

REGISTRO OFICIAL™

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República

SUPLEMENTO

Año I - Nº 78

Quito, miércoles 11 de
septiembre de 2013



buenvivir

PLAN NACIONAL

2013 - 2017

Todo el mundo mejor

CONSEJO NACIONAL DE
PLANIFICACIÓN

RESOLUCIÓN No. CNP-002-2013



INTELIGENCIA JURÍDICA

LEY DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Art. 10.- El derecho de autor protege también la forma de expresión mediante la cual las ideas del autor son descritas, explicadas, ilustradas o incorporadas a las obras.

No son objeto de protección:

a) Las ideas contenidas en las obras, los procedimientos, métodos de operación o conceptos matemáticos en sí; los sistemas o el contenido ideológico o técnico de las obras científicas, ni su aprovechamiento industrial o comercial; y,

b) Las disposiciones legales y reglamentarias, las resoluciones judiciales y los actos, acuerdos, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos, así como sus traducciones oficiales.

"Registro Oficial" es marca registrada del
Tribunal Constitucional de la República del Ecuador.



TOMO I

No. CNP-002-2013

CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

Considerando:

Que, el numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República consagra como deber primordial del Estado, planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y redistribuir equitativamente la riqueza para alcanzar el buen vivir;

Que, el artículo 279 de la Carta Magna establece que el sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República;

Que, el artículo 280 de la Constitución dispone que 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;

Que, el artículo 9 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que la planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación-del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad;

Que, el numeral 1 del artículo 24 de la norma ibidem establece entre las competencias del Consejo Nacional de Planificación dictar los lineamientos y políticas que orienten y consoliden el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, incorporando los principios de equidad, plurinacionalidad, interculturalidad y garantía de derechos;

Que, el artículo 40 del mismo cuerpo legal dispone que el Consejo Nacional de Planificación aprobará los lineamientos y políticas que orientarán el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, los mismos que serán presentados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo al Consejo. Estos lineamientos y políticas serán de cumplimiento obligatorio para el gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados e indicativos para las demás entidades del sector público y otros sectores;

Que, el inciso final del artículo 23 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que las decisiones del Consejo se expresarán mediante resoluciones

vinculantes para todas las entidades que conforman el Sistema, en el marco de las funciones definidas en este Código;

Que, con Oficio No. PR-SNPR-2013-000287-O, de 19 de junio de 2013, el Secretario Nacional de la Presidencia, comunica al Secretario Nacional (S) de la SENPLADES, que por disposición del señor Presidente Constitucional de la República, deberá representarlo personalmente en la Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Planificación para aprobación del Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017, a efectuarse en el mes de junio del presente año;

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el art 279 de la Constitución de la República del Ecuador, los artículos 23, 24 y ,25 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y, el Acuerdo Ministerial No. SNPD-038-2013 de 30 de mayo de 2013,

Resuelve:

Art L- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 -2017, presentado por el señor Presidente del Consejo Nacional de Planificación, en su integralidad y contenidos, incorporando las observaciones realizadas por los miembros del Consejo.

Art. 2.- Disponer que las instituciones del sector público, en los distintos niveles de gobierno, articulen la formulación de sus políticas, planificación institucional, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución presupuestaria; y, la inversión y asignación de recursos públicos, con los objetivos, políticas, lineamientos estratégicos, metas y Estrategia Territorial Nacional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 -2017, sin menoscabo de sus competencias y autonomía.

Para este efecto, se encarga a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo la definición de metodologías así como el acompañamiento y acreditación de los procesos.

Art. 3.- Disponer que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observen los lineamientos y directrices de la Estrategia Territorial Nacional y de las Agendas Zonales respectivas.

Art. 4.- Encargar a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo la validación de las Agendas Nacionales para la Igualdad como insumo de obligatoria observancia para el sector público y para su articulación con los procesos de formulación de política pública de todos los niveles.

Art. 5.- Delegar a los Consejos Sectoriales, de acuerdo con sus competencias, la elaboración y aprobación de las Agendas Intersectoriales y de la Política Pública Sectorial articuladas con el Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 -2017, en observancia de las Agendas Nacionales para la Igualdad y las Agendas Zonales e incorporando la participación ciudadana de acuerdo a los mecanismos definidos en la ley.



Art. 6.- Encargar el monitoreo y° seguimiento del cumplimiento de esta Resolución a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Art. 7.- Disponer la publicación íntegra del Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017 en el Registro Oficial.

