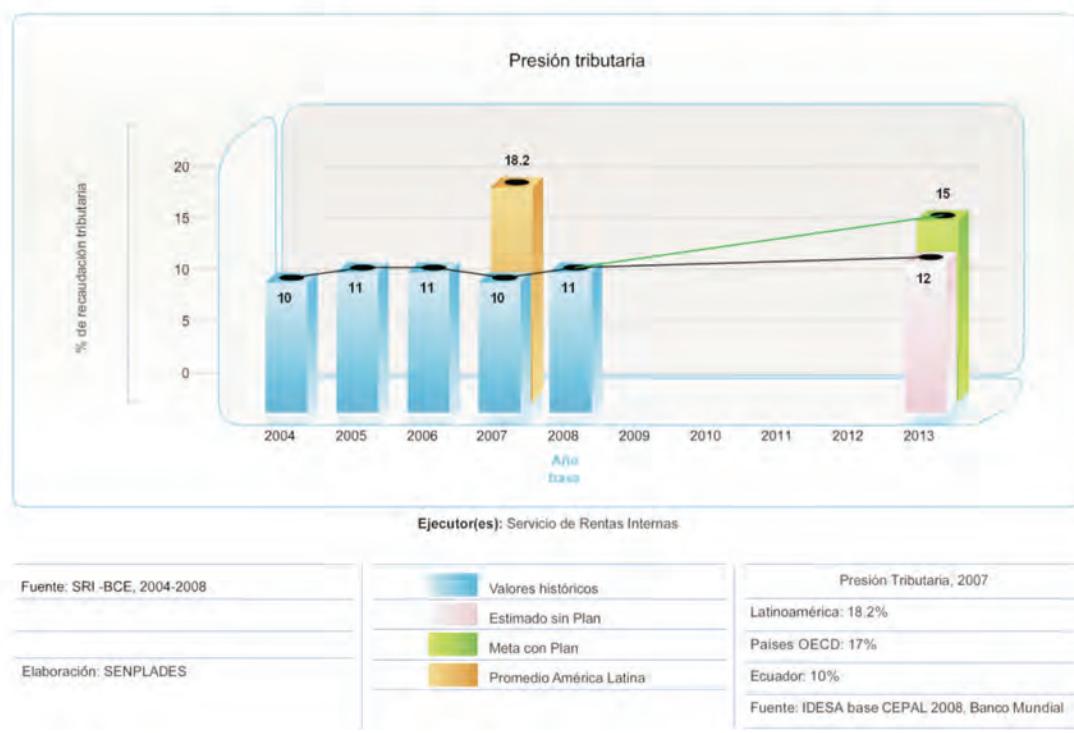
### Meta 1.4.1. Reducir en un 22% el nivel de concentración de la tierra hasta el 2013



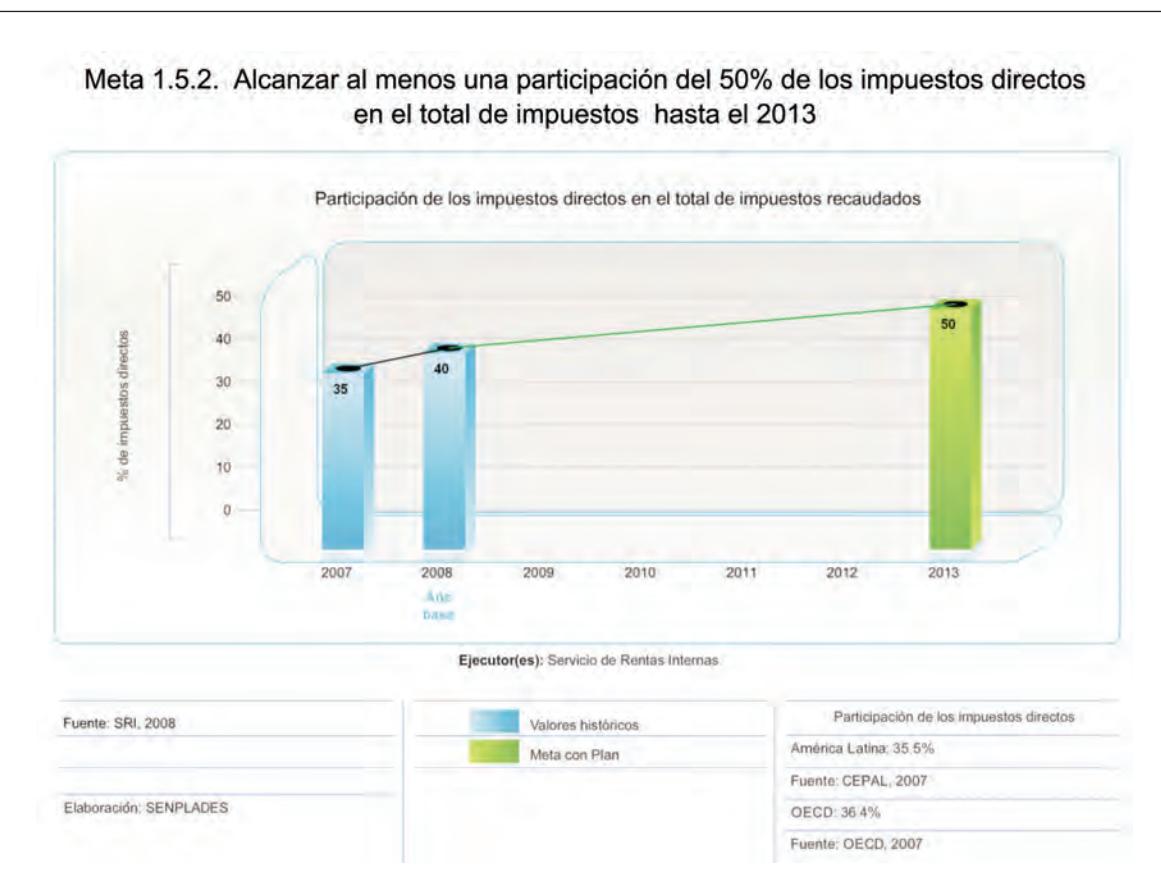
### Meta 1.4.2. Reducir en 10% la concentración del acceso al crédito hasta el 2013



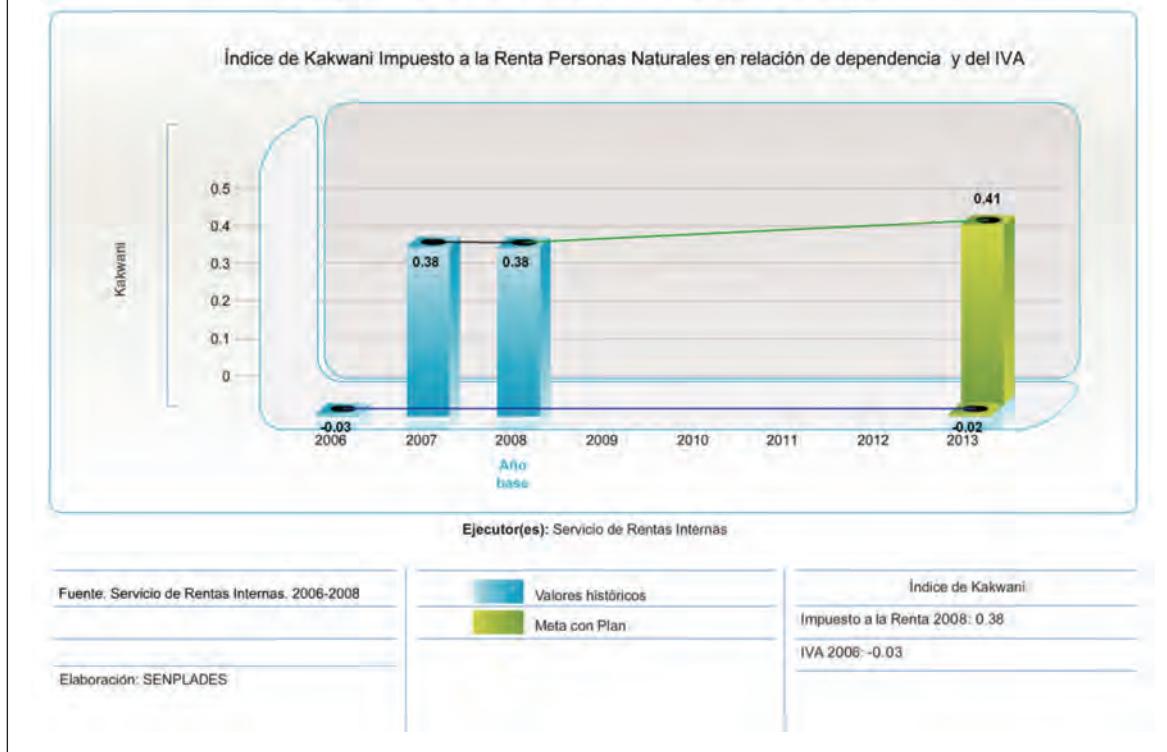
### Meta 1.5.1. Aumentar al 15% la presión tributaria hasta el 2013



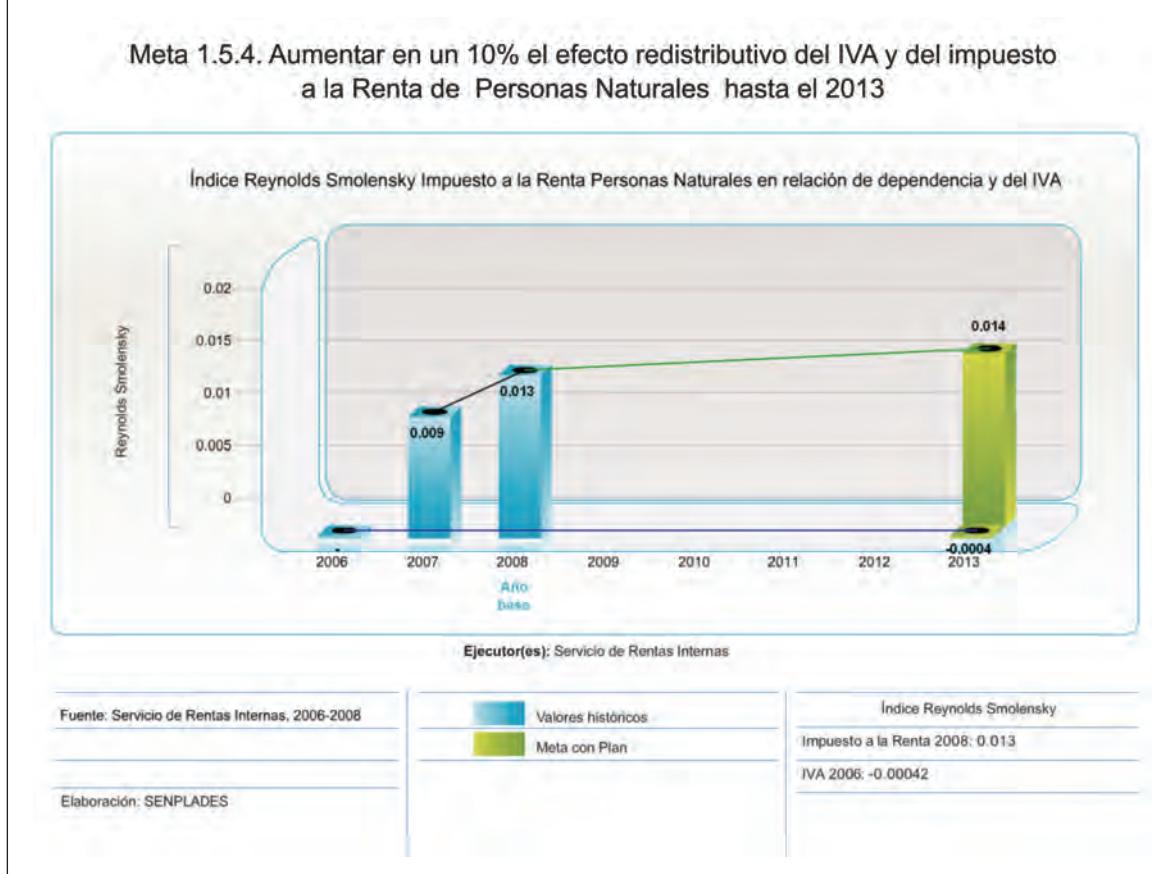
### Meta 1.5.2. Alcanzar al menos una participación del 50% de los impuestos directos en el total de impuestos recaudados hasta el 2013



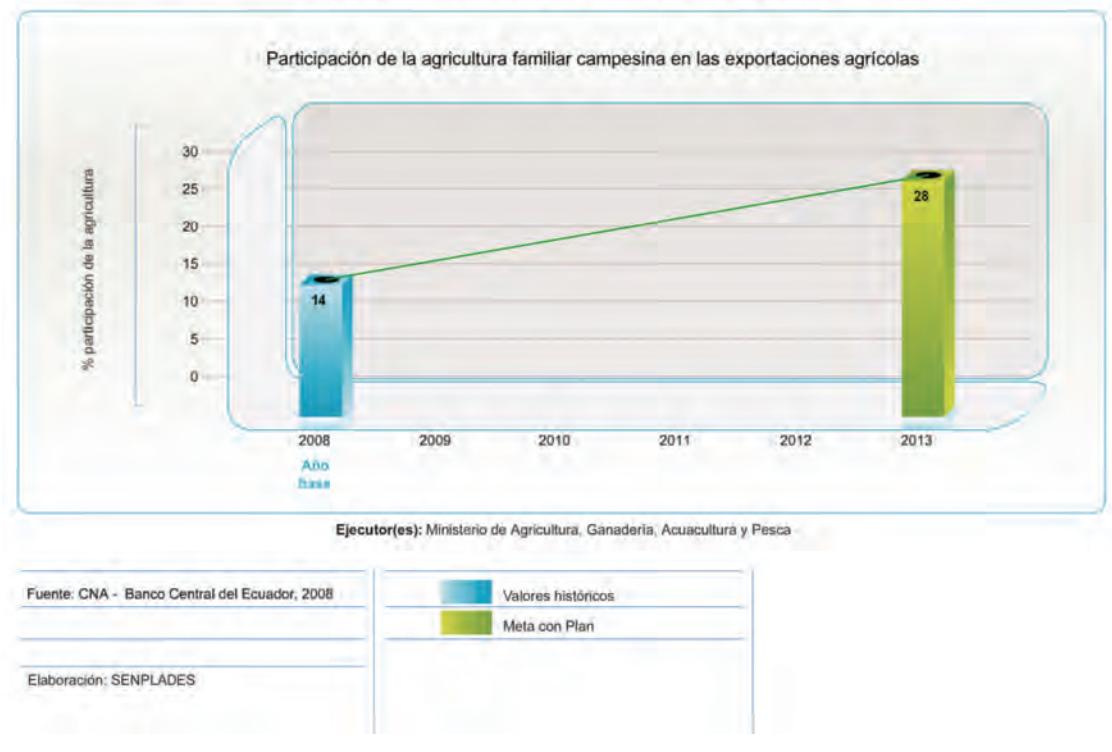
**Meta 1.5.3. Aumentar en un 10% la progresividad del IVA y del impuesto a la Renta de Personas Naturales hasta el 2013.**



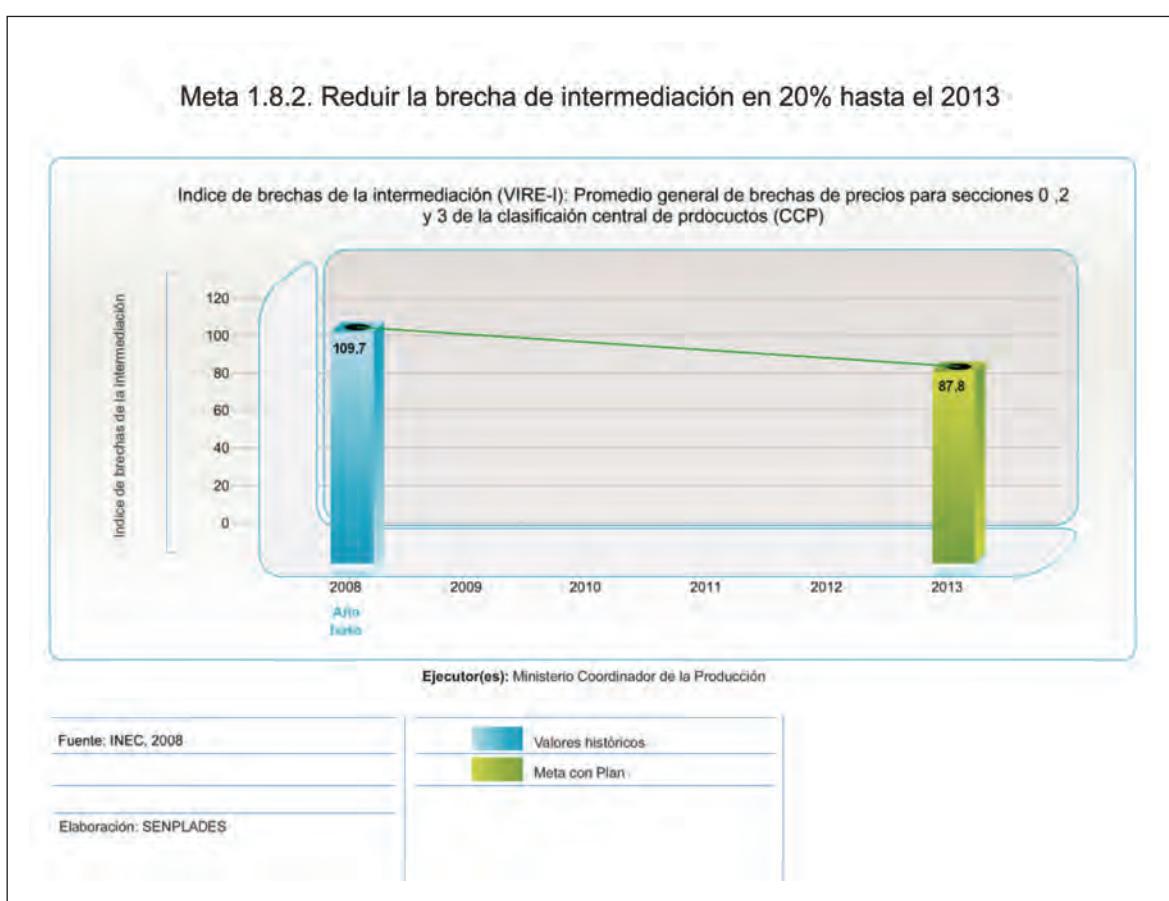
**Meta 1.5.4. Aumentar en un 10% el efecto redistributivo del IVA y del impuesto a la Renta de Personas Naturales hasta el 2013**



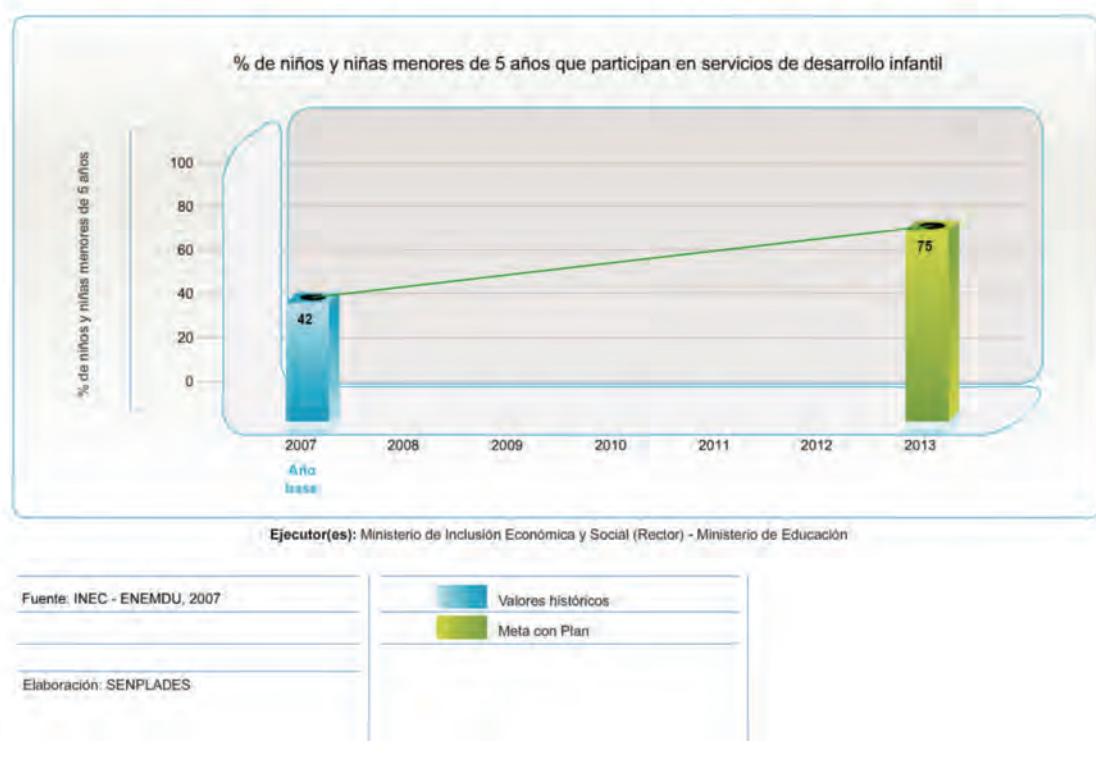
### Meta 1.8.1 Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas hasta el 2013



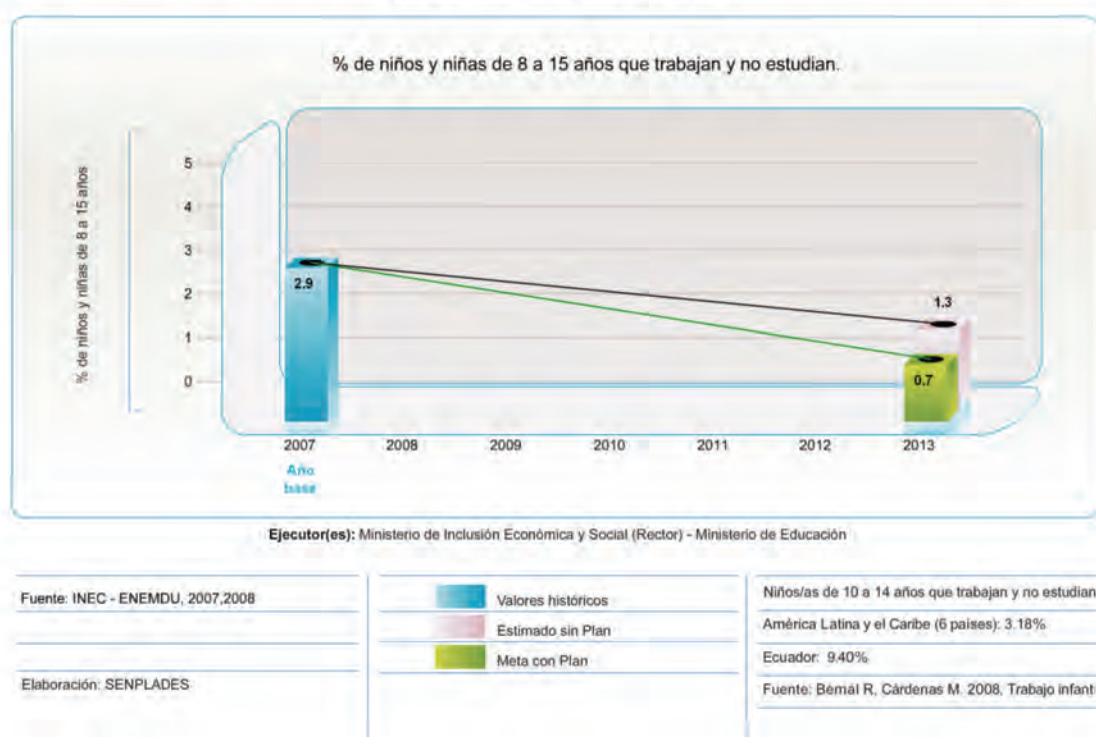
### Meta 1.8.2. Reduir la brecha de intermediación en 20% hasta el 2013



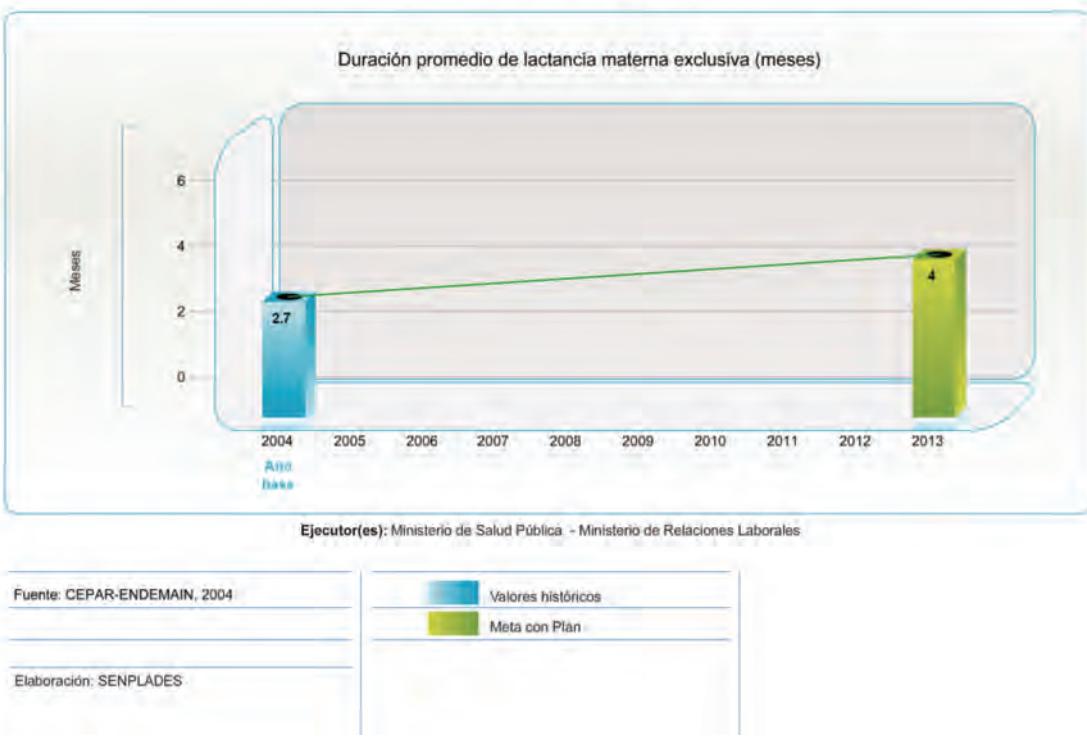
### Meta 1.10.1 Alcanzar el 75% de niños y niñas que participan en servicios de desarrollo infantil hasta el 2013



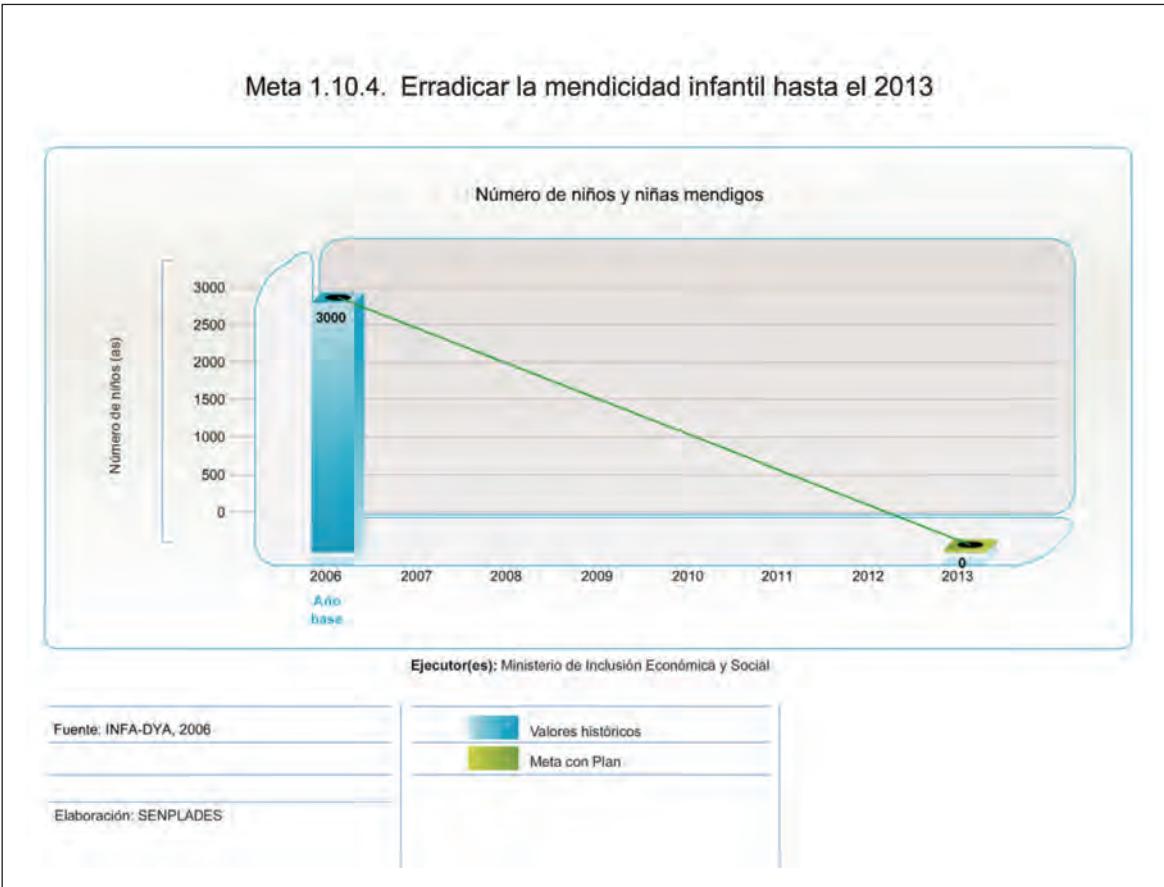
### Meta 1.10.2. Reducir a la cuarta parte el porcentaje de niños y niñas que trabajan y no estudian hasta el 2013



**Meta 1.10.3. Aumentar a 4 meses la duración promedio de lactancia materna exclusiva hasta el 2013**



**Meta 1.10.4. Erradicar la mendicidad infantil hasta el 2013**





## Objetivo 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

### 1. Fundamento

El desarrollo de capacidades y potencialidades ciudadanas requiere de acciones armónicas e integrales en cada ámbito. Mediante la atención adecuada y oportuna de la salud, se garantiza la disponibilidad de la máxima energía vital; una educación de calidad favorece la adquisición de saberes para la vida y fortalece la capacidad de logros individuales; a través de la cultura, se define el sistema de creencias y valores que configura las identidades colectivas y los horizontes sociales; el deporte, entendido como la actividad física planificada, constituye un soporte importante de la socialización, en el marco de la educación, la salud y, en general, de la acción individual y colectiva.

La acumulación de energía vital requiere una visión preventiva de la salud, en la que el elemento básico sea la adecuada nutrición de la población, en particular, desde la gestación hasta los cinco primeros años. Sin embargo, más allá de la nutrición, en el ámbito de las políticas de salud pública, es necesario empezar a entender a la enfermedad como el «amigo a comprender», más que como el «enemigo a atacar». De ese modo, las

estrategias en este campo podrán ser orientadas hacia el conocimiento y la solución de las causas que originan la sintomatología.

La educación, entendida como formación y capacitación en distintos niveles y ciclos, es fundamental para fortalecer y diversificar las capacidades y potencialidades individuales y sociales, y promover una ciudadanía participativa y crítica. Es uno de los medios más apropiados para facilitar la consolidación de regímenes democráticos que contribuyan la erradicación de las desigualdades políticas, sociales, económicas y culturales. La educación contribuye a la construcción, transformación y replanteamiento del sistema de creencias y valores sociales y a la revalorización de las culturas del país, a partir del reconocimiento de la importancia de las prácticas sociales y de la memoria colectiva para el logro de los desafíos comunes de una nación.

La actividad física y el deporte son elementos dinamizadores de las capacidades y potencialidades de las personas. En el campo de la salud pública, la práctica deportiva es funcional a la expectativa de un estilo de vida activo y relativamente prolongado, en tanto produce beneficios fisiológicos y psicológicos.

Desde una perspectiva estratégica, el desarrollo de conocimientos con alto valor agregado es esencial, así como la investigación e innovación técnica y tecnológica. La combinación de los saberes ancestrales con la tecnología de punta puede generar la reconversión del régimen de desarrollo, apoyada en el bioconocimiento. A mediano plazo, se espera que la producción local y exportable se sustente en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, sobre la base de la biodiversidad.

En el ámbito rural, el acceso y conocimiento de nuevas tecnologías de comunicación e información juegan un papel central para disminuir los costos de transacción y hacer efectivo el régimen del Buen Vivir. La educación es un área clave para reducir la denominada brecha digital, cuya existencia profundiza las desigualdades e inequidades. El sistema de educación superior constituye un poderoso agente de potenciación de las capacidades ciudadanas, cuando genera contextos apropiados para el desarrollo de «libertades positivas», con énfasis en la investigación científica y el desarrollo tecnológico, de manera que incida en la reconversión del régimen actual de desarrollo.

La construcción y el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de las personas y las colectividades es un eje estratégico del desarrollo nacional y una condición indispensable para la consecución del Buen Vivir, tal como se plantea en la Constitución de 2008. Esto implica diseñar y aplicar políticas públicas que permitan a las personas y colectividades el desarrollo pleno de sus sentidos, imaginación, pensamientos, emociones y formas de comunicación, en la búsqueda de relaciones sociales armoniosas y respetuosas con los otros y con la naturaleza.

Las propuestas constitucionales podrán hacerse efectivas solamente a través de políticas públicas que garanticen la nutrición equilibrada y suficiente de la población; la generación de infraestructura y la prestación de servicios de salud; el mejoramiento de la educación en todos sus niveles, incluida la formación y capacitación de funcionarios públicos, así como la implantación de orientaciones y acciones para el desarrollo de la actividad física y del deporte de calidad.

## 2. Diagnóstico

A continuación se esboza una aproximación a la situación de nutrición, educación, cultura y deporte en el país, como los elementos que inciden directamente en la generación de capacidades y potencialidades de las personas.

### Desnutrición

Estimaciones preliminares elaboradas por la SENPLADES, evidencian que, si bien la desnutrición crónica ha disminuido durante los últimos años, todavía cerca de la quinta parte de los menores entre 0 y 5 años de edad (19,7%) tienen este grave problema y, por ende, no crecen saludablemente. La pobreza, la cantidad de personas dependientes en el hogar, la educación de la madre y el acceso a agua potable aparecen como las principales causas asociadas. Así, de acuerdo a datos del SELBEN, un hogar ubicado en el decil más pobre tiene 43% de niños y niñas desnutridos crónicos, comparado con el decil más rico que apenas tiene un 6%, conforme aumenta el número de dependientes en el hogar, se incrementa en un 3,2% la probabilidad de que exista un niño desnutrido. Finalmente, la probabilidad de tener desnutrición crónica es mayor entre los niños y niñas de hogares que carecen de acceso al servicio de agua potable o cuyas madres tienen bajos niveles de educación (CISMIL, 2007).

La Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006 (ECV, 2006), por su parte, muestra que la desnutrición crónica es significativamente alta en los niños que residen en el área rural, si se los compara con aquellos que viven en las ciudades (1,8 veces mayor) (Cuadro 7.2.1). Asimismo, evidencia que los niveles de desnutrición serían mayores en la Sierra y Amazonía (33% y 36%, respectivamente), mientras que la Costa registraría un valor cercano al 19%. Al parecer no se registran diferencias significativas entre los niños y las niñas; los niños tienen una desnutrición crónica del 26.8% y las niñas de 25.7%. La desnutrición sería particularmente elevada en la población indígena (52%), donde su incidencia alcanzaría niveles comparativamente altos, respecto a los otros grupos étnicos (Cuadro 7.2.1).

**Cuadro 7.2.1: Desnutrición crónica a nivel nacional por área**

Área	% de desnutrición crónica
Rural	36,0%
Urbana	19,7%

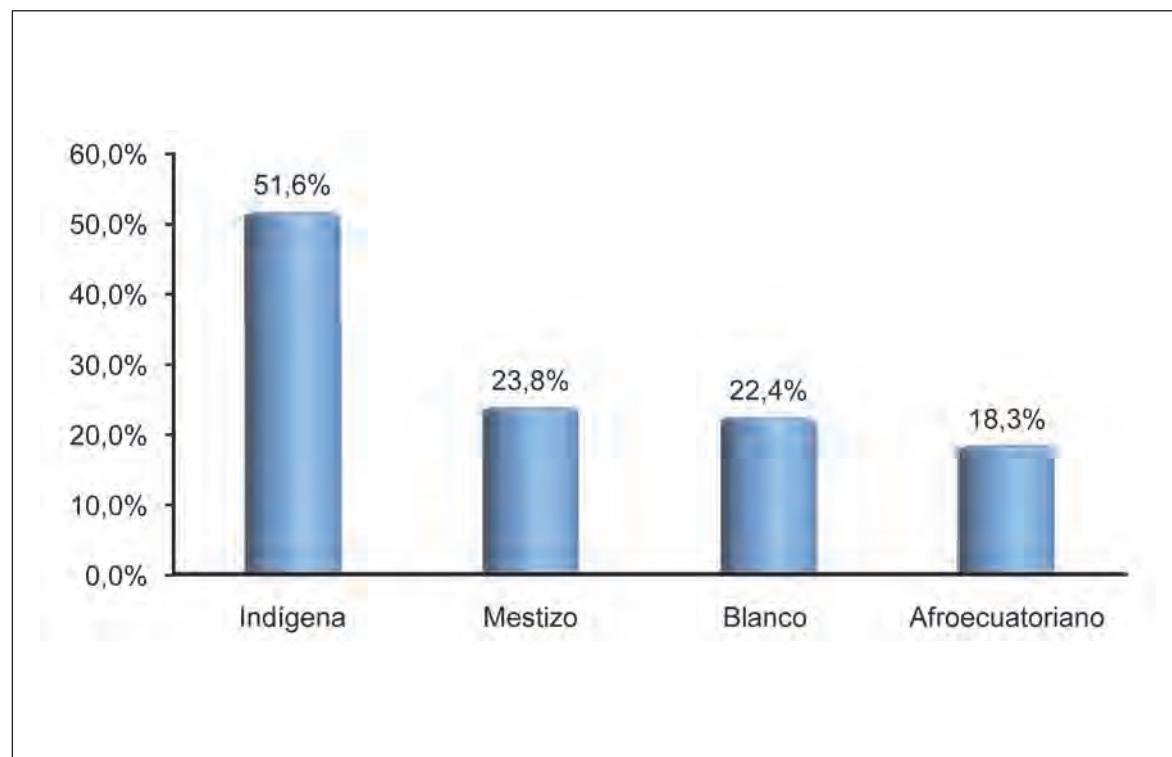
**Fuente:** Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006.

**Elaboración:** CISMIL.

Por último, provincias como Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi y Tungurahua registrarían altas tasas de desnutrición crónica (superiores al 40%), probablemente como resultado de concentrar en su territorio una gran proporción de población indígena, pobre en su gran mayoría. (Mapa 7.2.1).

Estos datos corroboran lo señalado por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, en el sentido de que la desnutrición de la niñez ecuatoriana es un mal, sobre todo serrano, indígena y rural. Los grupos atención prioritaria habitan en zonas con poco acceso a servicios de agua potable y saneamiento, tienen bajo nivel educativo y sufren condiciones de pobreza (Viteri, 2007).

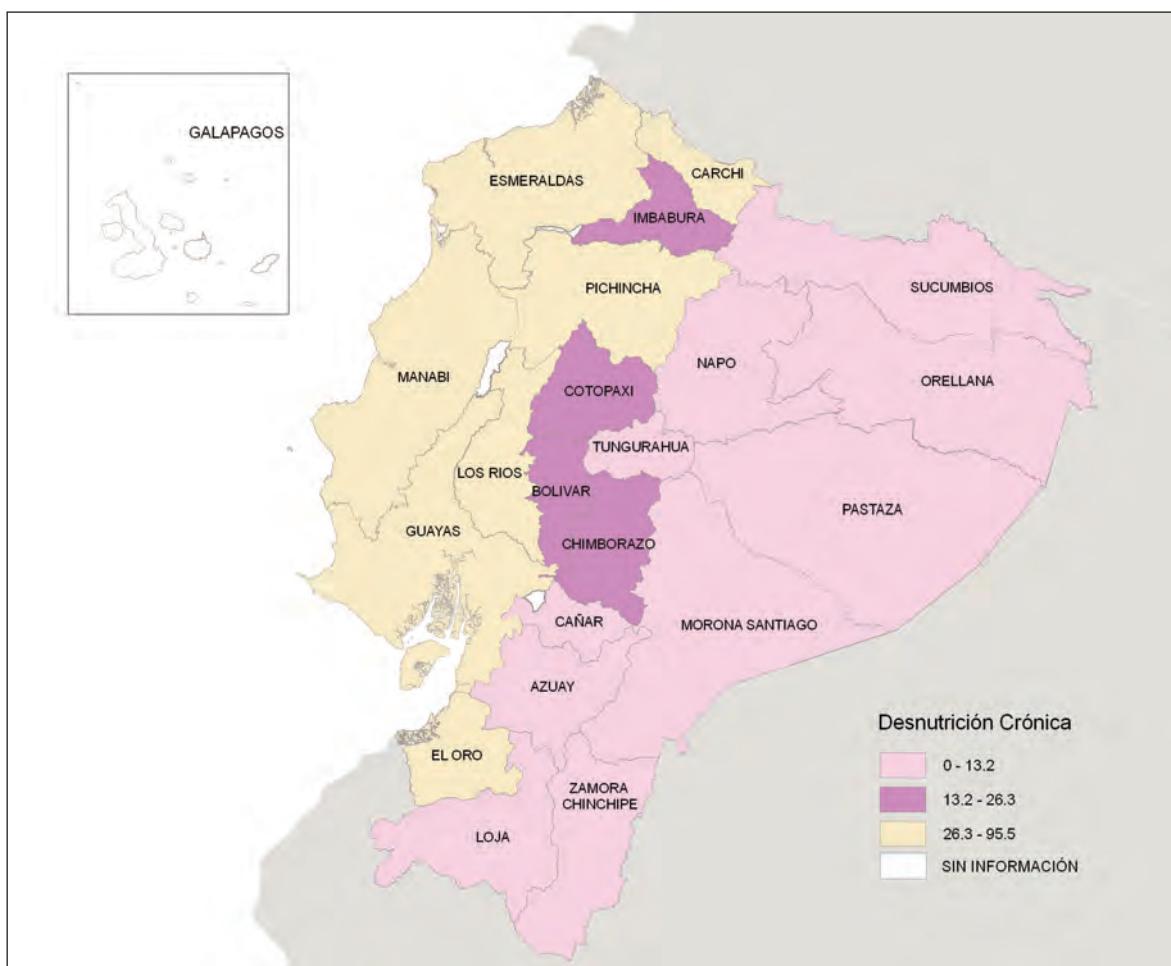
**Gráfico 7.2.1: Desnutrición crónica a nivel nacional por etnia**



**Fuente:** Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006.

**Elaboración:** CISMIL.

### **Mapa 7.2.1: Desnutrición crónica en el año 2006**



\* Las zonas en color blanco son zonas no delimitadas.

**Fuente:** Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006.

Elaboración: CISMIL.

Educación

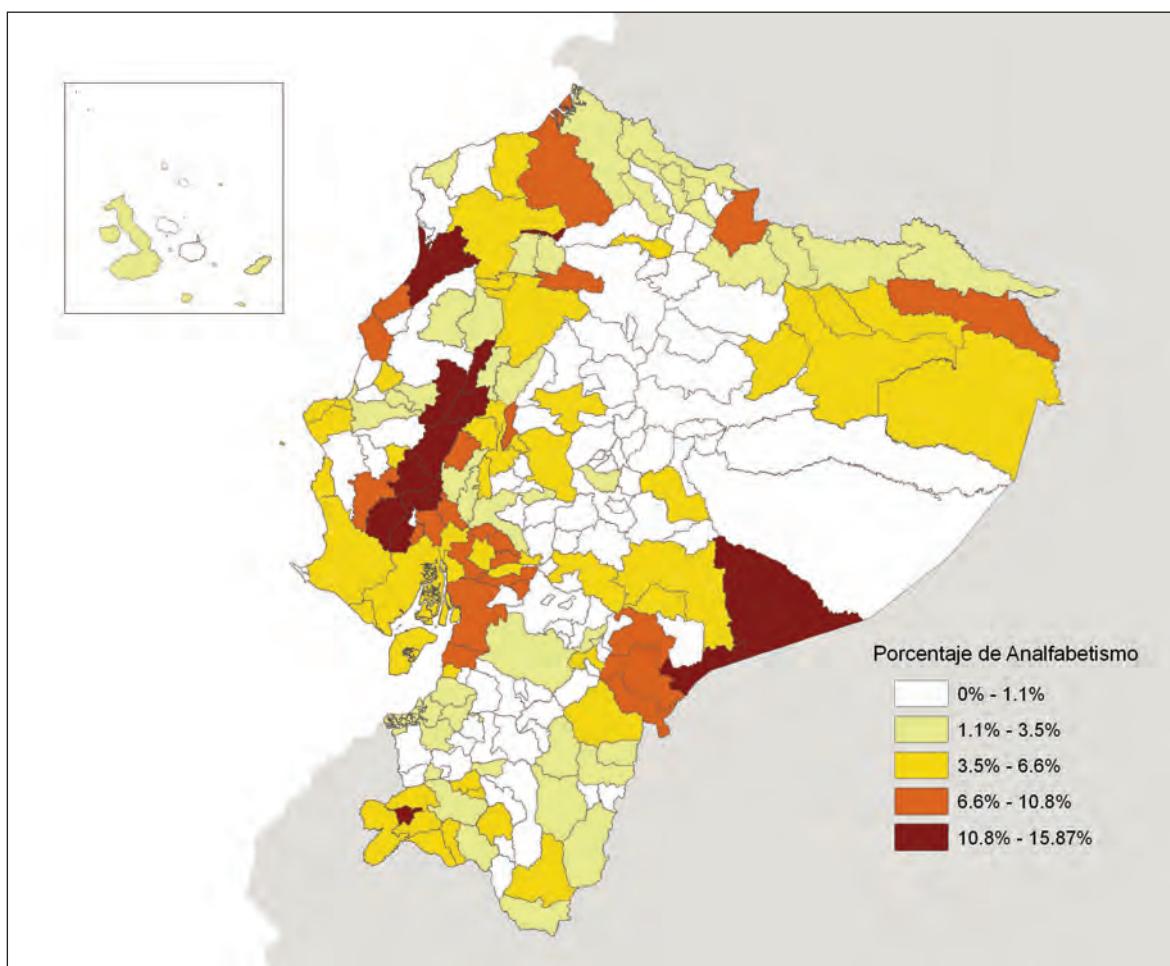
Para el año 2006, la tasa de analfabetismo calculada a partir de la ECV se encontraba en el 9,1% a nivel nacional. Existen limitaciones de información para establecer un diagnóstico amplio y preciso en relación a la situación actual del analfabetismo en el Ecuador. Se cuenta con la ENEMDU de 2008 que da cuenta de una tasa de analfabetismo nacional del 7% y la ENEMDU 2009 (primer trimestre), según la cual el analfabetismo a nivel nacional en el área urbana alcanza el 4,4%, si comparamos este dato con el del 2006, significa una reducción de menos de un punto porcentual en tres años en el área urbana. No se tiene información para el área rural, así que por ahora no es posible calcular una tasa nacional de analfabetismo. En este contexto, es pertinente

mencionar las cifras de un estudio reciente acerca de la situación del analfabetismo en el Ecuador, coordinado por la UNESCO (2009) en colaboración con el Ministerio de Educación. Si bien en el documento se aclara que no sirve para establecer una tasa nacional de analfabetismo porque se basa en una proyección a partir del censo del 2001, sí es muy útil para hacer comparaciones relativas a nivel de cantón. Los resultados muestran que en la actualidad, las provincias con la más alta tasa de analfabetismo son: las zonas no delimitadas, Morona Santiago, Guayas, Orellana, Santa Elena, Sucumbíos y Santo Domingo de los Colorados. Por otro lado, las provincias con la tasa de analfabetismo más baja son: Pastaza, Pichincha, Cañar, Napo y Chimborazo. A nivel cantonal, los cantones con la mayor tasa de analfabetismo son:

Colimes (15.7%), Pedro Carbo (15.2%), Lomas de Sargentillo (14.8%), y Santa Lucía (14.5%) en Guayas; Manga del Cura (15%) en zona no delimitada; Pedernales (13.3%) y Pichincha (12.3%) en Manabí; Taisha (12%) y Tiwintza (12.3%) en Morona Santiago. Por otra parte casi el 40% de cantones presentan una tasa de analfabetismo menor al 1%. En el estudio también se menciona una reducción del analfabetismo en la zona rural de 2 puntos porcentuales, que estaría asociada a los programas de alfabetización. Esto muestra un sentido de equidad en los programas de alfabetización. Contrariamente a lo anterior, no se encuentra un efecto significativo en términos de reducción del analfabetismo en las zonas urbanas, especialmente en las principales ciudades del país (Quito,

Guayaquil y Cuenca), donde se concentra alrededor del 20% del total de analfabetos. Esto daría cuenta de un problema de falta de eficacia en el programa de alfabetización. En cuanto a la contribución cantonal al analfabetismo nacional, se encuentra que la mayor concentración de analfabetos está en Guayaquil (25%), la ciudad más grande del país y otras ciudades importantes como Santo Domingo de los Colorados, Durán, El Empalme, Cuenca, Manta, Milagro y Daule. En términos de eficiencia, los programas de alfabetización deberían poner mayor énfasis en las grandes ciudades y en los cantones que tienen mayor contribución al analfabetismo nacional. El siguiente mapa grafica la situación del analfabetismo proyectado al 2009, según el estudio de Unesco-ME.

**Mapa 7.2.2: Mapa cantonal del analfabetismo en el Ecuador proyectado al año 2009**



Fuente: UNESCO-ME, 2009.

Elaboración: SENPLADES.

Entre 1995 y 2008, la tasa neta de matrícula básica a nivel nacional se incrementó desde 83% hasta casi 92,6%; es decir, aumentó en 8,6 puntos porcentuales. Se han eliminado ya las brechas de género, no se establecen disparidades por sexo, pues se registran tasas de 90,9 para las niñas y 90,8 para los niños en 2006.

La brecha urbano rural de 13 puntos, estimada en 1995, se redujo a 7 puntos en 2007; a nivel regional, la matrícula en la Amazonía representó el 90%, con 1 punto de diferencia respecto a la Costa y Sierra (90,8% y 90,9%, respectivamente) (ECV 2006).

En provincias como Pichincha, Guayas, El Oro y Cotopaxi, las tasas de matrícula superan el 92%. El resto de provincias, exhiben niveles de matrícula entre el 82% y 91% (ECV 2006).

En 2008, la tasa neta de matrícula en bachillerato se mantuvo en los niveles relativamente bajos, registrados en el año 2007 (33%; ENEMDU, 2007, 2008).

Según los registros del Ministerio de Educación, la matrícula de educación inicial, básica y bachillerato habría experimentado un aumento del 10%, 8% y 15%, respectivamente, entre los

períodos 2007-2008 y 2008-2009, lo que podría estar asociado a las políticas orientadas a la eliminación de barreras de acceso impulsadas desde el Gobierno.

Un estudio realizado en el año 2009 (Ponce, 2009), revela que la probabilidad de asistir a escuelas de educación básica aumentó, con respecto al año 2005, en 1% en 2006, 1.4% en el 2007 y 3% en el 2008. Para el caso del bachillerato, esta probabilidad se habría incrementado en 2% en el 2006, 3% en 2007 y 4% en el 2008. Esta información confirma que las políticas de universalización de la educación básica han alcanzado resultados positivos.

En cuanto se refiere a la educación superior, los datos muestran un incremento en la matrícula de 2 puntos porcentuales entre 2007 y 2008 (ENEMDU 2007, 2008). Sin embargo, todavía la tasa de escolaridad continúa en niveles inferiores al 20%.

Por otro lado, el nivel secundario, además presenta serios problemas de eficiencia interna. Del 100% de alumnos que ingresan en una determinada cohorte a primer curso en un año dado, apenas el 57% termina el colegio sin desertar ni repetir. (Cuadro 7.2.2)

**Cuadro 7.2.2: Indicadores de eficiencia de la educación media**

Descripción	1er curso	2o curso	3er curso	4o curso	5o curso	6o curso
Tasa de promoción	85,20%	90,10%	93,60%	65,00%	88,80%	95,60%
Tasa de repitencia	6,70%	6,00%	5,80%	6,50%	5,50%	1,80%
Tasa de deserción	8,00%	3,90%	0,70%	28,50%	5,70%	2,60%
<b>Tasa de sobrevivencia</b>	<b>100,00%</b>	<b>91,40%</b>	<b>87,60%</b>	<b>87,00%</b>	<b>60,50%</b>	<b>56,90%</b>

**Fuente:** SINEC, Años lectivos: 2004-2005 y 2005-2006.

**Elaboración:** SENPLADES.

En definitiva, en la actualidad el país tiene un bajo nivel de acceso a la educación media, con niveles aún más bajos entre los pobres; y graves problemas de eficiencia interna, pues de todos los estudiantes que acceden, un alto porcentaje deserta o repite.

Los datos sobre la evaluación de logros evidencian, por otra parte, que las puntuaciones en tercero de básica no superan el 50% del total en Lenguaje, y el 40% en Matemáticas. En séptimo de básica se registra una ligera mejora en Lenguaje

a nivel nacional, que se explica por el aumento de 3 puntos en promedio entre los años 2000 y 2007. No ocurre lo mismo en Matemáticas, donde la tendencia observada es inercial, alcanzando apenas el 30% de la puntuación total. En décimo de

básica, el comportamiento en las calificaciones de Lenguaje y Matemáticas es decreciente a lo largo de toda la década, llegando al 55% de la nota total en Lenguaje y al 30% en Matemáticas durante el año 2007.

**Cuadro 7.2.3: Resultados evaluación de logros en Lenguaje y Matemáticas**

Materia	Años	Nivel Nacional		
		Tercero	Séptimo	Décimo
Lenguaje	1996	10,4	11,2	12,9
	1997	8,2	9,3	11,2
	2000	9,5	9,8	11,7
	2007	10,8	12,0	11,1
Matemáticas	1996	9,3	7,2	7,3
	1997	7,2	4,9	5,4
	2000	8,5	6,0	6,0
	2007	8,2	5,9	5,6

Fuente: MEC, Informes Aprendo, 2007.

Elaboración: SENPLADES.

En cuanto a oferta educativa, según estadísticas administrativas del Ministerio de Educación en lo referente a la educación preprimaria, básica y media en el año lectivo 2005-2006, la razón alumno-profesor a nivel nacional es de 17, al igual que en el área urbana y rural, mientras que las instituciones privadas tienen en promedio 7 alumnos menos por profesor que las instituciones públicas.

El número de alumnos por aula a nivel nacional en promedio es de 21, pero existe una marcada

diferencia entre la zona urbana y rural, dado que en esta última en cada aula existen 26 alumnos más que en la zona urbana, llegando a una razón de 58 alumnos por aula.

Aproximadamente, el 81% de profesores tienen título de docentes, el 61% tiene formación universitaria, 36 de cada 100 son bachilleres en ciencias de la educación o de institutos pedagógicos, el 2% tiene postgrados y un 0,2% no ha completado el bachillerato.

**Cuadro 7.2.4: Oferta educativa 2005-2006**

	Pública	19,0
	Privada	12,0
<b>Razón alumnos/profesor</b>	Urbana	17,0
	Rural	17,0
	<b>Total</b>	<b>17,0</b>
	Urbana	32,0
<b>Razón alumnos/aula</b>	Rural	58,0
	<b>Total</b>	<b>21,0</b>
	Docentes	81,7
	No docentes	18,1
<b>Grado de preparación de los profesores</b>	Título universitario	61,0
	Instructor pedagógico	18,5
	Bachiller en CC.EE.	18,3
	Postgrado	2,0
	Menos que bachiller	0,2

**Fuente:** SINEC, 2005-2006.

**Elaboración:** SENPLADES.

Aunque el gasto en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) en relación al PIB se ha incrementado de 0,06% en 2005 a 0,23% en 2007, este sigue siendo reducido a nivel per cápita: 6,33 USD (2006) y 7,38 USD (2007), mientras que el gasto por investigador fue de 30,60 USD y 35,39 USD, en los mismos años.

Al descomponer el gasto en ciencia y tecnología según el sector de financiamiento, se evidencia que, en promedio, apenas un 4% se orientó hacia la educación superior durante el período 2005-2007. Cuando la misma información se desagrega por objetivo socioeconómico, se constata que la proporción más alta del gasto en ciencia y tecnología se dirigió al sector de tecnología agrícola (24,5% en el año 2007) y contrariamente la proporción menor al sector de explotación de la tierra (2,1%; SENACYT, 2009).

Respecto a la disponibilidad de información sobre acceso a la información y a la comunicación, los datos muestran que continúa siendo limitada. Así, según la ECV 2006, apenas el 34,4% de la población tiene teléfono fijo, el 38,1% teléfono celular, y sólo el 7,2% usa Internet al menos una vez a la semana. Esta información evidencia la enorme brecha digital existente en el país. En las sociedades modernas, la información juega un rol preponderante en el desarrollo. La falta de acceso a información dificulta el ejercicio pleno de la ciudadanía en todos los aspectos. El acceso limitado a la información y a los medios de comunicación restringe las posibilidades de formación y aprendizaje continuos a lo largo del ciclo vital, y dificulta el desarrollo personal y colectivo de las capacidades.

## Cultura

Siendo Ecuador un país donde conviven diferentes «culturas», persisten problemas que en la práctica limitan el aprovechamiento adecuado de las capacidades que provienen precisamente de formas y expresiones sociales distintas. Los hechos muestran la inexistencia de relaciones basadas en el respeto a la diversidad étnica, de género, generacional, de estatus socioeconómico y de pensamiento, lo que rompe las sinergias que podrían resultar de una interacción social adecuada. Una sociedad que desconoce «sus partes constitutivas», tiene restricciones severas en torno a la construcción de una identidad con objetivos y metas comunes.

El irrespeto a la diversidad se expresa a través del predominio de una sola visión cultural en la producción de servicios sociales, sin que ello signifique desconocer los esfuerzos públicos, que aunque no generalizados, se están desarrollando en el ámbito de la salud. Se puede citar como ejemplo, el programa de salud intercultural del ministerio del ramo, que rescata el conocimiento ancestral en la provisión de los servicios.

Este irrespeto también se manifiesta en inequidades de acceso por género, etnia y generación, a las oportunidades educativas, laborales y remunerativas. Por lo general el analfabetismo, el desempleo y las bajas remuneraciones afectan fundamental-

mente a las mujeres, indígenas, afrodescendientes y adultos mayores.

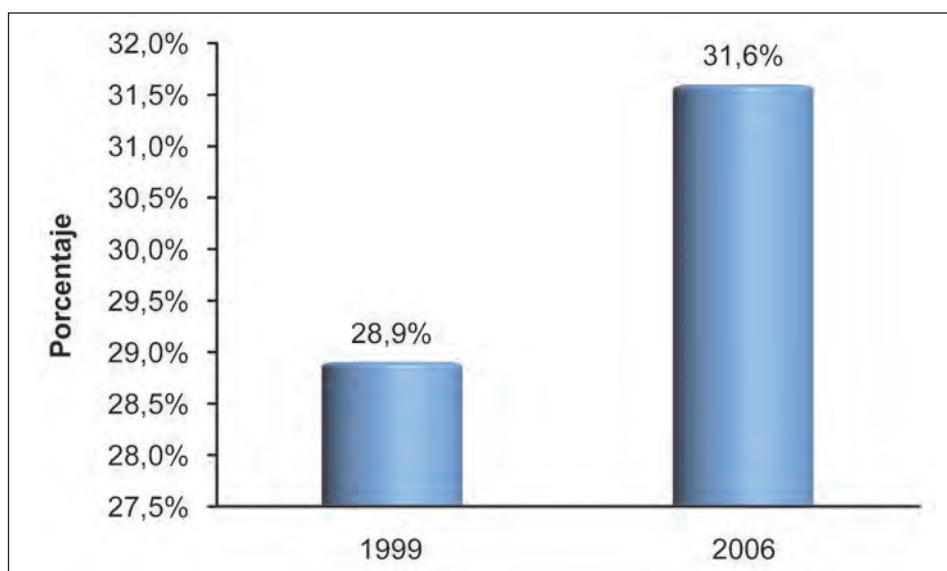
Así, el analfabetismo femenino es un 45% mayor que el masculino (10,4% y 7,4% respectivamente); según la encuesta de discriminación racial (INEC, 2004), el 13% de los indígenas y el 10% de afroecuatorianos sufren de discriminación laboral; y la brecha de ingreso entre hombres y mujeres, bordea el 25% (ENEMDU, 2008).

## Deporte<sup>41</sup>

El rol del deporte en la educación no ha sido percibido como un instrumento de mejora de las capacidades y potencialidades de las personas. En la actualidad, las horas de cultura o educación física se cumplen como un simple requisito curricular, y se dictan por lo general una vez a la semana. Las actividades deportivas extracurriculares, que funcionan irregularmente y casi «espontáneamente», no son asumidas como un instrumento básico de formación.

Por otra parte, la historia deportiva del país da cuenta de escasos resultados positivos en competencias internacionales y una muy limitada contribución a la consecución de otros objetivos nacionales relevantes. Sin duda, los mayores logros del deporte ecuatoriano están asociados a esfuerzos individuales o corporativos, poco articulados a la gestión del Gobierno pues no se ha dispuesto de políticas claras para el sector.

**Gráfico 7.2.2: Porcentaje de personas que practican algún deporte**



Fuente: INEC, Encuesta de Condiciones de Vida 1999 y 2005-2006, INEC.

Elaboración: Subsecretaría de Información e Investigación. SENPLADES.

<sup>41</sup> Esta sección del diagnóstico se ha tomado de SENPLADES (2009 b).

En cuanto al tema de deporte recreativo, no existe un ente que permita regular el movimiento con planes y programas recreativos en los sectores escolarizado, no escolarizado y comunitario.

Los datos muestran que, entre 1999 y 2006, se habría producido un ligero incremento en el porcentaje de personas que practica algún deporte (Gráfico 7.2.2) y que la mayoría de ecuatorianos y ecuatorianas (80%) se ejercitarían físicamente menos de 3 horas a la semana (Cuadro 7.2.5), lo que estaría impactando sobre

su salud por los efectos perniciosos asociados al sedentarismo. En efecto, cuando las personas tienen una actividad física inferior a 30 minutos diarios por 3 días a la semana tienen una mayor probabilidad de experimentar, entre otros, problemas de obesidad, presión arterial y complicaciones cardio-vasculares.

Conforme los resultados de la Encuesta de Uso del Tiempo del INEC (2007), entre el 28% y 50% de la población nacional tendría una elevada probabilidad de sufrir los trastornos mencionados.

**Cuadro 7.2.5: Tiempo semanal para jugar en la casa / fútbol, baloncesto, ajedrez, damas, etc.**

Tiempo	%	% acumulado
menos de 1h	28,2	28,2
1 - 2 h	23,7	51,9
2 - 3 h	15,6	67,5
3 - 4 h	8,5	76,1
4 - 5 h	5,9	82,0
5 - 10 h	14,1	96,1
10 - 15 h	2,6	98,7
15 - 20 h	0,6	99,3
20 - 25 h	0,3	99,6
25 - 30 h	0,2	99,8
más de 30 h	0,2	100,0

**Fuente:** INEC, Encuesta de Uso del Tiempo, 2007.

**Elaboración:** Subsecretaría de Información e Investigación, SENPLADES.

### 3. Políticas y Lineamientos

#### Política 2.1. Asegurar una alimentación sana, nutritiva, natural y con productos del medio para disminuir drásticamente las deficiencias nutricionales.

- a. Integrar los programas estatales dispersos en un programa nacional, que considere la diversidad cultural así como la perspectiva de género y se enfoque en aquellos sectores de población en situación más crítica de malnutrición, con énfasis en la atención emergente a mujeres embarazadas y niños y niñas con desnutrición grave.
- b. Coordinar adecuadamente los esfuerzos públicos y privados en materia de producción, distribución y comercialización de alimentos.
- c. Promover programas de reactivación productiva enfocados al cultivo de productos tradicionales, articulados al programa nacional de alimentación y nutrición.
- d. Promover la asistencia a los controles médicos mensuales de las madres embarazadas para prevenir la malnutrición prenatal, así como para entregar suplementos alimenticios básicos en la gestación.
- e. Promover la lactancia materna exclusiva después del nacimiento e implementación de bancos de leche materna a escala nacional.
- f. Articular mecanismos de información sobre la importancia del control mensual y programas de alimentación para infantes que evidencien desnutrición temprana.
- g. Fortalecer los programas educativos dirigidos a toda la población, relacionados con la calidad nutricional para fomentar el consumo equilibrado de alimentos sanos y nutritivos.
- h. Apoyar al desarrollo de huertos experimentales en los diferentes ámbitos y espacios sociales.

#### Política 2.2. Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios.

- a. Articular los contenidos curriculares de los distintos niveles educativos.
- b. Mejorar la calidad de la educación inicial, básica y media en todo el territorio nacional.
- c. Fomentar la evaluación y capacitación continua de los docentes, en la que se incluya la participación de la familia y las organizaciones sociales pertinentes para propender al desarrollo integral de la calidad educativa.
- d. Promover la coeducación e incorporación de enfoques de interculturalidad, derechos, género y sustentabilidad en el currículo educativo y en los procesos pedagógicos.
- e. Implementar programas complementarios de educación con énfasis en la formación ciudadana.
- f. Potenciar la actoría de los docentes e investigadores como sujetos de derechos, responsabilidades y agentes del cambio educativo.
- g. Fomentar la evaluación contextualizada de los logros educativos de los estudiantes.
- h. Promover y generar esfuerzos públicos sostenidos para impulsar la permanencia y culminación de los niños y niñas en educación inicial, básica y media, priorizando a las niñas de zonas rurales y urbano-marginales e impulsando la participación comunitaria en el sistema escolar.
- i. Promover programas de infraestructura que contemplen una racionalización y optimización de los establecimientos educativos y la superación de las brechas de cobertura.
- j. Crear de manera planificada partidas docentes para el nivel inicial, básico y medio, a fin de garantizar que no existan escuelas sin maestros, particularmente, en el ámbito rural.
- k. Desarrollar y aplicar un modelo de educación inclusiva para personas con necesidades educativas especiales.
- l. Erradicar progresivamente el analfabetismo en todas sus formas, apoyando procesos de postalfabetización con perspectiva de género y la superación del rezago educativo.

### Política 2.3. Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación.

- a. Promover procesos de articulación entre la educación intercultural bilingüe y las organizaciones indígenas para que exista un proceso de evaluación participativa y contraloría social y un apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos.
- b. Articular el sistema educativo nacional con la educación intercultural bilingüe.
- c. Diseñar y aplicar material educativo que garantice la utilización de la lengua princi-
- pal de cada nacionalidad y el castellano como idioma de relación intercultural.
- d. Diseñar mallas curriculares que reflejen las realidades históricas y contemporáneas de los pueblos y nacionalidades.
- e. Capacitar y formar docentes especializados para la educación intercultural bilingüe originarios de cada nacionalidad, y generar incentivos para su permanencia en las localidades.

### Política 2.4. Generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir.

- a. Diseñar y aplicar procesos de formación profesional y capacitación continua que consideren las necesidades de la población y las especificidades de los territorios.
- b. Promover el acceso de mujeres diversas, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades a procesos de formación y
- c. Capacitación continua, fomentando la culminación de los niveles de instrucción.
- d. Fortalecer y crear mecanismos de crédito que faciliten los procesos de formación y capacitación continua.
- d. Capacitar a la población en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.

### Política 2.5. Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir.

- a. Impulsar los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación superior.
- b. Fortalecer y consolidar el proceso de aseguramiento de la gratuidad de la educación superior pública de tercer nivel.
- c. Fortalecer el sistema de educación superior, asegurando las interrelaciones entre los distintos niveles y ofertas educativas.
- d. Promover programas de vinculación de la educación superior con la comunidad.
- e. Impulsar la investigación y el desarrollo científico técnico en universidades y escuelas políticas.
- f. Impulsar programas de becas para la formación docente de alto nivel.
- g. Generar redes territoriales de investigación entre instituciones públicas y centros de
- h. Educación superior para promover el Buen Vivir en los territorios.
- i. Apoyar e incentivar a las universidades y escuelas políticas para la creación y el fortalecimiento de carreras y programas vinculados a los objetivos nacionales para el Buen Vivir.
- j. Generar redes y procesos de articulación entre las instituciones de educación superior y los procesos productivos estratégicos para el país.
- k. Promover encuentros entre las diferentes epistemologías y formas de generación de conocimientos que recojan los aportes de los conocimientos populares y ancestrales en los procesos de formación científica y técnica.
- k. Incrementar progresivamente el financiamiento para la educación superior.

## **Política 2.6. Promover la investigación y el conocimiento científico, la revalorización de conocimientos y saberes ancestrales, y la innovación tecnológica.**

- a. Fortalecer la institucionalidad pública de la ciencia y tecnología.
- b. Fomentar proyectos y actividades de ciencia y tecnología en todos los niveles educativos e incorporación en las mallas curriculares de los contenidos vinculados.
- c. Apoyar a las organizaciones dedicadas a la producción de conocimiento científico e innovación tecnológica.
- d. Promover procesos sostenidos de formación académica para docentes e investigadores e investigadoras de todos los niveles educativos y reconocimiento de su condición de trabajadores y trabajadoras.
- e. Fomentar procesos de articulación entre los sectores académico, gubernamental y productivo, incorporando conocimientos ancestrales.
- f. Promover programas de extensión universitaria con enfoque intercultural, de género y generacional.
- g. Establecer programas de becas de investigación y especialización conforme las prioridades nacionales, a las especificidades de los territorios y con criterios de género, generacionales e interculturales.
- h. Democratizar los resultados obtenidos en las investigaciones realizadas, y reconocer los créditos a las y los investigadores nacionales.

## **Política 2.7. Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de la información y comunicación para incorporar a la población a la sociedad de la información y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía.**

- a. Democratizar el acceso a las tecnologías de información y comunicación, especialmente a Internet, a través de la dotación planificada de infraestructura y servicios necesarios a los establecimientos educativos públicos de todos los niveles y la implantación de telecentros en las áreas rurales.
- b. Promover las capacidades generales de la población para el uso y fomento de plataformas, sistemas, bancos de información, aplicaciones y contenidos que posibiliten a todos y todas obtener provecho de las tecnologías de información y comunicación.
- c. Establecer mecanismos que faciliten la adquisición de ordenadores personales y programas de capacitación.

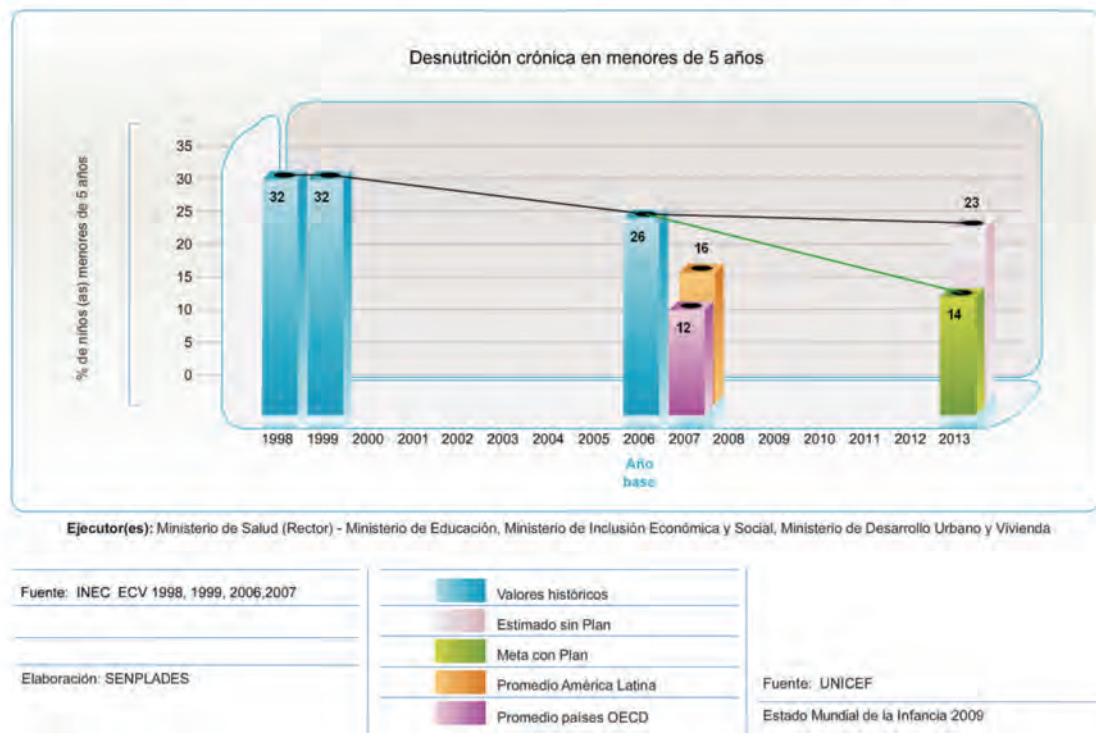
## **Política 2.8. Promover el deporte y las actividades físicas como un medio para fortalecer las capacidades y potencialidades de la población.**

- a. Fomentar e impulsar de forma incluyente el deporte de alto rendimiento e incorporar sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de sus resultados.
- b. Desarrollar actividades extracurriculares en las instituciones educativas dirigidas por entrenadores y guías especializados orientados a complementar la enseñanza.
- c. Elaborar o reelaborar los programas curriculares de cultura física que tiendan a promover el hábito de la práctica deportiva o actividad física desde las edades tempranas.
- d. Diseñar planes de entrenamiento para mantener una vida activa adaptados a la necesidad de desarrollar inteligencia holística, y a las características etáreas de la población.
- e. Impulsar la actividad física y el deporte adaptado en espacios adecuados para el efecto.
- f. Diseñar y aplicar un modelo presupuestario de asignación de recursos financieros a los diferentes actores de la estructura nacional del deporte.

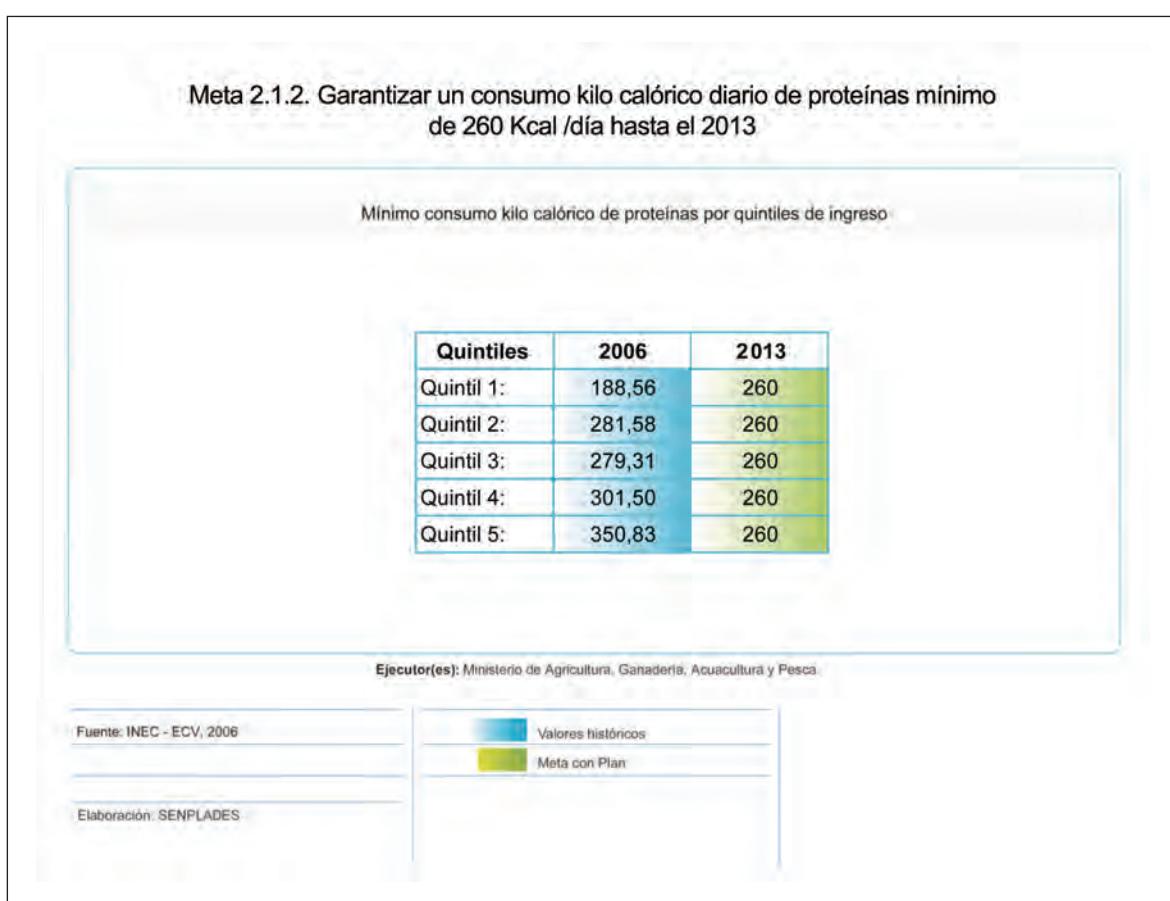
## 4. Metas

- 2.1.1. Reducir en un 45% la desnutrición crónica hasta el 2013.
- 2.1.2. Garantizar un consumo kilo calórico diario de proteínas mínimo de 260 Kcal /día hasta el 2013.
- 2.1.3. Disminuir al 3,9% el bajo peso al nacer en niños y niñas hasta el 2013.
- 2.2.1. Al menos el 30% de los estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica que obtienen una calificación de «buena» y no menos de un 8% nota de «muy buena» en ciencias sociales hasta el 2013.
- 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to., 7mo., 10mo. año de Educación Básica, y 3er. año de bachillerato alcancen una nota de «buena» y que mínimo un 8% de «muy buena» en Matemáticas hasta el 2013.
- 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to., 7mo. y 10mo. de educación básica y 3er. año de bachillerato obtienen una calificación de «muy buena» en Lenguaje hasta el 2013.
- 2.2.4. Al menos 10% más de estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica obtienen una calificación de «muy buena» en Ciencias Naturales hasta el 2013.
- 2.2.5. Al menos el 46% de las y los docentes obtienen una calificación de «muy buena» en la Evaluación Interna hasta el 2013.
- 2.2.6. Al menos el 60% de las y los docentes obtiene una calificación de «buena» en la evaluación de conocimientos específicos hasta el 2013.
- 2.2.7. Reducir al 10% el analfabetismo funcional hasta el 2013.
- 2.5.1. Aumentar 969 investigadores dedicados a I+D+i hasta el 2013.
- 2.5.2. Alcanzar el promedio de América Latina en la tasa de matrícula en educación superior hasta el 2013.
- 2.5.3. Llegar a 1500 becas de cuarto nivel hasta el 2013.
- 2.6.1. Aumentar en 75% los artículos publicados en revistas indexadas hasta el 2013.
- 2.6.2. Alcanzar el 0,44% de gasto en I+D+i como porcentaje del PIB hasta el 2013.
- 2.7.1. Alcanzar el 55% los establecimientos educativos rurales con acceso a internet, y el 100% de los urbanos hasta el 2013.
- 2.7.2. Triplicar el porcentaje de hogares con acceso a internet hasta el 2013.
- 2.7.3. Alcanzar el 50% de hogares con acceso a teléfono fijo hasta el 2013.
- 2.8.1. Alcanzar 45 participantes en las olimpiadas de 2012.

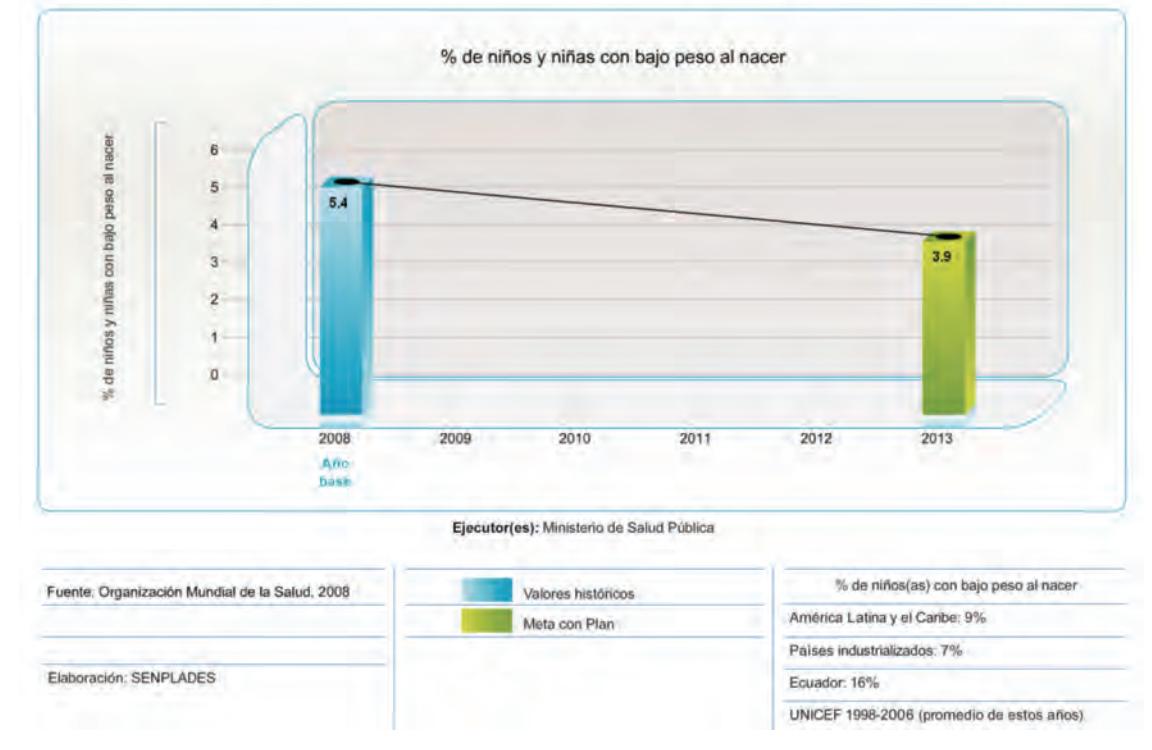
### Meta 2.1.1. Reducir en un 45% la desnutrición crónica hasta el 2013



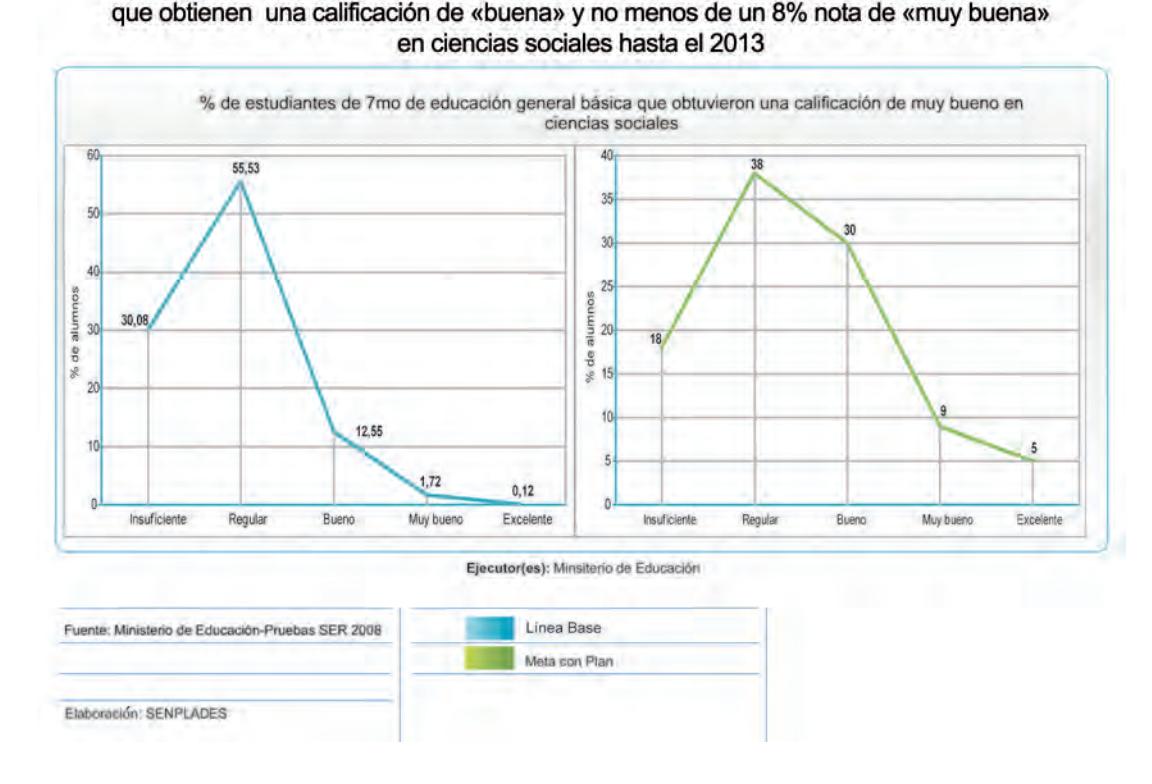
### Meta 2.1.2. Garantizar un consumo kilo calórico diario de proteínas mínimo de 260 Kcal /día hasta el 2013



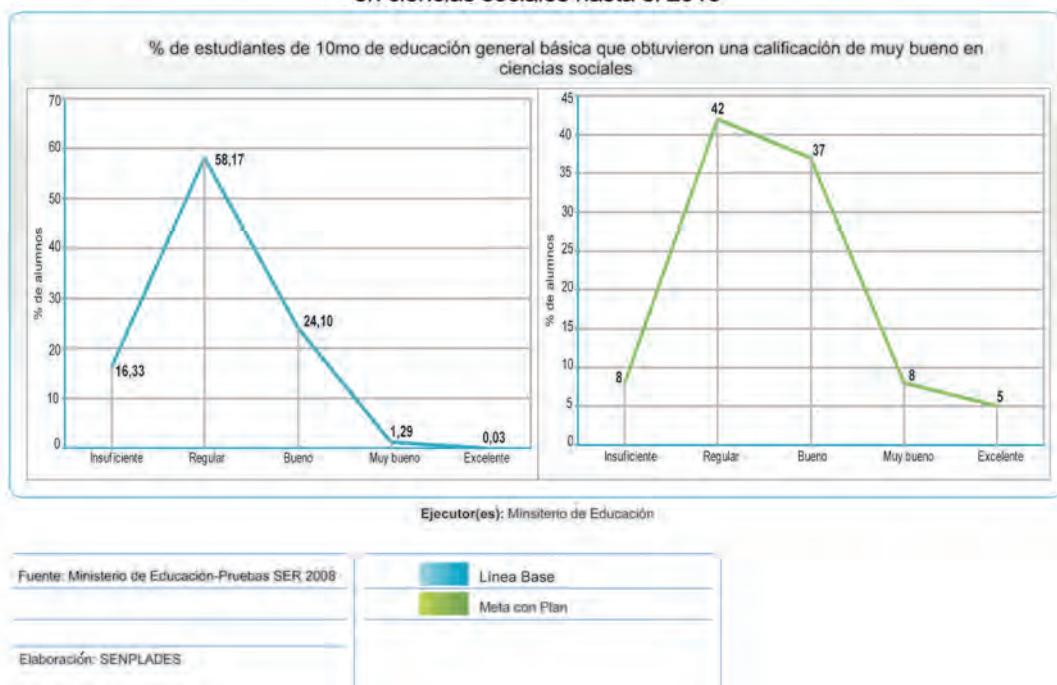
**Meta 2.1.3. Disminuir al 3,9% el bajo peso al nacer en niños y niñas hasta el 2013**



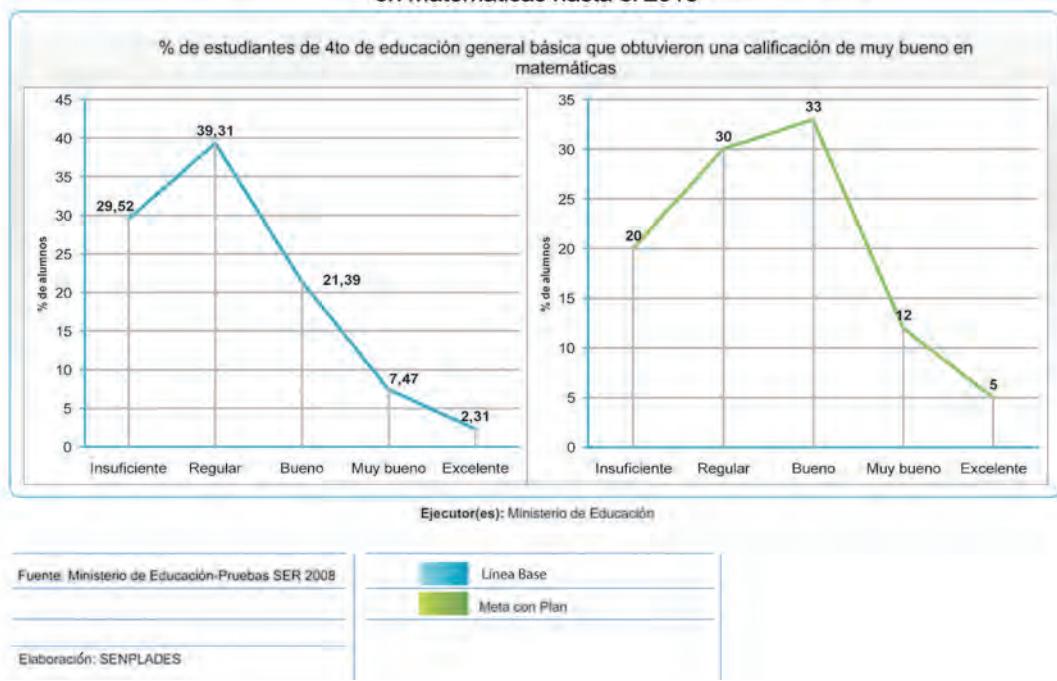
**Meta 2.2.1. Al menos el 30% de los estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica que obtienen una calificación de «buena» y no menos de un 8% nota de «muy buena» en ciencias sociales hasta el 2013**



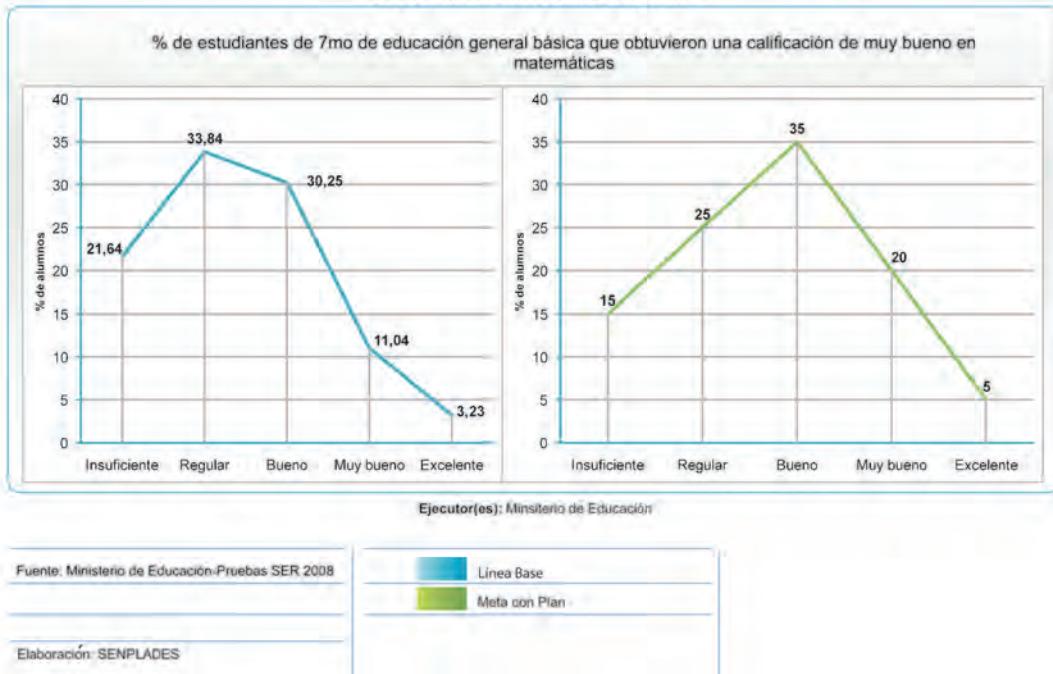
**Meta 2.2.1.** Al menos el 30% de los estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica que obtienen una calificación de «buena» y no menos de un 8% nota de «muy buena» en ciencias sociales hasta el 2013



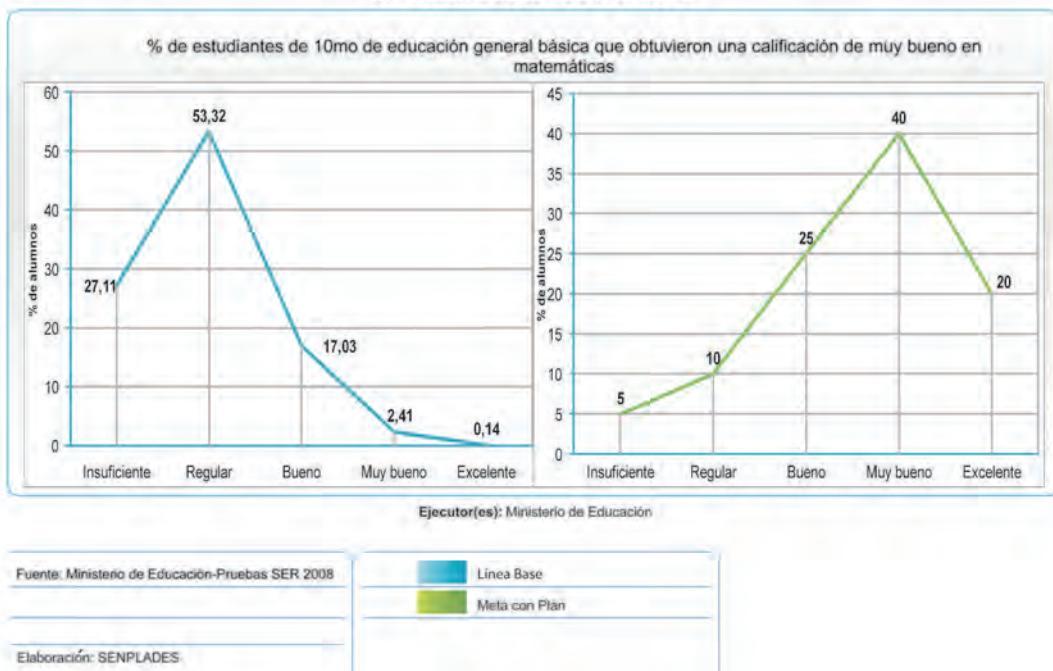
**Meta 2.2.2.** Al menos el 20% de los alumnos de 4to., 7mo., 10mo. año de Educación Básica, y 3er. año de bachillerato alcancen una nota de «buena» y que mínimo un 8% de «muy buena» en Matemáticas hasta el 2013



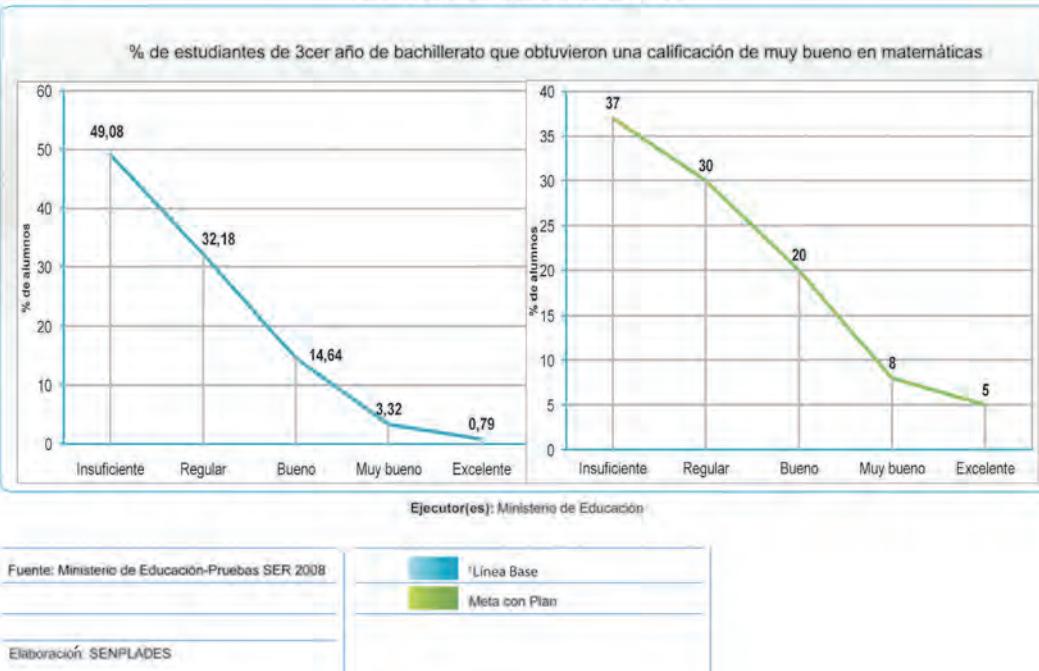
**Meta 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to., 7mo., 10mo. año de Educación Básica, y 3er. año de bachillerato alcancen una nota de «buena» y que mínimo un 8% de «muy buena» en Matemáticas hasta el 2013**



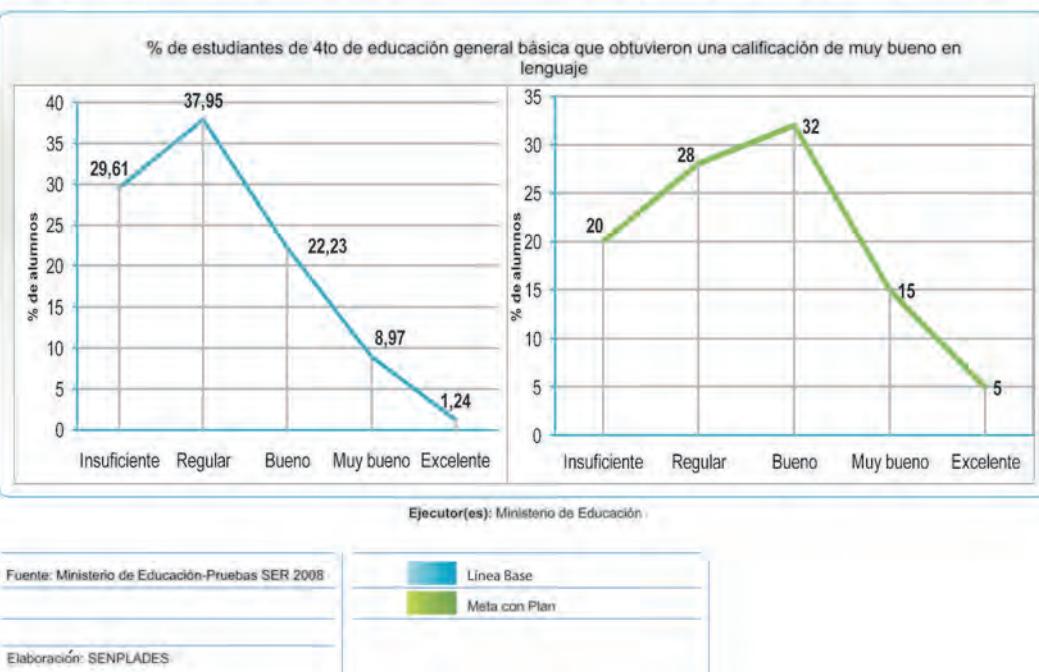
**Meta 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to., 7mo., 10mo. año de Educación Básica, y 3er. año de bachillerato alcancen una nota de «buena» y que mínimo un 8% de «muy buena» en Matemáticas hasta el 2013**



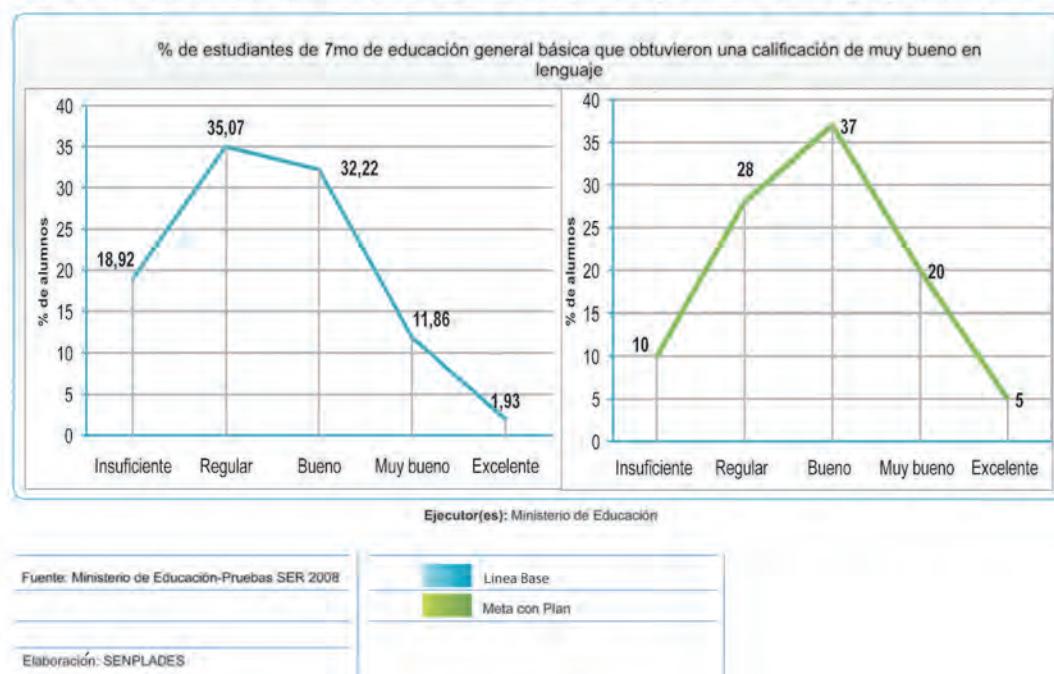
**Meta 2.2.2. Al menos el 20% de los alumnos de 4to., 7mo., 10mo. año de Educación Básica, y 3er. año de bachillerato alcancen una nota de «buena» y que mínimo un 8% de «muy buena» en Matemáticas hasta el 2013**



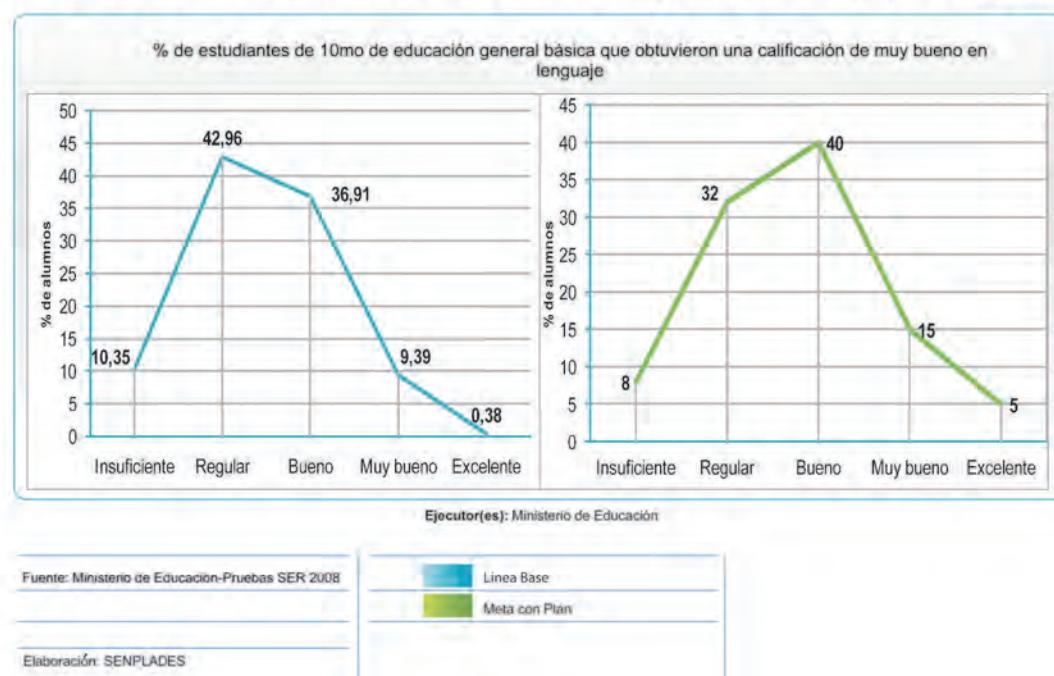
**Meta 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to., 7mo. y 10mo. de educación básica y 3er. año de bachillerato obtienen una calificación de «muy buena» en Lenguaje hasta el 2013**



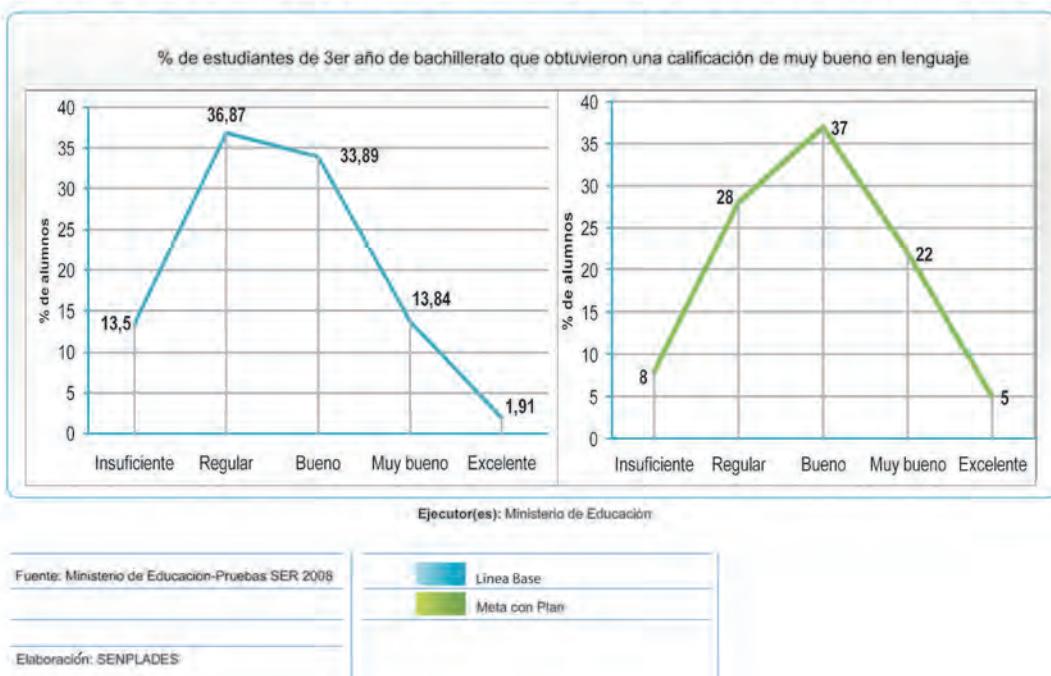
**Meta 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to., 7mo. y 10mo. de educación básica y 3er. año de bachillerato obtienen una calificación de «muy buena» en Lenguaje hasta el 2013**



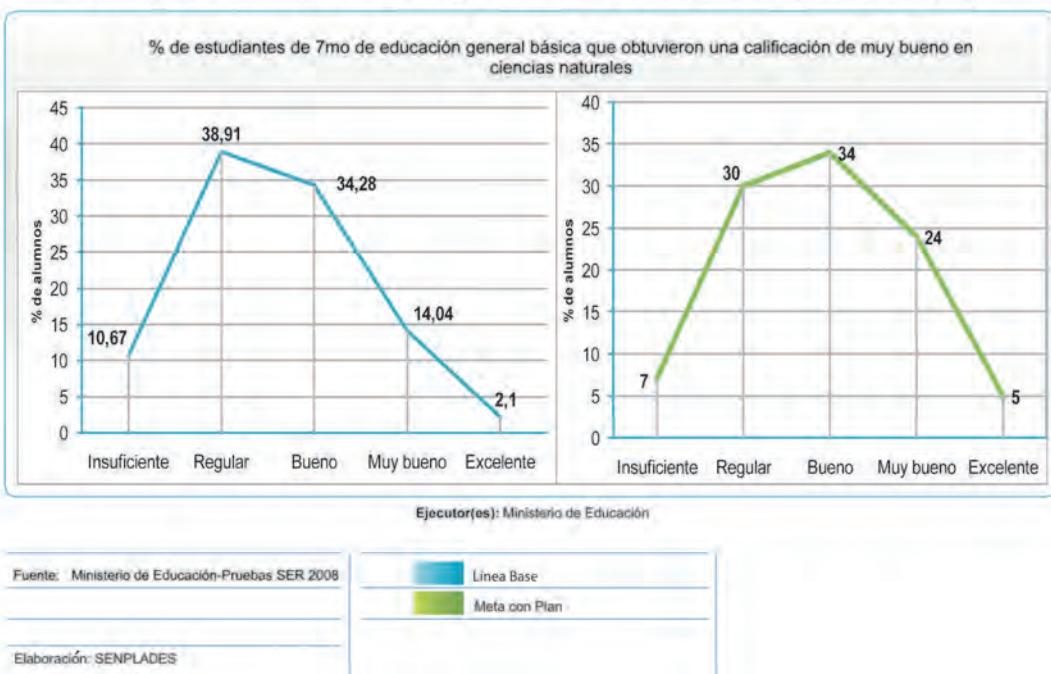
**Meta 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to., 7mo. y 10mo. de educación básica y 3er. año de bachillerato obtienen una calificación de «muy buena» en Lenguaje hasta el 2013**



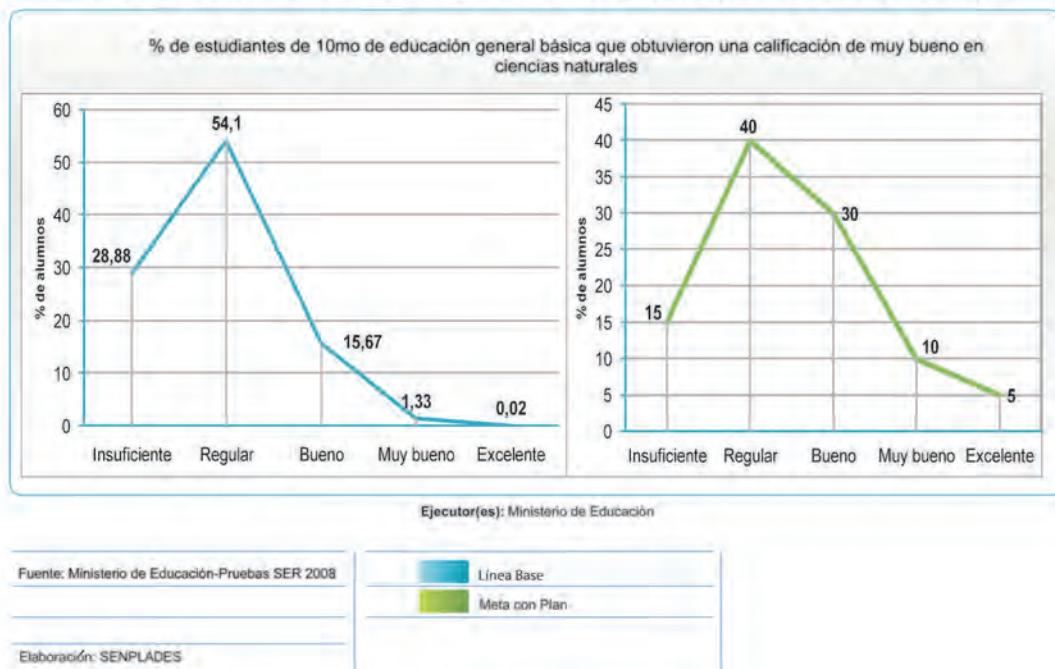
**Meta 2.2.3. Al menos 15% de los estudiantes de 4to., 7mo. y 10mo. de educación básica y 3er. año de bachillerato obtienen una calificación de «muy buena» en Lenguaje hasta el 2013**



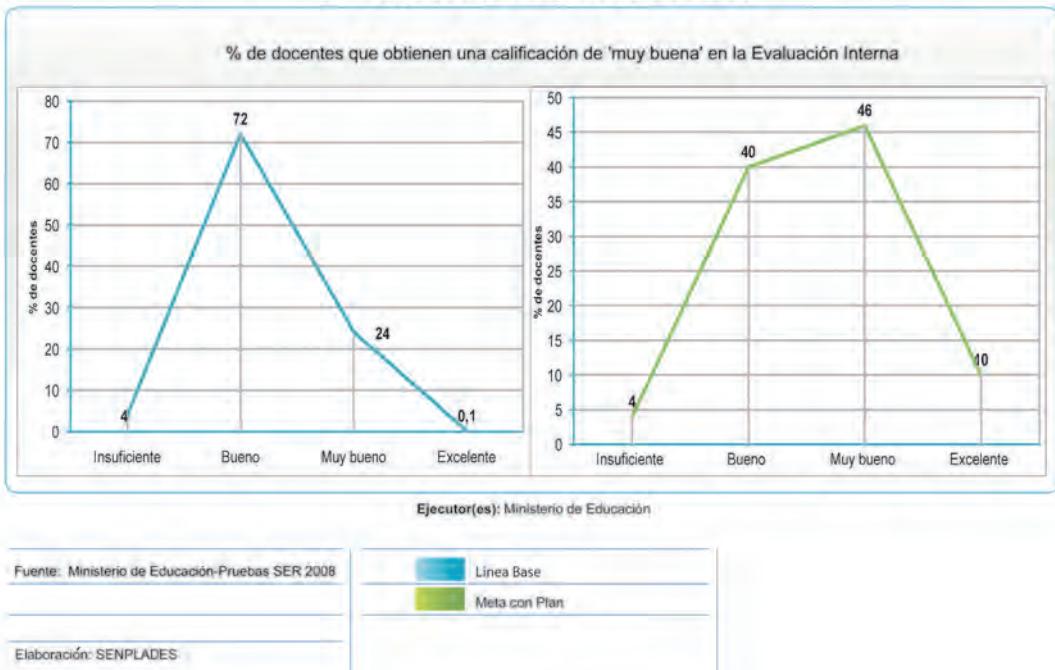
**Meta 2.2.4. Al menos 10% más de estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica obtienen una calificación de «muy buena» en Ciencias Naturales hasta el 2013**



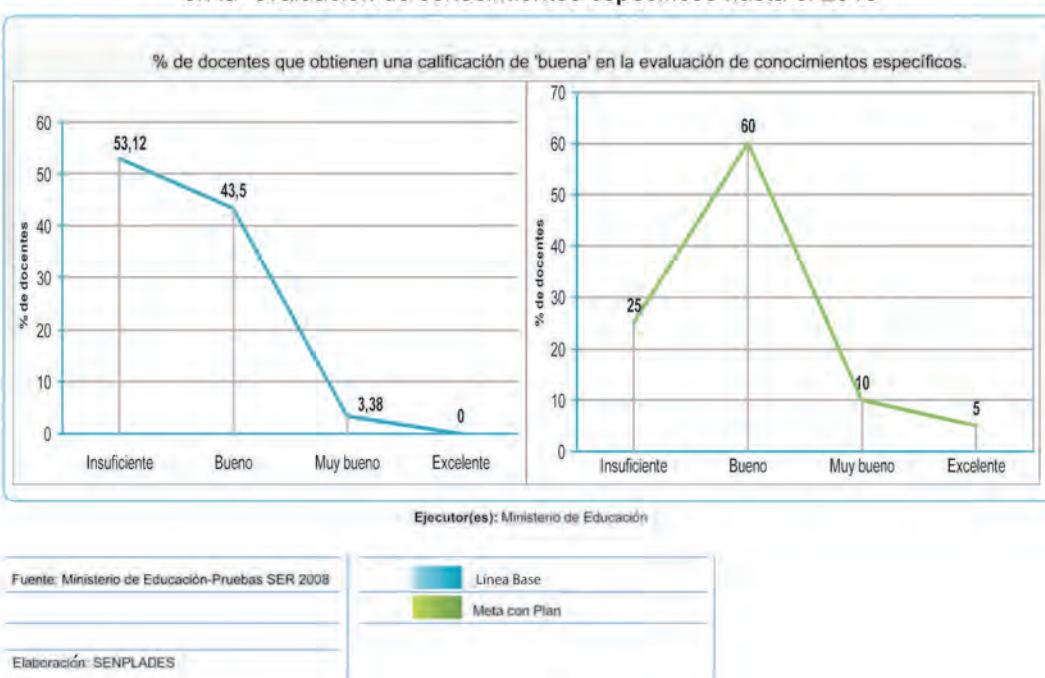
**Meta 2.2.4. Al menos 10% más de estudiantes de 7mo. y 10mo. de educación básica obtienen una calificación de «muy buena» en Ciencias Naturales hasta el 2013**



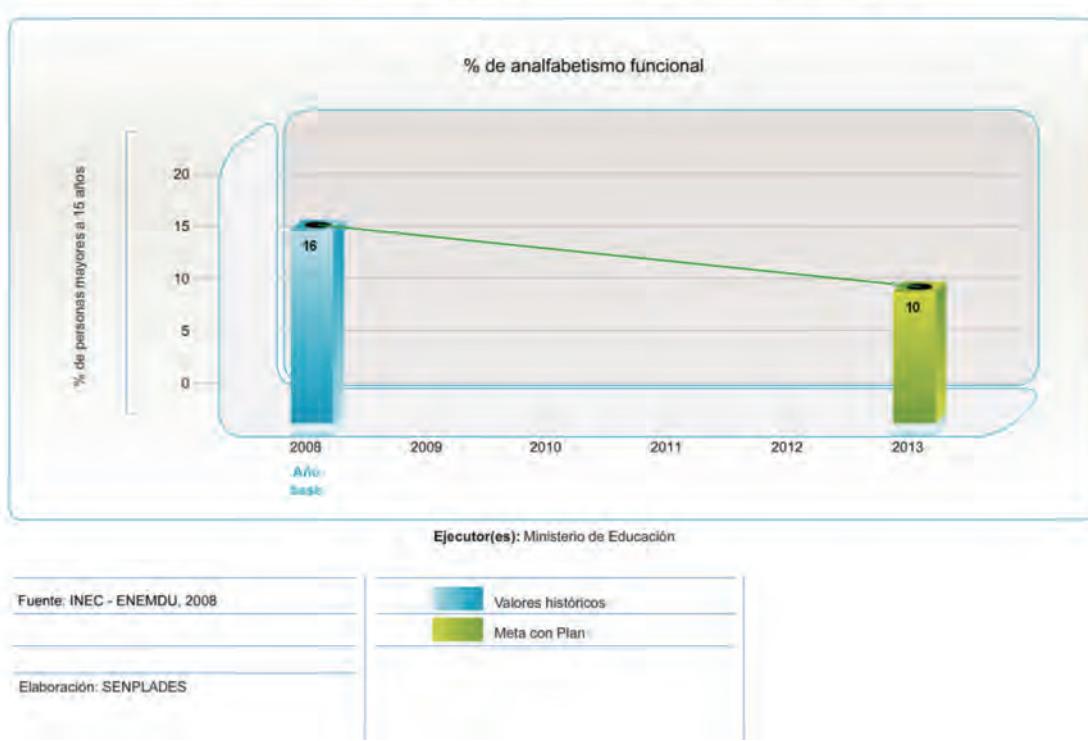
**Meta 2.2.5. Al menos el 46% de las y los docentes obtienen una calificación de «muy buena» en la Evaluación Interna hasta el 2013**



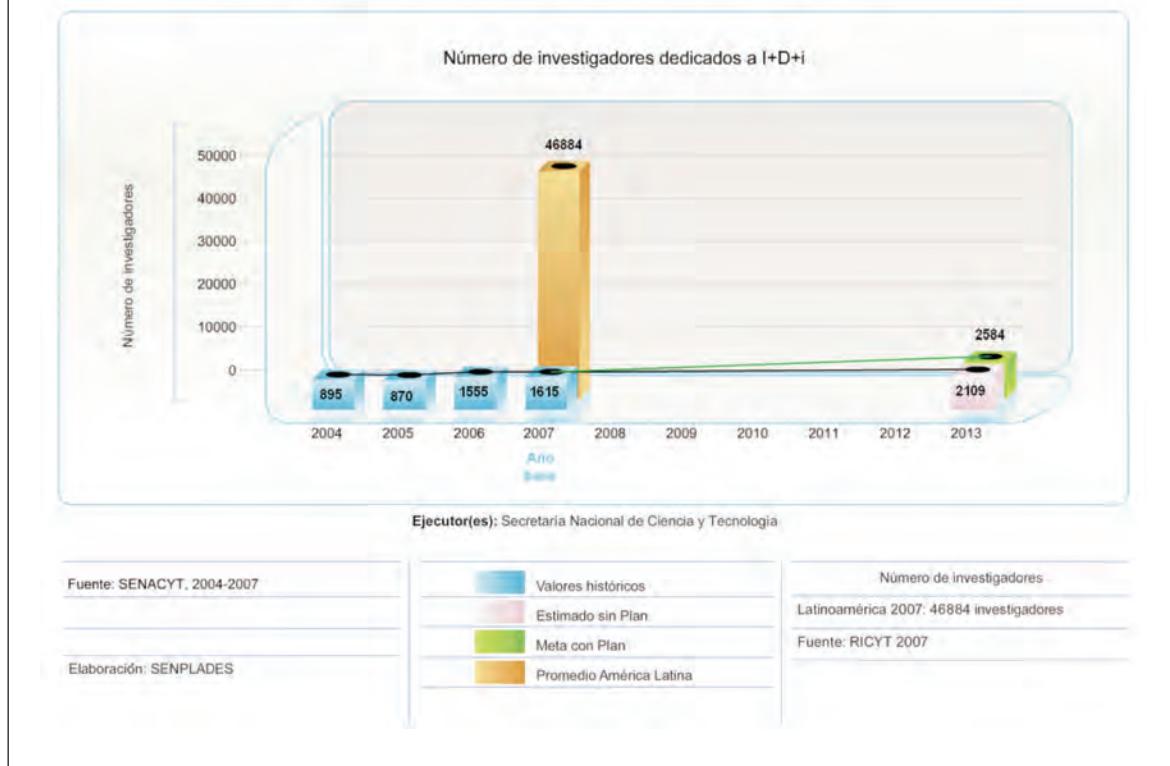
**Meta 2.2.6. Al menos el 60% de las y los docentes obtiene una calificación de «buena» en la evaluación de conocimientos específicos hasta el 2013**



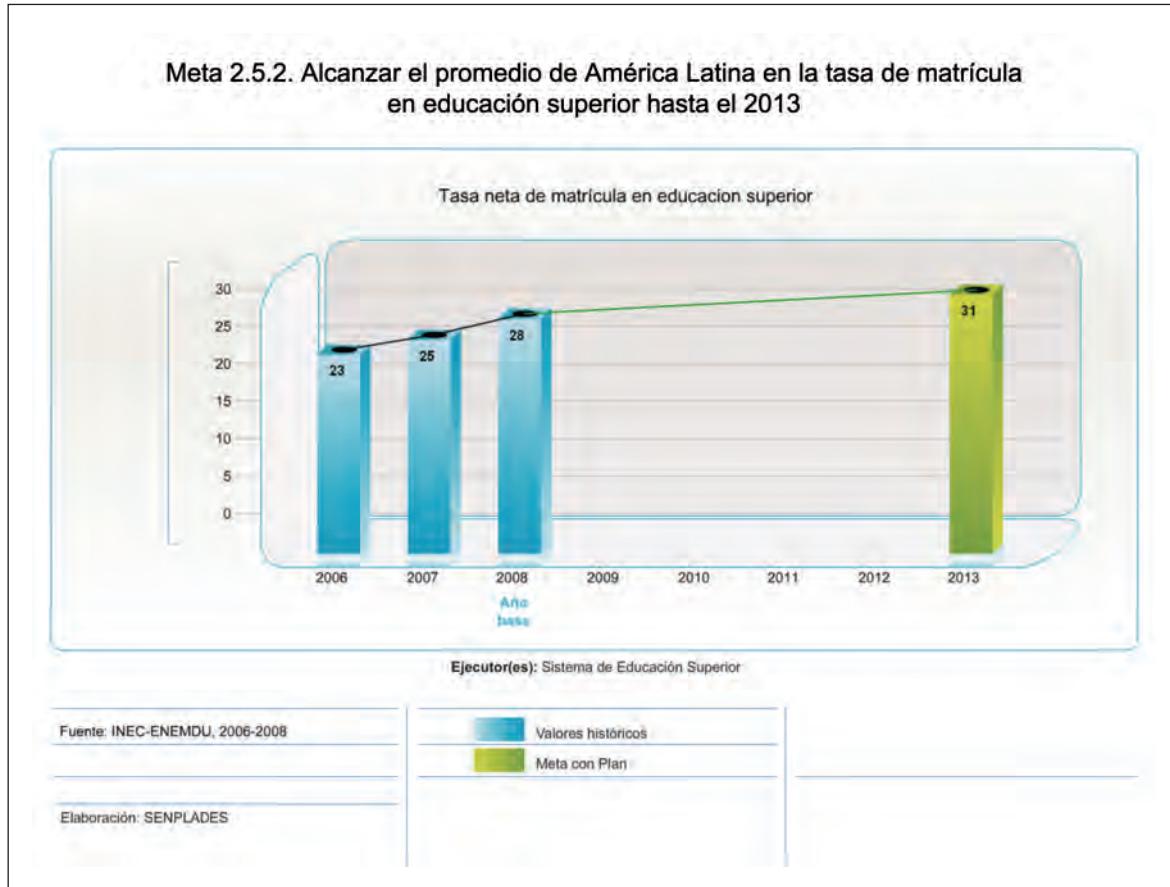
**Meta 2.2.7. Reducir al 10% el analfabetismo funcional hasta el 2013**



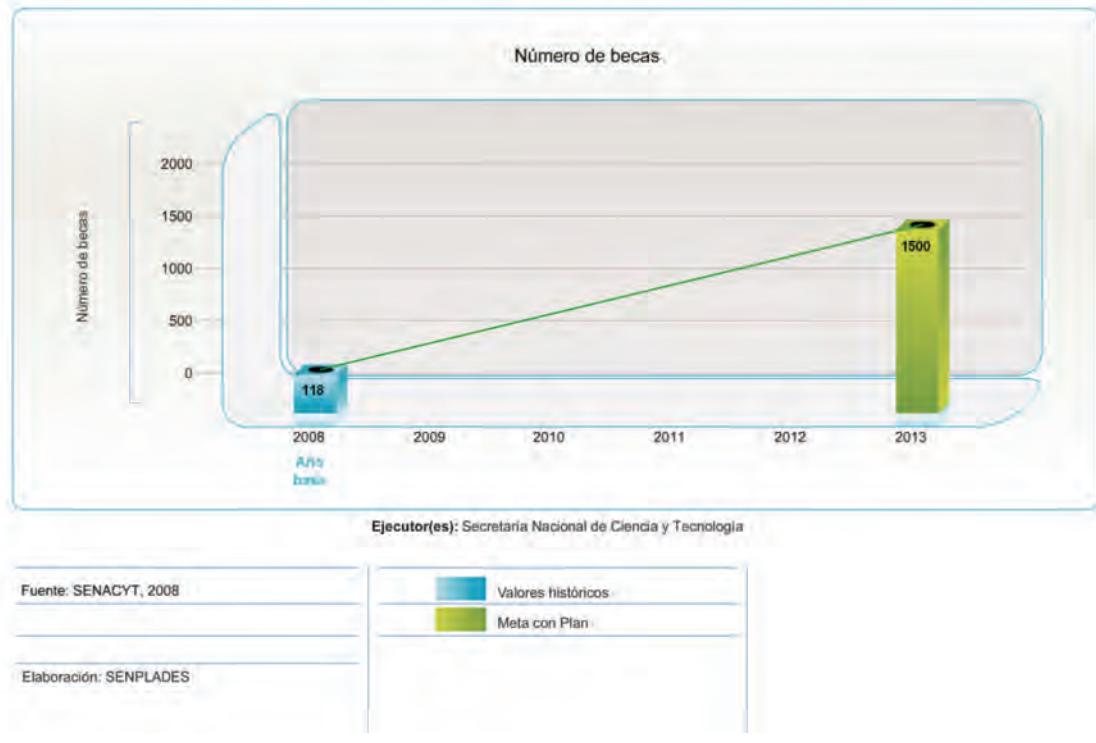
### Meta 2.5.1. Aumentar 969 investigadores dedicados a I+D+i hasta el 2013



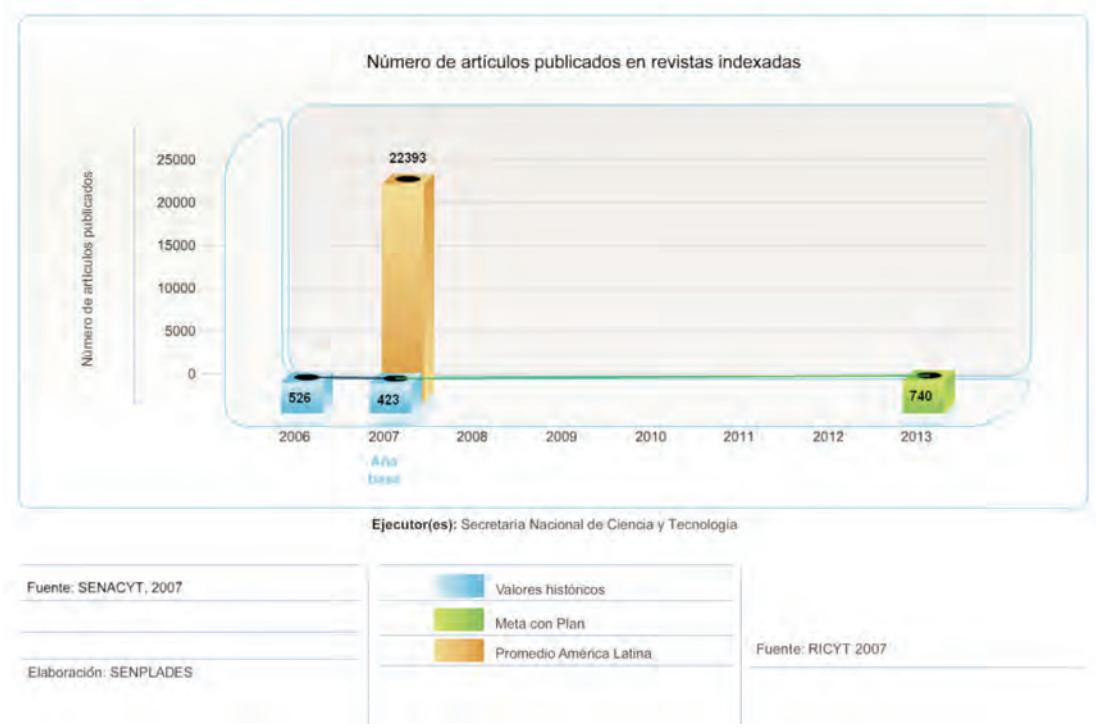
### Meta 2.5.2. Alcanzar el promedio de América Latina en la tasa de matrícula en educación superior hasta el 2013



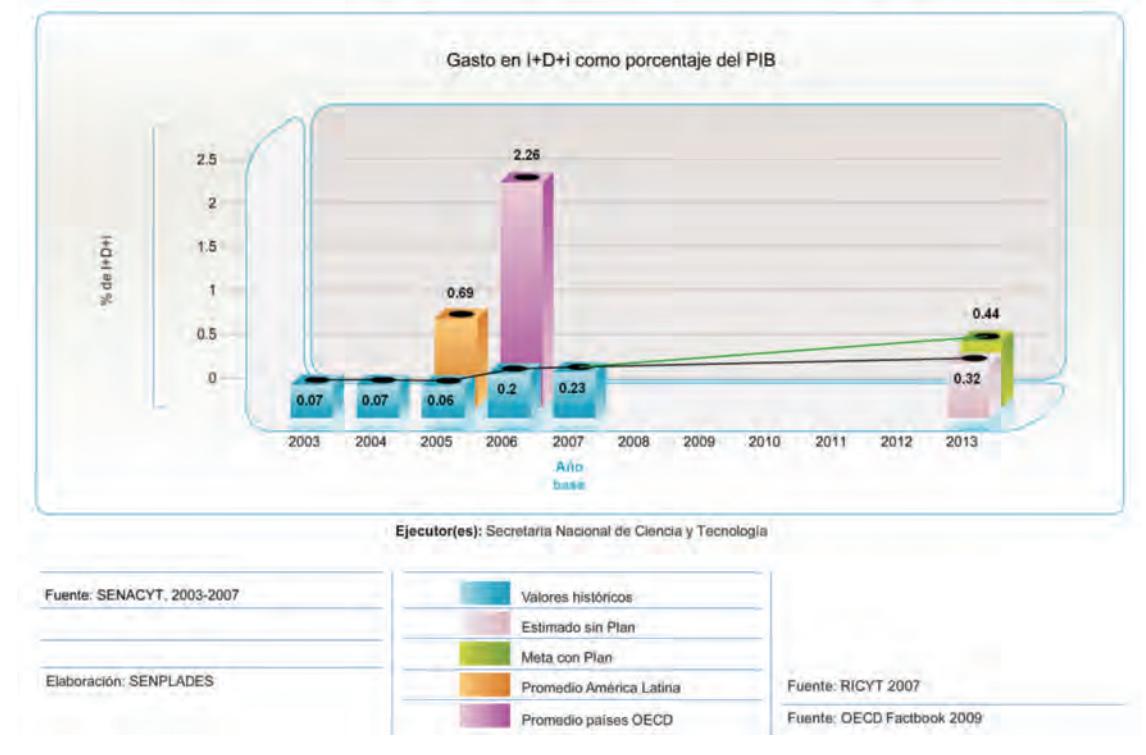
### Meta 2.5.3. Llegar a 1500 becas de cuarto nivel hasta el 2013



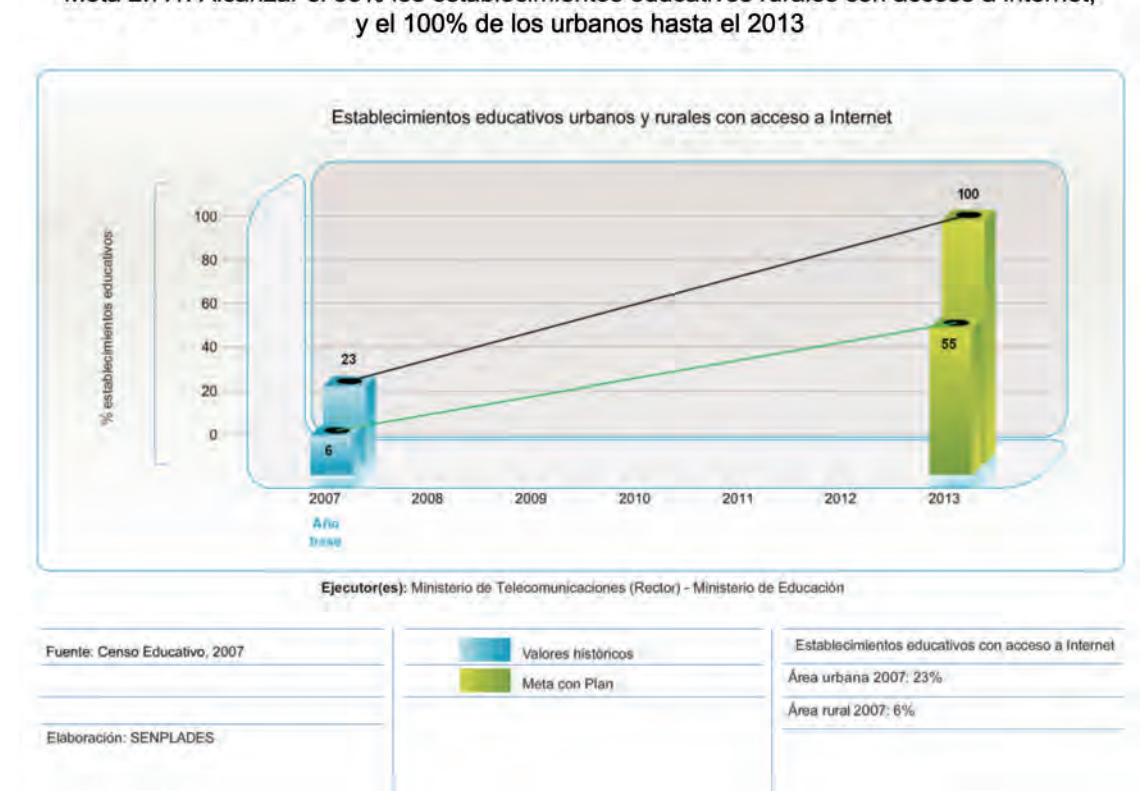
### Meta 2.6.1. Aumentar en 75% los artículos publicados en revistas indexadas hasta el 2013



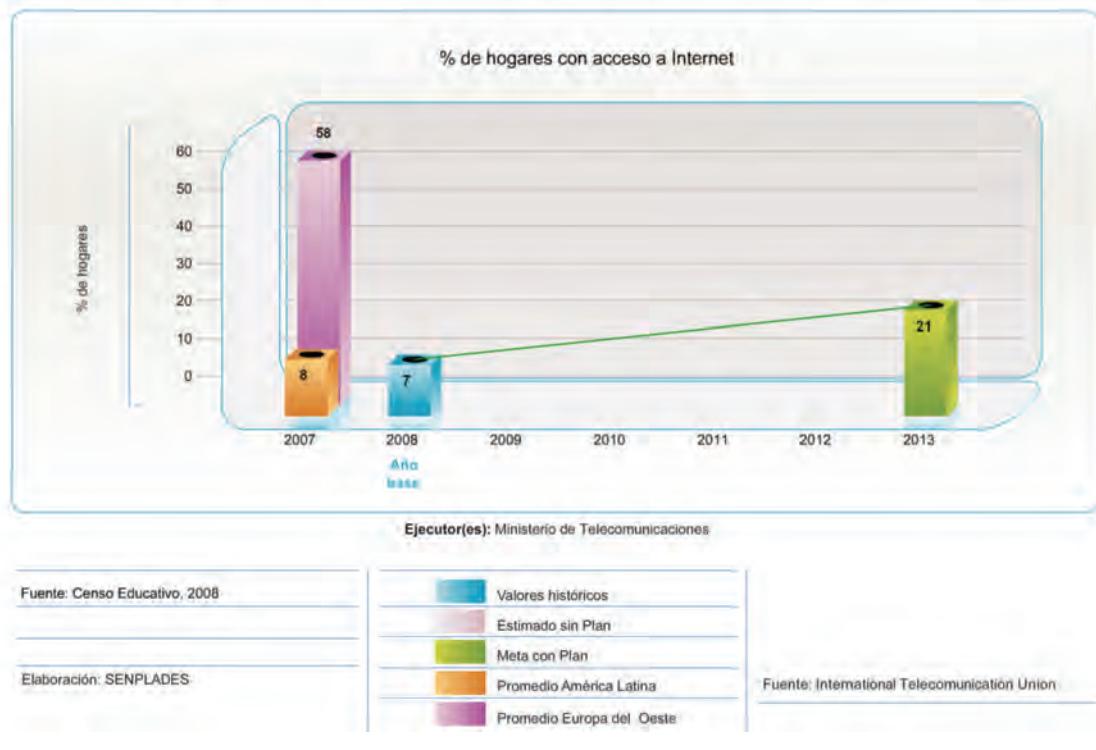
**Meta 2.6.2. Alcanzar el 0,44% de gasto en I+D+i como porcentaje del PIB hasta el 2013**



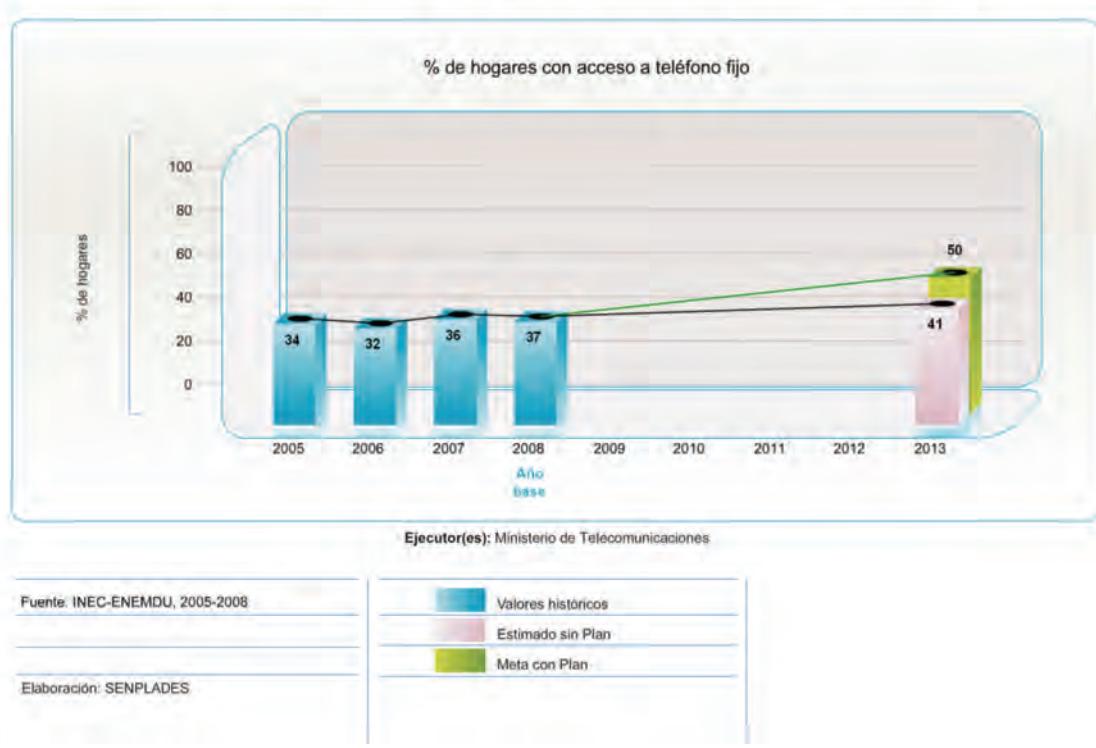
**Meta 2.7.1. Alcanzar el 55% los establecimientos educativos rurales con acceso a internet, y el 100% de los urbanos hasta el 2013**



### Meta 2.7.2. Triplicar el porcentaje de hogares con acceso a internet hasta el 2013



### Meta 2.7.3. Alcanzar el 50% de hogares con acceso a teléfono fijo hasta el 2013



**Meta 2.8.1. Alcanzar 45 participantes en las olimpiadas de 2012**



Fuente: Ministerio del Deporte

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Meta con Plan

Promedio América Latina

Número de participantes en olimpiadas

Latinoamérica 2008: 71 participantes

Fuente: Promedio Sudamericano

Comité Olímpico Nacional de cada país



## Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población

### 1. Fundamento

La calidad de vida alude directamente al Buen Vivir de las personas, pues se vincula con la creación de condiciones para satisfacer sus necesidades materiales, psicológicas, sociales y ecológicas. Dicho de otra manera, tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de los individuos y de las colectividades, en su afán por satisfacer sus necesidades y construir un proyecto de vida común.

El concepto de Buen Vivir integra factores asociados con el bienestar, la felicidad y la satisfacción individual y colectiva, que dependen de relaciones sociales y económicas solidarias, sustentables y respetuosas de los derechos de las personas y de la naturaleza, en el contexto de las culturas y sistemas de valores y en relación con expectativas, normas y demandas.

El neoliberalismo –en muchos casos a través de los organismos internacionales de cooperación– impuso modelos uniculturales de atención y prestación de servicios de bajo nivel de acceso y poca calidad para los más pobres, que redujeron el conocimiento y el ámbito de acción de las políticas públicas. En la perspectiva de mirar

integralmente los determinantes que inciden en la calidad de vida de la población y, más aún, con el fin de evitar los restringidos efectos de las políticas neoliberales, se han diseñado políticas y acciones responsables, integrales e integradas, con la participación activa de las distintas poblaciones, desde los territorios. Este aspecto es esencial, pues persisten barreras y desigualdades inaceptables en la calidad de los servicios, en el consumo de bienes, y en la práctica de los valores esenciales para sobrellevar la vida en condiciones adecuadas, especialmente por parte de los sectores rurales, urbano-periféricos, indígenas y afroecuatorianos.

Este objetivo propone, por tanto, acciones públicas, con un enfoque intersectorial y de derechos, que se concretan a través de sistemas de protección y prestación de servicios integrales e integrados. En estos sistemas, los aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales se articulan con el objetivo de garantizar los derechos del Buen Vivir, con énfasis en los grupos de atención prioritaria, los pueblos y nacionalidades.

El mejoramiento de la calidad de vida es un proceso multidimensional y complejo, determinado por aspectos decisivos relacionados con la calidad ambiental, los derechos a la salud, educación,

alimentación, vivienda, ocio, recreación y deporte, participación social y política, trabajo, seguridad social, relaciones personales y familiares. Las condiciones de los entornos en los que se desarrollan el trabajo, la convivencia, el estudio y el descanso, y la calidad de los servicios e instituciones públicas, tienen incidencia directa en la calidad de vida, entendida como la justa y equitativa (re)distribución de la riqueza social.

No es posible experimentar avances decisivos y radicales para revertir el deterioro de las condiciones de vida, producto de décadas de políticas neoliberales, sin redistribuir el poder en favor de la ciudadanía y sin reconocer la importancia de su acción organizada en la gestión de todos los aspectos que inciden en la calidad de vida de la población. Esta perspectiva impone el desafío de construir un saber hacer nuevo, desde la interculturalidad, la diversidad y el equilibrio ecológico.

## 2. Diagnóstico

El análisis de la calidad de vida en el país se ve seriamente limitado por la carencia de indicadores certeros y confiables, integrales, periódicos y con desagregación, que permitan estudiar sus determinantes, su impacto diferencial y las brechas de inequidad social, de género, generacional, étnica y territorial. Los sistemas de información sobre salud, servicios, vivienda, recreación y otras manifestaciones de la calidad de vida, son aún parciales, disgregados y con altos subregistros; por tanto,

insuficientes para el conocimiento de la realidad y la toma de decisiones públicas.

Como una aproximación a la determinación de los niveles de calidad de vida de la población, buscamos indicadores que den cuenta de dimensiones tanto objetivas (satisfacción de necesidades básicas de manera directa), como indicadores aproximados de las condiciones subjetivas del Buen Vivir. Calculado en base a datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (urbana y rural; INEC, 2007), el índice de la felicidad en 2007 mostró que el 30,86% de la población ecuatoriana se sintió «muy feliz» con su vida, mientras el 3,9% de la población se siente «muy infeliz» y el 14,65%, «infeliz» (Ramírez R., 2007). Los aspectos relacionados con la esfera personal, familiar (estado civil, relaciones sociales) y pública-comunitaria (participación), así como con la salud, son mejor valorados por la población, mientras la educación y el trabajo producen menos satisfacción, según las respuestas de la encuesta. En general, las personas tienden a valorar más las variables relacionadas con las necesidades básicas que las variables indirectas (como el ingreso).

Uno de los más certeros indicadores de deficiencias en la calidad de vivienda es el hacinamiento (más de tres personas por dormitorio). Este indicador afecta en 2008, a casi 18% de los hogares a nivel nacional, mejorando la situación respecto a 2006; sin embargo, en el área rural aún la proporción es casi 10 puntos porcentuales más alta que en el área urbana.

**Cuadro 7.3.1: Proporción de hogares que viven en hacinamiento  
(Por área)**

Área	2006	2007	2008
Urbana	19,5	20,9	18,0
Rural	30,8	34,0	29,6
Nacional	<b>23,1</b>	<b>25,0</b>	<b>21,7</b>

Fuente: INEC, ENEMDU 2006-2008.

Elaboración: SENPLADES.

El acceso de los hogares al agua potable para el consumo humano, y a un sistema de eliminación de desechos incide en forma directa en la salud de sus habitantes, y en impacto sobre el ecosistema circundante a la vivienda. Expresa también la acción pública para mejorar la calidad del hábitat en zonas urbanas y rurales. La cobertura de la red pública de agua potable, dentro o fuera de la vivienda, asciende a 71.7% en 2008, con crecimiento ligero desde 68.9% en 2006 a 71,7% en 2007 (INEC, ENEMDU, 2006-2008).

La mayor parte de viviendas del país reporta algún sistema de disposición de excretas. Esta tasa nacional pasó de 86,9% en 2006, a 87,4% en 2007 y 89,2% en 2008 (ENEMDU), con claras diferencias entre el área urbana (con tasas de alrededor del 97% en los tres años) y el área rural (con una tasa que de 65,5%, en los años 2006 y 2007 sube a 72,4% en 2008).

En la disponibilidad de servicios básicos, la carencia es casi 4 veces mayor en la zona rural frente a la urbana. Esta situación de déficit se presenta con mayor intensidad en los hogares de la Amazonía (35.5%) y la Costa (34.3%) que en la Sierra (24.5%). A nivel provincial, los déficit cualitativos más altos se ubican en Los Ríos, Bolívar y Manabí (más de 88% de hogares), y los menores en Azuay y Pichincha (56 - 58%; ECV, 2006).

La calidad de los asentamientos humanos incluye un emplazamiento adecuado, con buenos accesos al sitio de trabajo y a un costo razonable. En el 44,2% de hogares del país la vía de acceso es empedrada, lastrada, de tierra u otros que no prestan las facilidades para el desplazamiento, situación más notoria en la Amazonía, donde afecta a más del 70% de hogares (ECV, 2006)

Por otro lado, poco más de uno de cada tres hogares del país carece de vivienda propia (INEC, 2007), (65,7% en 2006 según la ECV). A este

déficit cuantitativo, se añade una proporción de viviendas propias que muestran mala calidad (46,9% en 2006, según la ECV), llegando incluso a déficit crítico no susceptible de reparación, en al menos el 16,8% en 2006 (ECV). Las condiciones de habitabilidad de las viviendas se definen convencionalmente en tres dimensiones: materialidad<sup>42</sup>, espacio y servicios<sup>43</sup>.

En cuanto a la recolección de basura domiciliaria, el 73% de viviendas del país disponía de los servicios de carro recolector, camión o carretilla; promedio que esconde evidentes diferencias entre áreas urbanas y rurales (95% y 29% respectivamente) y por niveles de pobreza (43% en el sector más pobre y 94% en el más rico). Únicamente las provincias de Pichincha, Guayas y El Oro tienen coberturas superiores al 80%, mientras la mayor parte de provincias presentan tasas de entre el 50% y el 75%; pero Loja, Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar, menos del 50% (ECV, 2006).

No se dispone de datos para valorar la relación de la vivienda con los ecosistemas circundantes y su adecuación a la diversidad de culturas. Tampoco se cuenta con información sobre las condiciones de los espacios laborales, educativos o domésticos.

Uno de los determinantes fundamentales de la salud es la disponibilidad de alimentos sanos, culturalmente adecuados, cuyo déficit, cualitativo o cuantitativo, impacta de manera directa en la presencia de enfermedad. El acceso deficiente a alimentación adecuada es especialmente pernicioso en la gestación y primera infancia, de manera que la principal causa de muerte en menores de 1 año, de acuerdo a las estadísticas vitales de 2007, es el crecimiento fetal lento (asociado directamente a mala nutrición durante el embarazo) que ocasionó el 14% de las muertes totales en este grupo de edad (INEC, 2007).

<sup>42</sup> La ECV incluye el techo (palma, paja, hoja, madera, lona y plástico) y otras formas de piso (cemento, ladrillo, tabla, tablón no tratado, caña, tierra, pambil, piedra); parámetros más exigentes que la NBI, y que pueden sesgar culturalmente el indicador.

<sup>43</sup> La ECV considera como servicios no deficitarios el servicio de luz provisto por empresa, agua de red, pila o llave pública; y disposición de excretas por alcantarillado o pozo séptico.

**Cuadro 7.3.2: Principales causas de mortalidad infantil. Ecuador 2007.**  
 (Lista internacional detallada CIE-10)

Nº	Código CIE 10	Causas de Mortalidad Infantil	Sexo		Total Casos	Tasa x 1000 nacidos vivos	%
			Hombres	Mujeres			
1º		Total de Defunciones de menores de 1 año	2.027	1.502	3.529	18,1	100,0
1º	P07	Trastornos relacionados con duración corta gestación con bajo peso al nacer, no clasificados en otra parte	268	227	495	2,5	14,0
2º	J18	Neumonía, organismo no especificado	161	147	308	1,6	8,7
3º	P35	Sepsis Bacteriana recién nacido	140	92	232	1,2	6,6
4º	P22	Dificultad Respiratoria del recién nacido	95	62	157	0,8	4,4
5º	Q24	Otras malformaciones congénitas del corazón	76	60	136	0,7	3,9
6º	P39	Otras infecciones específicas del período perinatal	70	52	122	0,6	3,5
7º	P23	Neumonía Congénita	66	48	114	0,6	3,2
8º	P20	Hipoxia Intrauterina	65	38	103	0,5	2,9
9º	P24	Síndromes de aspiración neonatal	50	35	85	0,4	2,4
10º	Q89	Otras malformaciones congénitas no clasificadas en otra parte	50	35	85	0,4	2,4
11º	A09	Diarrea y Gastroenteritis de presunto origen infeccioso	45	38	83	0,4	2,4
12º	P21	Asfixia del nacimiento	50	20	70	0,4	2,0
13º	J20	Bronquitis aguda	28	28	56	0,3	1,6
14º	Q22	Malformaciones congénitas de las válvulas pulmonares y tricúspide	29	19	48	0,2	1,4
15º	I42	Cardiomiopatía	20	20	40	0,2	1,1
RD0-R99 Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio. No clasifica en otra parte			201	150	351	1,8	9,9
Las demás causas de mortalidad infantil			613	431	1.044	-	29,6
<b>Total de nacidos vivos</b>		<b>195051</b>					

Fuente: INEC, Estadísticas Vitales-. Nacimientos y Defunciones. 2007.

Elaboración:

1) Tasa por 1000 nacidos vivos ocurridos y registrados en el año 2007.

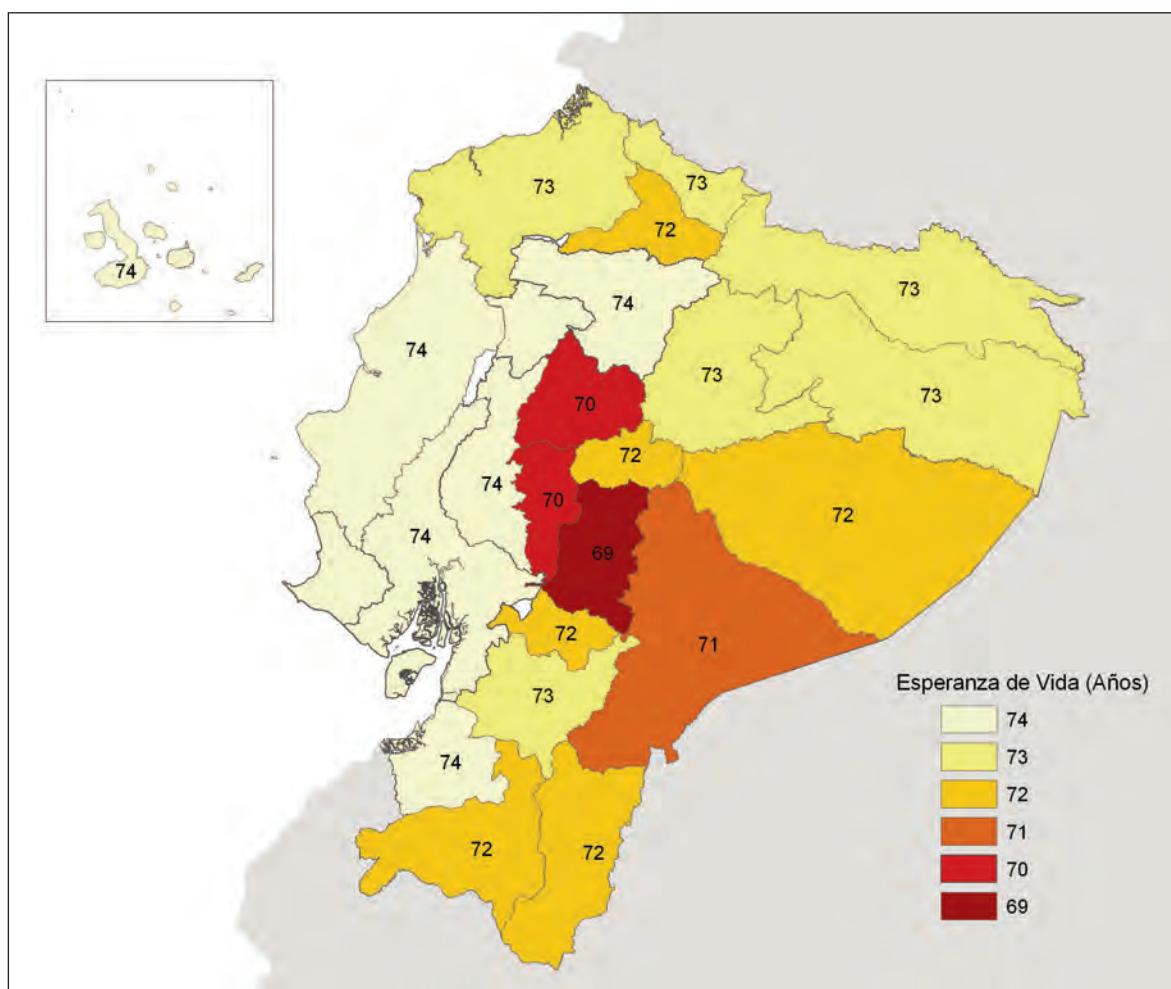
2) El dato se refiere a los nacimientos ocurridos y registrados en el año 2007.

Una estrategia de las familias ante la crisis es reducir la calidad y cantidad de la canasta alimenticia. Los patrones de consumo de alimentos están determinados culturalmente, pero también están influenciados por la avalancha publicitaria del mercado y la facilidad del acceso a alimentos de bajo poder nutricional y negativo impacto sobre la salud. En tal sentido, los problemas crecientes de sobrepeso y trastornos alimenticios en todos los niveles poblacionales, aún en hogares rurales y pobres, vienen a complejizar el cuadro de malnutrición. La morbilidad asociada a malas condiciones

de preparación y manipulación de los alimentos, la disponibilidad de agua segura y facilidades para la higiene, como la diarrea y la gastroenteritis de origen infeccioso, están entre la segunda y tercera causa de muerte en los niños menores de 5 años.

Los cambios en la estructura social, aunados a las acciones de prevención y promoción de la salud, dejan una huella epidemiológica en el mediano y largo plazo, en las tasas de mortalidad general (todas las edades) e infantil, que han incidido en el incremento de la esperanza de vida.

**Mapa 7.3.1: Esperanza de vida por provincias**



**Nota:** La información disponible es previa a la provincialización de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas.

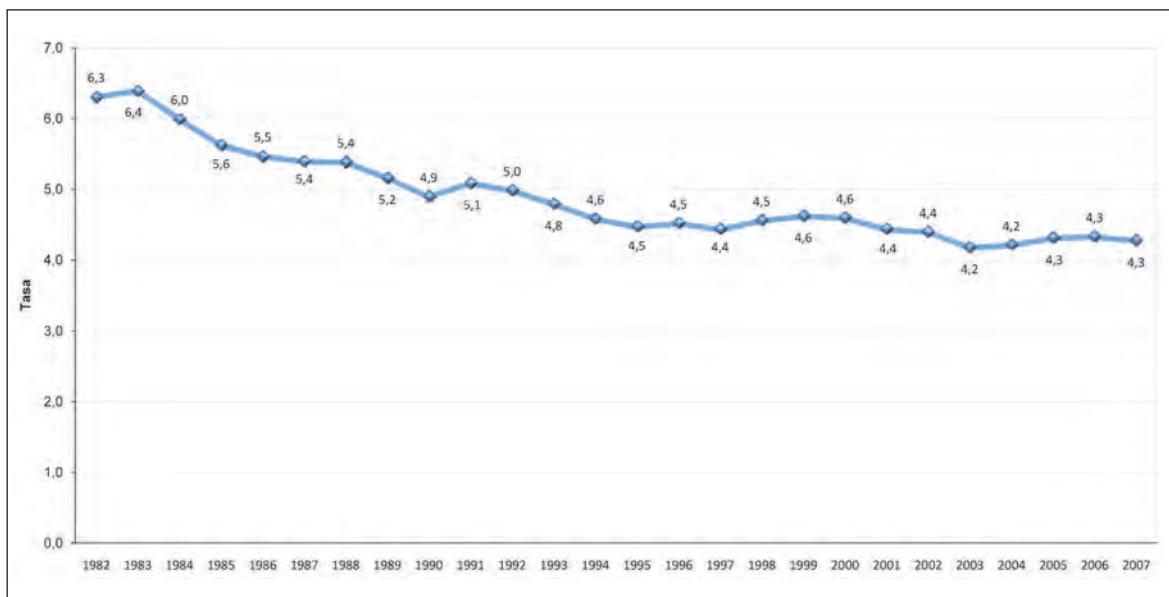
**Fuente:** INEC.

**Elaboración:** SENPLADES.

La tasa de mortalidad general a nivel país, mostró una tendencia a la baja en todo el período 1982-2007, si bien en la década de 1990 el decrecimiento

es más lento, con tasas de 4,8 en el año 1993, a 4,3 en el 2007; y también es mayor en el área rural (5,02) que en el área urbana.

**Gráfico 7.3.1: Tasa de mortalidad general**



Fuente: INEC, Estadísticas Vitales 1982-2007.

Elaboración: SENPLADES.

Por tipo de causa observamos una mayor proporción de muertes transmisibles, reproductivas y de la nutrición en el área rural, así como los accidentes y las muertes por causa violenta.

Estas tasas son indicadores de la eficacia de las acciones de promoción y prevención de la salud, educación sanitaria y detección oportuna por parte del servicio de salud.

**Cuadro 7.3.3: Tasas de mortalidad por causas definidas 2007**

Área	% de muertes por tipo de causa			Número Muertes*
	Transmisibles, reproductivas y de la nutrición	No transmisibles y crónico-degenerativas	Accidentes y violencia	
Urbana	16,8	67,2	14,7	42.236
Rural	18,0	63,8	18,2	9.690
Total	17,0	67,6	15,3	51.926

Fuente: INEC. Estadísticas Vitales, 2007.

Elaboración: SENPLADES.

\* Se excluye del cálculo las muertes por signos y síntomas mal definidos.

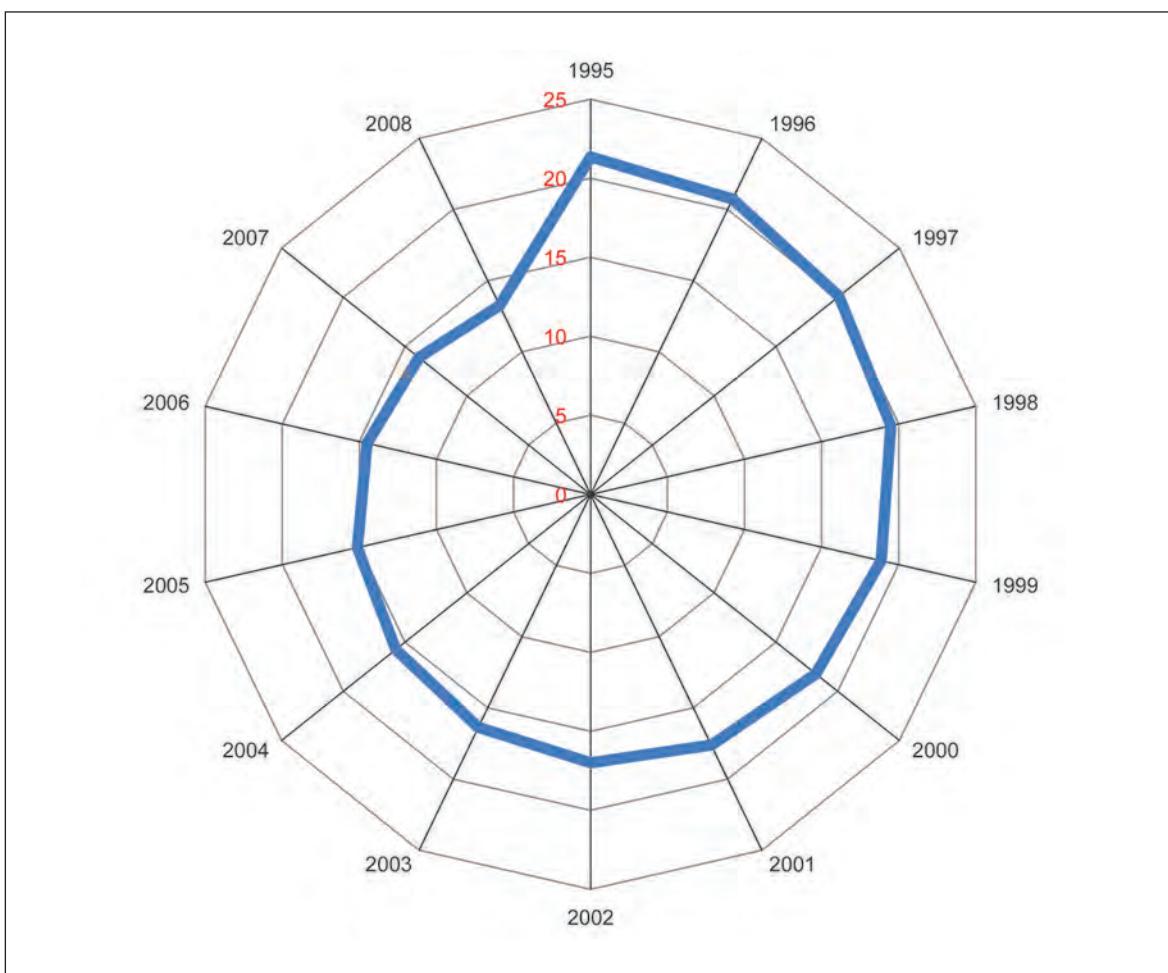
Asimismo, las causas de muerte en el caso de mujeres y hombres son diferenciadas. Mientras las muertes por causas violentas y accidentes de tránsito ocupan los dos primeros lugares en el caso de los hombres, en el de las mujeres no aparecen entre las diez primeras causas de muerte.

Cabe señalar, que la presencia de muertes por causas crónico-degenerativas progresivamente ha ido en aumento en los últimos años, mientras que han disminuido las muertes por causas transmisibles, marcando claramente un momento de plena transición epidemiológica.

Las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna han sufrido un evidente descenso en los últimos años. La tasa de mortalidad infantil

baja de 21,3 en 1995 a 18,2 en el año 2000, y finalmente a 13,9 muertes por 1000 nacidos vivos en el 2007.

**Gráfico 7.3.2: Tasa de mortalidad infantil**



**Fuente:** INEC, Estadísticas Vitales 1995-2008; actualización SENPLADES.

**Elaboración:** SENPLADES.

Por su parte la mortalidad materna cuyo pico alcanzó una tasa promedio nacional de 151,4 muertes por 100.000 nacidos vivos en 1985, desciende a 117,2 muertes por 100.000 nacidos vivos en 1990, a 78,3 en el año 2000, y baja hasta 48,5 por 100.000 nacidos vivos en 2006.

Sin embargo, estas tasas muestran aún disparidades evidentes territorialmente. Las provincias con

alta tasa de mortalidad infantil y materna por encima del promedio nacional, se caracterizan por tener altos niveles de pobreza, mayor ruralidad y deficiencias en servicios básicos. Provincias como Chimborazo, Cotopaxi, Cañar, Sucumbíos y Bolívar, presentan valores sensiblemente mayores al total nacional. Por regiones, la Sierra y la Amazonía tienen valores más altos que el promedio nacional (Cuadro 7.3.4).

**Cuadro 7.3.4: Tasas de mortalidad infantil (menores de un año)  
y mortalidad por causas maternas (por 100 mil nacidos vivos)**  
1990, 2000, 2003, 2004 y 2007

Regiones y Provincias	1990		2000		2003		2004		2007 **	
	Infantil*	Materna	Infantil	Materna	Infantil	Materna	Infantil	Materna	Infantil	Materna
<b>Región Sierra:</b>	36,9	132,5	22,7	110,2	17,7	66,4	17,6	75,2	18,8	103,6
Carchi	37,1	147,6	28,3	91,1	14,9	99,6	14,5	-	29,1	-
Imbabura	42,5	77,9	18,6	193,6	13,1	69,9	12,8	59,8	11,7	118,8
Pichincha	32,7	114,4	25,3	90,5	20,5	39,2	20,8	74,5	21,0	85,0
Cotopaxi	55,6	137,4	30,9	81,8	22,9	82,2	20,0	119,8	19,8	179,9
Tungurahua	41,8	113,6	23,1	67,6	16,4	51,4	15,8	21,6	17,1	83,6
Bolívar	32,5	143,7	13,3	180,8	15,1	84,1	13,3	90,5	18,0	32,6
Chimborazo	46,3	153,2	26,5	121,6	21,8	131,0	19,3	118,0	22,8	175,8
Cañar	32,8	150,0	13,5	130,4	9,5	139,3	10,0	111,5	15,6	132,8
Azuay	36,4	117,6	17,0	128,6	11,3	68,1	11,8	51,5	13,0	79,2
Loja	22,1	233,9	14,2	131,0	10,6	87,4	14,5	87,5	15,0	139,4
<b>Región Costa:</b>	24,0	100,8	15,5	53,9	13,6	33,7	14,0	24,3	17,9	69,7
EsmERALDAS	27,0	112,1	12,8	137,7	12,7	167,8	8,1	41,4	13,5	172,9
Manabí	15,7	122,0	9,0	46,1	8,2	22,8	7,4	15,8	10,6	75,9
Los Ríos	36,4	131,1	21,2	58,6	16,1	39,9	18,2	37,7	21,3	81,8
Guayas	26,0	78,0	18,1	45,1	15,6	14,0	17,1	19,5	21,8	60,9
El Oro	19,0	110,1	13,2	39,8	12,2	51,8	11,6	42,9	10,3	14,1
<b>Región Amazónica:</b>	25,2	128,4	12,9	54,2	9,2	104,0	11,6	56,9	13,5	153,6
Sucumbíos	20,5	227,4	13,8	58,8	7,6	66,0	11,2	131,3	8,0	150,2
Orellana			12,8	73,3	14,1	124,1	18,3	40,8	17,0	113,3
Napo	27,2	25,2	11,5	-	5,5	117,1	6,8	80,2	12,6	163,9
Pastaza	13,4	78,6	12,1	-	7,9	60,4	12,2	-	18,7	-
Morona Santiago	32,7	107,8	13,6	84,8	11,3	72,9	11,6	-	14,7	176,7
Zamora Chinchipe	23,8	268,9	13,3	88,8	8,4	198,4	9,2	54,2	12,0	321,3
<b>Región Insular:</b>	19,3	-	6,5	-	2,2	221,2	2,4	0,0	12,1	-
Galápagos	19,3	-	6,5	-	2,2	221,2	2,4	0,0	0,0	-
<b>Total país</b>	<b>30,3</b>	<b>117,2</b>	<b>18,5</b>	<b>78,3</b>	<b>15,2</b>	<b>53,1</b>	<b>15,5</b>	<b>50,7</b>	<b>18,1</b>	<b>90,2</b>

\* Corregidas por inscripciones tardías.

\*\* 2007 no corregida por inscripciones tardías del siguiente año.

Fuente: INEC. Estadísticas vitales: nacimientos y defunciones. Años 1990 – 2007.

Elaboración: SENPLADES.

La mortalidad materna, y la morbilidad asociada a sus determinantes, constituyen graves problemas de salud pública que revelan algunas de las más profundas inequidades en las condiciones y calidad de vida de la población. Reflejan el estado de salud de las mujeres en edad reproductiva, de su acceso a los servicios de salud y de la calidad de la atención que reciben, en particular en el período de embarazo, durante el parto y dentro de las primeras horas del posparto. Entre los factores que más se asocian con la mortalidad materna están el lugar de atención del parto, el personal que atiende el mismo, la oportunidad, el lugar y personal que atiende las complicaciones y el control posparto.

De acuerdo al Perfil del Sistema de Salud del Ecuador, sólo el 36,2% (44,4% en el área urbana y 26,4% en el área rural) de las mujeres recibió al menos un control posparto. Varias son las provincias y regiones en que son extremadamente altos los porcentajes de madres que no reciben ni un control durante el posparto. Imbabura, Cotopaxi, Bolívar, Azuay y Los Ríos superan el 75%. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil, provincias como Bolívar, Cotopaxi, Imbabura, Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, Esmeraldas y la región Amazónica presentan por-

centajes de atención institucional del parto sensiblemente menores al porcentaje nacional.

En el año 2004 la cobertura poblacional con al menos un control prenatal fue apenas del 84,2%, valor que es sensiblemente menor en el sector rural (76,4%). En el mismo año apenas el 57,5% de mujeres embarazadas logra acercarse a la norma mínima y óptima definida por el Ministerio de Salud Pública de 5 o más controles. El 26,2% recibió apenas entre 1 a 4 controles prenatales.

En torno a la atención del embarazo y del parto, se observa la falta de un enfoque intercultural pleno, que integre de manera respetuosa y complementaria los conocimientos y prácticas de culturas diversas. Un indicador indirecto de esto es la alta incidencia de parto domiciliario y con parteras entre la población indígena.

El embarazo en adolescentes, debido a las graves implicaciones psicológicas y sociales que tiene para la vida de los padres y de los hijos, en el presente y en el futuro, ha concitado la atención de la salud pública, al observar el incremento de casos. Para el año 2003, el 18,4% del total de partos de nacidos vivos fueron en madres adolescentes entre los 15 y 19 años, proporción que se mantiene en 2008.

**Cuadro 7.3.5: Distribución de nacidos vivos por edad materna, Ecuador (2003, 2008).**

<b>Edad de la madre</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>
15-19	18,4%	18,8%
20-24	29,8%	30,0%
25-29	23,5%	23,4%
30-34	15,7%	15,4%
35-39	8,7%	8,5%
40-44	3,3%	3,3%
45-49	0,6%	0,6%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** INEC. Estadísticas Vitales, 2003, 2008.

**Elaboración:** SENPLADES.

La morbilidad prevalente en el año 2006 viene representada por las infecciones respiratorias agudas, las enfermedades diarreicas e intoxicación alimentaria, asociadas al déficit de infraestructura sanitaria básica, carencias e inocuidad alimentaria; también observamos los accidentes domésticos, accidentes terrestres, violencia, mal-

trato y depresión, relacionados con la falta de espacios o ambientes y estilos de vida saludables. Las enfermedades crónicas también se hacen presentes en este grupo, representadas por la hipertensión arterial y la diabetes, ocupando el tercer y quinto lugar en número de casos, respectivamente, a nivel nacional.

**Cuadro 7.3.6: Número de casos de las principales causas de morbilidad, según enfermedades de notificación obligatoria, 2006**

Causa	Sierra	Costa	Amazonía	Insular	Total país
Infección respiratoria aguda	571.306	738.238	113.969	1.671	1'425.184
Enfermedades diarreicas	178.474	228.728	43.171	590	450.963
Hipertensión arterial	19.088	30.616	2.136	70	51.910
Accidentes domésticos	10.349	11.389	692	0	22.430
Diabetes	7.055	10.341	1.005	5	18.406
Accidentes terrestres	7.666	5.357	160	3	13.186
Intoxicación alimentaria	3.397	5.070	369	65	8.901
Plasmodium vivax	608	4.870	2.335	0	7.813
Violencia y maltrato	5.537	1.641	583	10	7.771
Depresión	4.216	2.461	502	0	7.179

Fuente: MSP – Epidemiología. Indicadores básicos de salud.

Elaboración: SENPLADES.

En el mismo año, las principales causas por las que la población acudió a las unidades hospitalarias fueron la diarrea y la gastroenteritis de presunto origen infeccioso, con una tasa 25,6 por cada 10.000 habitantes, seguida del aborto no especificado con una tasa de 19,2 por cada 10.000 habitantes y la neumonía inespecífica, con una tasa de 18,2 por cada 10.000 habitantes.

Todas ellas marcan incremento en relación al 2005, excepto el aborto, de acuerdo al perfil del sistema de salud del Ecuador.

Es preciso llamar la atención sobre el comportamiento epidemiológico de procesos que, como el VIH/SIDA y la malaria, han sido asociados con las condiciones de vida.

**Cuadro 7.3.7: Número y porcentajes de casos notificados de VIH/SIDA**

Provincia	2002-2004		2005-2007	
	Nº casos	%	Nº casos	%
Azuay	66	2,4%	81	1,4%
Bolívar	6	0,2%	3	0,1%
Carchi	5	0,2%	7	0,1%
Cañar	16	0,6%	36	0,6%
Chimborazo	13	0,5%	27	0,5%
Cotopaxi	15	0,5%	20	0,3%
El Oro	202	7,3%	283	4,9%
EsmERALDAS	77	2,8%	132	2,3%
Galápagos	9	0,3%	2	0,0%
Guayas	1602	57,8%	3290	57,2%
Imbabura	21	0,8%	23	0,4%
Loja	13	0,5%	52	0,9%
Los Ríos	36	1,3%	135	2,3%
Manabí	161	5,8%	470	8,2%
Morona	1	0,0%	11	0,2%
Napo	2	0,1%	7	0,1%
Pastaza	0	0,0%	4	0,1%
Pichincha	489	17,7%	1062	18,5%
Sucumbíos	16	0,6%	31	0,5%
Tungurahua	13	0,5%	44	0,8%
Zamora	1	0,0%	5	0,1%
Orellana	6	0,2%	24	0,4%
<b>País</b>	<b>2770</b>	<b>100,0%</b>	<b>5749</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** MSP. Programa Nacional de Prevención y Control de ITS-VIH/SIDA.

**Elaboración:** SENPLADES.

Las tasas de infectados por VIH-SIDA muestran tendencias crecientes: en el período 1990–2005 pasó de 0,9 a 10,6 por cada cien mil habitantes. El total de casos notificados pasa de 2.764 en el período 2002-2004 a 5.736 en el período 2005-2007. Conforme las autoridades de salud, ha disminuido el subregistro en los últimos años,

contribuyendo al incremento de la tasa. Este problema, en los primeros años del período indicado afectó en proporción de hasta 6 a 1 a hombres frente a mujeres; pero en la actualidad, la tasa es muy similar en ambos sexos, lo cual implica que el incremento de casos es mayor entre las mujeres en los últimos años.

La malaria, que se asocia a la vulnerabilidad del sistema de salud del país, mantiene una tendencia decreciente con una distribución irregular, asociada a las variaciones climatológicas con ocurrencia en áreas geográficas pertenecientes a zonas tropicales y subtropicales; es evidente en las áreas rurales, urbano-periféricas y donde las coberturas con infraestructura sanitaria son insuficientes, con características socioeconómicas precarias con

condiciones y calidad de vida deficientes. Las provincias más afectadas son las de la Amazonía, Los Ríos y Esmeraldas, con tasas que superan el promedio nacional. Cabe señalar, sin embargo, que en el último período de fuerte incidencia del Fenómeno de El Niño (2007-2008) la mejor prevención realizada junto con la capacidad de respuesta mejorada del sistema de salud público determinó que el número de casos no se incremente, como en 1997-1998.

**Cuadro 7.3.8: Tasa de incidencia de paludismo por cien mil habitantes**

Provincia	1998	2002	2007
Azuay	0,0	0,2	0,0
Bolívar	11,1	295,7	6,1
Carchi	0,0	0,6	0,0
Cañar	45,6	266,7	16,8
Chimborazo	2,9	16,2	0,7
Cotopaxi	292,4	325,2	5,2
El Oro	1.436,8	478,2	88,2
Esmeraldas	2.610,2	5.924,6	259,3
Galápagos	0,0	0,0	0,0
Guayas	90,2	363,0	22,7
Imbabura	0,0	2,0	0,0
Loja	511,7	97,4	2,5
Los Ríos	443,7	2.434,5	104,6
Manabí	903,7	887,9	18,0
Morona	481,2	406,9	328,9
Napo	596,6	397,3	1.649,5
Pastaza	619,3	1.843,6	471,1
Pichincha	29,6	377,0	8,9
Sucumbíos	1.553,6	3.266,0	567,8
Tungurahua	0,0	0,0	0,0
Zamora	98,7	0,0	0,0
Orellana	0,0	2.786,9	764,6
<b>País</b>	<b>353,1</b>	<b>691,5</b>	<b>58,7</b>

Fuente: MSP. SNEM- Dirección Nacional de Epidemiología.

Elaboración: SENPLADES.

La tuberculosis es una enfermedad tratable que también refleja las situaciones socioeconómicas de la población de un país, así como las deficiencias

de un ambiente saludable. También se asocia a contaminantes laborales y malas condiciones del hábitat.

**Cuadro 7.3.9: Tasa de incidencia de tuberculosis por cien mil habitantes**

Provincia	2000	2003	2007
Azuay	62,5	13,9	8,4
Bolívar	48,5	23,8	26,1
Carchi	18,0	3,1	5,4
Cañar	139,6	34,1	23,5
Chimborazo	48,2	23,4	18,0
Cotopaxi	103,5	26,0	19,5
El Oro	138,6	48,2	38,8
EsmERALDAS	108,6	61,6	44,7
Galápagos	35,5	25,0	4,4
Guayas	68,5	76,9	52,6
Imbabura	25,8	14,0	12,6
Loja	82,3	23,7	15,7
Los Ríos	43,2	42,0	36,9
Manabí	23,6	16,1	12,4
Morona	32,1	36,3	19,8
Napo	312,1	125,7	51,0
Pastaza	183,6	92,2	44,9
Pichincha	28,8	21,3	13,7
Sucumbíos	187,3	122,5	58,1
Tungurahua	21,7	13,1	11,0
Zamora	113,3	36,6	28,1
Orellana	194,9	59,0	55,1
<b>País</b>	<b>60,8</b>	<b>41,4</b>	<b>28,9</b>

Fuente: MSP. Programa Nacional de Prevención y Control de Tuberculosis.

Elaboración: SENPLADES.

Los ambientes domésticos, requieren la atención de la política pública en tanto son ambientes propicios a contaminación y enfermedades hídricas, alimenticias, crónico-degenerativas, accidentes en niños, tercera edad y madres, esce-

narios de violencia doméstica e intrafamiliar, adicciones, etc. Algunos de estos problemas están asociados con el hacinamiento, la no disponibilidad de servicios básicos, la mala calidad del agua de consumo.

Un grave problema que atenta contra la calidad de vida de las mujeres en el ambiente doméstico es la violencia intrafamiliar. Una aproximación a

la situación se encuentra en los datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (INEC, 2004).

**Cuadro 7.3.10: Violencia de la pareja según tipo y área de residencia, 2004**

Área Residencia	Clasificación de la violencia de pareja			Nº de casos
	Verbal o Psicológica	Física	Sexual (violación)	
Urbana	42,0	32,1	12,3	4.025
Rural	38,5	29,2	10,2	3.192
<b>Total</b>	<b>40,7</b>	<b>31,0</b>	<b>11,5</b>	<b>7.217</b>

**Fuente:** CEPAR, ENDEMAIN 2004.

**Elaboración:** SENPLADES.

Muchos problemas de salud se resuelven en el ambiente doméstico, a través del cuidado materno, y tratando a su vez otro tipo de problemas para las mujeres, las personas que realizan trabajo doméstico y otros tipos de cuidado, que no están cubiertos por la seguridad social.

El sistema público de salud, si bien geográficamente distribuido en todo el territorio, aún se enfrenta al reto de su conformación e integración entre sistemas y entre niveles. Esta fragmentación limita la posibili-

dad de conocer en forma precisa el perfil epidemiológico real de la población, si bien se ha podido detectar tempranamente brotes y epidemias, el sistema en su conjunto ha tenido poco impacto en términos de mejoramiento de las condiciones de salud y de concienciación sobre derechos ciudadanos. Un sistema jerarquizado por nivel de atención o especialidad no permite el acceso real, oportuno y efectivo, para resolver muchos problemas que se producen y deben ser atendidos en los propios lugares, como son los espacios rurales y urbano-marginales.

### 3. Políticas y Lineamientos

#### Política 3.1. Promover prácticas de vida saludable en la población.

- a. Promover la organización comunitaria asociada a los procesos de promoción de la salud.
- b. Fortalecer los mecanismos de control de los contenidos utilitaristas y dañinos a la salud en medios masivos de comunicación.
- c. Diseñar y aplicar programas de información, educación y comunicación que promuevan entornos y hábitos de vida saludables.
- d. Implementar mecanismos efectivos de control de calidad e inocuidad de los productos de consumo humano, para disminuir posibles riesgos para la salud.
- e. Fortalecer las acciones de prevención de adicciones de sustancias estupefacientes y sicótropicas, alcoholismo y tabaquismo.
- f. Desarrollar, implementar y apoyar programas de fomento de la masificación de la actividad física según ciclos de vida, preferencias culturales, diferencias de género, condiciones de discapacidad, generacionales y étnicas.
- g. Coordinar acciones intersectoriales, con los diferentes niveles de gobierno y con participación comunitaria, para facilitar el acompañamiento profesional para el deporte y a la actividad física masiva.

- h. Realizar campañas y acciones como pausas activas para evitar el sedentarismo y prevenir sus consecuencias negativas para la salud, en espacios laborales, institucionales y domésticos, con apoyo de organizaciones sociales, laborales y la comunidad en general.
- i. Promover actividades de ocio activo de acuerdo a necesidades de género, etáreas y culturales.
- j. Impulsar el mejoramiento de condiciones organizativas, culturales y materiales que favorezcan un equilibrio en el uso del tiempo global dedicado a las actividades de producción económica, reproducción humana y social con sentido de corresponsabilidad y reciprocidad de género y generacional.

### **Política 3.2. Fortalecer la prevención, el control y la vigilancia de la enfermedad, y el desarrollo de capacidades para describir, prevenir y controlar la morbilidad.**

- a. Fortalecer la vigilancia epidemiológica de base comunitaria e intervención inmediata, especialmente ante eventos que causen morbilidad y mortalidad evitable y/o que sean de notificación obligatoria.
- b. Articular a la comunidad en el sistema de vigilancia de modo que la información sea generada, procesada y analizada en la comunidad.
- c. Fortalecer la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades crónico degenerativas y de las enfermedades transmisibles prioritarias y desatendidas.
- d. Diseñar e implementar sistemas de prevención y atención integrales en concordancia con el conocimiento epidemiológico y con enfoque de determinantes de salud.
- e. Fortalecer las acciones de promoción de la salud mental, especialmente para prevenir comportamientos violentos.

### **Política 3.3. Garantizar la atención integral de salud por ciclos de vida, oportuna y sin costo para las y los usuarios, con calidad, calidez y equidad.**

- a. Articular los diferentes servicios de la red pública de salud en un sistema único, coordinado e integrado y por niveles de atención.
- b. Fortalecer la rectoría de la autoridad sanitaria sobre la red complementaria de atención, incluyendo la privada, social y comunitaria.
- c. Promover la producción de medicamentos esenciales genéricos de calidad a nivel nacional y de la región, procurando el acceso a medios diagnósticos esenciales de calidad.
- d. Mejorar la calidad de las prestaciones de salud, contingencias de enfermedad, maternidad y riesgos del trabajo.
- e. Promover procesos de formación continua del personal de salud, a fin de proveer servicios amigables, solidarios y de respeto a los derechos y a los principios culturales y bioéticos, de acuerdo a las necesidades en los territorios y su perfil epidemiológico.
- f. Generar y aplicar mecanismos de control de calidad de la atención y de la terapéutica en las prestaciones en los servicios de la red pública y complementaria, a través de protocolos de calidad, licenciamiento de unidades, participación ciudadana y veeduría social.
- g. Impulsar la investigación en salud, el desarrollo de procesos terapéuticos y la incorporación de conocimientos alternativos.

### **Política 3.4. Brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural.**

- a. Ofrecer protección y prevención especializada para la salud de niñas, niños y adolescentes.
- b. Mejorar la atención a personas con discapacidades proporcionándoles tratamiento, rehabilitación, medicamentos, insumos médicos, ayudas técnicas y centros de acogida para personas con discapacidades severas y profundas, con énfasis en aquellas en condiciones de extrema pobreza.
- c. Promover acciones de atención integral a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, así como a las personas víctimas de violencia.
- d. Ejecutar acciones de atención integral a problemas de salud mental y afectiva
- e. Impulsar acciones tendientes a la mejora de la salud de las personas de la tercera edad
- f. Promover los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, difundiendo el derecho a la salud, al disfrute de su sexualidad y fortaleciendo el acceso a la información, orientación, servicios y métodos de planificación familiar a la vez que se vele por la intimidad, la confidencialidad, el respeto a los valores culturales y a las creencias religiosas.
- g. Valorar las condiciones particulares de salud de las mujeres diversas, en particular durante el embarazo, parto y postparto.
- h. Priorizar las acciones tendientes a reducir la mortalidad materno-infantil y el riesgo obstétrico, en particular en las zonas rurales, las comunidades, pueblos y nacionalidades.
- i. Optimizar y equipar los servicios de atención materno-infantil y acompañar a las madres durante el embarazo, con calidad y calidez, promoviendo una adecuada nutrición, cuidado y preparación, e impulso a la maternidad y paternidad responsable.
- j. Fortalecer el sistema de atención diferenciada y acorde a las diversidades, en el postparto y al recién nacido, y articular éste a redes de cuidado a las niñas y niños en centros laborales, barriales, comunitarios, institucionales, en coordinación intersectorial y con las iniciativas locales.
- k. Fortalecer las acciones y servicios para garantizar el derecho a una salud sexual y reproductiva no discriminatoria y libre de violencia que respete la diversidad, y empoderar a las mujeres en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.
- l. Impulsar acciones de prevención del embarazo adolescente, e implementar estrategias de apoyo integral a madres y padres adolescentes, así como a sus familias, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos.

### **Política 3.5. Reconocer, respetar y promover las prácticas de medicina ancestral y alternativa y el uso de sus conocimientos, medicamentos e instrumentos.**

- a. Incentivar la investigación sobre prácticas y conocimientos ancestrales y alternativos.
- b. Diseñar y aplicar protocolos interculturales que faciliten la implementación progresiva de la medicina ancestral y alternativa con visión holística, en los servicios de salud pública y privada.
- c. Introducir en la malla curricular de los programas de formación profesional en salud contenidos que promuevan el conocimiento, la valorización y el respeto de los saberes y conocimientos ancestrales y alternativos.
- d. Reconocer, formar con perspectiva de género e incorporar agentes tradicionales y ancestrales en el sistema general de salud.
- e. Generar y aplicar normativas de protección de los conocimientos y saberes ancestrales del acervo comunitario y popular.

### **Política 3.6. Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia.**

- a. Coordinar entre los distintos niveles de gobierno para promover un adecuado equilibrio en la localización del crecimiento urbano.

- b. Promover programas públicos de vivienda adecuados a las condiciones climáticas, ambientales y culturales, accesibles a las personas con discapacidades, que garanticen la tenencia segura y el acceso a equipamiento comunitario y espacios públicos de calidad.
- c. Fortalecer la gestión social de la vivienda y la organización social de base en los territorios como soporte de los programas de vivienda.
- d. Implementar estándares intersectoriales para la construcción de viviendas y sus entornos, que propicien condiciones adecuadas de habitabilidad, accesibilidad, espacio, seguridad; que privilegien sistemas, materiales y tecnologías ecológicas e interculturales.
- e. Fortalecer las capacidades locales para la producción de materiales de construcción y de vivienda, promoviendo encadenamientos productivos que beneficien a los territorios y las comunidades.
- f. Promover incentivos a la investigación tecnológica sobre alternativas de construcción de vivienda sustentables, en función del clima y del ahorro energético; y la recuperación de técnicas ancestrales de construcción.
- g. Reformar la normativa de inquilinato y fortalecimiento de las instancias públicas de regulación y control.
- h. Ampliar la cobertura y acceso a agua de calidad para consumo humano y a servicios de infraestructura sanitaria: agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación y manejo adecuado de residuos.
- i. Diseñar, implementar y monitorear las normas de calidad ambiental tanto en zonas urbanas como rurales, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno y actores relacionados.
- j. Implementar mecanismos de evaluación y control social del impacto social y ambiental de los programas habitacionales.

### Política 3.7. Propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos.

- a. Controlar y vigilar el cumplimiento de normas y estándares de los diferentes espacios para evitar posibles efectos de contaminantes físicos, químicos y biológicos, de estrés, fatiga, monotonía, hacinamiento y violencia.
- b. Diseñar y aplicar sistemas de alerta, registro y monitoreo permanente y atender oportunamente accidentes, enfermedades y problemas asociados con contaminación ambiental y actividades laborales.
- c. Implementar sistemas de alerta, registro, monitoreo y atención oportuna de salud y bienestar en los espacios educativos, en particular los relacionados con las condiciones sanitarias y de provisión de alimentos de esta población.
- d. Diseñar e implementar acciones dirigidas a las organizaciones barriales y comunitarias que fortalezcan los lazos de confianza, respeto mutuo y promuevan la cooperación y la solidaridad.
- e. Modernizar las capacidades estatales de seguridad interna en términos de equipamiento, tecnología, comunicaciones, indumentaria, transporte y demás bienes y servicios estratégicos relacionados, preferentemente producidos por la industria nacional especializada.
- f. Especializar y fortalecer la institucionalidad de la seguridad del Estado en la prevención y control del delito.
- g. Fortalecer programas de seguridad ciudadana y policía comunitaria, que consideren las perspectiva de género, etárea e intercultural, en articulación con la seguridad integral del Estado e incorporar la participación activa de la población en el control y veeduría social de sus acciones.
- h. Prevenir y controlar la delincuencia común en todas sus manifestaciones y ámbitos, con enfoque sistémico y multidisciplinario y en estricto respeto del debido proceso y los derechos humanos.
- i. Implementar mecanismos de rendición de cuentas de la gestión para la seguridad ciudadana, por parte de las instituciones responsables.

## 4. Metas

- 3.1.1. Triplicar el porcentaje de la población que realiza actividad física más de 3,5 horas a la semana hasta el 2013.
- 3.1.2. Reducir al 5% la obesidad en escolares hasta el 2013.
- 3.2.1. Reducir la incidencia de paludismo en un 40% hasta el 2013.
- 3.2.2. Disminuir a 4 la razón de letalidad del dengue hemorrágico hasta el 2013.
- 3.2.3. Reducir en un 25% la tasa de mortalidad por SIDA hasta el 2013.
- 3.2.4. Reducir a 2 por 100.000 la tasa de mortalidad por tuberculosis hasta el 2013.
- 3.2.5. Reducir a la tercera parte la tasa de mortalidad por enfermedades causadas por mala calidad del agua hasta el 2013.
- 3.2.6. Reducir en un 18% la tasa de mortalidad por neumonía o influenza hasta el 2013.
- 3.3.1. Aumentar al 70% la cobertura de parto institucional público hasta el 2013.
- 3.3.2. Aumentar a 7 la calificación del funcionamiento de los servicios de Salud Pública hasta el 2013.
- 3.4.1. Reducir en 25% el embarazo adolescente hasta el 2013.
- 3.4.2. Disminuir en 35% la mortalidad materna hasta el 2013.
- 3.4.3. Reducir en un 35% la mortalidad neonatal precoz hasta el 2013.
- 3.6.1. Disminuir en un 33% el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento hasta el 2013.
- 3.6.2. Alcanzar el 80% de las viviendas con acceso a servicios de saneamiento hasta el 2013.
- 3.6.3. Disminuir a 35% el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas hasta el 2013.
- 3.6.4. Disminuir a 60% el porcentaje de viviendas con déficit habitacional cualitativo hasta el 2013.
- 3.7.1. Revertir la tendencia creciente de los delitos hasta alcanzar el 23% hasta el 2013.
- 3.7.2. Aumentar a 7 la calidad del servicio de la Policía Nacional según los usuarios hasta el 2013.

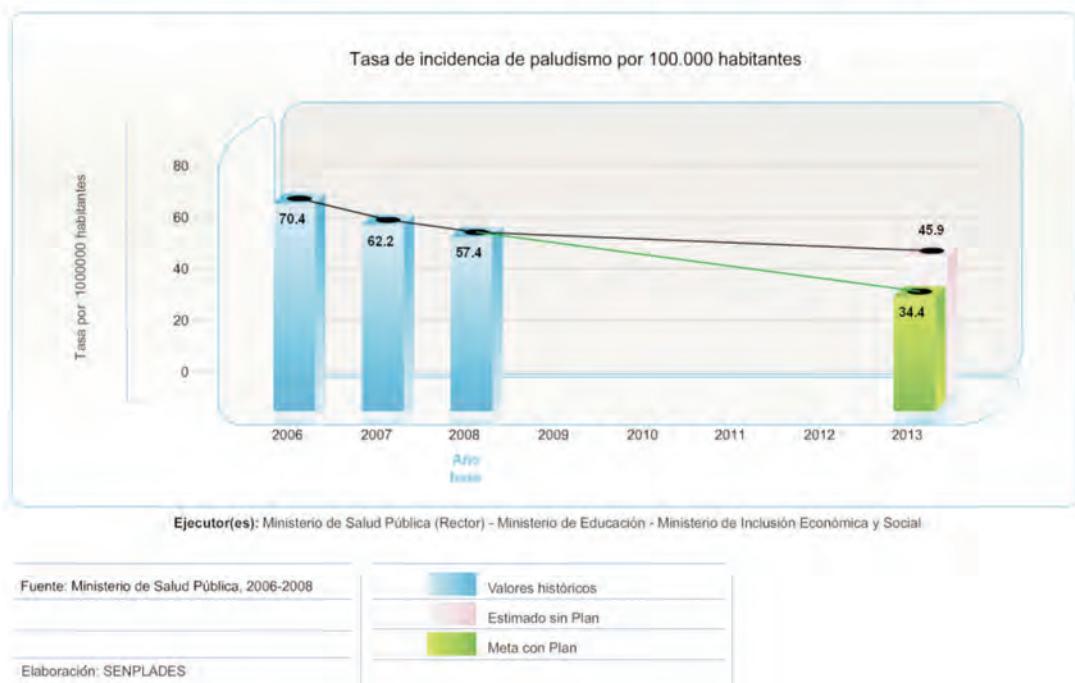
**Meta 3.1.1. Triplicar el porcentaje de la población que realiza actividad física más de 3,5 horas a la semana hasta el 2013**



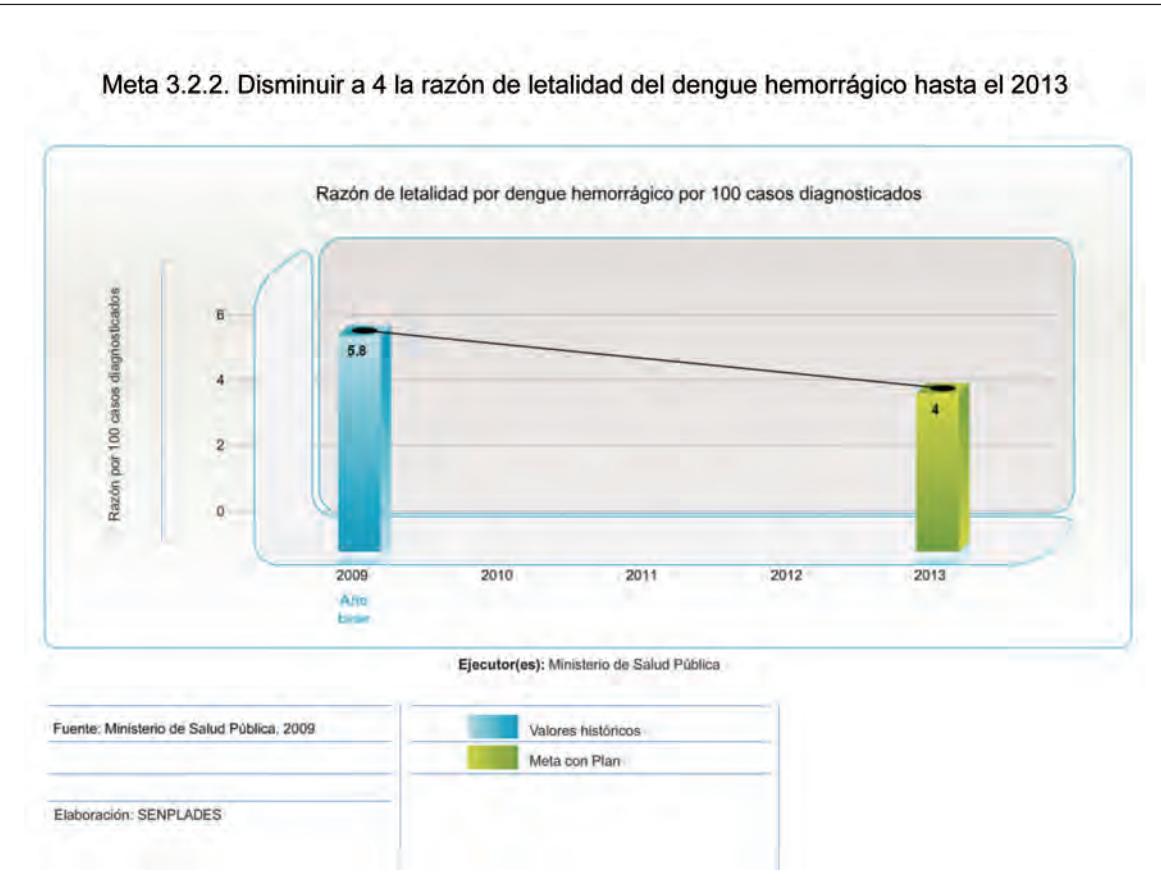
**Meta 3.1.2. Reducir al 5% la obesidad en escolares hasta el 2013**



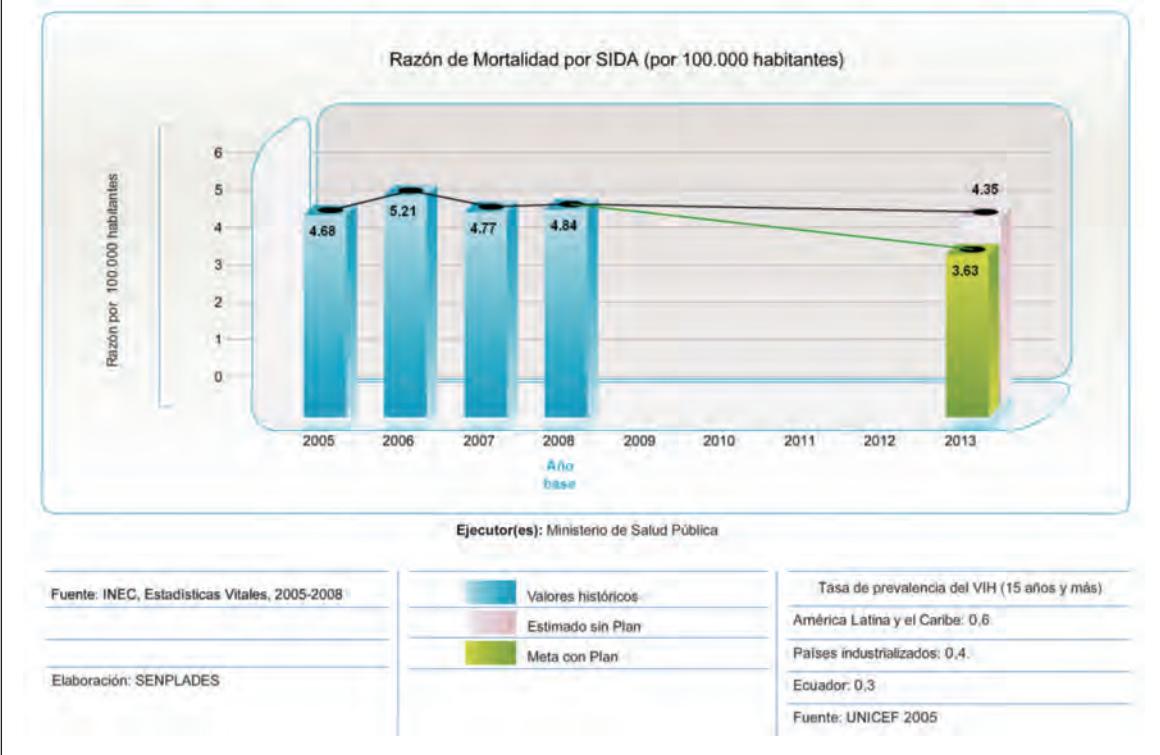
### Meta 3.2.1. Reducir la incidencia de paludismo en un 40% hasta el 2013



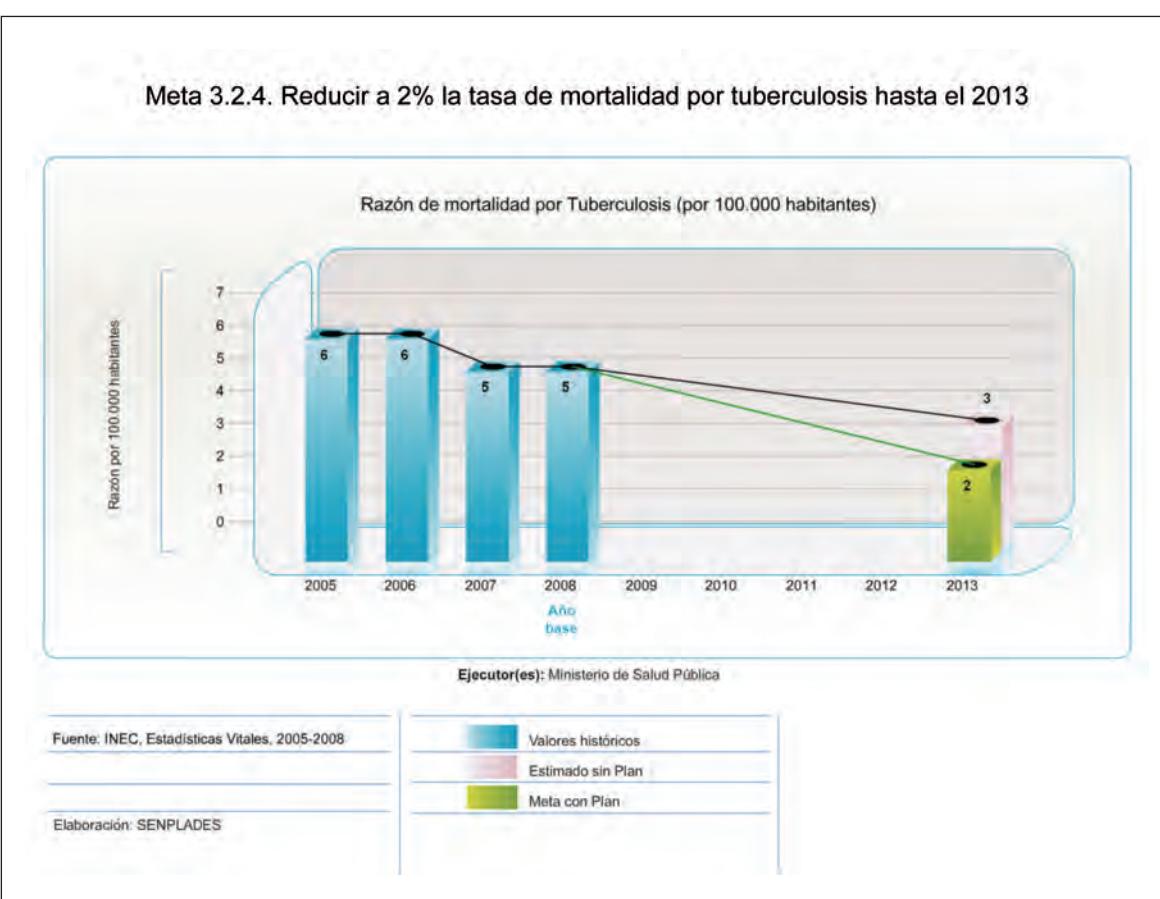
### Meta 3.2.2. Disminuir a 4 la razón de letalidad del dengue hemorrágico hasta el 2013



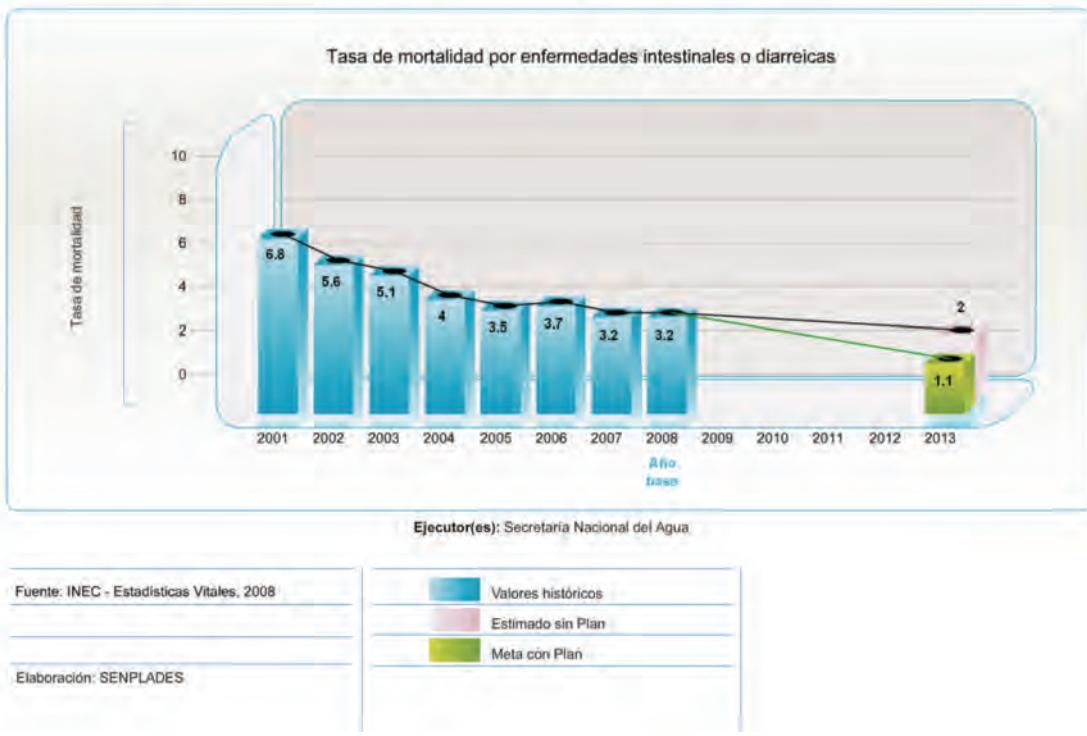
### Meta 3.2.3. Reducir en un 25% la tasa de mortalidad por SIDA hasta el 2013



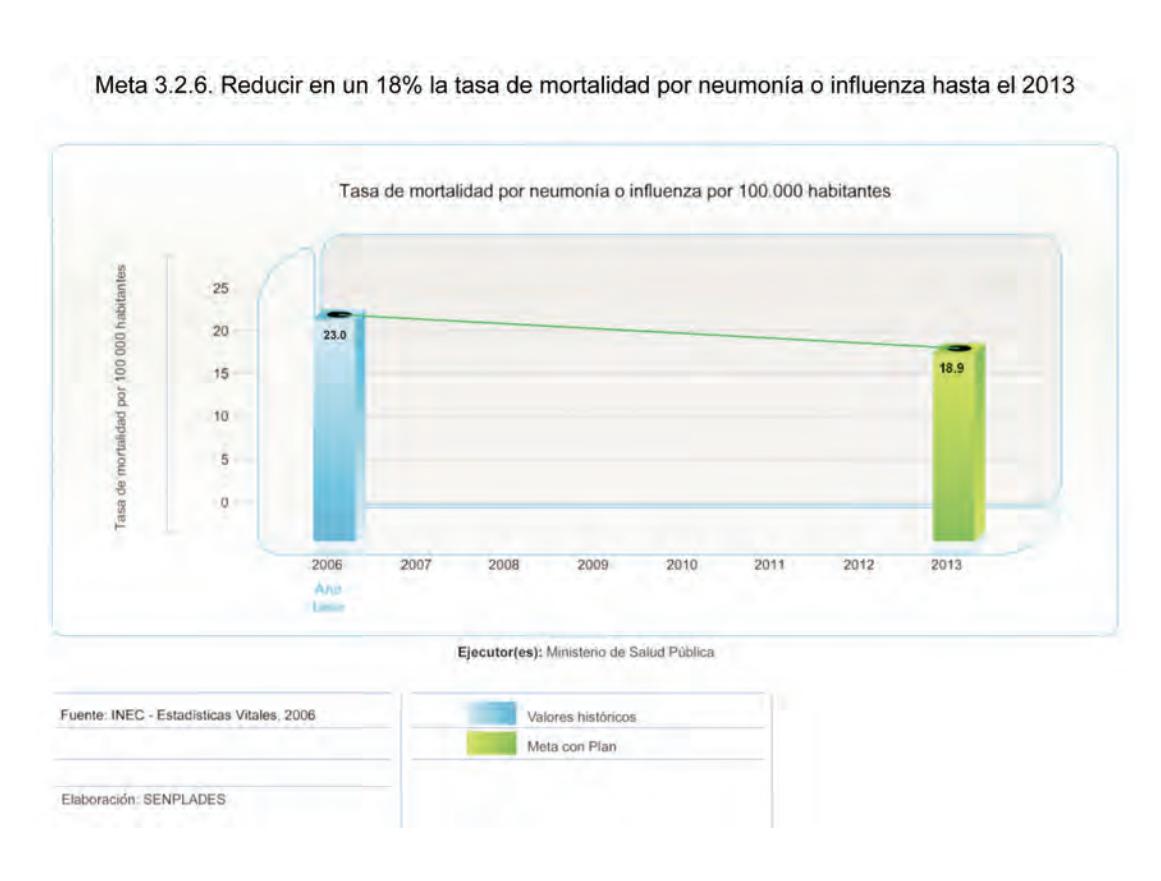
### Meta 3.2.4. Reducir a 2% la tasa de mortalidad por tuberculosis hasta el 2013



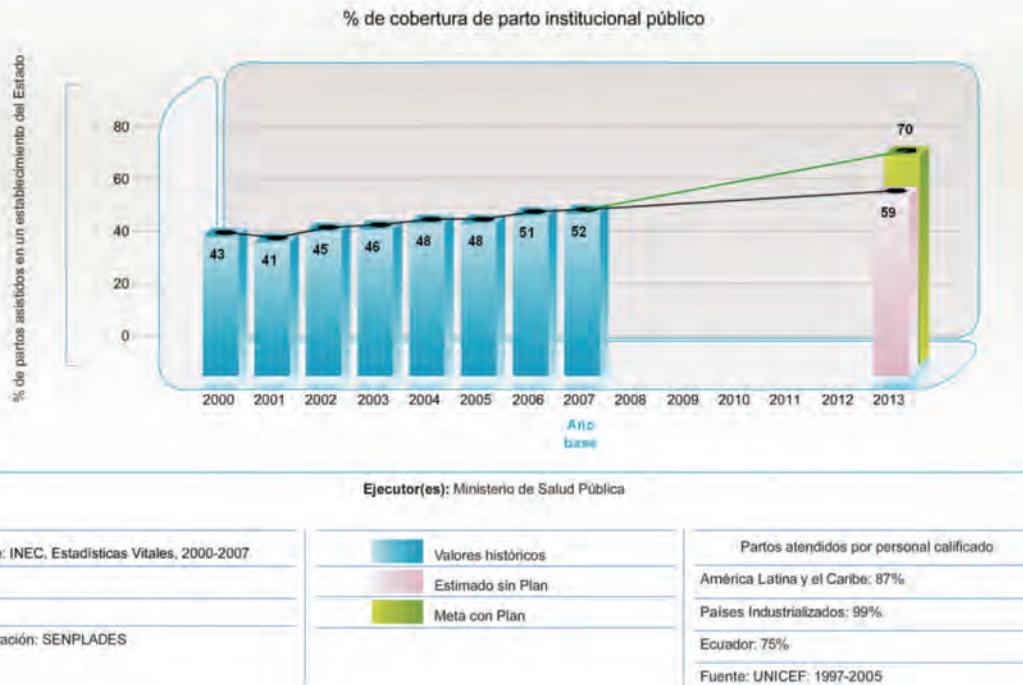
**Meta 3.2.5. Reducir a la tercera parte la tasa de mortalidad por enfermedades causadas por mala calidad del agua hasta el 2013**



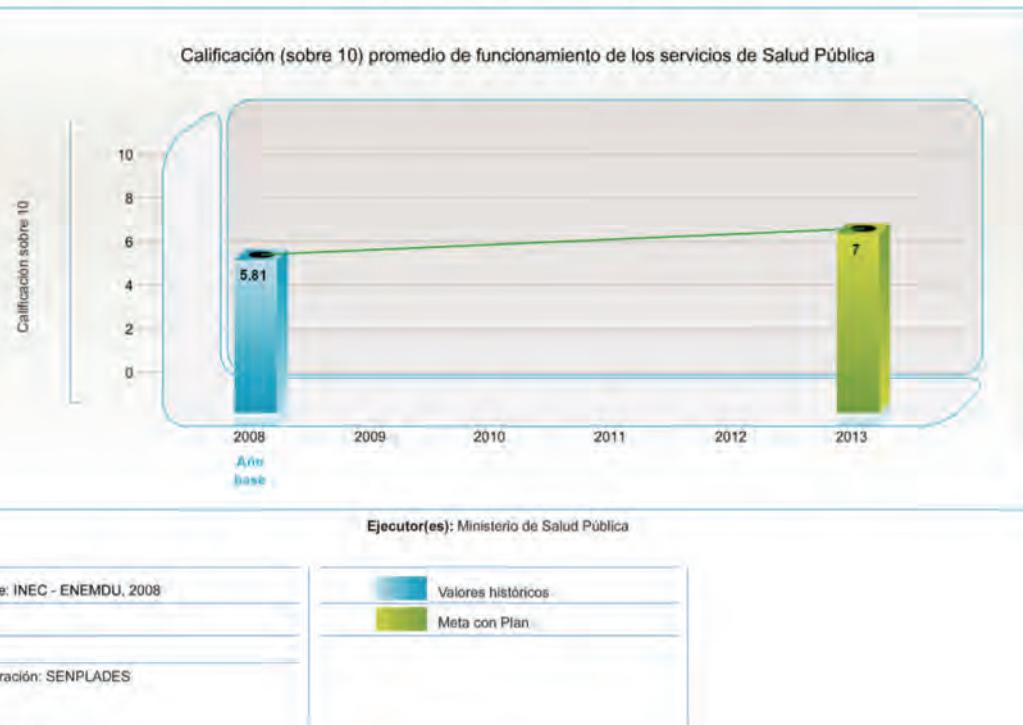
**Meta 3.2.6. Reducir en un 18% la tasa de mortalidad por neumonía o influenza hasta el 2013**



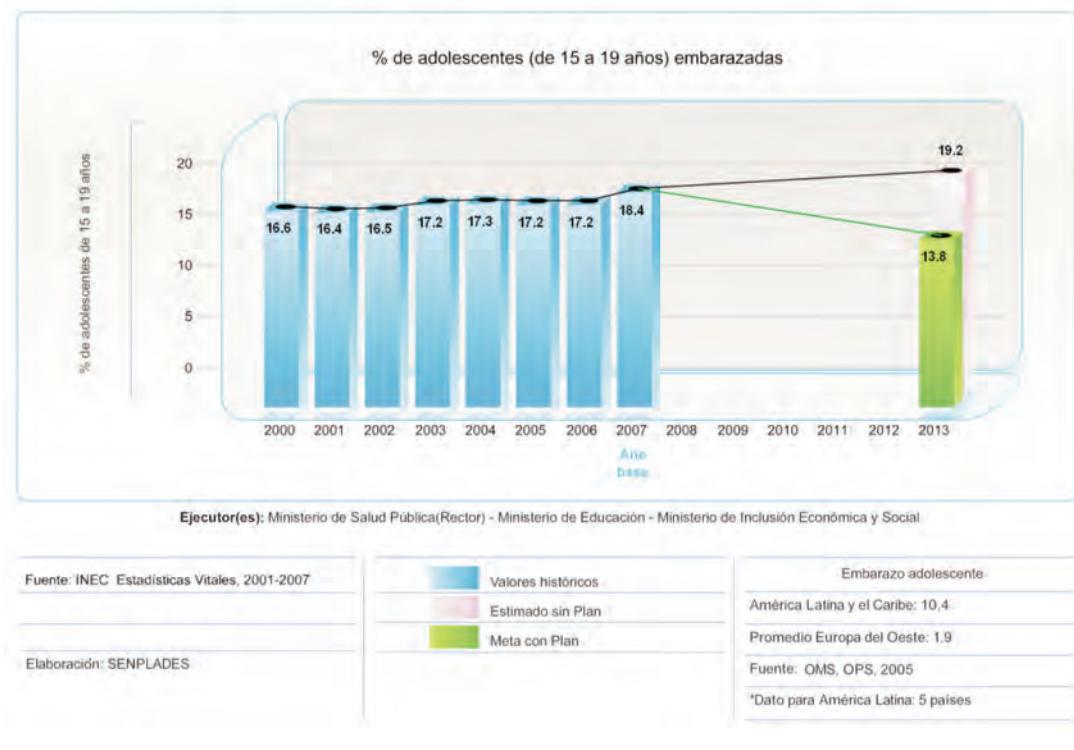
**Meta 3.3.1. Aumentar al 70% la cobertura de parto institucional público hasta el 2013**



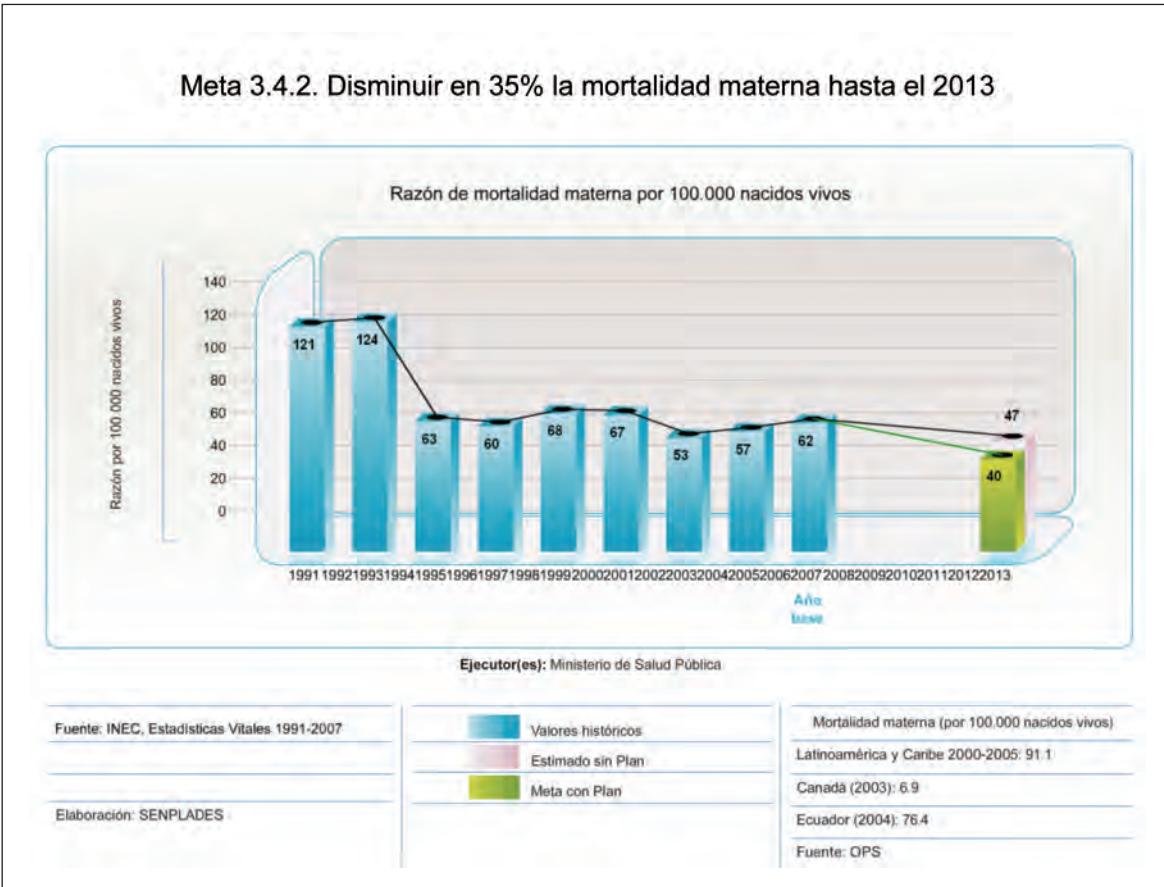
**Meta 3.3.2. Aumentar a 7 la calificación del funcionamiento de los servicios de Salud Pública hasta el 2013**



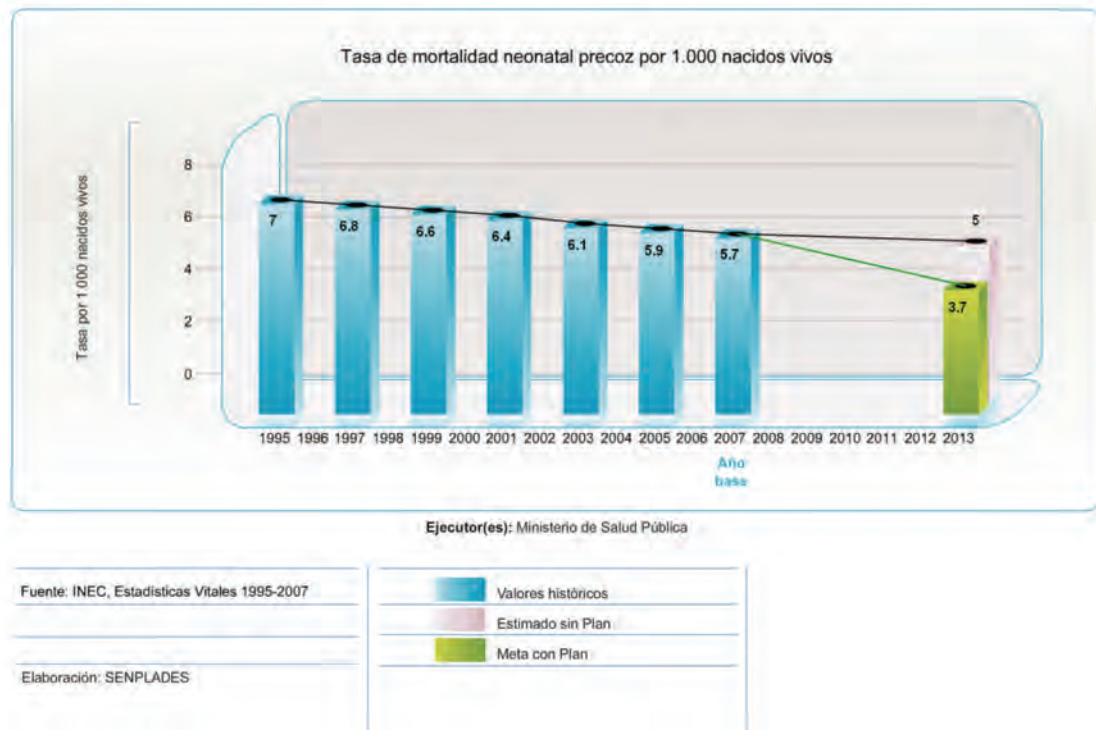
### Meta 3.4.1. Reducir en 25% el embarazo adolescente hasta el 2013



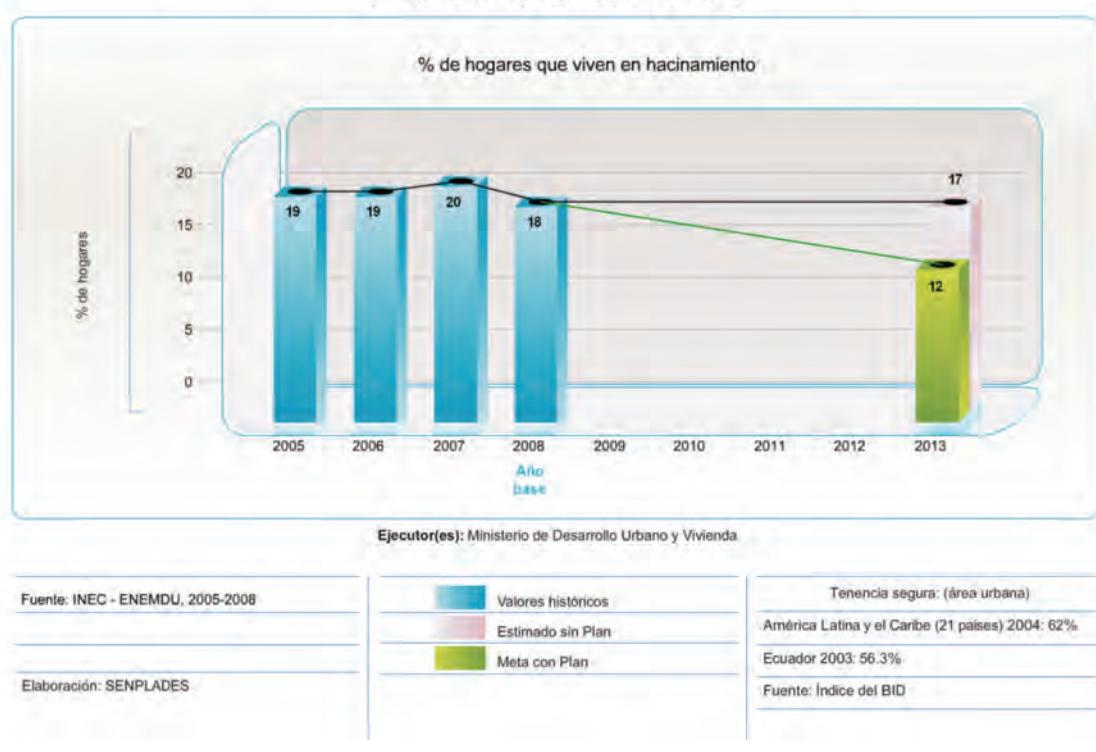
### Meta 3.4.2. Disminuir en 35% la mortalidad materna hasta el 2013



### Meta 3.4.3. Reducir en un 35% la mortalidad neonatal precoz hasta el 2013



### Meta 3.6.1. Disminuir en un 33% el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento hasta el 2013



**Meta 3.6.2 Alcanzar el 80% de las viviendas con acceso a servicios de saneamiento hasta el 2013**



Ejecutor(es): Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda (Rector) - Gobiernos Autónomos Descentralizados

Fuente: INEC - ENEMDU, 2005-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

Promedio América Latina

% de viviendas con acceso a servicios de saneamiento

Países Unión Europea 2007: 93%

América Latina: 87%

Fuente: OMS: Estadísticas Sanitarias Mundiales

Acceso a servicios mejorados de saneamiento

**Meta 3.6.3. Disminuir a 35% el porcentaje de hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas hasta el 2013**



Ejecutor(es): Ministerios de Desarrollo Urbano y Vivienda

Fuente: INEC - ENEMDU, 2005-2008

Elaboración: SENPLADES

Valores históricos

Estimado sin Plan

Meta con Plan

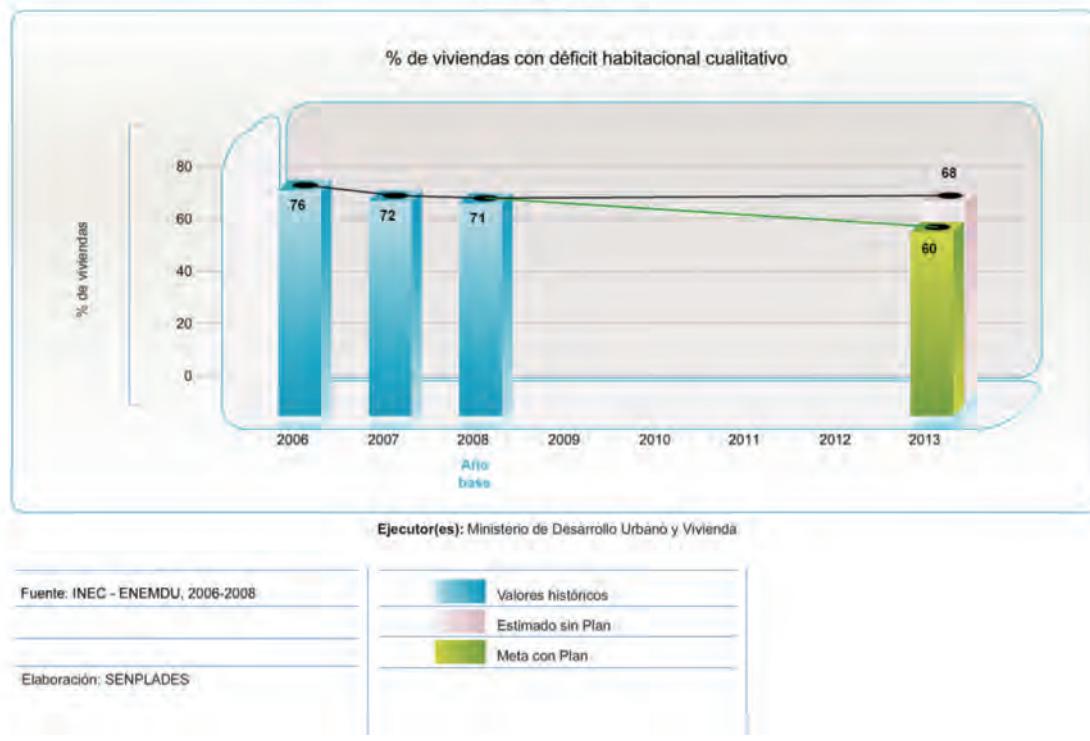
Tenencia segura: (área urbana)

América Latina y el Caribe (21 países) 2004: 62%

Ecuador 2003: 56.3%

Fuente: Índice del BID

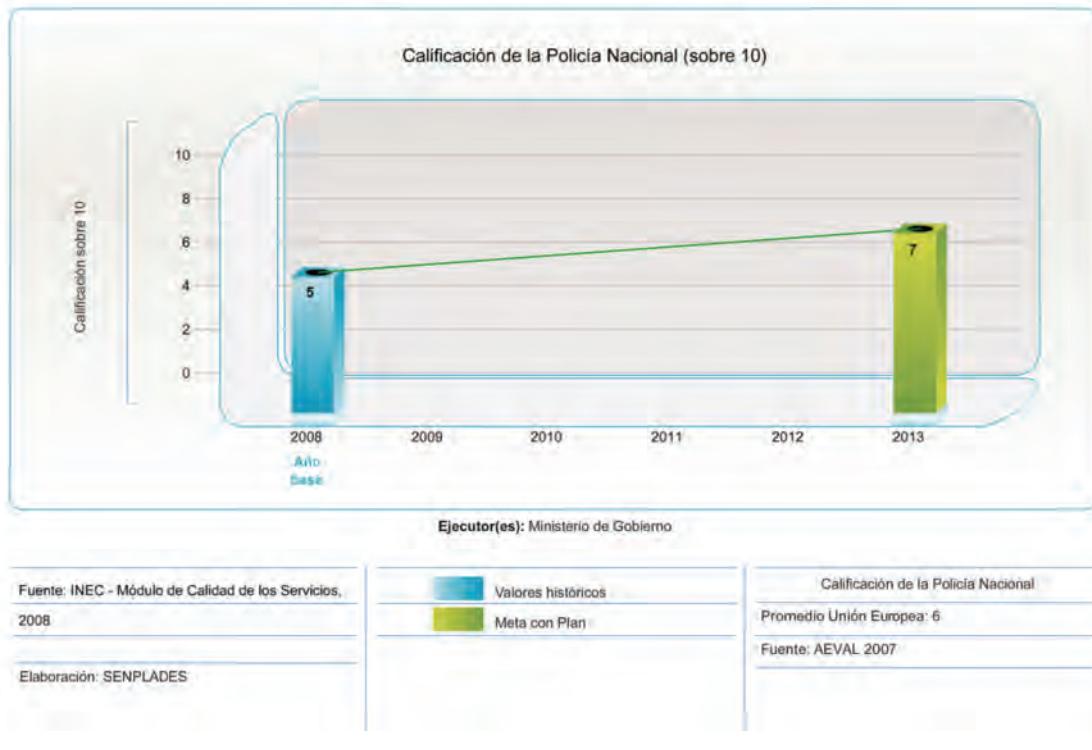
**Meta 3.6.4. Disminuir a 60% el porcentaje de viviendas con déficit habitacional cualitativo hasta el 2013**



**Meta 3.7.1. Revertir la tendencia creciente de los delitos hasta alcanzar el 23% hasta el 2013**



**Meta 3.7.2. Aumentar a 7 la calidad del servicio de la Policía Nacional  
según los usuarios hasta el 2013**





## Objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable

### 1. Fundamento

Hasta la expedición de la actual Constitución, los elementos de la naturaleza eran vistos únicamente como recursos supeditados a la explotación humana. Por consiguiente, eran valorados desde el punto de vista estrictamente económico. La Carta Magna da un giro radical en este ámbito, por lo que se entenderá el concepto de garantía de derechos de la naturaleza señalado en este objetivo en el marco del Capítulo II, Título VII, del Régimen del Buen Vivir de la Constitución de la República.<sup>44</sup>

Comprometido con el Buen Vivir de la población, el Estado asume sus responsabilidades con la naturaleza. Asimismo, desde el principio de corresponsabilidad social, las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, los diversos sectores privados, sociales, comunitarios y la población en general, deben cuidar y proteger la naturaleza.

La redefinición de relaciones entre personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, por un

lado, y su relación con el ambiente, por otra, obliga a repensar la situación de las personas respecto de su entorno y del cosmos. De este modo, los seres humanos están en condiciones de redescubrir su relación estrecha con la Pachamama, y hacer del Buen Vivir un ejercicio práctico de sostenibilidad de la vida y de los ciclos vitales.

El enfoque del Buen Vivir rebasa la concepción desarrollista que imperó en los últimos sesenta años, y que estaba basada en una visión extractivista de los recursos naturales, la expansión de suelos agrícolas y la explotación masiva e intensiva de los recursos mineros y pesqueros. A partir del nuevo marco constitucional, se pretende institucionalizar la prevención y la precaución, en la perspectiva de ver el patrimonio natural más allá de los denominados recursos para explotar.

La responsabilidad de tratar el agua y la biodiversidad como patrimonios estratégicos es un desafío para las políticas públicas del país. De aquí se derivan retos, como lograr cambios significativos en las

<sup>44</sup> Los derechos de la naturaleza son abordados en el Título II, Capítulo VII, de la Constitución en tanto que en el Título VII, Capítulo II se incluyen aspectos relativos a Biodiversidad y Recursos Naturales como parte del Régimen del Buen Vivir. (N. del E.)

instituciones que dirigen la política, la regulación y el control ambiental. Obliga, además, a impulsar la desconcentración efectiva en los territorios, y articularla a la gestión de la nueva estructura estatal, bajo el principio de reconocimiento de la diversidad poblacional, cultural y ambiental, y sin olvidar que el Ecuador forma parte de una comunidad mundial.

Para ello, es indispensable que los cambios planteados estén acompañados de transformaciones en los enfoques productivos y de consumo, a fin de prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental y, de ese modo, permitir al país enfrentar, estratégicamente, el calentamiento global. Aunque el Ecuador, a diferencia de los países más industrializados, no aporta en exceso a la emisión de CO<sub>2</sub>, a partir del marco constitucional vigente, puede sentar precedentes históricos de carácter amplio en este ámbito. La no extracción de crudo a cambio de compensaciones monetarias y no monetarias, como propone la Iniciativa Yasuní-ITT, abre una gama de oportunidades para reflexionar críticamente, como sociedad, acerca de los fines y medios para lograr el Buen Vivir.

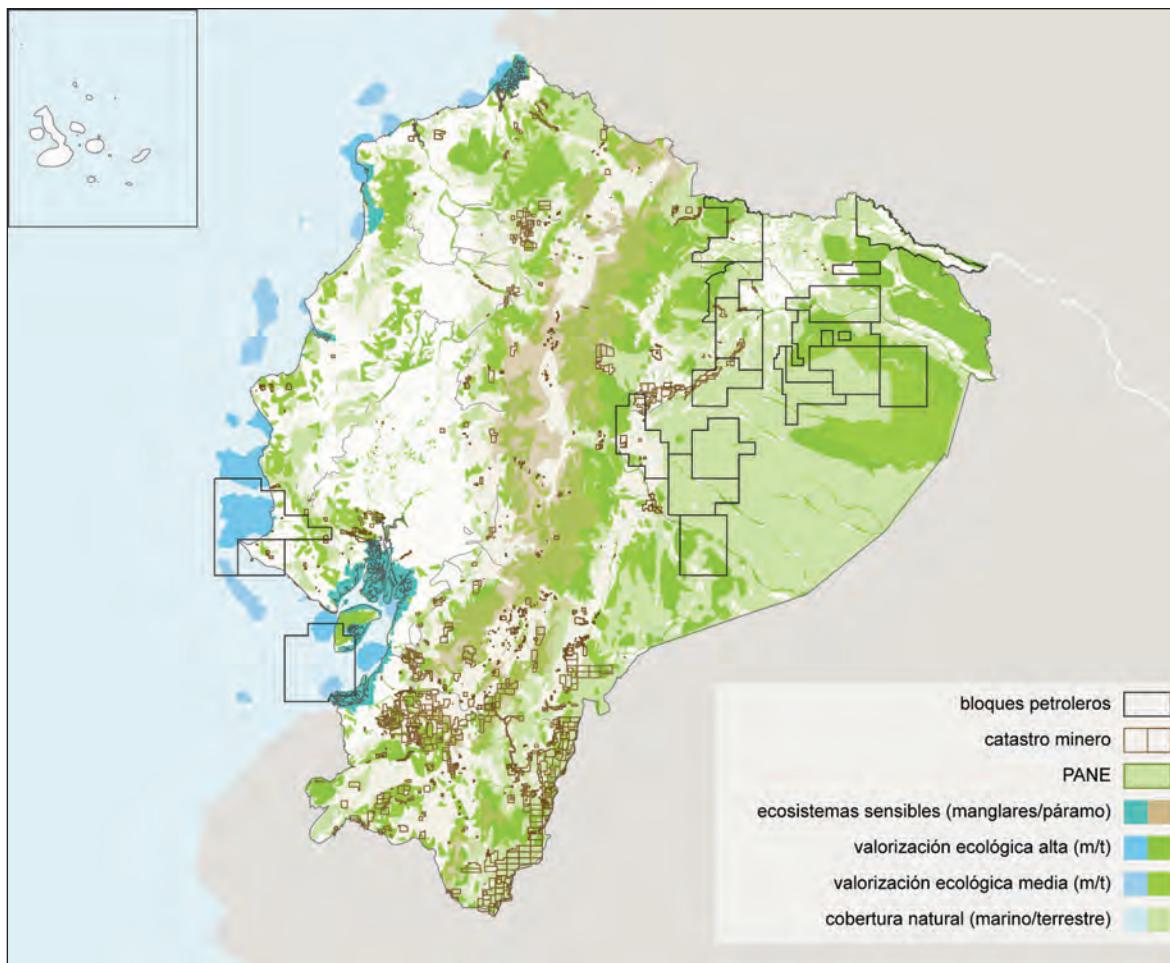
## 2. Diagnóstico

### La dependencia de la economía en los recursos naturales y la degradación ambiental

La política de apertura comercial que primó en las últimas décadas en el Ecuador ha incrementado los patrones de deforestación y de pérdida de la calidad ambiental en ciertas regiones del país. Desde 1980 hasta 2007 las exportaciones crecieron más que las importaciones, con un déficit en la balanza biofísica comercial, que llega a 20 millones de toneladas.<sup>45</sup> Este crecimiento del déficit comercial físico se basa en el incremento en las exportaciones de petróleo y de ciertos productos agrícolas. La primera implicación de esta situación es que el Ecuador exporta más material del que importa en una pauta tradicional en América Latina, que tiene graves secuelas ambientales ya que cada tonelada de producto exportado genera una serie de impactos ambientales (y en algunos casos sociales) que no son integrados al precio. De otro lado, los 20 millones de toneladas de déficit comercial físico con relación al intercambio ecológicamente desigual implican que Ecuador está produciendo más material de lo que ingresa, igualmente con graves consecuencias ambientales.

<sup>45</sup> El Análisis de los Flujos de Materiales (AFM) forma parte de un sistema de cuentas de recursos naturales y basa su fundamento teórico en la concepción de metabolismo social. El AFM permite cuantificar el intercambio físico de materiales de las economías con el ambiente, a través de la construcción de un balance de materiales. Aplicado al comercio exterior, se calcula el Balance Comercial Físico (BCF), donde se contabilizan las importaciones y exportaciones en términos de su peso.

**Mapa 7.4.1: Catastro minero y bloques petroleros para 2009**



Fuente: TNC – MAE, 2007 /MMP, 2006.

Elaboración: SENPLADES.

Existe una clara reducción de la superficie natural del país y una acelerada degradación y fragmentación del paisaje debido al cambio en el uso del suelo (Sáenz *et. al.* 2002). Para 2001, se estima que la cobertura vegetal continental era de 138.716 km<sup>2</sup>, es decir, el 55% del total de su distribución potencial. Por superficie y remanencia, la condición más crítica se encuentra en la vegetación seca y húmeda interandina (25% de remanencia), seguida por el bosque húmedo de la Costa, el bosque seco occidental, el bosque húmedo montano occidental y los manglares (menos del 50% de remanencia). Los humedales, el bosque seco montano oriental, el bosque húmedo montano oriental y el páramo seco tienen una remanencia menor al 75%, mientras que los bosques húmedos amazónicos, los bosques húmedos amazónicos inundables y los páramos húmedos tienen aún una

superficie mayor al 75%. La Unión Mundial para la Naturaleza, en su Libro Rojo de Especies Amenazadas (IUCN, 2006), reporta un total de 2.180 especies amenazadas en el Ecuador, debido a la destrucción de su hábitat, el tráfico de especies o la caza y pesca indiscriminadas.

La mayor parte de presiones y la degradación de los ambientes marinos se relacionan con acciones en el continente. Según la Evaluación Ecorregional del Pacífico Ecuatorial (Terán *et al.*, 2004), solo el 20% de la contaminación en el mar se produce por actividades oceánicas, mientras el resto se presenta en las zonas costeras. En el sector de pesca y camarón se registran impactos producidos por la generación de desechos sólidos, estimándose que el sector a nivel nacional genera alrededor de 29.000 TM de residuos, los cuales no reciben tratamiento alguno

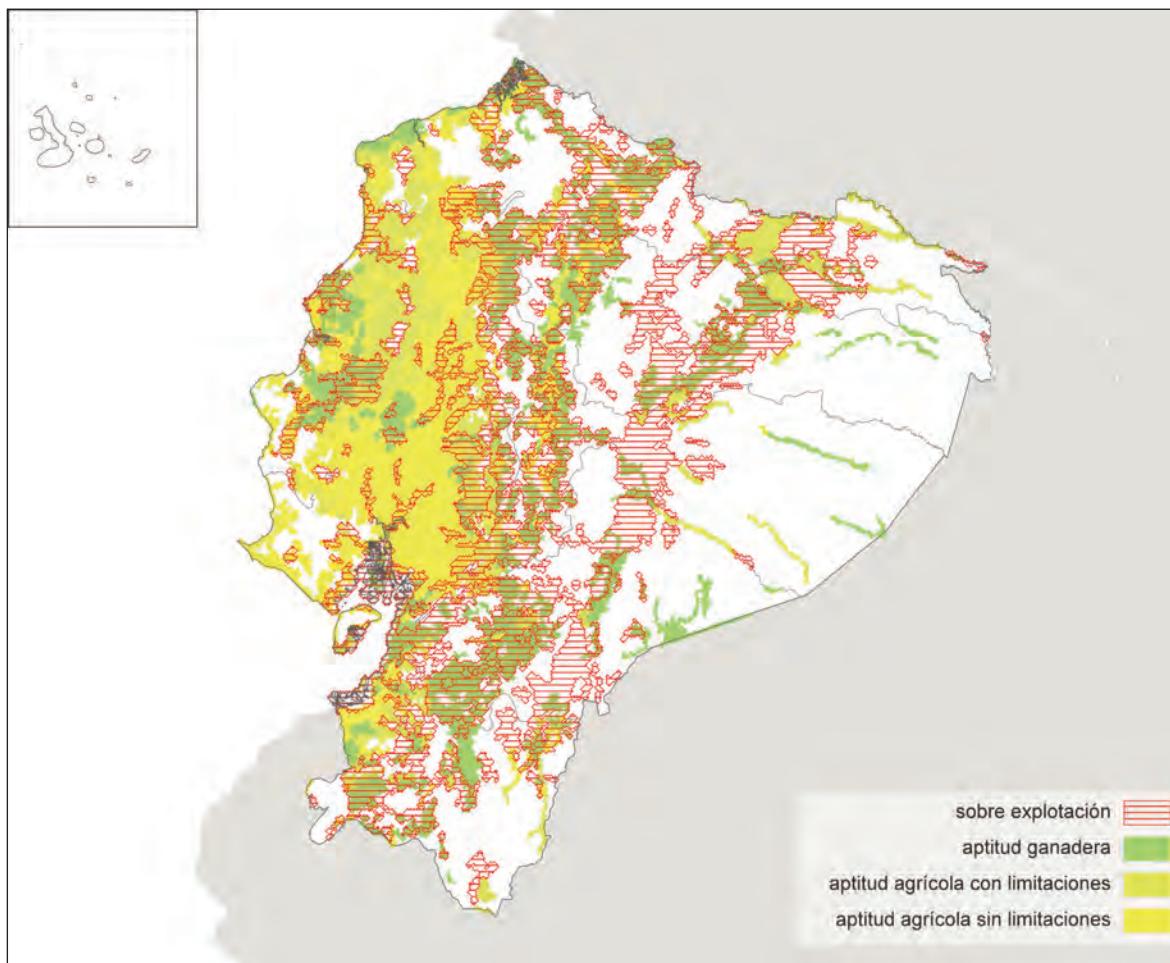
(Mentefactura, Ecolex y SCL Econometrics, 2006). Las zonas de mayor riesgo de contaminación por derrames de petróleo se encuentran en Esmeraldas, Manta, la Península de Santa Elena y el Golfo de Guayaquil. Solo en el Río Guayas y el Estero Salado se estima una descarga de 200.000 galones de aceite por año. La extracción de especies del mar sin ningún control es otra de las grandes amenazas a la biodiversidad. Las especies explotadas muestran cambios en su estructura poblacional, con una reducción significativa del número y tamaño de los individuos, la interrupción en la frecuencia de tallas y reducción de la edad de madurez sexual (Terán *et al.*, 2004). Un serio problema representa la pesca ilegal de pepinos de mar y de tiburones en el Archipiélago de Galápagos. Algunos estudios realizados en el país identifican la existencia de rutas y mecanismos furtivos e ilegales de pesca y comercialización de aletas de tiburón.

El Informe 2000 (Ministerio del Ambiente y otros, 2001) advierte cifras de deforestación con tasas anuales subnacionales entre 1,7 (238.000 has) y 2,4 (340.000 has). Solo en la provincia de Esmeraldas se han deforestado más de 700.000 has de bosques nativos desde 1960 (Larrea, 2006). También en las provincias centrales del Ecuador, como Cotopaxi, se han calculado tasas de deforestación que llegan a 2.860 has anuales (Maldonado Martínez, 2006). En el 2003 los bosques nativos representaban el 13,26% de la superficie nacional, de los cuales, 6'785.563 has se superponen con comunidades afroecuatorianas y pueblos indígenas. De acuerdo con los datos sostenidos por la Coordinadora Nacional de Defensa del Manglar (2005), el 70% de las zonas de manglar y áreas salinas desaparecieron entre 1969 y 1999. Las provincias que mayor pérdida del manglar han tenido son Manabí, con

el 85% de su superficie, y El Oro, con el 46%. En cuanto a magnitud, la mayor pérdida la ha sufrido Guayas con una reducción de 19.856 has y El Oro con 16.175 has.

Según el Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (2001), los pastos plantados y los cultivos de ciclo corto ocupan el 23,7% del total de la superficie del país, y la arboricultura el 6,2%. El restante 9,1% son cultivos de arroz, palma africana y camaroneras. El 5,3% de la superficie se encuentra erosionada o en proceso de erosión, principalmente en la región Sierra (Sáenz, 2005). El bosque húmedo de la Costa ha sido ocupado en más del 75% para la agricultura, seguido por el bosque seco occidental y la vegetación interandina con más del 70% de ocupación. De acuerdo al Análisis Ambiental País (Mentefactura, Ecolex y SCL Econometrics, 2006), el sector agropecuario es uno de los más desprovistos en términos de inversión, recuperación del suelo y mejora de la calidad productiva. En consecuencia, encontramos un avance indiscriminado de la frontera agropecuaria sobre los ecosistemas remanentes. Un cultivo de rápida expansión ha sido la palma africana, con más de 207.285,31 has acumuladas según el censo de ANCUPA en el 2005, lo que ha significado la conversión de 8.000 has de bosque nativo (Barrantes, 2001). Así también, el cultivo de flores y otros productos no tradicionales registra altos impactos sociales relacionados a la modificación de patrones de producción (la OIT registra, en el 2002, la presencia de 6.000 niños y adolescentes en floricultoras). Entre tales impactos cabe señalar la salud de los trabajadores, contaminación en el uso de agua para riego e impactos en la seguridad alimentaria por reducir el mercado nacional de productos agrícolas a favor del aumento del mercado internacional (Barrantes, 2001).

**Mapa 7.4.2: Zonas de aptitud agrícola y áreas de conflicto por actividades productivas, Ecuador, 2000**



Fuente: MAG, 2000.

Elaboración: SENPLADES.

Casi la totalidad del territorio amazónico ecuatoriano está bajo contratos de asociación para la explotación o la explotación de petróleo (Fontaine, 2003). Los crecientes problemas derivados de la degradación ambiental, la pérdida acelerada de espacios naturales, la constante ocupación de tierras indígenas y comunitarias, así como la desigual distribución de los beneficios del desarrollo económico, vienen acompañados, desde la década de los años setenta, de conflictos socio-ambientales.

Las actividades forestales provocan constantes conflictos con demandas sociales y legales de comunidades indígenas, afroecuatorianas, campesinas y de organizaciones ambientalistas, que demandan la adopción de efectivos mecanismos de control y sanción a la tala indiscriminada (Lara, 2002). Hoy

en día existe un serio conflicto derivado de la decisión de establecer una zona de co-manejo entre comunidades indígenas Awá y comunidades afro-ecuatorianas en territorios ubicados en la Parroquia de Ricaurte-Tululbí, en la provincia de Esmeraldas. El conflicto, en torno al proceso de destrucción del manglar, data desde la década de los ochenta, cuando pobladores locales asociados a organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, iniciaron una campaña de defensa del manglar. La dinámica del conflicto ha implicado demandas sociales a los poderes públicos para adoptar mecanismos eficientes de control al avance de la industria camaronera y a la tala de manglares.

Respecto del sector minero, los principales conflictos que se dan ocurren en la actualidad en las

provincias de Imbabura, Morona Santiago, Azuay y Zamora Chinchipe. Estos conflictos han implicado numerosas confrontaciones físicas entre pobladores y trabajadores de las diferentes empresas; acciones legales de parte y parte, y acciones de hecho para impedir el ingreso de trabajadores de las compañías a las áreas de las concesiones.

### La biodiversidad y el patrimonio natural

Ecuador posee una gran diversidad geográfica, biológica y étnica en un espacio relativamente reducido ( $256.370\text{ km}^2$ ), en donde convergen los Andes, la Amazonía y la Cuenca del Pacífico. Está entre los 17 países megadiversos del mundo, aunque es el más diverso si se considera su número de especies por unidad de superficie ( $0.017\text{ especies/km}^2$ ). Esto significa que posee 3 veces más especies por unidad de superficie que Colombia y 21 veces más que Brasil (Coloma *et al.*, 2007).

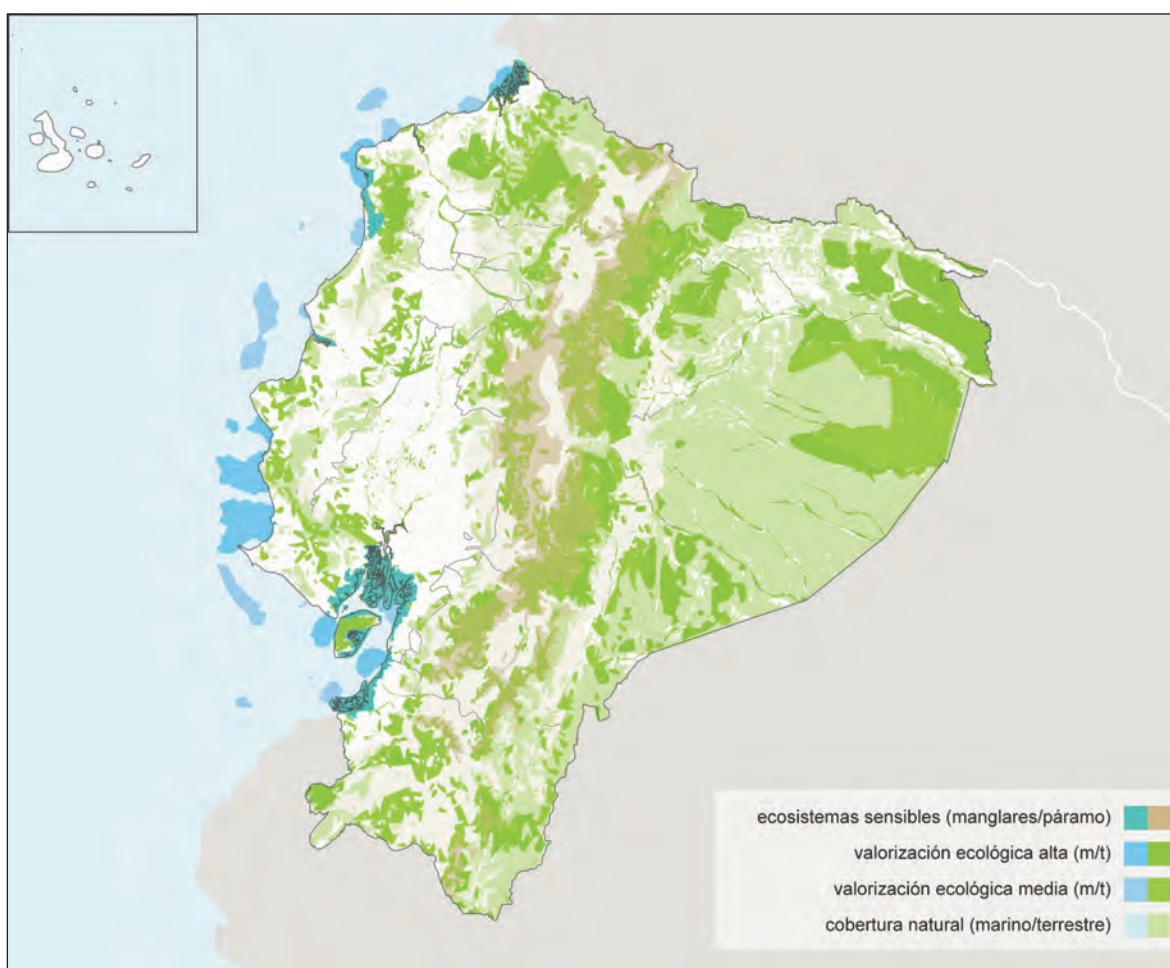
Forma parte de varias eco-regiones terrestres, dos de ellas con reconocimiento mundial como áreas calientes de biodiversidad (hotspots): el «Tumbes-Chocó-Magdalena», que se extiende principalmente por el Noroeste del país, y el de los Andes Tropicales.

El Ministerio del Ambiente reporta, al 2009, 40 áreas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con una cobertura territorial del 19% de la superficie del país. Solo el Archipiélago de Galápagos tiene una protección cercana al 97% del territorio, seguidas por Napo, Orellana, Sucumbíos y Tungurahua, con una superficie

protegida mayor al 30%. La mayoría de provincias no sobrepasa el 20% de protección territorial, y en algunos casos, como Carchi, Manabí, Azuay, Bolívar, El Oro, Guayas, Santa Elena, Loja y Los Ríos, la protección es menor al 5% de su respectiva superficie.

Según el estudio de Identificación de Vacíos y Prioridades de Conservación para la Biodiversidad en el Ecuador Continental (Cuesta-Camacho *et al.*, 2006), para mantener toda la representatividad de la biodiversidad y garantizar, entre otros factores, la viabilidad e integralidad de los ecosistemas, se debería llegar al 32% de protección nacional ( $82.516\text{ km}^2$ ). Actualmente, se ha cumplido el 58,52% de la meta. La prioridad es sobre la Costa, donde aún falta por alcanzar el 70% de protección, para un total de  $17.585\text{ km}^2$  (26% del total de la región Costa). Esta protección debería iniciar por las provincias de Los Ríos, Guayas, El Oro, Manabí, Santa Elena y Esmeraldas. La región Sierra ha cumplido con el 36% de la meta de un total de  $17.069\text{ km}^2$  (27% del total del territorio de la región). La protección debería dirigirse principalmente a Loja, Carchi, Azuay, Bolívar, Imbabura y Pichincha. La Región Amazónica ha alcanzado el 75% del total de la meta esperada ( $39.617\text{ km}^2$ , que representan el 34% del total de la región). La protección debería iniciarse por las provincias ubicadas en la región centro sur de la Amazonía: Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Pastaza. Galápagos, en términos de protección territorial, es la provincia con mayor cumplimiento de la meta, siendo cercana al 97% (Mapa 7.4.3).

**Mapa 7.4.3. Prioridades de conservación terrestres y marinas, Ecuador, 2007**



Fuente: TNC – MAE, 2007.

Elaboración: SENPLADES.

Según el estudio Áreas Prioritarias para la Conservación de la Biodiversidad Marina en el Ecuador Continental (Terán *et al.*, 2007), se deben priorizar 25 zonas marino-costeras con un total de 933.450 has de la franja ecuatoriana. Aproximadamente, el 18% del total priorizado (no se considera la zona marina de Galápagos) tiene algún nivel de protección. Las zonas de mayor prioridad se ubican en la zona costera y marina de Esmeraldas, Manabí, Guayas y Santa Elena.

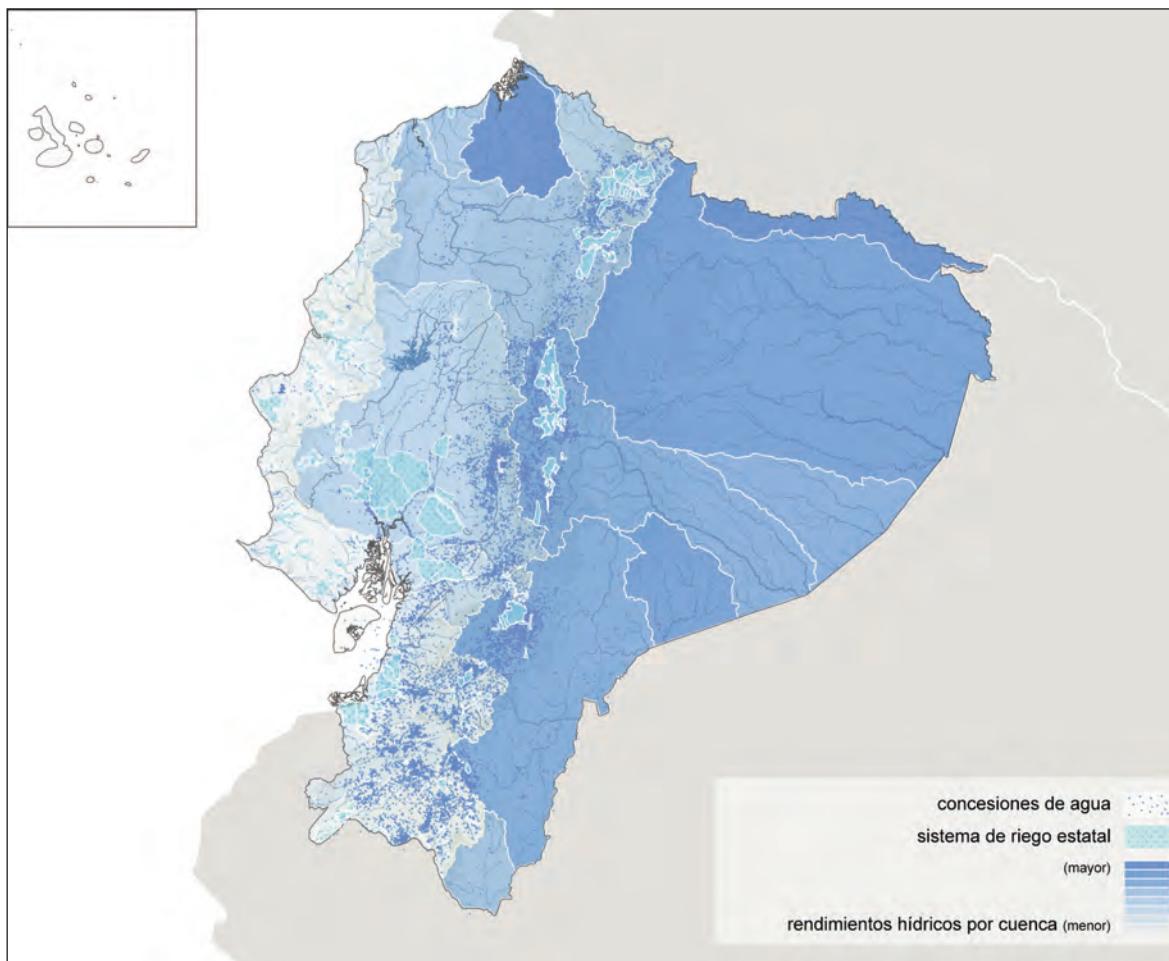
La población ecuatoriana tradicionalmente ha utilizado la biodiversidad para su beneficio: como medicina, en la agricultura, en la actividad pecuaria, en sus ritos, costumbres y tradiciones. Ecuador ha contribuido significativamente

al desarrollo y difusión de esta biodiversidad en el mundo: productos como la papa, la cascarilla o quina, (*Cinchona sp.*) el cacao, las plantas medicinales y sus derivados, el principio activo de la epibatidina, (analgésico 200 veces más poderoso que la morfina), o la industria del camarón (MAE, 2001).

#### La degradación del patrimonio hídrico y las inequidades en su acceso

Los problemas del recurso hídrico se concentran en la pérdida de la cantidad y la calidad debido a la sobreexplotación de las fuentes, el incremento de la contaminación, el uso de tecnología anticuada, a trasvases sin planificación y la acelerada deforestación de cuencas hidrográficas (Granda *et al.*, 2004).

**Mapa 7.4.4: Rendimiento hídrico por cuenca y sus usos actuales**



Fuente: SENAGUA, 2007.

Elaboración: SENPLADES.

Según estudios realizados por el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (2007), los recursos hídricos del país podrían encontrarse en un alto nivel de vulnerabilidad a los cambios en el clima. Así, con el aumento en un grado centígrado de temperatura y la baja de un 15% en la precipitación, las cuencas que cubren las provincias de Esmeraldas, Pichincha, Manabí, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay, Carchi, Imbabura, Napo, Pastaza y Guayas incrementarían su déficit de agua, principalmente en los meses de julio a diciembre.

El cálculo del uso de agua (dato de 1989) era de 22.304 Hm<sup>3</sup>/año en generación hidroeléctrica y de 22.500 Hm<sup>3</sup>/año en consumo (81% riego, 12,3% uso doméstico, 6,3% al uso industrial y 0,3% usos varios). Del total del agua captada se estiman pér-

didas de traslado de entre el 15% y el 25% por problemas en la infraestructura. El porcentaje de viviendas con agua entubada ha subido progresivamente: en 1995 el promedio nacional era del 37%, pasando al 40% en 1999 y hasta el 48% en el 2006 (INEC/MAG-SICA, 2001).

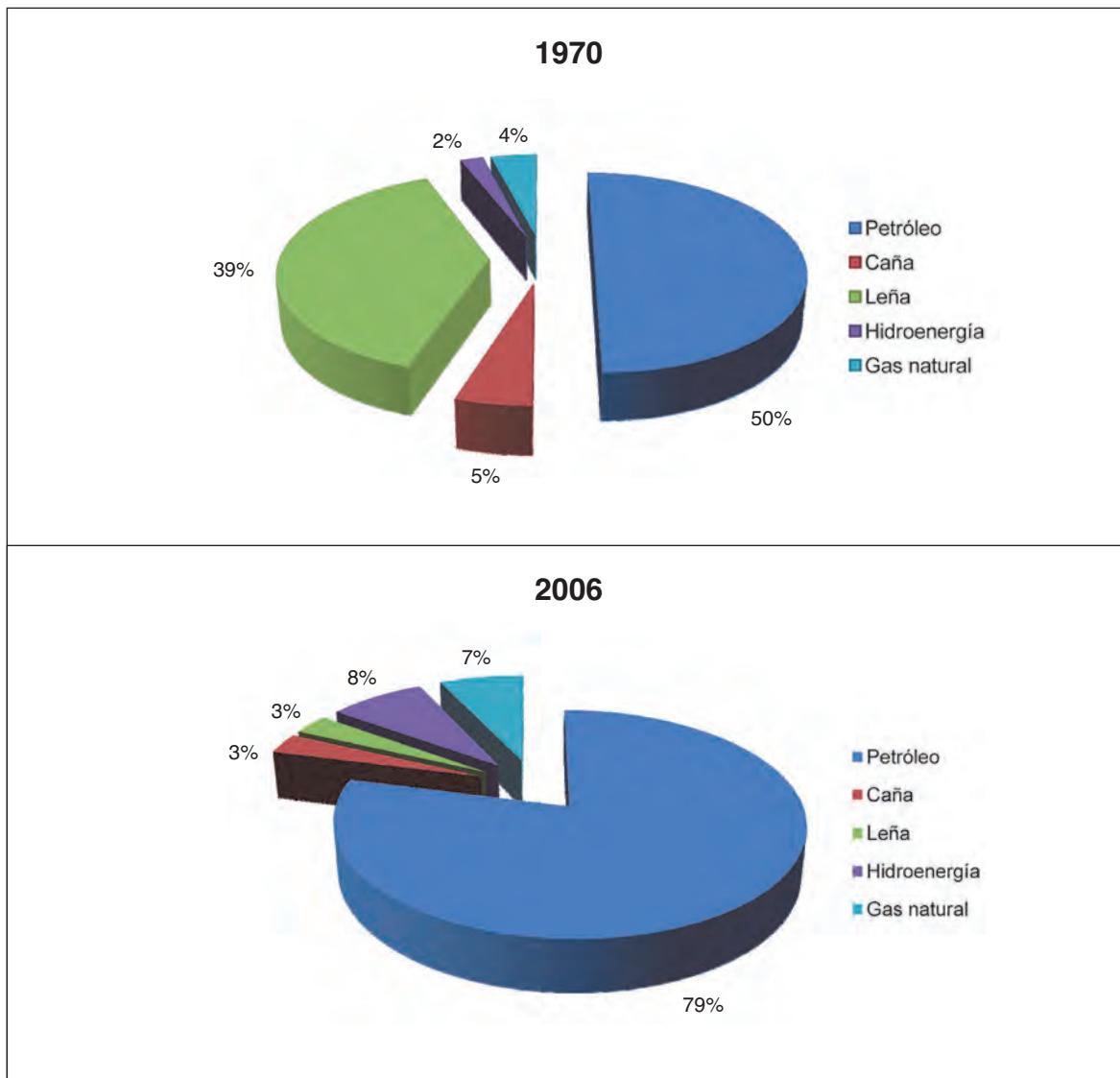
#### Las posibilidades de diversificación de la matriz energética

La matriz energética en el Ecuador depende actualmente, en forma mayoritaria, de los combustibles fósiles. De acuerdo al Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (2008) en el Ecuador la dependencia por los combustibles fósiles ha crecido sosteniblemente llegando a ocupar el 80% de la oferta de energía primaria. Este estudio identifica algunos aspectos claves sobre la matriz energética del Ecuador como:

- La excesiva dependencia de combustibles fósiles ha aumentado la vulnerabilidad del país.
- Se ha invertido muy pocos recursos en buscar fuentes diversas de generación energética.

- El 80% del gas natural se desperdicia, ya que no se inyecta en las formaciones geológicas o se lo procesa para el uso doméstico.

**Gráfico 7.4.1: Oferta de energía primaria, Ecuador, 1970 y 2006**



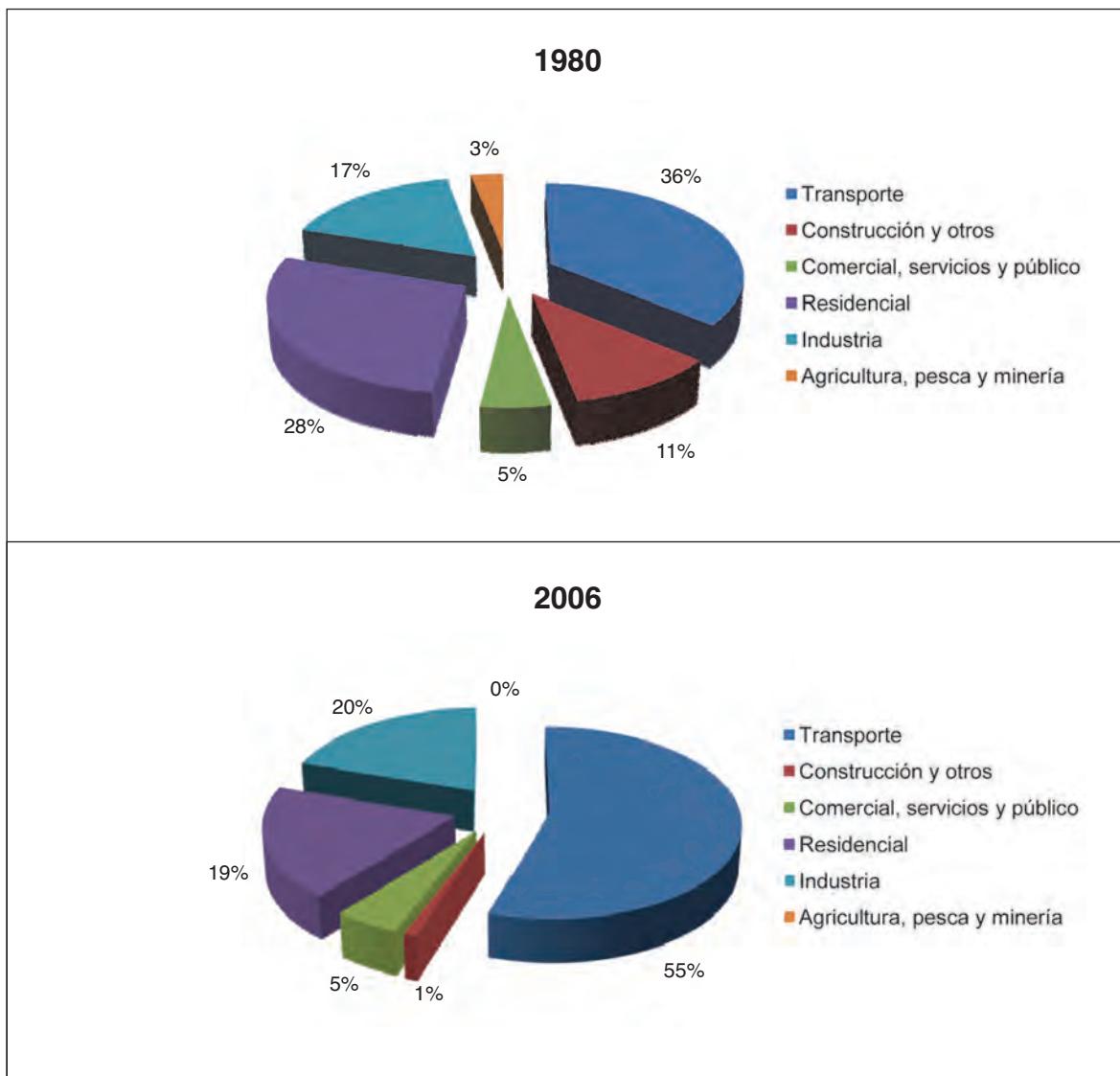
Fuente: OLADE en MEER, 2008.

Elaboración: SENPLADES.

- Hay muy poco impulso para la utilización de energía geotérmica, eólica o solar. No se presentan estrategias claras para incentivar a los consumidores y empresarios a generar energía renovable.

- No hay capacidad de refinación suficiente del crudo ecuatoriano.
- Hay un incremento sostenido en la demanda de energía para el transporte y la industria, que ha aumentado de 36 a 55% en los últimos 16 años.

**Gráfico 7.4.2: Consumo de energía por sectores, Ecuador, 1980 y 2006**



Fuente: OLADE en MEER, 2008.

Elaboración: SENPLADES.

En Ecuador no hay capacidad instalada para la generación de biocombustibles, pero esta ha sido identificada como una actividad productiva prioritaria. Se está diseñando una estrategia para utilizar el etanol derivado de la caña de azúcar, que se mezclará con la gasolina, y para utilizar palma africana para desarrollar biodiésel.

Finalmente, como exponen Cuesta y Ponce (2007), el 40% de las familias más pobres en el Ecuador capturan solamente el 22,5% del beneficio

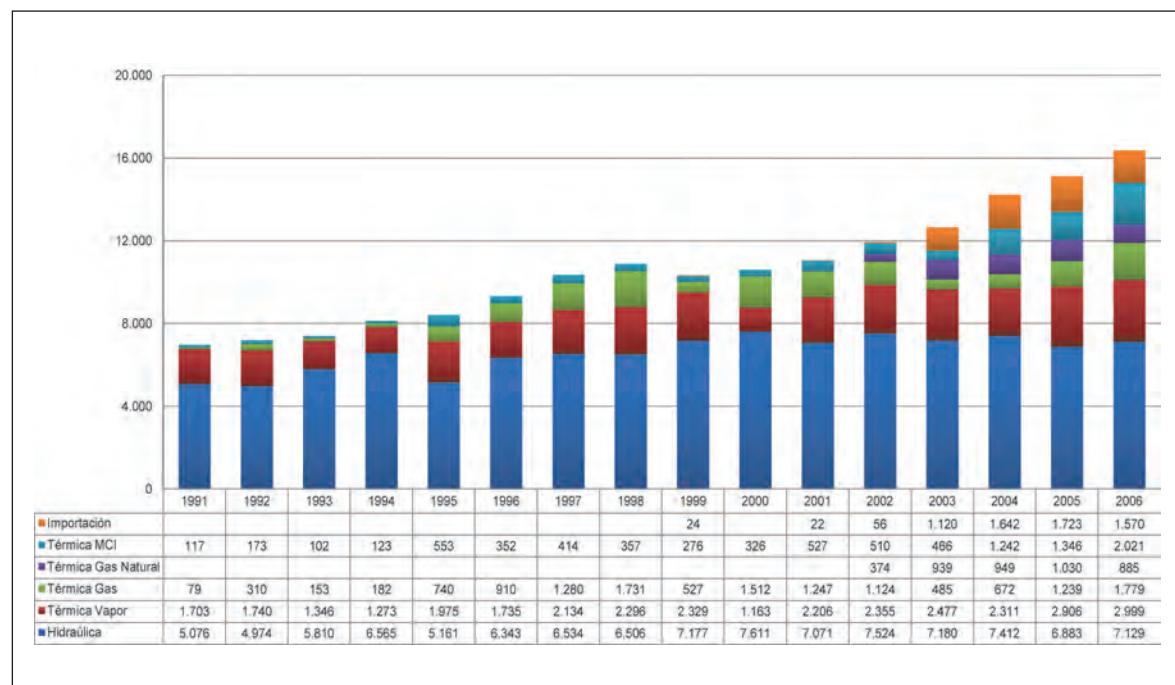
del subsidio al gas, mientras las clases medias y altas capturan el restante 77,5%.

En cuanto a la energía eléctrica, en Ecuador hay una capacidad instalada de 4.000 MW, que se componen por un 41% de fuentes hidroeléctricas, 49,9% de fuentes termoeléctricas (de búnker, diésel y gas natural), y 9,1% se importan desde Colombia (CONELEC, 2009). En el año 2006, la generación bruta de energía eléctrica en el Ecuador alcanzó algo más de 16 mil GWh,

mientras que la energía facturada fue alrededor de 11 mil GWh. La diferencia la componen 3500 MW en pérdidas en la transmisión y distribución de energía y 1500 MW en autoconsumo. De acuerdo a la energía facturada, el consumo de

energía eléctrica en el Ecuador es demandado en un 41% por residencias, 22% por el comercio, 19% por el sector industrial, el 8% por alumbrado público y el restante 10% por diversos actores (CONELEC, 2009).

**Gráfico 7.4.3: Energía eléctrica total: producida e importada, Ecuador, 1991-2006 (GWh)**



Fuente: CONELEC, 2008.

Elaboración: SENPLADES.

En el Gráfico 7.4.3 se puede observar cómo ha variado la composición de la energía eléctrica en el Ecuador en los últimos 16 años. En el año 1991 la energía de fuentes térmicas representaba el 27%, mientras que para el año 2006 representa el 47% del balance de energía total producida; y la hidroelectricidad pasa del 73% al 44%, en el mismo período. Este cambio de la matriz energética tiene algunas repercusiones:

- Entre 1997 y 2006 la demanda de energía eléctrica se duplicó. Este incremento es mayor al crecimiento poblacional (se aumentó la cobertura de energía a la población al 94%, pero también representa un aumento en la energía total consumida en

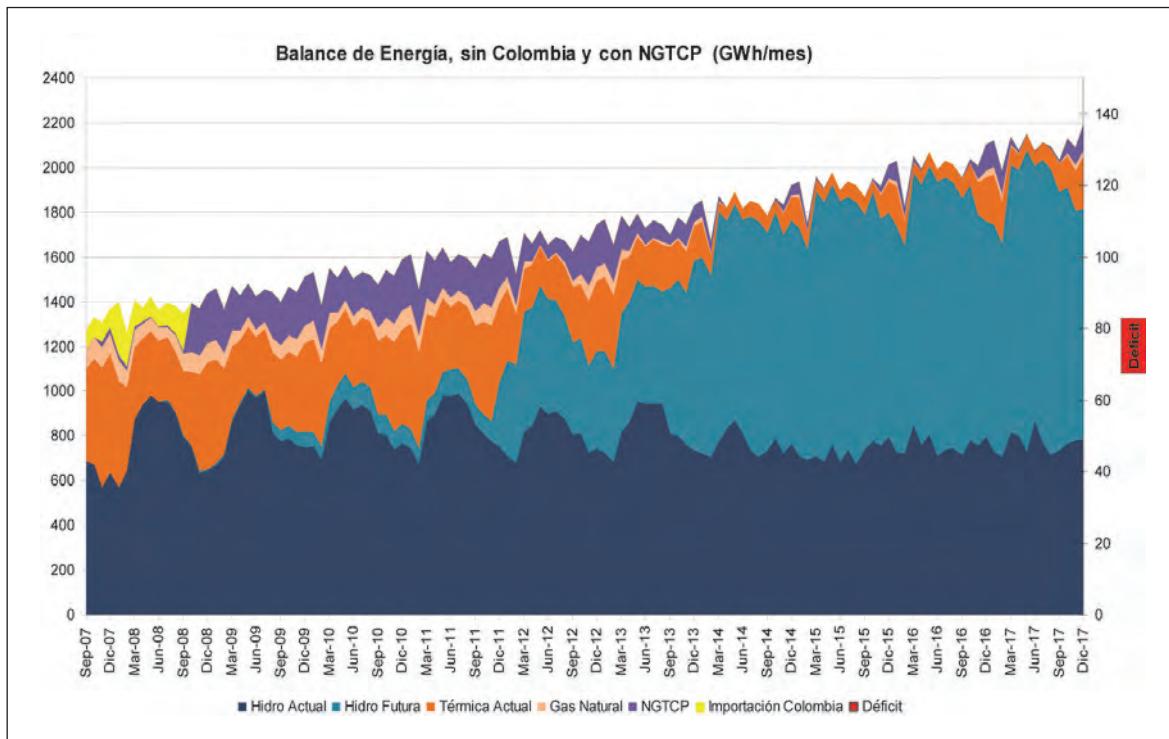
los hogares), y mayor al crecimiento del PIB en los mismos años.

- El Ecuador deja de invertir en fuentes sustentables de energía eléctrica y reemplaza el incremento de la demanda, en un primer momento, con la implementación de centrales térmicas y, en un segundo momento, en la importación de energía desde Colombia, que para el año 2006 llega a 1570 GWh. Las fuentes térmicas demandan combustibles fósiles (diesel, fuel oil) que no se producen en el país, con serias repercusiones en las finanzas públicas. En el año 2007 el monto destinado para la importación de derivados fue alrededor de US\$ 2.300 millones.

- La generación de energía eléctrica produce impactos ambientales no considerados en la estructura de precios ni en las inversiones del sector. El incremento en las emisiones de CO<sub>2</sub> que tienen como base las fuentes térmicas es significativo. Los impactos ambientales

de la construcción de plantas hidroeléctricas están relacionados al embalse del agua en grandes zonas altas en biodiversidad, como es el flanco oriental de la cordillera de los Andes, con el consecuente impacto en comunidades locales de altos niveles de pobreza.

**Gráfico 7.4.4: Proyección de energía eléctrica producida hasta el año 2017 (GWh/mes)**



**Nota:** NGTCP es la nueva generación termoeléctrica que desde el año 2008 se prevé reemplazará la energía importada de Colombia.

**Fuente:** PME (CONELEC, 2007).

**Elaboración:** SENPLADES.

Con la tendencia de crecimiento de la energía desde el año 1990 al 2006, CONELEC estima que para el año 2022 la demanda de energía eléctrica facturada será de 14 millones de MWh. Dependiendo de la generación hidroeléctrica, es potencialmente peligroso, puesto que la variabilidad en los regímenes de lluvias aumenta, como consecuencia del cambio climático, y es necesario prever años de sequía graves. De ahí la necesidad de impulsar la generación de proyectos de fuentes alternativas como son la geotérmica, mareomotriz, eólica, solar. Se espera que la generación térmica se

reduzca desde el año 2012 con la operación de los proyecto Sopladora y Coca Codo Sinclair (CONELEC 2007)<sup>46</sup>. Finalmente, no hay una meta clara respecto a la reducción y ahorro en el consumo de energía en el Ecuador.

### La contaminación ambiental

El Análisis Ambiental País (Mentefactura, Ecolex y SCL Econometrics, 2006) destaca el posicionamiento creciente de las municipalidades, especialmente en el control de la contaminación industrial, donde se registran experiencias muy

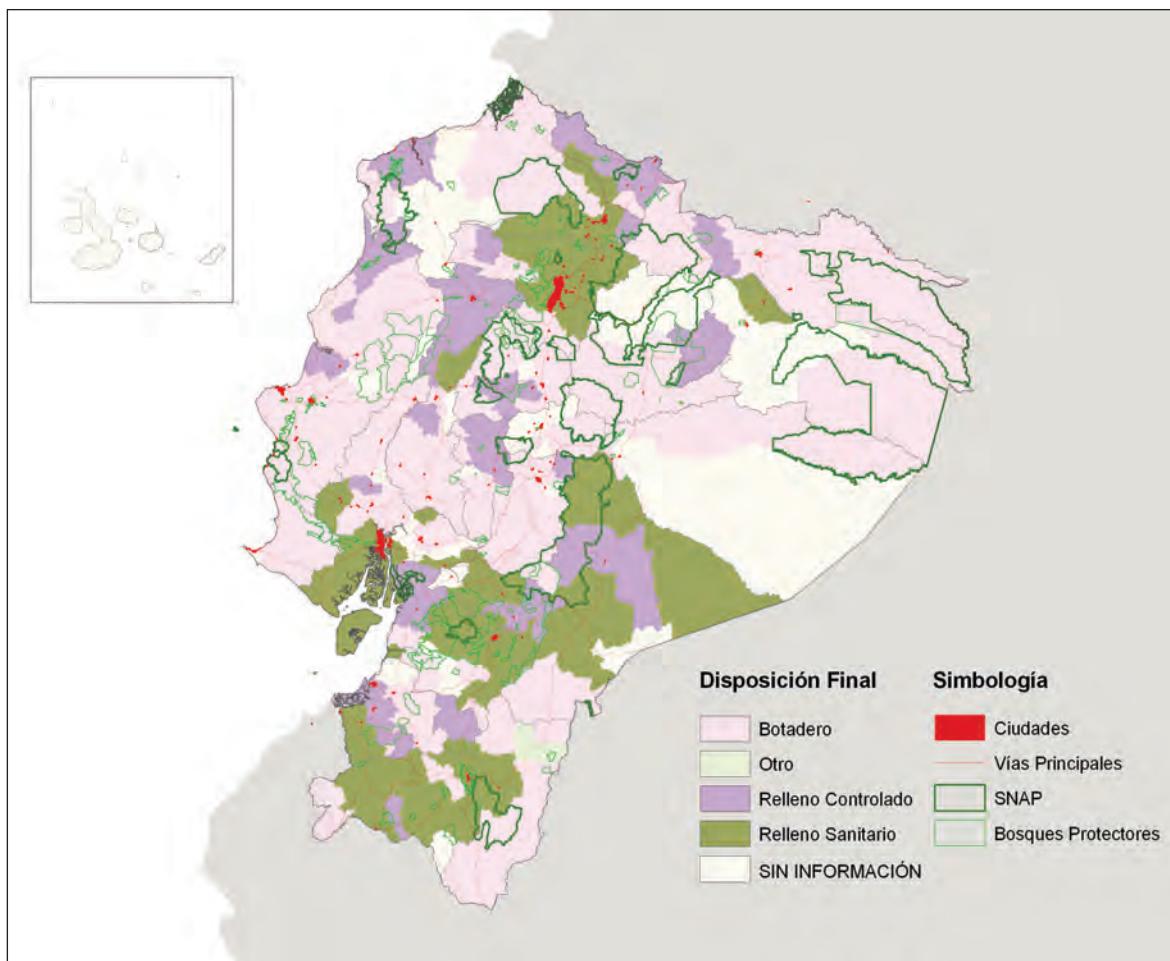
<sup>46</sup> Desde la entrada en operación del proyecto Coca Codo Sinclair se espera que la generación hídrica alcance el 90% de la capacidad instalada.

positivas como la de los municipios de Quito, Cuenca y Guayaquil. Sin embargo, en las ciudades medianas y pequeñas la gestión ambiental es débil o inexistente. Basta con observar ejemplos como la cobertura de la recolección de basura o tratamiento de desechos, así como la brecha que existe en el tratamiento de descargas que se hace a los cuerpos de agua. En Ecuador solo el 5% de las aguas negras tienen algún nivel óptimo de tratamiento.

Debido al acelerado y desordenado crecimiento urbano, aún podemos notar la persistencia de problemas como: (1) contaminación atmosférica asociada al transporte, industria, minería y

generación eléctrica; (2) altos índices de contaminación hídrica, por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales; (3) inadecuado manejo del crecimiento urbano, con la consecuente degradación ambiental expresa en la congestión, contaminación, ruido, diseminación de desechos, hacinamiento, escasez de áreas verdes de recreación, violencia social e inseguridad; (4) crecimiento inusitado del parque automotor; (5) inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales, particularmente los peligrosos como los hospitalarios; (6) inexistencia de un sistema nacional de información sobre calidad ambiental.

**Mapa 7.4.5: Disposición de desechos sólidos a diciembre de 2008**



Fuente: MAE.

Elaboración: SENPLADES.

## **Los efectos y repercusiones del cambio climático**

Los reportes recientes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre cambio climático indican que el sistema climático continuará cambiando por siglos, los eventos extremos tendrán una mayor frecuencia, el incremento de la temperatura del aire continuará de igual manera, el retroceso de los glaciares se incrementará y el régimen de precipitación sufrirá importantes cambios en su distribución temporal y espacial.

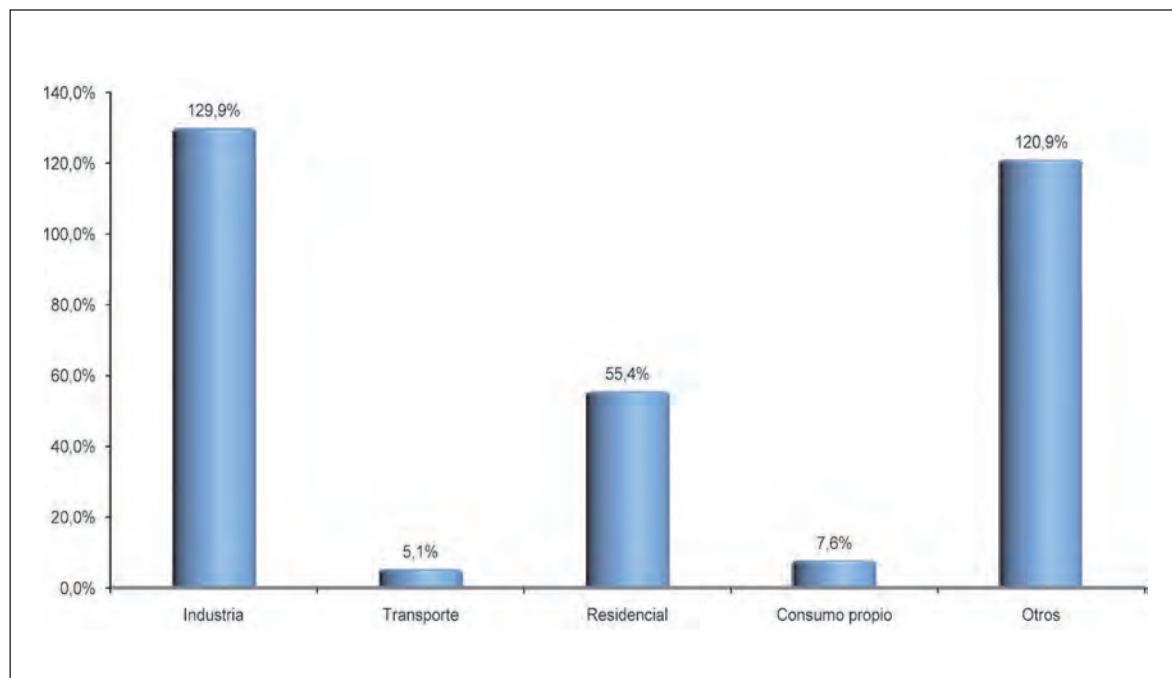
Como resultado de los cambios en el sistema climático, el Ecuador ha soportado graves consecuencias sociales, ambientales y económicas; como ejemplo cabe destacar que un evento, El Niño, tuvo un costo de alrededor de 3 mil millones de dólares, sin considerar la pérdida de vidas humanas, ecosistemas y, en general, daños al ambiente.

En los últimos años el país ha registrado incrementos sostenidos de temperatura, cambios en la frecuencia e intensidad de eventos extremos (sequías, inundaciones, heladas), cambios en el régimen hidrológico y retroceso de glaciares. Un aspecto de vital importancia es la variación registrada en los

últimos diez años con el desfase de la época lluviosa y registro de precipitaciones intensas en períodos muy cortos, seguidos de períodos de disminución significativa de la precipitación. Por otro lado, el retroceso de los glaciares en los últimos años es significativo, alrededor del 20-30% en los últimos 30 años. A pesar de los esfuerzos realizados en el país, con el apoyo de la cooperación internacional, el tema de cambio climático no está incluido en la planificación nacional y sectorial.

La tasa de crecimiento de las emisiones totales de CO<sub>2</sub> entre 1994-2003 fue del 4% anual, cuando la tasa de crecimiento anual promedio del PIB para ese período fue del 2,7%. Esto no solamente indica que la economía emite más, sino que es más ineficiente. Un factor adicional es que el sector de mayor crecimiento de las emisiones es la industria (Gráfico 7.4.5). Este análisis no estaría completo si no dijéramos que el 70% de las emisiones de CO<sub>2</sub> son causadas por el cambio de uso del suelo (Sáenz, 2007a). Como se comentó en el inicio de este documento los agresivos procesos de deforestación en el Ecuador no solamente impacta en la pérdida de biodiversidad sino en la generación de emisiones de CO<sub>2</sub>, que en algún momento tendremos que capturar.

**Gráfico 7.4.5: Crecimiento de emisiones totales de CO<sub>2</sub> entre 1993-2004**



**Fuente:** CISMIL, 2007.

**Elaboración:** SENPLADES.

## La institucionalidad ambiental

La institucionalidad ambiental en el Ecuador ha estado marcada por fuerte carga de centralismo y relación vertical del Estado con la ciudadanía. Al no concebir que temas como salud, educación, ordenamiento territorial, energía, vialidad, gestión de riesgos, urbanismo o producción, podrían tener un eje ambiental, todas las instituciones del Estado central, de los gobiernos locales y el ámbito privado, han mantenido espacios desarticulados entre si, que han venido tratando de manera apenas complementaria o por cumplir con los requisitos, los aspectos ambientales en cada uno de sus espacios. La institucionalidad y, por ende, las competencias de la autoridad ambiental nacional se han visto involucradas en constantes disputas con otras instancias públicas de su mismo nivel. La dispersión de competencias y la falta de planificación, comunicación y acuerdos interinstitucionales han resultado en un manejo lento.

La nueva Constitución de la República ha permitido acelerar estos procesos de modernización, reestructuración y desconcentración de las instituciones públicas del Estado. Para 2009 las instituciones de carácter ambiental se reformarán en función de un nuevo modelo de gestión, con altos niveles de eficiencia y desconcentración, en relación con las 7 zonas territoriales propuestas por la SENPLADES. En el caso de Galápagos, la Constitución establece la creación de un Consejo de Gobierno, que lleve adelante un modelo diferenciado y complementario de desarrollo, el cual deberá ocuparse fundamentalmente de: establecer el Sistema de Planificación de Galápagos, a través de un plan de gestión y ordenamiento territorial renovado, que contemple las

particularidades y considere la fragilidad de los ecosistemas, así como recupere la visión social para con las poblaciones asentadas en el Archipiélago. Asimismo, la Constitución establece que para la Circunscripción Territorial Especial de la Amazonía deberá haber una planificación integral que incluya aspectos ambientales, económicos y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el Buen Vivir de su población.

La Constitución establece también la necesidad de crear y poner en funcionamiento instancias de control y supervisión de las acciones realizadas por algunas de las instituciones del sector patrimonial. Específicamente, la creación de la Superintendencia Ambiental, tratándose de un organismo independiente a las actuales instancias de control, conformando un área especializada en este tema. Así también, dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, en el período se implementará la Defensoría Ambiental, como parte de las instancias ciudadanas necesarias para garantizar los derechos de la ciudadanía y la naturaleza.

Los artículos contemplados en los Derechos de la Naturaleza, como parte del capítulo del Buen Vivir, el principio de responsabilidad del Estado para con la naturaleza, y el principio de responsabilidad social de cuidar o denunciar los abusos que se darían para con un espacio natural, recuperan y aclaran el nivel de responsabilidad que se debe tener ante cualquier tipo de afectación que se haga en la naturaleza.

## 3. Políticas y Lineamientos

### Política 4.1. Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, considerada como sector estratégico.

- a. Fortalecer los sistemas de áreas protegidas terrestres y marinas, basados en su gestión y manejo con un enfoque ecosistémico, respetando sus procesos naturales y evolutivos, ciclos vitales, estructura y funciones.
- b. Diseñar y aplicar procesos de planificación y de ordenamiento de territorial en todos los niveles de gobierno, que tomen en cuenta todas las zonas con vegetación nativa en distinto grado de conservación, priorizando las zonas ambientalmente sensibles

- y los ecosistemas frágiles, e incorporen acciones integrales de recuperación, conservación y manejo de la biodiversidad con participación de las y los diversos actores.
- c. Diseñar y aplicar marcos regulatorios y planes especiales para el Archipiélago de Galápagos y la región amazónica, que impulsen prácticas sostenibles, de acuerdo a los parámetros ambientales particulares de estos territorios así como sus recursos nativos.
  - d. Promover usos alternativos, estratégicos y sostenibles de los ecosistemas terrestres y marinos y de las potenciales oportunidades económicas derivadas del aprovechamiento del patrimonio natural, respetando los modos de vida de las comunidades locales, los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades y los derechos de la naturaleza.
  - e. Desarrollar y aplicar normas de bioseguridad y de biotecnología moderna y sus productos derivados, así como su experimentación y comercialización, en cumplimiento del principio de precaución establecido en la Constitución y la normativa internacional relacionada.
  - f. Desarrollar proyectos de forestación, reforestación y revegetación con especies nativas y adaptadas a las zonas en áreas afectadas por procesos de degradación, erosión y desertificación, tanto con fines productivos como de conservación y recuperación ambiental.
  - g. Fomentar la investigación, educación, capacitación, comunicación y desarrollo tecnológico para la sustentabilidad de los procesos productivos y la conservación de la biodiversidad.
  - h. Proteger la biodiversidad, particularmente las especies y variedades endémicas y nativas, bajo el principio precautorio a través de, entre otras medidas, la regulación del ingreso y salida de especies exóticas.
  - i. Preservar, recuperar y proteger la agrodiversidad y el patrimonio genético del país, así como de los conocimientos y saberes ancestrales vinculados a ellos.

#### **Política 4.2. Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico del Estado y de valoración sociocultural y ambiental.**

- a. Diseñar y aplicar reformas institucionales tendientes a fortalecer la regulación, el acceso, la calidad y la recuperación de los recursos hídricos, e implementar un proceso de desconcentración articulado a los procesos de planificación de todos los niveles de gobierno.
- b. Establecer lineamientos públicos integrales e integrados de conservación, preservación y manejo del agua, con criterios de equidad y racionalidad social y económica.
- c. Recuperar la funcionalidad de las cuencas, manteniendo las áreas de vegetación y las estructuras relacionadas con las fuentes y la producción hídrica.
- d. Estimular la gestión comunitaria responsable del recurso hídrico y apoyo al fortalecimiento de las organizaciones campesinas e indígenas en los territorios para garantizar la continuidad y permanencia de los procesos de conservación.
- e. Impulsar la investigación para la restauración, reparación, rehabilitación y mejoramiento de los ecosistemas naturales y la estructura de las cuencas hidrográficas.
- f. Diseñar programas de sensibilización, educación y capacitación que permitan el reconocimiento del valor y la gestión cultural del patrimonio hídrico.
- g. Implementar programas bajo criterios de corresponsabilidad y equidad territorial (en vez de compensación) por el recurso hídrico destinado a consumo humano y a actividades económicas.
- h. Desarrollar e implementar programas que impulsen sistemas sostenibles de producción, como alternativa a las actividades productivas que afectan el estado de las cuencas hidrográficas.

### Política 4.3. Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles.

- a. Aplicar programas, e implementar tecnología e infraestructura orientados al ahorro y a la eficiencia de las fuentes actuales y a la soberanía energética.
- b. Aplicar esquemas tarifarios que fomenten la eficiencia energética en los diversos sectores de la economía.
- c. Impulsar la generación de energía de fuentes renovables o alternativas con enfoque de sostenibilidad social y ambiental.
- d. Promover investigaciones para el uso de energías alternativas renovables, incluyendo la mareomotriz y la geotermia,
- e. bajo parámetros de sustentabilidad en su aprovechamiento.
- f. Reducir gradualmente el uso de combustibles fósiles en vehículos, embarcaciones y generación termoeléctrica, y sustituir gradualmente vehículos convencionales por eléctricos en el Archipiélago de Galápagos.
- f. Diversificar y usar tecnologías ambientalmente limpias y energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto en la producción agropecuaria e industrial y de servicios.

### Política 4.4. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida.

- a. Aplicar normas y estándares de manejo, disposición y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios, industriales y hospitalarios, y sustancias químicas para prevenir y reducir las posibilidades de afectación de la calidad ambiental.
- b. Desarrollar y aplicar programas de recuperación de ciclos vitales y remediación de pasivos ambientales, tanto a nivel terrestre como marino, a través de la aplicación de tecnologías amigables y buenas prácticas ambientales y sociales, especialmente en las zonas de concesiones petroleras y mineras otorgadas por el Estado ecuatoriano.
- c. Implementar acciones de descontaminación atmosférica y restauración de niveles aceptables de calidad de aire con el objetivo de proteger la salud de las personas y su bienestar.
- d. Reducir progresivamente los riesgos para la salud y el ambiente asociados a los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs).
- e. Regular criterios de preservación, conservación, ahorro y usos sustentables del agua e implementar normas para controlar y enfrentar la contaminación de los cuerpos de agua mediante la aplicación de condiciones explícitas para el otorgamiento de las autorizaciones de uso y aprovechamiento.

### Política 4.5. Fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática con énfasis en el proceso de cambio climático.

- a. Generar programas de adaptación y respuesta al cambio climático que promuevan la coordinación interinstitucional, y la socialización de sus acciones entre los diferentes actores clave, con particular atención a ecosistemas frágiles como páramos, manglares y humedales.
- b. Incorporar programas y planes de contingencia ante eventuales impactos originados por el cambio de clima que puedan afectar las infraestructuras del país.
- c. Impulsar programas de adaptación a las alteraciones climáticas, con énfasis en aquellos vinculadas con la soberanía energética y alimentaria.
- d. Valorar el impacto del cambio climático sobre los bienes y servicios que proporcionan los distintos ecosistemas, en diferente estado de conservación.
- e. Incorporar el cambio climático como variable a considerar en los proyectos y en la evaluación de impactos ambientales, considerando

- las oportunidades que ofrecen los nuevos esquemas de mitigación.
- f. Desarrollar actividades dirigidas a aumentar la concienciación y participación ciudadana, con énfasis en las mujeres diversas, en todas las actividades relacionadas con el cambio climático y sus implicaciones en la vida de las personas.
  - g. Elaborar modelos predictivos que permitan la identificación de los efectos del cambio
- climático para todo el país, acompañados de un sistema de información estadístico y cartográfico.
- h. Incentivar el cumplimiento de los compromisos por parte de los países industrializados sobre transferencia de tecnología y recursos financieros como compensación a los efectos negativos del cambio de clima en los países no industrializados.

#### **Política 4.6. Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos.**

- a. Incorporar la gestión de riesgos en los procesos de planificación, ordenamiento territorial, zonificación ecológica, inversión y gestión ambiental.
- b. Implementar programas de organización de respuestas oportunas y diferenciadas de gestión de riesgos, para disminuir la vulnerabilidad de la población ante diversas amenazas.
- c. Fomentar acciones de manejo integral, eficiente y sustentable de las tierras y cuencas hidrográficas que impulsen su conservación y restauración con énfasis en tecnologías apropiadas y ancestrales que sean viables para las realidades locales.
- d. Implementar un sistema de investigación y monitoreo de alerta temprana en poblaciones expuestas a diferentes amenazas.
- e. Desarrollar modelos específicos para el sector seguros (modelos catastróficos), que combinen riesgo y los parámetros financieros del seguro y reaseguro, para recrear eventos históricos y estimar pérdidas futuras.
- f. Analizar la vulnerabilidad y el aporte a la adaptación al cambio climático de infraestructuras estratégicas existentes y futuras.

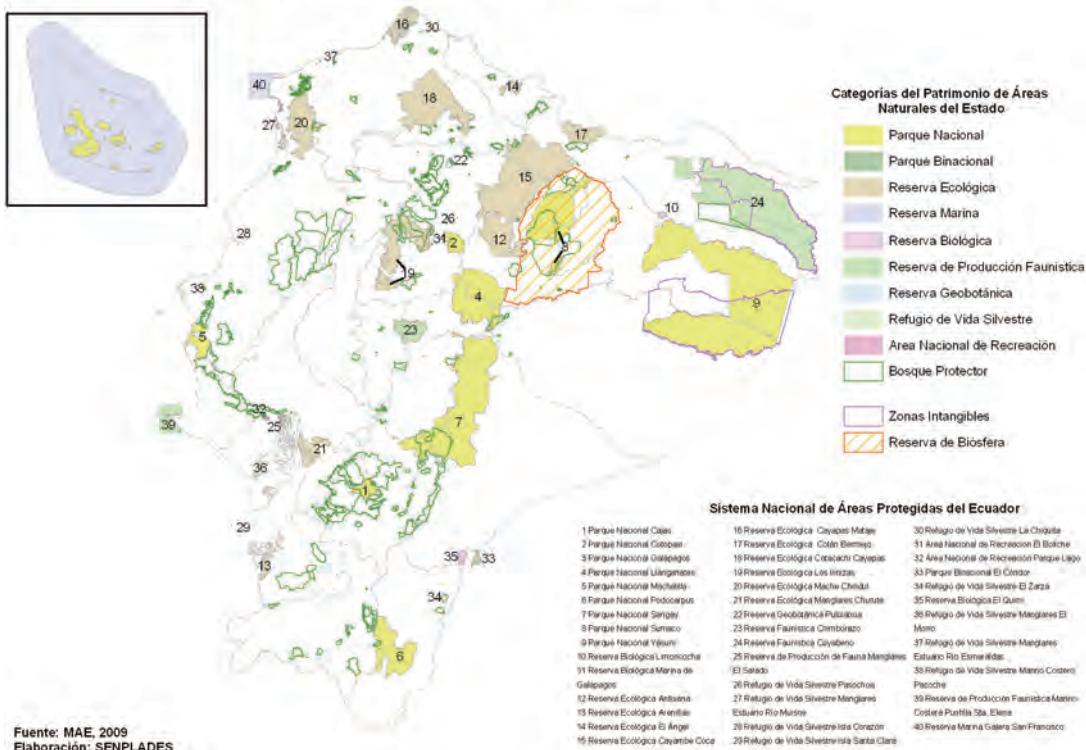
#### **Política 4.7. Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública.**

- a. Fomentar y aplicar propuestas integrales de conservación del patrimonio natural, manejo sostenible, contaminación evitada y protección de comunidades, con énfasis en la iniciativa por la no-extracción de crudo en el campo Yasuní - Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT), para la construcción de un sistema alternativo de generación económica.
- b. Institucionalizar las consideraciones ambientales en el diseño de las políticas públicas del país.
- c. Impulsar los procesos sostenidos de gestión de conocimiento en materia ambiental.
- d. Incorporar consideraciones ambientales y de economía endógena para el Buen Vivir en la toma de decisiones en los sectores productivos públicos y privados.
- e. Promover productos de calidad, con bajo impacto ambiental y alto valor agregado, en particular de los generados en la economía social y solidaria, con certificación de la calidad ambiental.
- f. Desarrollar planes y programas que impulsen el uso sostenible del patrimonio natural y la generación de bioconocimiento y servicios ambientales.
- g. Fomentar las actividades alternativas a la extracción de los recursos naturales, generando actividades productivas con el principio de soberanía alimentaria, a través de la producción agroecológica, acuícola y otras alternativas.

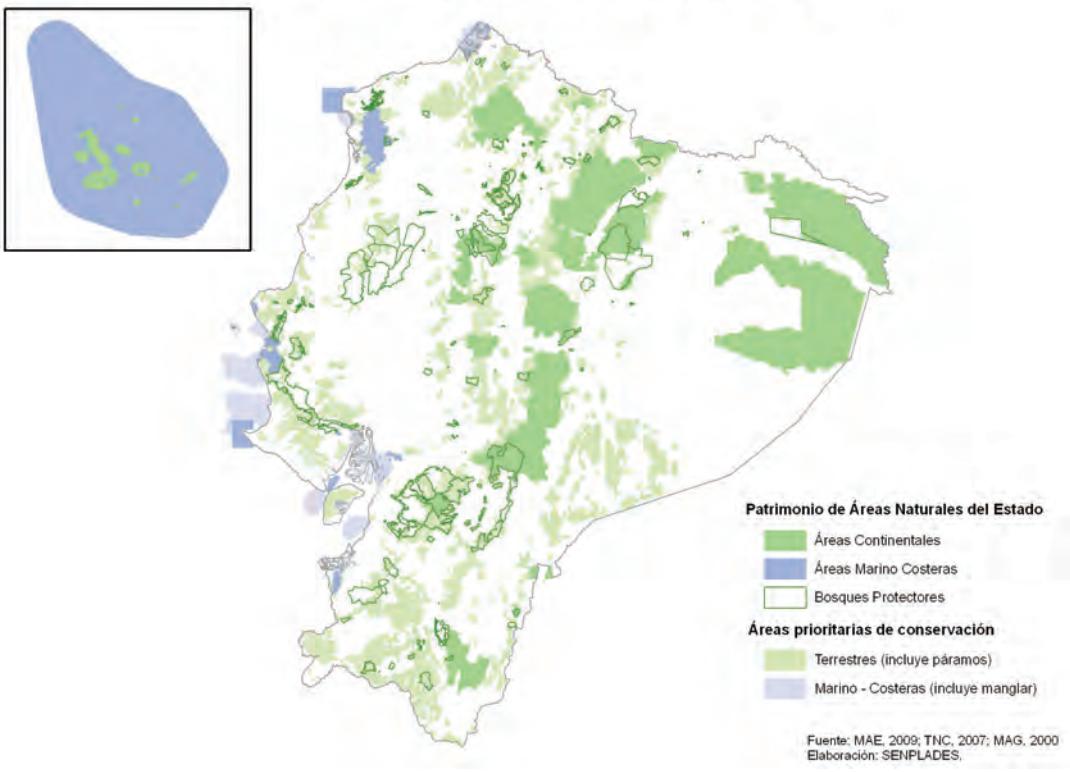
## 4. Metas

- 4.1.1. Incrementar en 5 puntos porcentuales el área de territorio bajo conservación o manejo ambiental hasta el 2013.
- 4.1.2. Incluir 2.521 km<sup>2</sup> de superficie marino-costera y continental bajo conservación o manejo ambiental hasta el 2013.
- 4.1.3. Reducir en un 30% la tasa de deforestación hasta el 2013.
- 4.2.1. Reducir a 0,0001 mg/l la presencia de mercurio en la actividad minera hasta el 2013.
- 4.3.1. Aumentar en 1.091 MW. la capacidad instalada, hasta el 2013, y 487 MW más hasta el 2014.
- 4.3.2. Disminuir la huella ecológica de tal manera que no sobrepase la biocapacidad del Ecuador hasta el 2013.
- 4.3.3. Alcanzar el 6% de participación de energías alternativas en el total de la capacidad instalada hasta el 2013.
- 4.3.4. Alcanzar el 97% las viviendas con servicio eléctrico hasta el 2013.
- 4.3.5. Alcanzar el 98% las viviendas en zona urbana con servicio eléctrico hasta el 2013.
- 4.3.6. Alcanzar el 96% las viviendas zona rural con servicio eléctrico hasta el 2013.
- 4.4.1. Mantener las concentraciones promedio anuales de contaminantes de aire bajo los estándares permisibles hasta el 2013.
- 4.4.2. Remediari el 60% de los pasivos ambientales hasta el 2013.
- 4.4.3. Reducir en 40% la cantidad de PBC hasta el 2013.
- 4.4.4. Reducir en 60% la cantidad de plaguicidas (COPS) hasta el 2013.
- 4.5.1. Reducir al 23% el nivel de amenaza alto del índice de vulnerabilidad de ecosistemas a cambio climático, y al 69% el nivel de amenaza medio hasta el 2013.

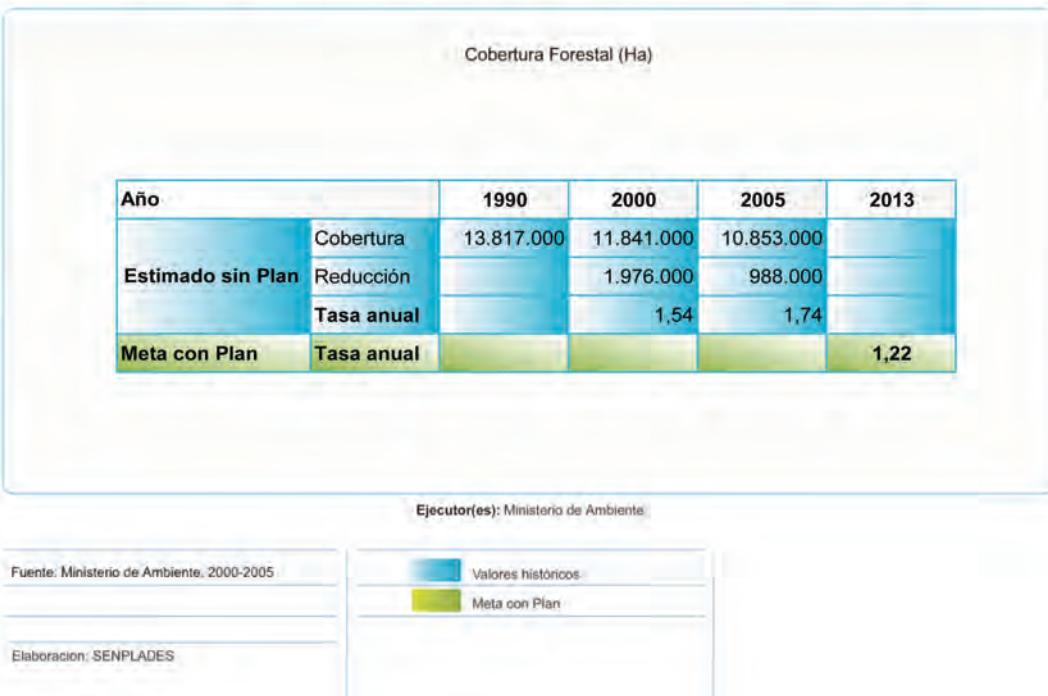
**Meta 4.1.1. Incrementar en 5 puntos porcentuales el área de territorio bajo conservación o manejo ambiental hasta el 2013**



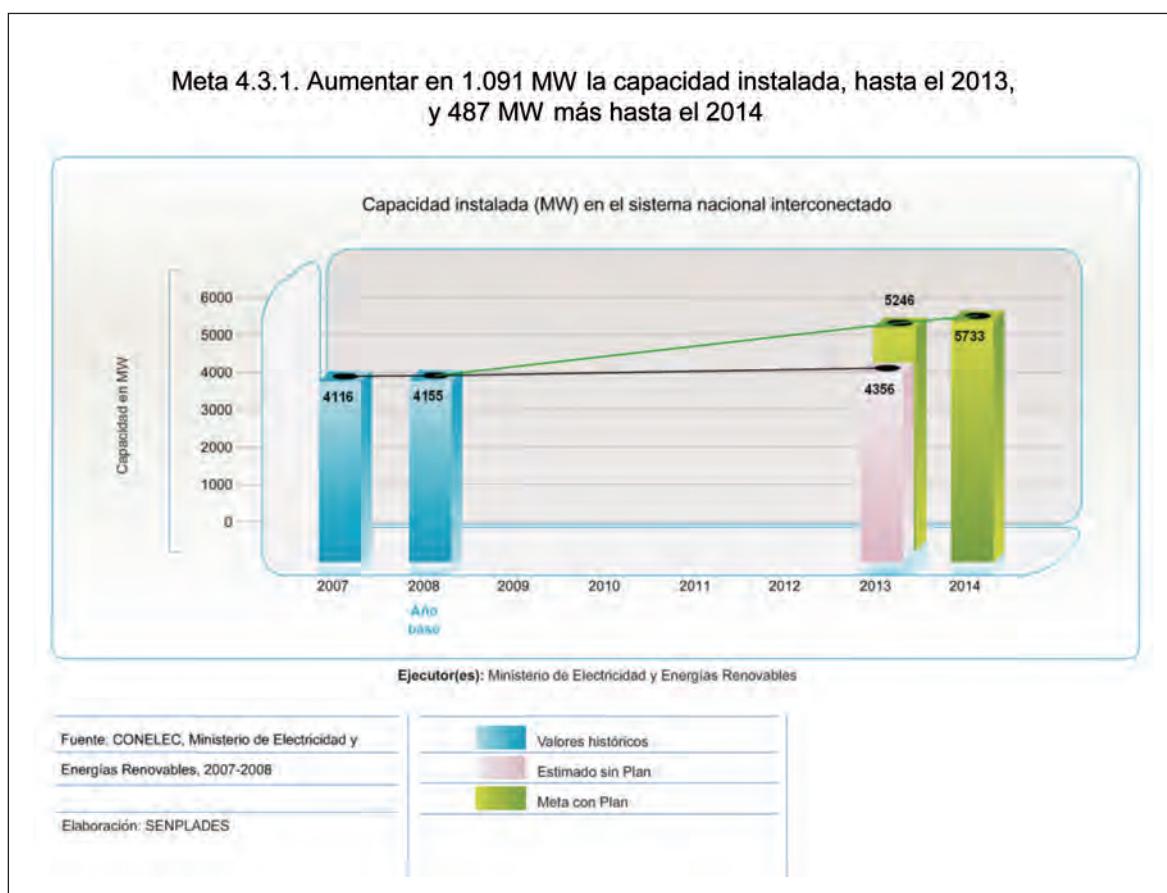
**Meta 4.1.2 Incluir 2.521 km<sup>2</sup> de superficie marino-costera y continental bajo conservación o manejo ambiental hasta el 2013**



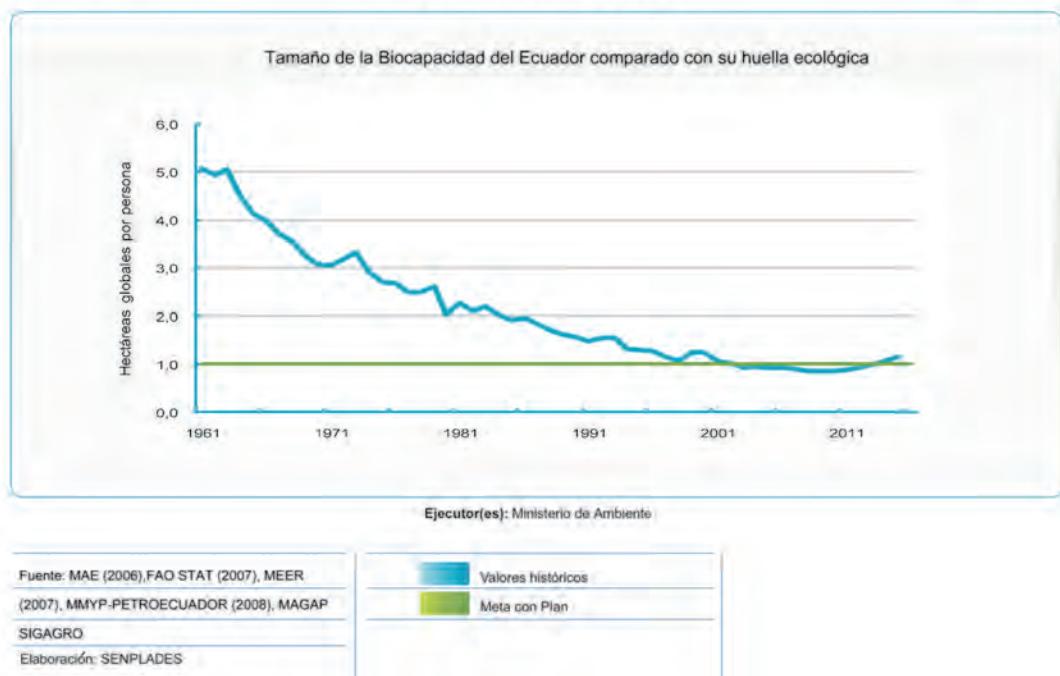
### Meta 4.1.3. Reducir en un 30% la tasa de deforestación hasta el 2013



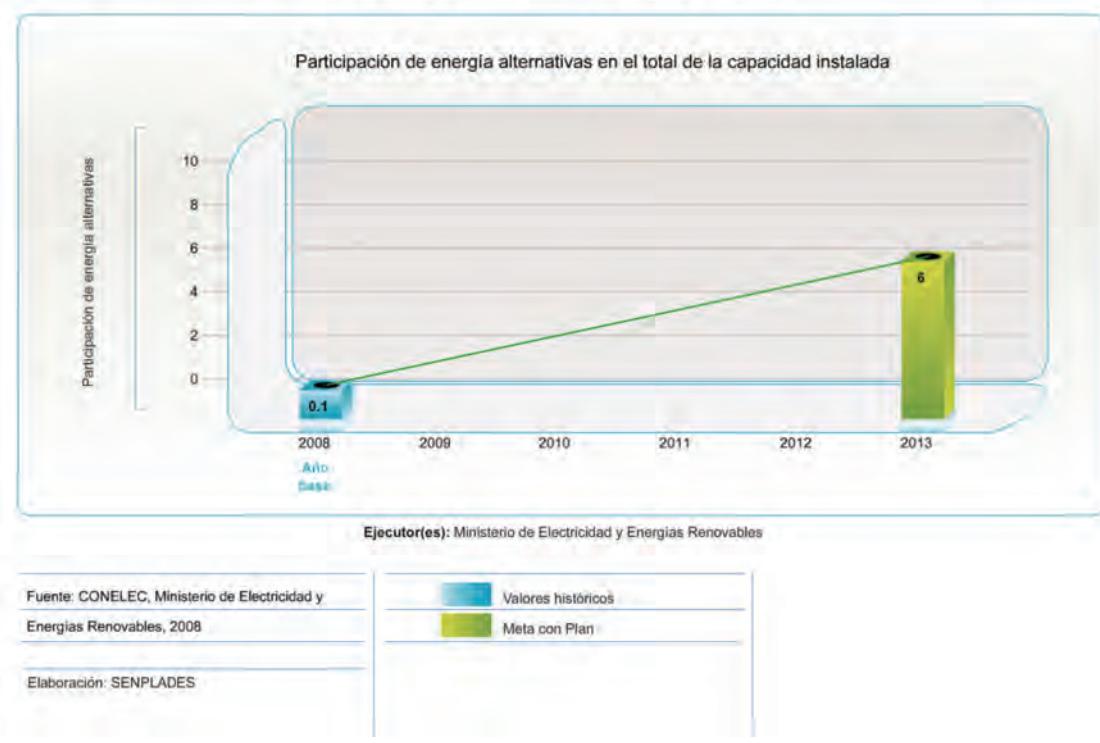
### Meta 4.3.1. Aumentar en 1.091 MW la capacidad instalada, hasta el 2013, y 487 MW más hasta el 2014



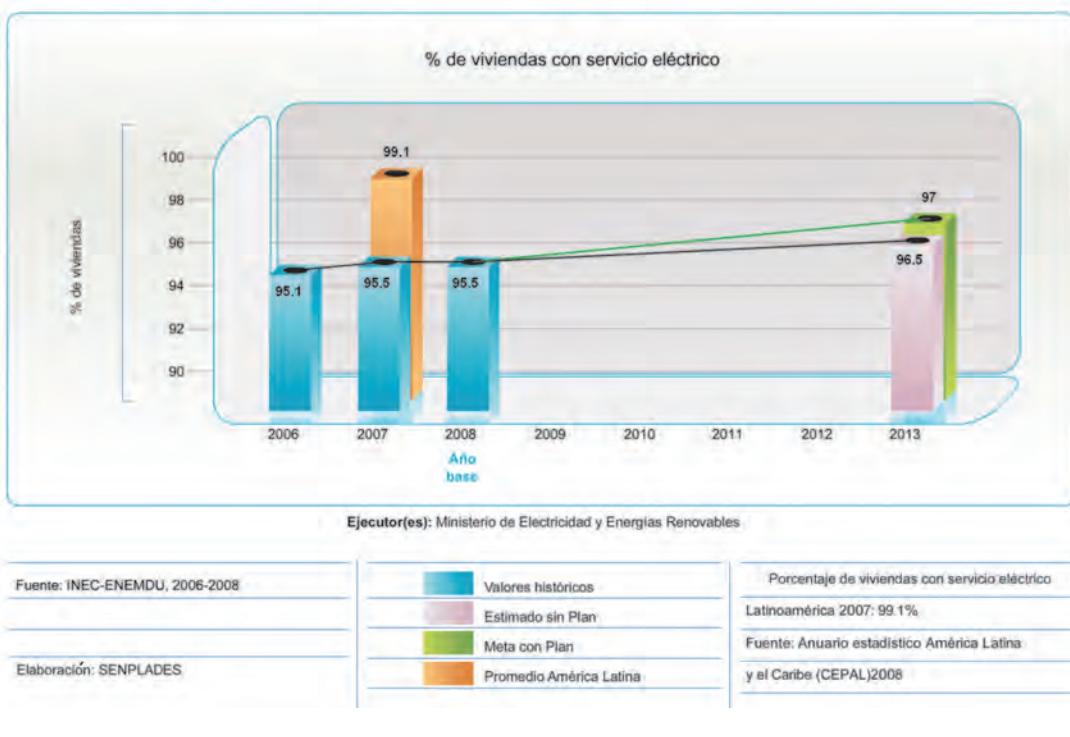
**Meta 4.3.2. Disminuir la huella ecológica de tal manera que no sobrepase la biocapacidad del Ecuador hasta el 2013**



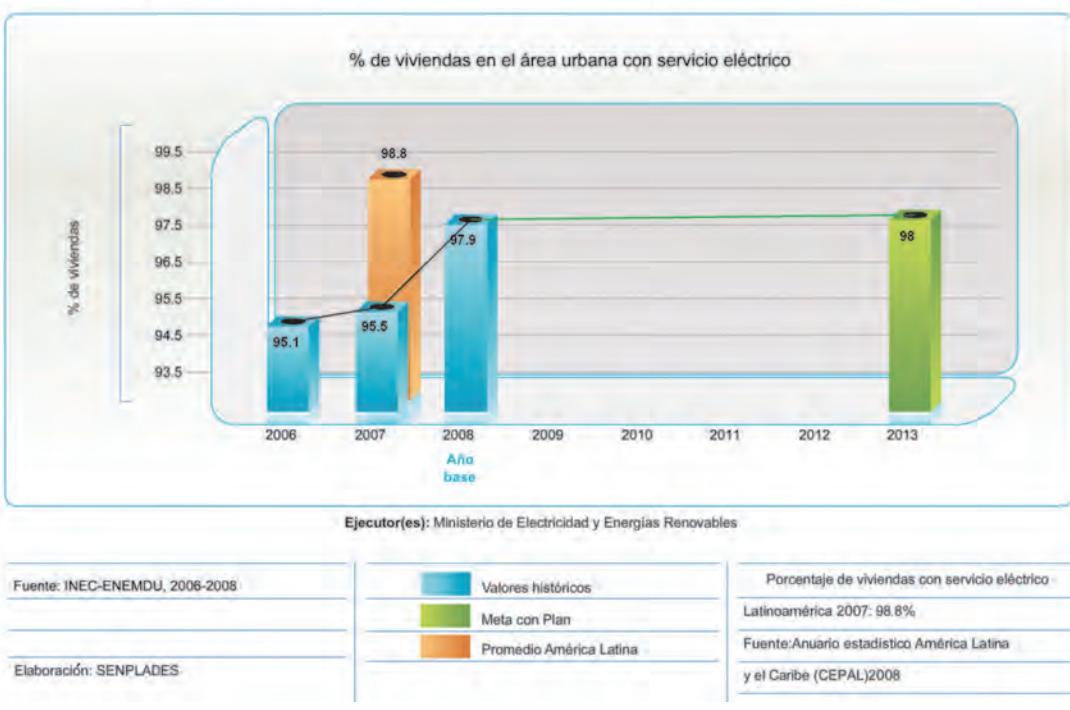
**Meta 4.3.3. Alcanzar el 6% de participación de energías alternativas en el total de la capacidad instalada hasta el 2013**



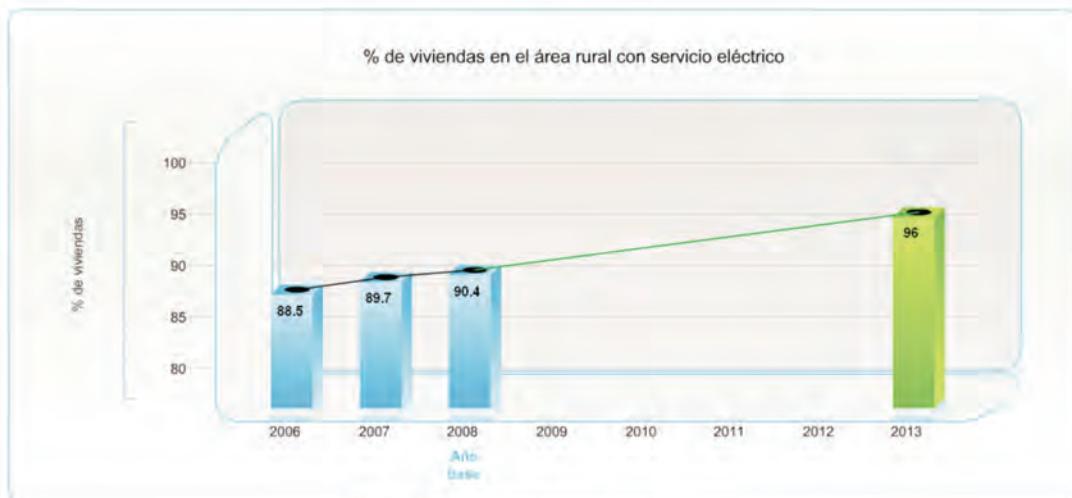
#### Meta 4.3.4. Alcanzar el 97% las viviendas con servicio eléctrico hasta el 2013



#### Meta 4.3.5. Alcanzar el 98% las viviendas en zona urbana con servicio eléctrico hasta el 2013



**Meta 4.3.6. Alcanzar el 96% las viviendas zona rural con servicio eléctrico hasta el 2013**



Ejecutor(es): Ministerio de Electricidad y Energías Renovables

Fuente: INEC-ENEMDU, 2006-2008

Valores históricos

Porcentaje de viviendas con servicio eléctrico

Elaboración: SENPLADES

Meta con Plan

Latinoamérica 2007: 98%

Fuente: Anuario estadístico América Latina y el Caribe (CEPAL)2008

**Meta 4.4.1. Mantener las concentraciones promedio anuales de contaminantes de aire bajo los estándares permisibles hasta el 2013**

Concentración promedio anual de los contaminantes comunes del aire

Contaminantes	Datos Históricos				Máximo permisible
	2005	2006	2007	2008	
PM 10	56,83	28,68	32,69	30,09	50
PM 2,5	21,15	19,17	19,05	17,24	15
Dióxido de azufre SO2	14,63	10,02	6,95	7,69	80

Ejecutor(es): Ministerio de Ambiente (Rector)-Ministerio de Transporte y Obras Públicas - Ministerio de Electricidad y Energía Renovable

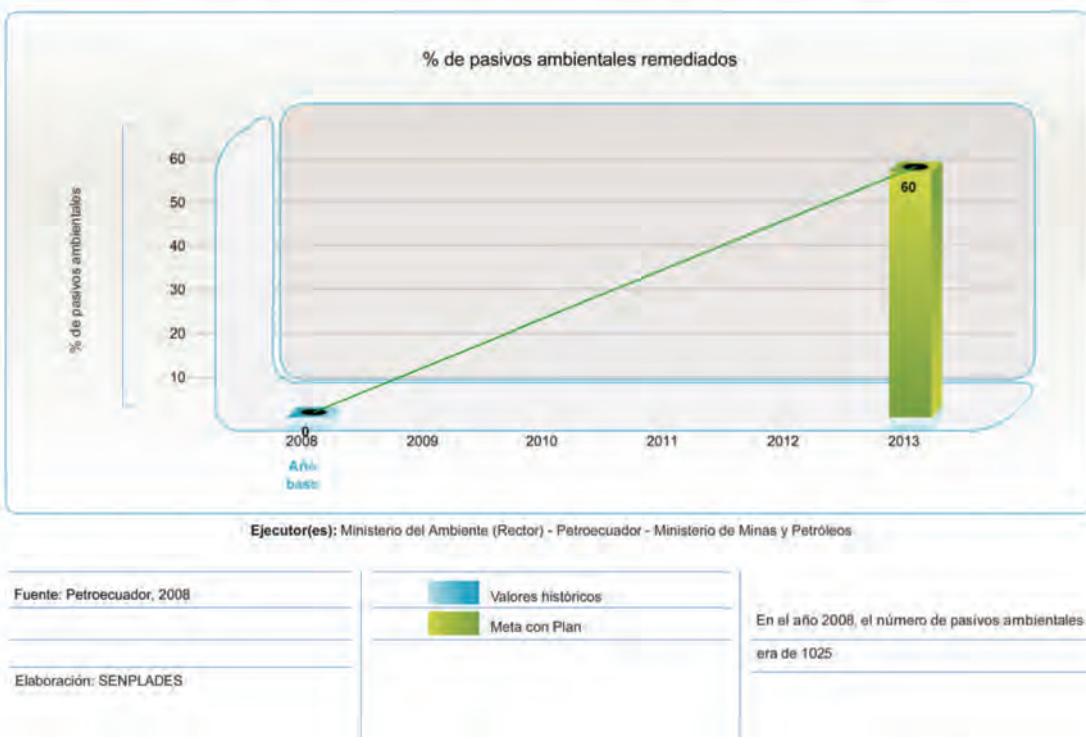
Fuente: CORPAIRE, 2005-2008

Valores históricos

Elaboración: SENPLADES

Meta con Plan

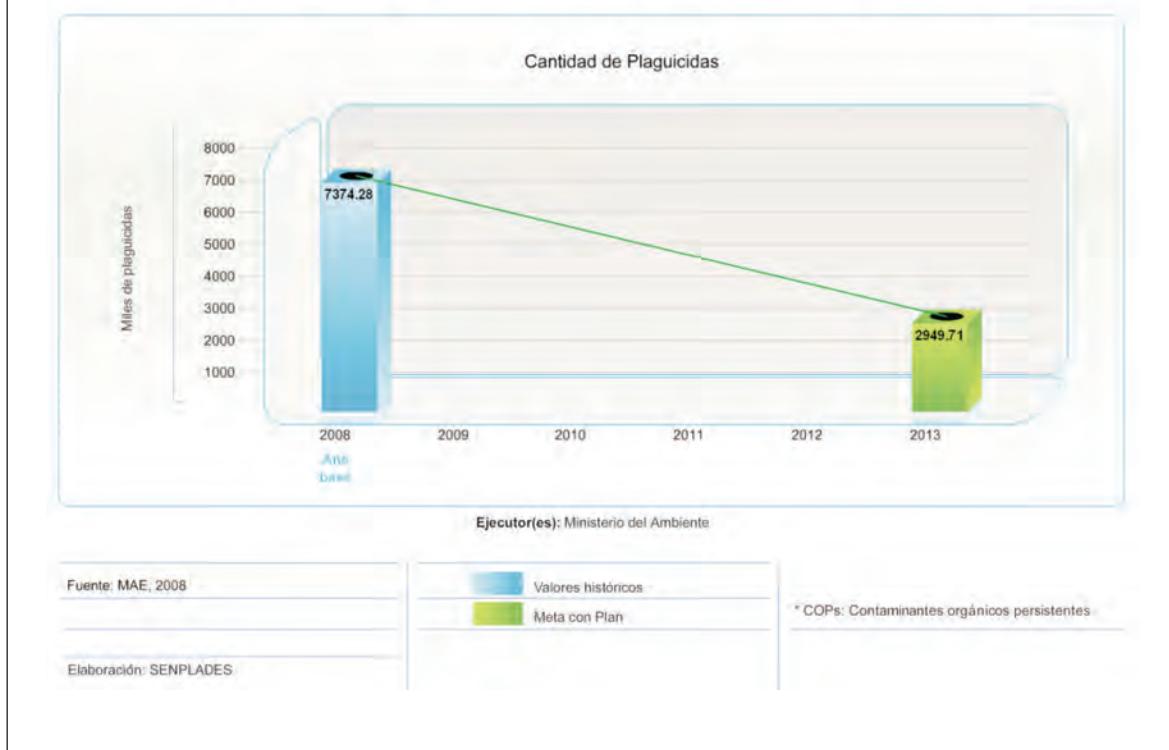
#### Meta 4.4.2. Remediar el 60% de los pasivos ambientales hasta el 2013



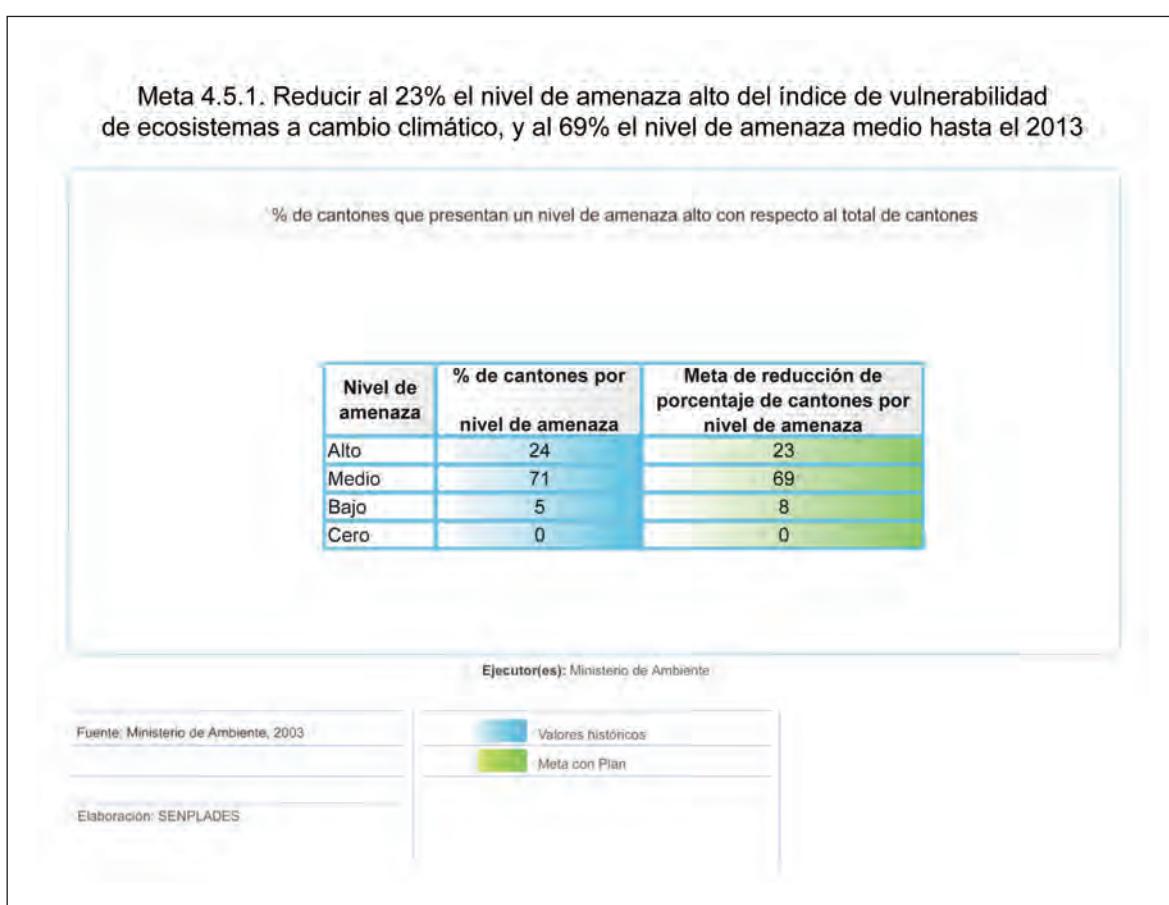
#### Meta 4.4.3. Reducir en 40% la cantidad de PBCs hasta el 2013



**Meta 4.4.4. Reducir en 60% la cantidad de plaguicidas (COPS) hasta el 2013**



**Meta 4.5.1. Reducir al 23% el nivel de amenaza alto del índice de vulnerabilidad de ecosistemas a cambio climático, y al 69% el nivel de amenaza medio hasta el 2013**





## Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana

### 1. Fundamento

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad. Su ejercicio se da a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa, previstas en la Carta Política. Uno de los deberes primordiales del Estado ecuatoriano es garantizar y defender la soberanía nacional.

La soberanía ha sido pensada desde la integridad territorial y jurídica. La Constitución de 2008 supera este concepto tradicional y defensivo. Se entiende a la soberanía a partir de sus implicaciones políticas, territoriales, alimentarias, energéticas, económicas y culturales. Garantizar la soberanía, en estos términos, implica mantener y defender la autodeterminación e independencia política del Estado, interna e internacionalmente.

Para ello, y como expresión de la soberanía popular, se reconocen diversas formas de organización de la sociedad, dirigidas a desarrollar procesos de autodeterminación, incidencia en las decisiones y políticas públicas, control social de todos los niveles de gobierno y de las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos.

La nueva visión de soberanía deja atrás a los supuestos homogeneizadores de la nación mestiza y enfatiza en la necesidad de reconocer la diversidad de los pueblos y nacionalidades. En el caso ecuatoriano, los procesos de resistencia de los pueblos, nacionalidades, organizaciones y movimientos sociales frustraron las aspiraciones asimilacionistas de una élite gobernante que, durante 200 años de vida republicana, fue incapaz de proponer un proyecto de país al margen de los postulados e intereses de las potencias extranjeras, lo que generó dependencia política, económica, social y cultural. El reconocimiento de la pluriangularidad a escala constitucional es el resultado histórico de la lucha de los pueblos por la unidad en la diversidad, y por lograr formas de desarrollo propias, mediante una soberanía integral.

El Gobierno Nacional busca insertar estratégica y activamente al Ecuador en el orden económico y político internacional, desde la perspectiva de la integración soberana de los pueblos. Esta integración supone el respeto mutuo de los Estados, el reconocimiento de la diversidad y la diferencia de los distintos grupos humanos que comparten el territorio, y la protección e inclusión de los con-nacionales más allá de las fronteras.

Como parte del concepto de soberanía, el Gobierno reconoce la necesidad de avanzar en la construcción de una nueva arquitectura financiera regional. En el ámbito de la promoción del multilateralismo y la negociación en bloque, se busca la integración de convergencias y coincidencias, en la que prevalezcan los intereses y objetivos ecuatorianos, para propiciar la transformación productiva del país, sobre la base de la Estrategia para el Buen Vivir.

El Estado rechaza las relaciones de sumisión internacional y defiende al Ecuador como un territorio de paz. Pone especial énfasis en no permitir la cesión de la soberanía, tal como ocurrió con la base de Manta, que fue posible por la complicidad y entreguismo de gobiernos pasados. La política exterior ecuatoriana se reorienta hacia las relaciones Sur-Sur, propicia el diálogo y la construcción de relaciones simétricas entre iguales, que faciliten la economía endógena para el Buen Vivir y la generación de pensamiento propio.

El ejercicio de la soberanía integral busca la satisfacción de las necesidades básicas de la ciudadanía. La soberanía alimentaria propone un cambio sustancial frente a una condición histórica de dependencia y vulnerabilidad, en lo concerniente a la producción y el consumo. La soberanía energética no se puede alcanzar en detrimento de la soberanía alimentaria, ni puede afectar el derecho de la población al agua.

La necesidad de recuperar los instrumentos económicos y financieros del Estado, revertir los patrones de endeudamiento externo, y alinear la cooperación internacional y la inversión extranjera con los objetivos nacionales de desarrollo, en torno a los intereses soberanos, es una premisa básica de la política estatal. La recuperación de la soberanía en el espectro radioeléctrico y en la producción cultural con contenidos propios, es parte de esta nueva concepción.

La defensa irrestricta de la soberanía y la protección del territorio patrio necesitan un marco institucional y un entorno social que garanticen el goce pleno de los derechos humanos y el Buen

Vivir. Solamente de ese modo será posible la recuperación plena de la soberanía.

## 2. Diagnóstico

Empezando en la década de los ochenta y durante los noventa, la influencia de actores externos en la elaboración de las políticas públicas, sobre todo en materia económica, marcó la tónica de la (in)gobernabilidad en América Latina (Ezcurra, 1998). A finales de los noventa e inicios del siglo XXI, sin embargo, la aparición de líderes de izquierda pareció indicar un cambio significativo de rumbo. Aunque con importantes matices entre los países, la izquierda latinoamericana ha resurgido desde fines de los 1990s.<sup>47</sup> Esto ha significado que, en lugar de seguir las recomendaciones y recetas de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), los nuevos gobiernos pasaron a criticarlas duramente y a cambiar la ortodoxia mercado-céntrica planteada en la década pasada.

De esta manera, como reacción a la apertura de los mercados y el libre flujo de capitales, el discurso político de la izquierda latinoamericana ha tomado como bandera de lucha la soberanía, redefiniéndola. Esta redefinición de la soberanía, sumada al ahínco puesto por los nuevos líderes para ejercerla plenamente, hace de América Latina un punto geográfico de transformación política. Es ahora cuando se retoma la capacidad legítima de cada Estado para tomar decisiones sin intromisión de agentes externos.

Ecuador se ha caracterizado por ser un Estado pacífico, respetuoso y solidario. Sin embargo, en la medida en que la soberanía implica no sólo el pleno ejercicio de los derechos soberanos del Estado sobre los suelos, el espacio aéreo y el espacio marítimo, sino que además involucra la libertad y la autodeterminación en todo nivel, Ecuador ha padecido de severos déficits de soberanía. Fue justamente durante los años del Consenso de Washington y el auge del neoliberalismo cuando el Estado vio más afectada su soberanía.

<sup>47</sup> Para mayor información sobre este debate, se sugiere revisar Rodríguez, Barrett y Chávez (2005), Castañeda (2006) y Ramírez (2006).

Durante años, los intereses foráneos contaron con un virtual poder de voto sobre los gobiernos. El florecimiento de organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales buscaron suplir funciones estatales o convertirse en entes parastatales, en muchos casos causó la imposición de agendas foráneas sobre los gobiernos nacionales. Además, los organismos crediticios, en la forma de condicionalidades, conculcaron sistemáticamente la soberanía política de los Estados, muchas veces con la complicidad de gobernantes y élites entreguistas.

Hoy en día, se deja atrás al servilismo político para encontrar relaciones simétricas entre pares. El Estado no puede ser un objeto ni de manipulación externa ni tampoco interna por medio de grupos de interés o poderosos conglomerados económicos.

Hacia fuera, la estrecha relación entre los mandatarios suramericanos y latinoamericanos trastoca la economía del poder mundial, mostrando la autonomía e independencia de la región frente a los Estados Unidos. La propuesta de crear una Organización de Estados Latinoamericanos y el Caribe (OELAC) apunta hacia quebrar la histórica tutela de los Estados Unidos a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), sin negar que las relaciones hemisféricas tienen gran importancia en la geopolítica mundial.

Hacia dentro, la recuperación de la soberanía política pasa por la radicalización de la democracia, con mecanismos e instituciones participativas que tengan real incidencia en la toma de decisiones. Una democracia participativa viene así a reemplazar el modelo elitista de democracia excluyente. Una democracia de ciudadanos y ciudadanas que ejercen y exigen sus derechos en igualdad de condiciones, sin discriminación alguna, es la clave fundamental para tener un Estado soberano que responde al interés público y procura el Buen Vivir de todos y todas.

El abanico que nos abre la Constitución en lo referente a la soberanía permite abordar el tema desde sus implicaciones políticas en diferentes aristas, sin perder, una visión integral de su ejercicio pleno.

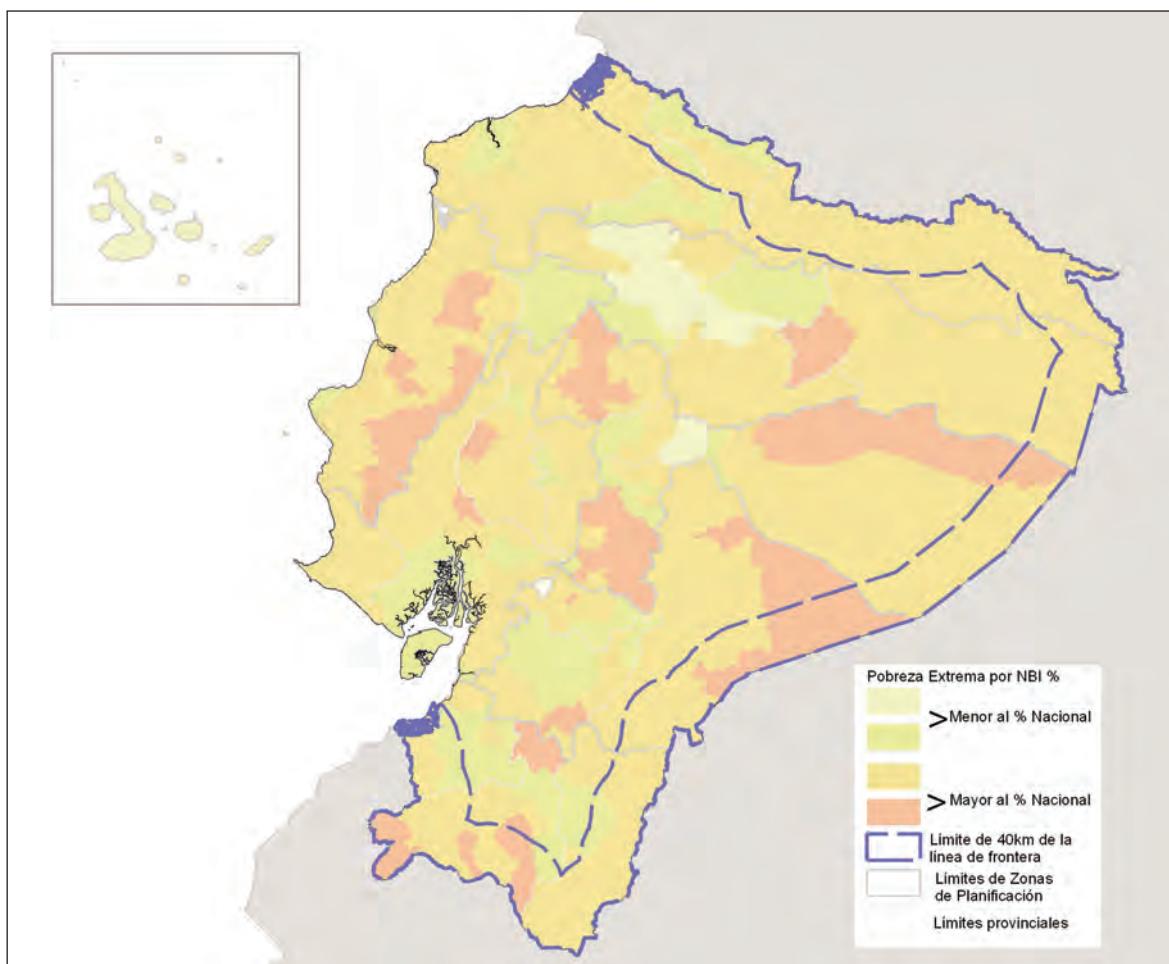
## Soberanía Territorial

La expresión territorial de la soberanía es el pilar fundamental de la modernidad y del Estado. El principio rector en materia de soberanía dice que esta se ejerce donde se tiene real capacidad para hacerlo. Frecuentemente, la problemática ha sido postulada desde lo estrictamente militar. No obstante, la integridad territorial rebasa el control bélico-geográfico del territorio. Con ello se quiere decir que el Estado hace presencia en sus territorios en particular desde la provisión y acceso a servicios. Lo importante es que la presencia del Estado, en sus diversas formas, es precondición para el real dominio territorial y la consolidación de un espacio político nacional.

Si bien es cierto que los Estados modernos se relacionan a través de un orden internacional que se estructura en torno a principios de exclusión mutua e independencia, resulta fundamental pensar la soberanía en su dimensión interna, puesto que no es suficiente tener soberanía frente a los demás Estados sino tener control sobre el territorio y contar con su población. La seguridad interna del país prevé la garantía de derechos para todos y todas, así como su exigibilidad sin importar en qué parte del territorio se encuentren. Esto aporta a la seguridad integral de la población ecuatoriana y a la preservación del Estado soberano y unitario, sin dar pie a eventuales pretensiones secesionistas.

El punto más crítico del ejercicio territorial de la soberanía se encuentra en las fronteras. En relación al resto del territorio nacional, en la franja fronteriza existe una clara asimetría en los niveles de desarrollo, así como en la cantidad y la calidad de oportunidades en lo territorial y en lo social. Como se puede ver en el Mapa 7.5.1., la pobreza generalizada en estas regiones remarca el histórico abandono por parte del Estado, situación que apenas se ha comenzado a revertir con el actual gobierno, el cual busca incrementar la presencia del Estado en estos territorios.

**Mapa 7.5.1: Pobreza extrema por NBI en la Franja Fronteriza**



Fuente: INEC.

Elaboración: SENPLADES.

Se reconoce que una mayor y mejor presencia del Estado es fundamental para el ejercicio de la soberanía dentro de las fronteras así como su proyección hacia fuera. Sin embargo, la presencia estatal no se da solo desde el ámbito punitivo-coercitivo ni tampoco enteramente desde la disuasión o la contención, sino a través del desarrollo, priorizando la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en las fronteras. Es decir que no se trata simplemente de incrementar el número de efectivos apostados a lo largo de la frontera, sino de construir un imaginario colectivo de ecuatorianidad a través de la presencia de un Estado promotor del desarrollo.

Ciertamente, esto es de suma importancia en estas regiones, donde la pobreza ha sido un factor dinamizador de la inseguridad, de los diferentes tipos de violencias, en particular la violencia de género y la intrafamiliar, y de la mala utilización y sobreexplotación de los recursos naturales. Esta situación ha

ahondado las severas problemáticas sociales dentro de estas estratégicas zonas del territorio patrio.

La Constitución, en respuesta, ha planteado la necesidad de dar especial atención a los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros. Esta perspectiva de desarrollo que, entre otras cosas, plantea aumentar una esfera pública para aliviar la violencia, es una respuesta de paz del Ecuador. El Gobierno se interesa en articular las intervenciones del Estado en la franja fronteriza, coordinándolas para que se actúe en estas zonas primero y mejor. En la frontera norte, esto es particularmente necesario puesto que los impactos negativos del Plan Colombia han deteriorado la calidad de vida de la población, sobre todo de los grupos de atención prioritaria, así como la vigencia de los derechos humanos. En la frontera con Perú, por otra parte, se debe seguir afianzando el

desarrollo regional tras la firma de la paz, a través de programas y proyectos que preserven el patrimonio ambiental y cultural de las zonas, a la vez que generen su desarrollo, sin descuidar temas fundamentales para la paz como el desminado.

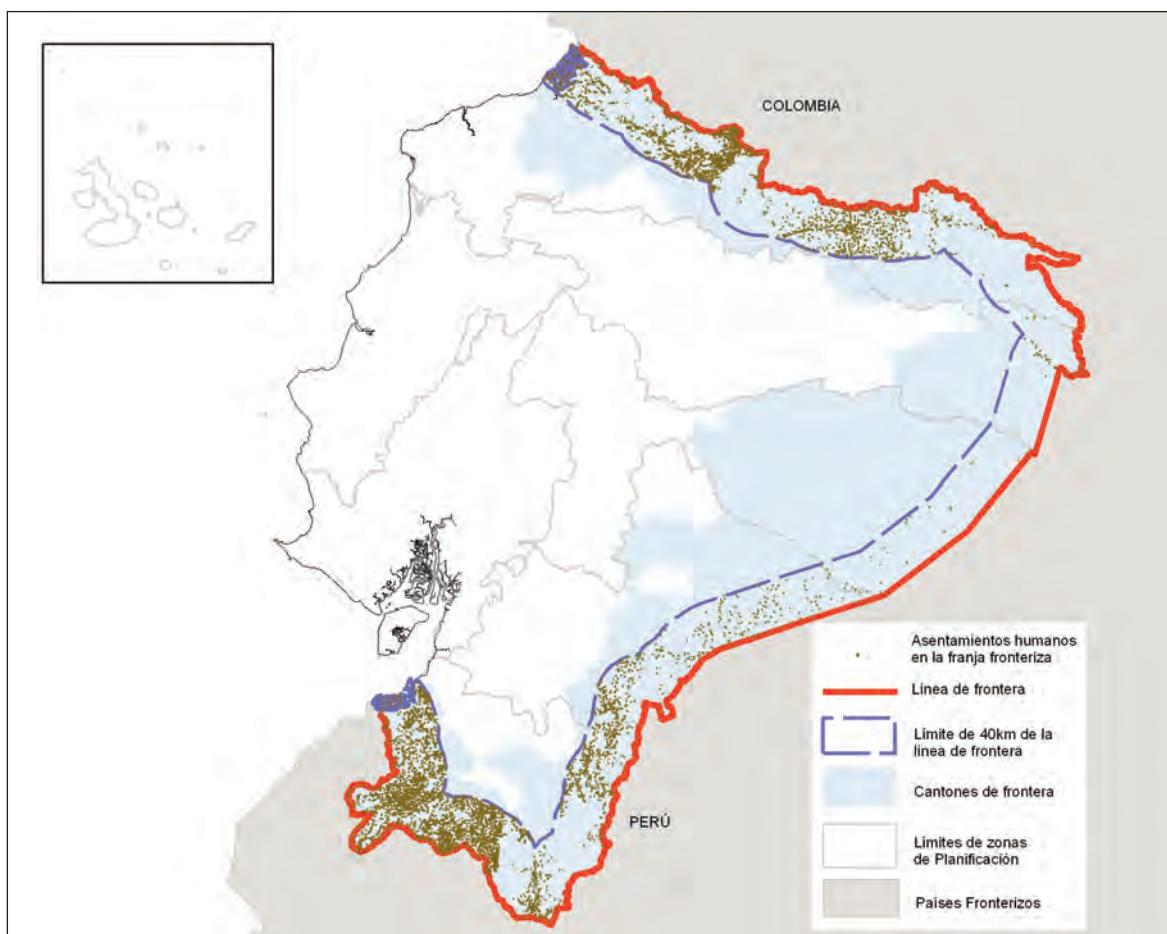
La idea fundamental, entonces, es afianzar una cultura de paz, acompañada por desarrollo socioeconómico como la mejor manera de ejercer y reclamar soberanía, a la vez que se garantiza la seguridad integral de las y los habitantes, respetando su diversidad étnica y cultural, y evitando por sobre todo su injusta criminalización.

El sector de la defensa nacional juega un papel clave en todo esto. Siendo su misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial, no se deja de lado la protección de los derechos,

libertades y garantías de las y los ciudadanos.<sup>48</sup> Estos dos grandes componentes son de suma importancia para el Estado, puesto que la integridad territorial sienta las bases para las demás soberanías, no debiéndose permitir que hechos como el de Angostura vuelvan a ocurrir, puesto que el desarrollo no se pueda dar sin seguridad.<sup>49</sup>

Para ejercer soberanía, el Estado comprende que debe estar presente a lo largo y ancho de todo el país, garantizando la defensa irrestricta del territorio patrio y promoviendo el desarrollo para todos sus habitantes, incluyendo las localidades más apartadas (ver Mapa 7.5.2). Esta visión comprensiva se extiende más allá de las fronteras, hacia todo el territorio ecuatoriano: continental, isleño, marítimo, aéreo, ultramarino y espacial, además del espectro radioeléctrico.

**Mapa 7.5.2: Localidades en la Franja Fronteriza**



Fuente: INEC.

Elaboración: SENPLADES.

<sup>48</sup> Así lo establece el artículo 158 de la Constitución. Allí se dice que las FF.AA. tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial, pero también se dice que las FF.AA. y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

<sup>49</sup> El 1 de marzo de 2008, fuerzas regulares de Colombia incursionaron militarmente, sin previo aviso al Gobierno ecuatoriano, en territorio del Ecuador. El hecho se conoce como Operación Fénix o bombardeo de Angostura.

En línea con el territorio, el Gobierno Nacional asume el compromiso de preservar el patrimonio natural del Estado. En su riqueza natural, Ecuador es un territorio con enormes cualidades geopolíticas, por lo que su defensa es de vital importancia para la preservación del Estado y para garantizar condiciones dignas de vida para sus ciudadanos y ciudadanas. Es deber del Estado velar por sus bosques, por sus reservas petrolíferas, por sus reservas minerales, por sus cuencas hidrográficas, por sus recursos ictiológicos y demás recursos cuyo valor es incalculable para las y los ecuatorianos.

Ecuador defiende su espacio marítimo, el cual ya ha sido establecido y delimitado. Así, el ejercicio de la soberanía del Estado se da tanto sobre el mar como sobre su correspondiente plataforma submarina, sobreentendiéndose que también se ejerce soberanía sobre los recursos allí existentes. El Estado vela por la integridad de su mar territorial, defendiendo sus posiciones estratégicas.

En el aire, el Estado también desarrolla sus capacidades soberanas. La defensa y control del espacio suprayacente garantizan su uso y aprovechamiento para fines pacíficos. En materia espacial, Ecuador defiende su derecho legítimo y soberano sobre la órbita geoestacionaria, además de buscar el aprovechamiento de la misma para que el país se beneficie de la tecnología espacial en ámbitos de seguridad y defensa, catastros, telemedicina, educación, entre otros.

De igual manera, con la base Pedro Vicente Maldonado y a través de su participación propositiva en el Tratado Antártico, el país también mantiene su presencia en la Antártica y busca beneficios en materia de investigación. No menos importante para el ejercicio soberano del Estado, es su control del espectro radioeléctrico, propiciando un acceso en igualdad de condiciones para estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias.

La soberanía del Estado sobre el territorio, por último, se complementa con la capacidad del Estado para tomar decisiones responsables e informadas sobre los usos que da a sus recursos naturales. Desde la perspectiva de la soberanía, los intereses estratégicos del Estado no pueden

verse comprometidos por los intereses de otros Estados, ni por aquellos de agentes foráneos o nacionales. La soberanía exige que el Estado ejerza su rol sobre todo el territorio patrio, sin cesiones o rendiciones.

### Soberanía Alimentaria

La dependencia y vulnerabilidad que genera la importación excesiva de alimentos, en particular de aquellos primordiales para la alimentación de la población, tiene el potencial de restar capacidades soberanas a los Estados. La presión demográfica sobre la producción de alimentos plantea escenarios de potenciales conflictos sobre fuentes limitadas de alimentos. Toda vez que la degradación de los suelos y el desgaste de las fuentes de riego agravan las condiciones productivas, la competencia en los mercados mundiales de alimentos hacen que el Estado Ecuatoriano defienda su soberanía alimentaria desde sus implicancias geopolíticas.<sup>50</sup>

Anteriormente, en los años setenta, la atención mundial se enfocaba fundamentalmente en la oferta y almacenamiento de alimentos. Durante la Conferencia Mundial Alimentaria de 1974 se contempló la oferta alimentaria global como factor esencial para responder a la escasa disponibilidad de alimentos en algunas regiones de África y otros países con déficits alimentarios (United Nations, 1975).

Sin embargo, en los años ochenta resultó evidente que la oferta no bastaba por sí sola para asegurar el acceso de la población a los alimentos. Dos situaciones quedaron demostradas: 1) que las hambrunas ocurren sin que exista déficit de alimentos a nivel mundial, y 2) que el acceso a los alimentos depende de los ingresos y derechos que individuos y familias puedan tener en el entorno social e institucional donde se desenvuelven (Sen, 2000).

A comienzos de los noventa se incorporó el término Seguridad Nutricional, considerando que las condiciones de desnutrición no obedecen únicamente al escaso consumo de alimentos, sino también a las condiciones de salud en la población. Es decir, deficientes condiciones sanitarias propician infecciones y enfermedades que impiden la ingesta y aprovechamiento de los alimentos, lo cual se suma a la inadecuada distribución global de los mismos.

<sup>50</sup> Se puede encontrar un abordaje más comprehensivo de la Soberanía Alimentaria en el Objetivo 11.

Actualmente, el término Soberanía Alimentaria surge de su predecesor: la seguridad alimentaria.<sup>51</sup> Se rebasa a la seguridad alimentaria porque no es suficiente tener acceso en todo momento a los alimentos que necesitamos para llevar una vida activa y sana, sino que dichos alimentos deben responder a las necesidades históricas y culturales de los pueblos, no alentándose una importación indiscriminada de alimentos procesados ni tampoco favoreciendo una lógica agroindustrial monopolística; pero por sobre todo auspiciando una provisión estratégica y soberana de alimentos que no afecte la independencia del Estado.

Ahora bien, a pesar de que los debates alimentarios han estado vinculados a las estrategias globales sobre la eliminación de la pobreza, en el caso ecuatoriano la soberanía alimentaria no ha sido, hasta hace poco, una prioridad de la gestión gubernamental. La Constitución de Montecristi revierte esa situación y postula a la soberanía alimentaria como un eje rector del Estado, lo que desde este objetivo nacional de desarrollo da pie a una planificación de la producción agrícola para contar con mecanismos de distribución y comercialización que ayuden a mantener y defender nuestro patrimonio genético y articulen una política exportación e importación de alimentos pensada desde la geopolítica.

### Soberanía Energética

La historia reciente de la región refleja la importancia de los países por propender hacia un suministro energético propio, en cantidades suficientes, con precios competitivos y que no degraden el medio ambiente. El reto es pasar de ser importadores netos de energía a ser exportadores.

El contar con fuentes propias de suministro energético trasciende lo económico y financiero, puesto que no sólo se trata de abaratir los costos sino de

tener una posición soberana que no puede verse comprometida por presiones externas o amenazas de interrupción de flujos, como sucede, por ejemplo, en Europa con relación a Rusia. La situación de vulnerabilidad de Estados Unidos también es un claro ejemplo de las enormes repercusiones que tiene el ser excesivamente dependiente de otros países para el abastecimiento interno de energía (Klare, 2004).

La soberanía energética es, además, imprescindible en los esfuerzos del gobierno por lograr el cambio de matriz energética.<sup>52</sup> Consciente de las transformaciones venideras por consecuencia del pico petrolero y gasífero (Brown, 2006), el gobierno apunta hacia formas alternativas de generación energética, con grandes proyectos hidroeléctricos para aprovechar al máximo nuestro potencial hídrico, sin descartar otras fuentes de energía como la eólica, geotérmica o biocombustibles de segunda generación, procurando reducir al mínimo los impactos negativos en el medio ambiente, con tecnologías limpias y adecuadas.

En el marco de esta soberanía, Ecuador tiene el reto de posicionarse de la mejor manera posible dentro de los corredores energéticos de la región y el continente. La integración latinoamericana dependerá en gran medida de los vínculos concretos que tengan las naciones a través de sus Estados. En iniciativas regionales de integración energética, Ecuador puede ganar más peso en la región Andina y en Suramérica.

### Soberanía Económica y Financiera

Una de las principales condicionantes para el ejercicio pleno de la soberanía ha sido la dependencia económica que el Ecuador ha tenido con otros agentes. El endeudamiento externo del país tiene una larga trayectoria histórica que se

<sup>51</sup> El Foro Mundial para la Soberanía Alimentaria, realizado en 2007, la definió como: «El derecho de los pueblos a acceder a alimentos saludables y culturalmente adecuados, producidos mediante métodos ecológicamente correctos y sustentables, y su derecho de definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura. Coloca a aquellos que producen, distribuyen y consumen los alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias en lugar de las necesidades del mercado y de las corporaciones. Defiende los intereses y la inclusión de la próxima generación. Ofrece una estrategia para resistir y desmantelar el actual régimen de comercio y alimentación, y se dirige a sistemas de alimentación, producción de granjas, pastoreo y pesca determinados por los productores locales. [...] Asegura que el uso y manejo de nuestras tierras, territorios, aguas, semillas, ganado y biodiversidad estén en las manos de aquellos que producen los alimentos. [...] Implica nuevas relaciones sociales libres de opresión e inequidades entre hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones» (Declaración de Nyéléni, 2007).

<sup>52</sup> Dentro del Objetivo 4 del Plan Nacional de Desarrollo se desarrolla este tema.

remonta a los inicios de la República. Sin embargo, fue a partir de finales de la década de los setenta que el endeudamiento del Estado creció

de manera indiscriminada, prácticamente hipotecando el desarrollo de las y los ecuatorianos, como se ve en el Cuadro 7.5.1.

**Cuadro 7.5.1: Incremento de la Deuda a fines de los años setenta**

<b>Deuda con Bancos</b>	1976 (USD)	1982 (USD)	Incremento
<b>Deuda Pública</b>	161.100.000	2.904.590.000	18 veces
<b>Deuda Privada</b>	57.300.000	1.628.500.000	28,4 veces

**Fuente:** BCE.

**Elaboración:** SENPLADES.

Durante los años noventa el Ecuador sirvió su deuda externa casi religiosamente, hasta convertirla en un «lastre con el cual los mandatarios aprendieron a convivir» (Terán, 2000). Por cumplir con los acreedores internacionales y bajo criterios de austeridad fiscal los gobiernos del pasado dejaron de invertir en la población, sacrificando los servicios de salud, educación, saneamiento y alimentación. La deuda externa fue, así, un instrumento de saqueo de los recursos financieros de las y los ecuatorianos: entre 1976 y 2006 se hizo una transferencia neta de USD 7.130 millones (CAIC, 2008).

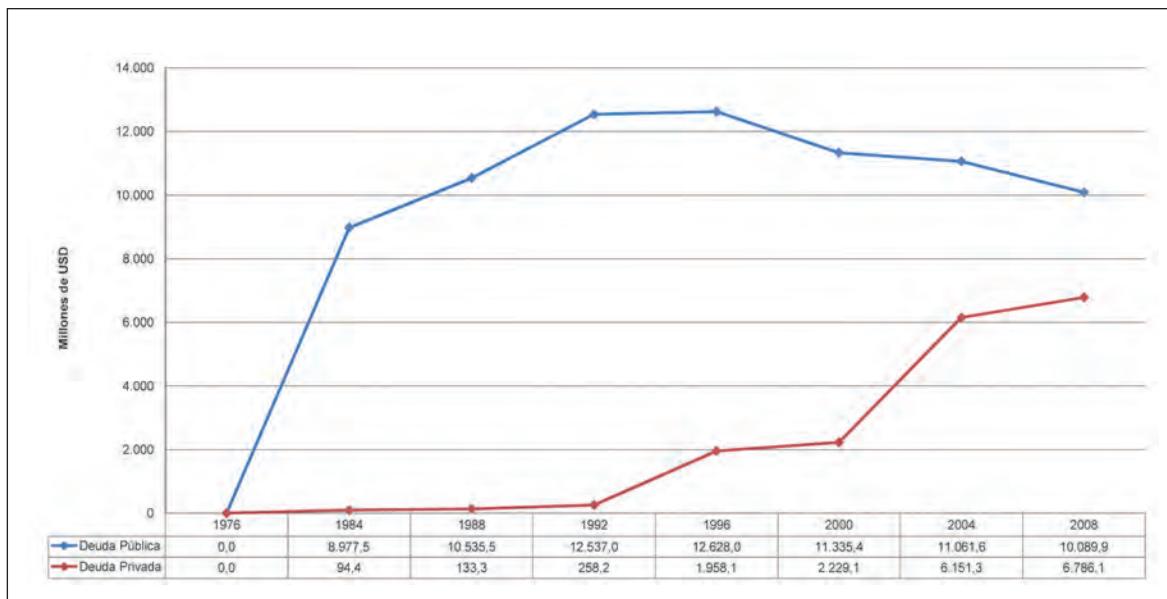
Empeorando la situación, pese a los sacrificios forzados sobre la población, la deuda continuaba creciendo, con intereses acumulándose sobre intereses. En términos prácticos, Ecuador pagó con creces los créditos que contrajo, como lo demostró el trabajo de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC). No obstante, los intereses de la deuda externa con la banca privada internacional (los Bonos Global) hasta el 2007 consumían USD 392 millones anuales.

El endeudamiento del Estado marcó la evolución histórica del Ecuador, repercutiendo negativamente no sólo en su población y en sus

recursos (económicos, culturales y ambientales) sino en una situación internacional de debilidad. La deuda se volvió un instrumento de dominio político, en una modalidad financiera de colonización. Hoy en día todavía el país padece las secuelas de aquel sistema nefasto de explotación.

Con decisión, el Gobierno Nacional ha tomado acciones concretas para recuperar su soberanía nacional en la materia, e ir hacia la consolidación de una Nueva Arquitectura Financiera. El trabajo de la CAIC sentó precedente en el mundo sobre la decisión soberana de un Estado de separar a la deuda legítima de aquella ilegítima. Igualmente importante, la recompra de bonos a una fracción de su precio nominal devuelve movilidad al Gobierno para la determinación de políticas económicas soberanas (ver Gráfico 7.5.1). Esto permite que el país despliegue una estrategia soberana de endeudamiento que privilegie el desarrollo de la población, con visión a futuro para no penalizar a las generaciones de ecuatorianas y ecuatorianos que todavía no nacen. Del mismo modo, ahora se busca que los dineros foráneos sirvan los intereses del país, alineando su uso necesariamente con las políticas, estrategias y metas de los objetivos nacionales de desarrollo.

**Gráfico 7.5.1: Evolución de la Deuda Externa (1976-2008)**



Fuente: BCE, 2009.

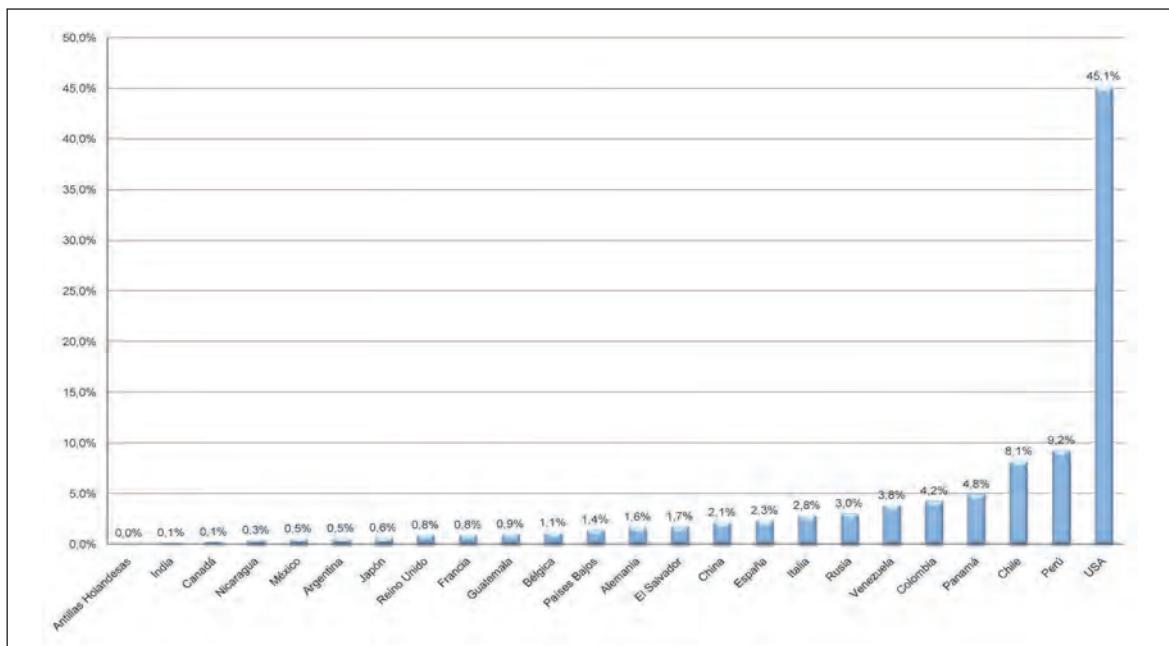
Elaboración: SENPLADES.

### Soberanía Comercial

La soberanía económica también se traduce en lo comercial. La búsqueda de relaciones más equilibradas, justas y provechosas para el Ecuador se cruza con la necesidad de diversificar tanto los destinos como la composición de nuestras exportaciones, siempre enfocándonos en la complementariedad entre los países y en las potencialidades específicas de cada región del país. Una estrategia comercial soberana necesariamente debe considerar los efectos que una dependencia comercial excesiva genera sobre los espacios de toma de decisiones.

Las cifras de comercio, según el Banco Central, muestran que dependemos sobremanera de pocos mercados. El 93,3% de nuestras exportaciones se concentra en apenas 24 países. En tan sólo dos países –EE.UU. y Perú– se concentra más del 50% de nuestras exportaciones, como se evidencia en el Gráfico 7.5.2. Esto nos habla de una inercia comercial que no ha explotado los potenciales del Ecuador como país exportador hacia países no tradicionales, con los cuales se podrían generar mejores y mayores relaciones de intercambio.

**Gráfico 7.5.2: Exportaciones del Ecuador en 2008 (superiores al 0,5%)**



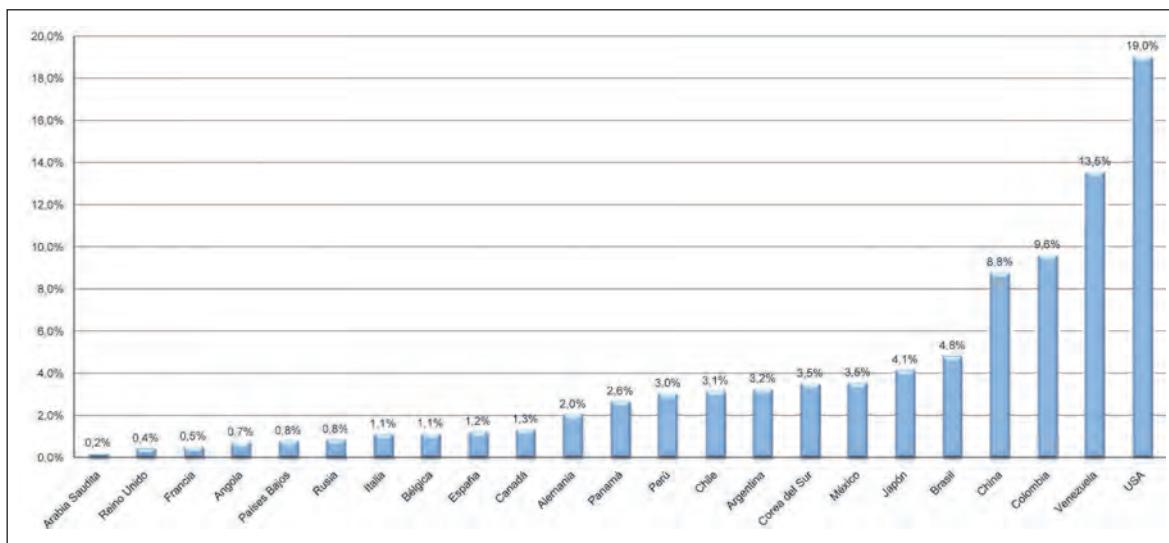
Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

En materia de importaciones, la situación también refleja una alta concentración. De 24 países proviene el 93,2% de las importaciones que realiza el Ecuador, siendo EE.UU. el país que más contribuye

ya a nuestras compras internacionales (ver Gráfico 7.5.3). Esto indica claramente el nivel de dependencia de la balanza comercial ecuatoriana respecto de las condiciones del mercado norteamericano.

**Gráfico 7.5.3: Importaciones del Ecuador en el 2008 (superiores al 0,5%)**



Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

Es igualmente preocupante que, hoy por hoy, el 87.9% de las exportaciones de Ecuador corresponde a una lista de apenas 3 productos. Solo el crudo representa el 62.58% de las exportaciones ecuatorianas,

haciendo al país extremadamente vulnerable a crisis internacionales y a los cambios en los patrones de consumo de los países industrializados (Schuldt y Acosta, 2006).

Inclusive dentro de la Comunidad Andina de Naciones, Ecuador ha venido experimentando un déficit constante de balanza comercial (ver Gráfico 7.5.4), pese a que en los últimos años se ha logrado

corregir esta situación, en gran medida gracias a las políticas adoptadas por el Gobierno, en el ejercicio soberano de sus derechos, para restringir ciertas importaciones, en particular de bienes suntuarios.

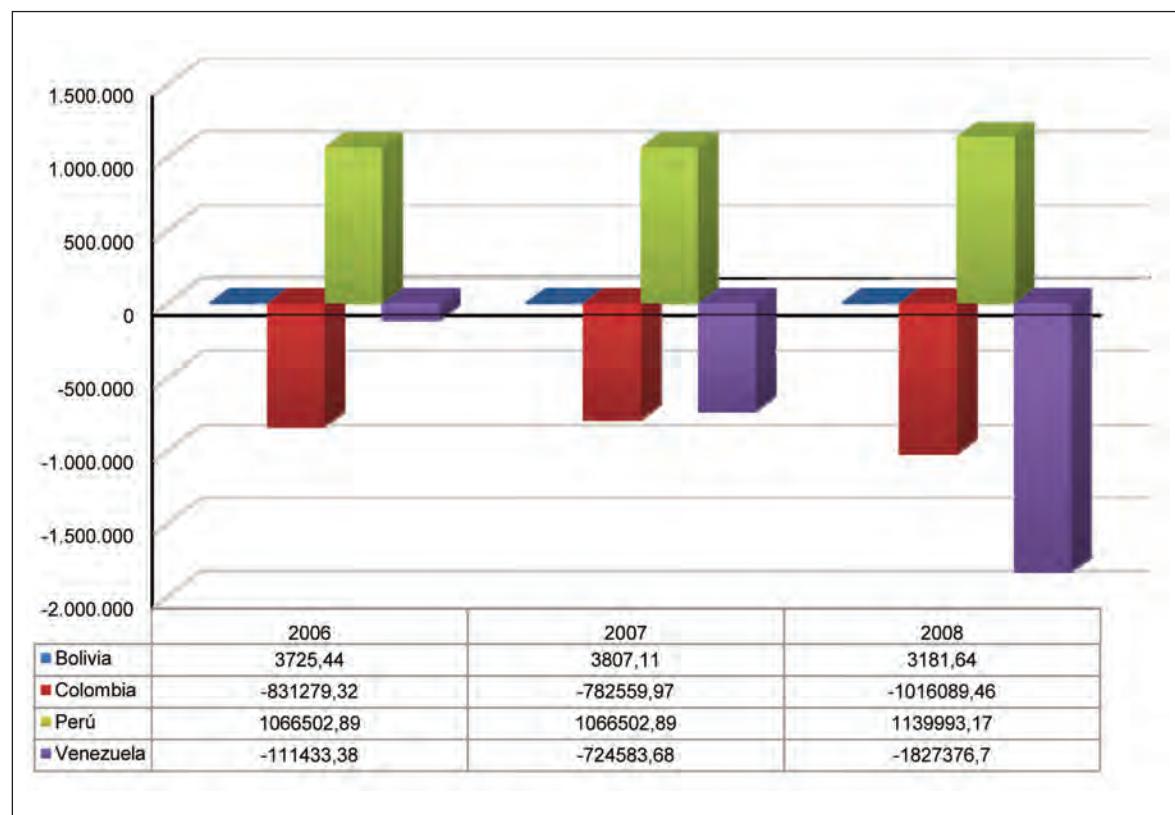
**Cuadro 7.5.2: Balanza comercial con Países Andinos (en millones de dólares)**

Países	Balanza Comercial		
	2006	2007	2008
CAN	-247	-437	-1.700
CAN más Venezuela	18	815	766

Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

**Gráfico 7.5.4: Balanza comercial con Países Andinos (en millones de dólares)**



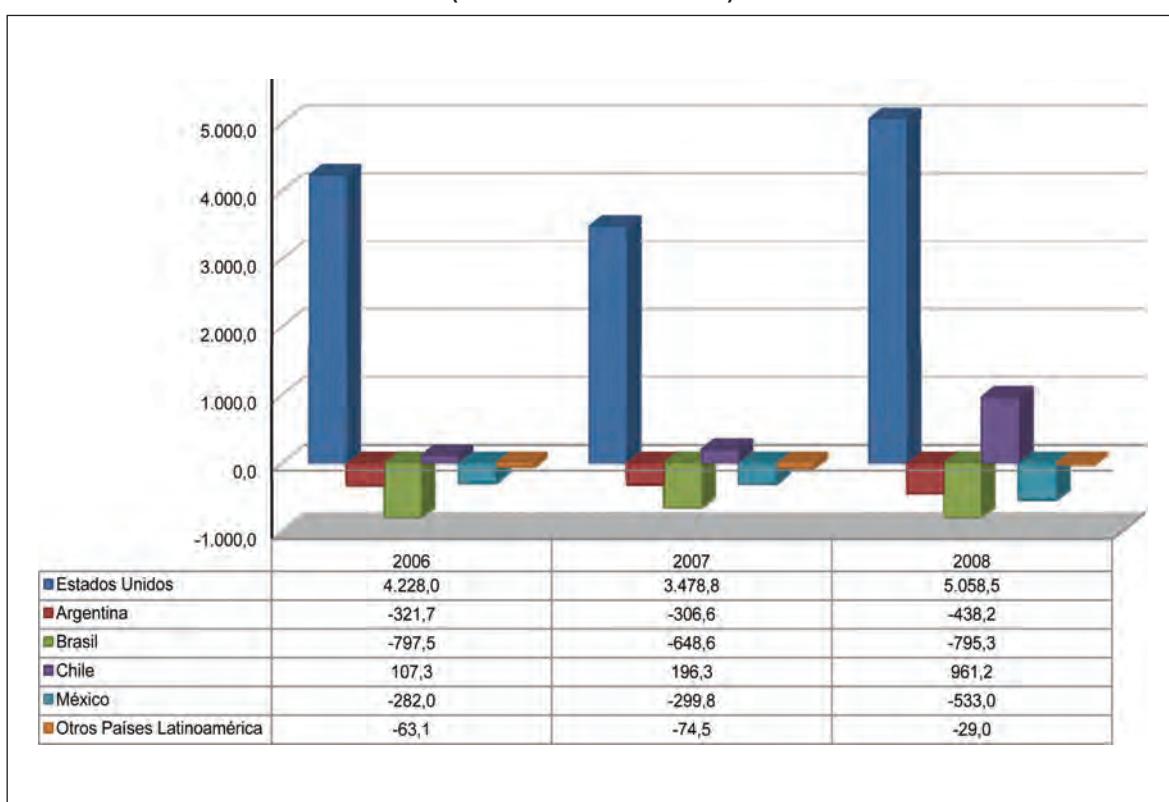
Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

En el hemisferio, como muestra el Gráfico 7.5.5, Ecuador también debe hacer esfuerzos por incrementar su balanza comercial con países como México, Brasil y Argentina. Es preciso considerar que el país debe potenciar su balanza comercial no

petrolera para evitar distorsiones. Ecuador es un país con grandes posibilidades de mejorar su posición comercial en el mundo y se debe ir trabajando en ese sentido, no sólo por temas económicos sino también desde la geopolítica.

**Gráfico 7.5.5: Balanza comercial con países americanos, menos los países andinos  
(en millones de dólares)**



Fuente: BCE.

Elaboración: SENPLADES.

La ubicación estratégica del Ecuador facilitaría su conversión en un nodo importante del mercado mundial. Lastimosamente, no se ha logrado explotar el potencial del Ecuador en la materia. Entablar provechosas relaciones con países no tradicionales, además de robustecer las actuales, es una misión del Gobierno para mejorar la posición de Ecuador en el concierto internacional. Esto daría paso a una sustitución selectiva de exportaciones que beneficie a la industria nacional. En suma, debemos sentar las bases para la transformación de las antiguas formas de producción que orientaban nuestro comercio a la exportación de bienes primarios por una economía terciaria exportadora del bioconocimiento y el turismo.

Ello representa un cambio radical en el esquema de acumulación de la economía del país, propiciando el desarrollo de diferentes recursos más allá de los monetarios, como el tecnológico, el ambiental, el social y el infraestructural, entre otros. Fundamentalmente, las personas vuelven a ser entendidas desde sus capacidades sociales. La soberanía comercial constituye elemento primordial de

ello, puesto que observa el intercambio desde la integración de los pueblos más que desde la generación de excedentes en una dispar distribución internacional del trabajo.

### Inserción estratégica y soberana del Ecuador en el mundo e integración latinoamericana

La lógica del sistema neoliberal ha hecho que el mercado sea el eje regulador de las relaciones internacionales. Esto ha debilitado de manera notable al Estado como actor preponderante y como garante del interés público. Romper con esa lógica pasa por construir un sistema mundo más equitativo. Aquello conlleva pensar en una modalidad cosmopolita de justicia transnacional y supranacional, que incentive relaciones armónicas y respetuosas entre los Estados y los pueblos. La inserción estratégica y soberana del Ecuador propicia un escenario nuevo que rompe esa idea centrada en el mercado. El énfasis cambia hacia la economía endógena para el Buen Vivir.

Actualmente, los acelerados procesos de globalización obligan a los Estados a asumir un rol más

activo en su modo de interrelacionarse con los diferentes actores de la nueva economía mundial del poder. Superando el paradigma de la unipolaridad, el mundo se encuentra ante una realidad multipolar. Las fuentes tradicionales del poder (las armas y el capital), asimismo, se ven rebasadas por nuevas fuentes legítimas del poder como lo cultural, lo biogenético, lo ambiental y lo simbólico. En ese marco, Ecuador, por sus propios derechos, se reafirma como un actor clave del concierto internacional y se inserta en las dinámicas de una nueva geopolítica.

Esta nueva geopolítica vincula a lo global, lo regional, lo nacional y lo local, a la satisfacción de necesidades sociales, ambientales y culturales. Esto requiere una proyección del país hacia fuera con definiciones claras y objetivos concretos. En tal virtud, el Gobierno Nacional ha iniciado una profunda revisión de sus relaciones con la comunidad internacional sobre la base de los principios de esta nueva economía geopolítica.

En ese contexto, Ecuador busca consolidar los vínculos económicos existentes con sus socios comerciales, pero haciendo énfasis en la importancia de mantener relaciones justas y simétricas. Dicho esfuerzo requiere de Ecuador el mantener una posición activa, sobretodo en relaciones bilaterales claves, como aquella con EE.UU.

Independientemente de que los EE.UU. sigan siendo el principal socio comercial del Ecuador, las relaciones con ese país siempre han ido más allá del comercio. La agenda incluye, pero no se limita a, temas de cooperación internacional, seguridad hemisférica y narcotráfico. Desafortunadamente, las relaciones con EE.UU. se han securitizado y narcotizado sustancialmente, atando los temas productivos y comerciales, como por ejemplo ha ocurrido con las preferencias arancelarias andinas (ATPDEA). El momento llama a sacar ventaja de los cambios en la administración política de EE.UU. y buscar espacios de comercio e intercambio independientes de los temas anti-drogas, es decir, tratando de que la política de drogas no tenga injerencia sobre otras políticas extrínsecas.

A más de mejorar las relaciones con nuestros socios tradicionales, el Gobierno Nacional plantea el redireccionamiento de sus relaciones internacionales. Se critica la hegemonía de las relaciones Sur-Norte para dar paso a relaciones

Sur-Sur. Un sistema latinoamericano integrado que apuesta por una eventual soberanía común comienza por el establecimiento de una ciudadanía latinoamericana acorde. Los esfuerzos por crear una moneda común o un espacio arancelario suramericano responden a una antigua aspiración de unidad, y que ahora se presentan como una posibilidad concreta.

Para mejorar las relaciones con los demás Estados, Ecuador se empeña en fortalecer su sistema jurídico, dando las garantías necesarias a todos los inversores y estipulando reglas claras. Así, se favorece el establecimiento de relaciones transparentes entre las empresas inversionistas extranjeras, las empresas del Ecuador y el Estado ecuatoriano. Se procura resolver cualquier eventual controversia por medios legales y legítimos, dando impulso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, pero sin restar soberanía al Estado, por lo que Ecuador no reconoce al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) como instancia legítima. El pleno respeto a la seguridad jurídica ayuda también a que los intereses privados no afecten las relaciones entre los Estados.

Sumado a ello, Ecuador busca ampliar sus relaciones con el mundo. Entre los planes, se encuentra el diversificar las fuentes de inversión extranjera directa, prestando particular atención a los países del Asia-Pacífico y de Oriente Medio. Con estos países, en el marco de fórmulas de cooperación horizontal, también se busca ampliar las complementariedades y propiciar intercambios académicos y tecnológicos que ayuden al desarrollo y la generación de capacidades propias en la población ecuatoriana.

En la agenda también entra la participación del Ecuador en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). El reingreso del Ecuador al organismo debe aportar hacia relaciones más cercanas con economías estructuralmente similares a la ecuatoriana y de las que Ecuador puede extraer importantes lecciones para usar de la mejor manera posible los recursos petroleros. El país debe seguir su participación dentro de la organización, buscando la estabilización de los precios del crudo a niveles favorables para el Estado. Esto es sumamente importante, pues se deben aprehender las lecciones dejadas por la crisis financiera mundial

iniciada en 2007, y la baja súbita de los precios del petróleo.<sup>53</sup> Si bien es cierto que el país ha reaccionado de manera satisfactoria gracias a las oportunas políticas tomadas por el Gobierno, se debe tener presentes eventuales escenarios de crisis.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta el efecto geopolítico de la crisis, el cual ha trastocado el orden previo. Así, la crisis financiera mundial ha permitido aumentar la participación de países como China en el reparto mundial de poder, haciendo que el centro de gravedad migre a nuevos espacios (Altman, 2009). Son estos nuevos espacios los que Ecuador no puede descuidar, por lo que debe intensificar sus relaciones con los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China). En esa línea, el grupo de Países No Alineados también debe considerarse de suma importancia para la proyección geopolítica del Ecuador más allá del hemisferio occidental.

En un entorno más cercano, las relaciones con la CAN siguen siendo de gran importancia para Ecuador. El país busca potenciar sus relaciones

comerciales dentro de la CAN. Aumentar los flujos de bienes y servicios propiciaría relaciones más cercanas entre los pueblos, dando un impulso al turismo intrarregional, aprovechando nuestra diversidad geográfica para buscar turismos acordes con las regiones y con nuestras aspiraciones de ser un país con un turismo de calidad. En tal sentido, es muy importante en Ecuador empezar a hablar de un pacto de justicia intergeneracional que proteja al medio ambiente y que se preocupe de fenómenos como el cambio climático.

Tales exigencias contemporáneas, nos llevan a intensificar y profundizar la integración suramericana a través de la UNASUR y demás iniciativas de integración en la región (CAN, MERCOSUR, ALBA). Ecuador puede posicionarse de manera estratégica en el continente para ser el pivote de la integración, como Bruselas lo ha sido para la Unión Europea. El hecho de que Quito sea la sede de la Secretaría General de UNASUR y del Consejo Suramericano de Defensa (CSD) abre un abanico de oportunidades para el país (ver Mapa 7.5.3).

<sup>53</sup> Dicha crisis, cuyo período álgido ocurre desde septiembre de 2008, se dio a partir de problemas sistémicos, pese a que las explicaciones tradicionales apuntan hacia eventos más puntuales como la burbuja inmobiliaria que se creó en los mercados industrializados a partir de un fenómeno hipotecario masivo (Figlewski, 2009). La facilidad de acceso a abundantes créditos baratos mantuvo una ficticia liquidez en los mercados internacionales. Sin respaldos veraces, los créditos se volvieron incobrables, llevando a la virtual quiebra o cierre de importantes bancos mundiales con sedes en los grandes centros financieros como Nueva York, Tokio y Londres (Landon, 2009). A ello se sumó un aumento en el desempleo mundial debido al enfriamiento de las economías y la caída precipitada del precio del petróleo y de las exportaciones primarias (Guangzhou, 2009).

**Mapa 7.5.3 – Mapa de la Unión Suramericana de Naciones**



Fuente: SENPLADES

Elaboración: SENPLADES.

El rol de pivote debe apuntar hacia la vinculación más próxima de la CAN con el MERCOSUR. Esta es una necesidad más que una opción para la efectiva construcción de UNASUR, dentro de un proceso mundial de creación de bloques supranacionales. La UNASUR debe ir consolidando sus espacios propios en el sistema internacional, no solo desde lo comercial, sino también desde lo político. En ese sentido, la UNASUR puede construirse en la mejor expresión de la unidad de nuestros pueblos, dando a nuestra región el peso que real-

mente merece en la economía mundial del poder.

De manera complementaria, la incorporación del Ecuador a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), coloca al país en el centro de los procesos que refuerzan los lazos entre los pueblos de toda la América Latina. Pese a ser diversos en su naturaleza, la convergencia de los diferentes mecanismos y procesos apuntan hacia una integración que proyecte a la región, en sus verdaderas dimensiones, hacia el mundo (ver Mapa 7.5.4).

**Mapa 7.5.4: Mecanismos de Integración Regional (CAN, MERCOSUR y ALBA)**



Fuente: UNASUR, ALBA, MERCOSUR, CAN 2009.

Elaboración: SENPLADES.

### Movilidad Humana y Derechos Humanos

La movilidad humana es clave para la soberanía, pues se refiere a la autodeterminación de los pueblos y al ejercicio de sus derechos. Uno de los productos del neoliberalismo fue la diáspora de más de la quinta parte de ecuatorianos, sin que el país contara con una política migratoria de protección y promoción de derechos. Viviendo en otros países, millones de compatriotas han debido padecer las contradicciones de un sistema que propugna la libre movilidad del capital y los bienes, pero no de las personas (ver Mapa 7.5.5). Se pasaba por alto que la movilidad humana no es sólo un derecho, sino

también un mecanismo de integración con indudables y múltiples beneficios en términos de progreso, desarrollo humano y generación de riqueza.

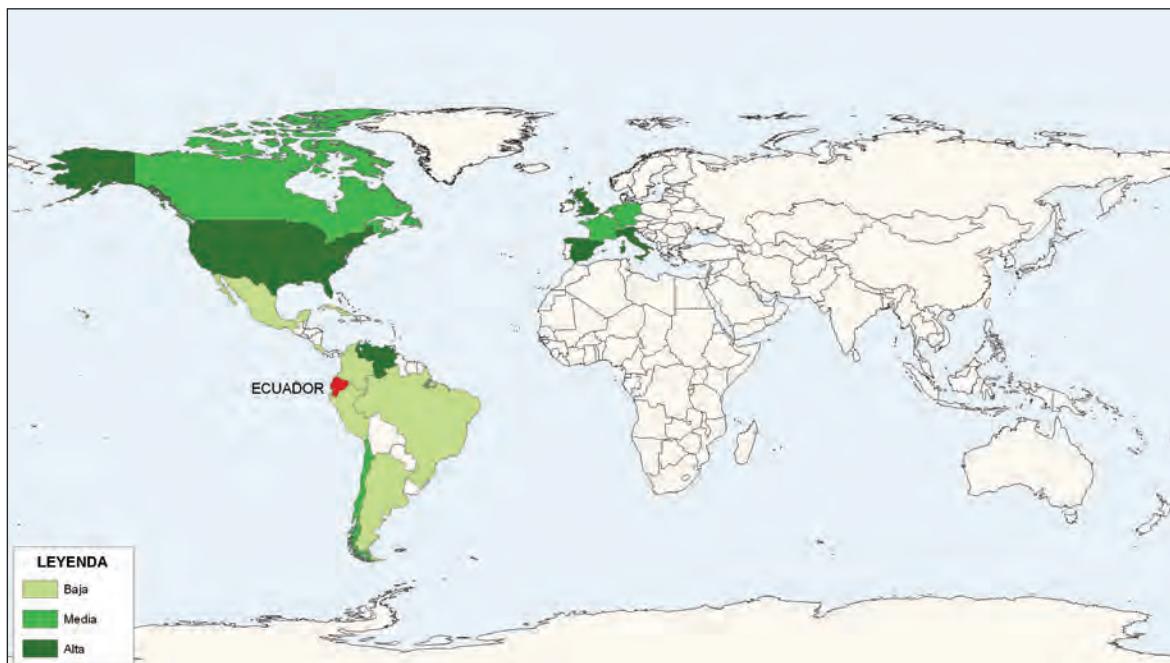
Por ello, el Gobierno Nacional busca avanzar concertada y gradualmente hacia la articulación de un espacio latinoamericano caracterizado por una libre movilidad informada y segura. Este espacio de integración propiciaría la libre circulación de las personas, el reconocimiento de la ciudadanía de residencia entre ciudadanos latinoamericanos, la plena y efectiva vigencia de los derechos de las personas migrantes y el aprovechamiento de las dinámicas benéficas que se derivan de la movilidad

humana para el desarrollo humano en nuestros países. Todo ello prepararía las condiciones para el establecimiento de una ciudadanía latinoamericana.

En todo el mundo, las personas migrantes están expuestas a actos de xenofobia y a la violación de sus derechos humanos, inclusive sometidos a formas de esclavitud moderna. En los últimos años, nuestras y nuestros compatriotas emigrados han sido víctimas cotidianas de actos de

agresión xenófoba, odio racial, abuso sexual y todo tipo de discriminaciones sociales y laborales por su origen, y también por los procesos de tráfico ilegal de personas. Agravando la situación, la reciente aprobación de normativas punitivas para los migrantes en situación irregular en países de acogida, con sanciones para quienes los empleen o provean de vivienda, no hace sino precarizar los derechos fundamentales de las personas.

**Mapa 7.5.5: Mapa mundial de países por intensidad migratoria ecuatoriana (2009)**



**Fuente:** SENPLADES.

**Elaboración:** SENPLADES.

El Estado ecuatoriano, a través de su nueva política migratoria integral, hace lo posible por defender a sus ciudadanos y ciudadanas donde quiera que se encuentren. Trabajar por crear condiciones adecuadas para el retorno voluntario de nuestros compatriotas debe complementarse con esfuerzos por precautelar la seguridad integral de quienes voluntariamente quieran permanecer en el extranjero. Para ello se debe velar por el cumplimiento del derecho al retorno, así como de los derechos a no tener que migrar, del derecho a la libre movilidad informada y segura, y el derecho a la plena integración en las sociedades de destino. Todos estos derechos se enmarcan en el derecho

internacional, en especial en los temas de derechos humanos, derechos de las personas migrantes y derechos de la naturaleza.

No se debe olvidar que, las y los migrantes, además de enviar remesas y aportar al desarrollo económico del país, aportan a la construcción y preservación identitaria de la ecuatorianidad, por lo que es indispensable fortalecer los vínculos del país con las comunidades de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, fomentando el apoyo a todas sus manifestaciones culturales en los distintos lugares donde se encuentren. Asimismo, es preciso desarrollar programas e incentivos que favorezcan la