Artículo final.- De la ejecución y cumplimiento de esta resolución, que entrará en vigencia a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a todos los ministros y secretarios de Estado, a las autoridades del sector público en general y' a las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Dado en el Palacio Nacional en Quito, Distrito Metropolitano, a los veinte y cuatro días del mes de junio de 2013.

f.) Pabel Muñoz López, **Presidente del Consejo Nacional de Planificación en delegación del Presidente Constitucional de la República.**

f.) Ana María Larrea Maldonado, **Secretaria del Consejo Nacional de Planificación.**

REPÚBLICA DEL ECUADOR

CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

Rafael Correa Delgado: **Presidente Constitucional de la República**

Jorge Glas: **Vicepresidente de la República del Ecuador**

Pabel Muñoz: **Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo (S)**

Cecilia Vaca: **Ministra Coordinadora de Desarrollo Social**

Guillaume Long: **Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano**

Homero Arellano: **Ministro Coordinador de Seguridad**

Patricio Rivera: **Ministro Coordinador de la Política Económica**

Rafael Poveda: **Ministro Coordinador de los Sectores Estratégicos**

Richard Espinosa: **Ministro Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad**

Rene Ramírez: **Presidente del Consejo de Educación Superior**

Montgomery Sánchez: **Presidente del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE**

Jorge Martínez: **Presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador**

Carlos Chilán: **Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador**

Pablo De la Torre: **Representante Ciudadano del Consejo Nacional de Planificación - Región Costa**

Rosa Maji: **Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación - Región Sierra**

Yojaira Quiñónez: **Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación - Región Amazónica**

Karina Rodríguez: **Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación - Región Insular**

Ana María Larrea: **Secretaria del Consejo**

Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

ISBN-978-9942-07-448-5

© **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades, 2013**

Quito, Ecuador (primera edición, 11 000 ejemplares)

Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente

La elaboración de este Plan fue liderada por la Senplades, en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 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 2013-2017" fue aprobado en sesión de 24 de junio de 2013, mediante Resolución No. CNP-002-2013.

Se incluyen en esta publicación los nombres de las actuales autoridades de las instituciones que conforman el Consejo Nacional de Planificación.

La presente versión ha sido editada sobre la base del 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

Juan León Mera No. 130 y Av. Patria, Quito - Ecuador

PBX: (593 2) 3978900. Fax: (593 2) 2563332

www.planificacion.gob.ee

[senplades\(S\)senplades.gob.ec](http://senplades(S)senplades.gob.ec)

Disponible también en versión digital en

www.buenvivir.gob.ee

Tabla de contenido

1.	Presentación	8
2.	El Socialismo del Buen Vivir	12
3.	El sistema nacional de planificación	18
4.	Con Ecuador por el mundo	24
	4.1. La crisis internacional	24
	4.2. El retorno del Estado	27
	4.3. Lucha electoral y cambios en las relaciones de poder	28
	4.4. La autonomía del Estado	31-
	4.5. La nueva agenda	34
5.	Planificamos el futuro	37
6.	Objetivos nacionales para el Buen Vivir	50
	Objetivo 1. Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular	53
	Diagnóstico	53
	Políticas y lineamientos estratégicos	63
	Metas	68
	Objetivo 2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad	72
	Diagnóstico	73
	Políticas y lineamientos estratégicos	80
	Metas	86
	Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población	90
	Diagnóstico	91
	Políticas y lineamientos estratégicos	97
	Metas	103
	Objetivo 4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía	108
	Diagnóstico	109
	Políticas y lineamientos estratégicos	115
	Metas	120
	Objetivo 5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad	124
	Diagnóstico	124
	Políticas y lineamientos estratégicos	129
	Metas	134

Objetivo 6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral en estricto respeto a los derechos humanos	136
Diagnóstico	137
Políticas y lineamientos estratégicos	144
Metas	147
Objetivo 7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global	153
Diagnóstico	153
Políticas y lineamientos estratégicos	162
Metas	168
Objetivo 8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible	172
Diagnóstico	172
Políticas y lineamientos estratégicos	188
Metas	191
Objetivo 9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas	193
Diagnóstico	194
Políticas y lineamientos estratégicos	201
Metas	203
Objetivo 10. Impulsar la transformación de la matriz productiva	207
Diagnóstico	208
Políticas y lineamientos estratégicos	216
Metas	219
Objetivo 11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica	227
Diagnostico	227
Políticas y lineamientos estratégicos	233
Metas	236
Objetivo 12. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana	240
Diagnóstico	241
Políticas y lineamientos estratégicos	249
Metas	251
Estrategia Territorial Nacional	254
7.1. Introducción	254
7.2. Justificación	254

7.3. Metodología	255
7.4. Síntesis del modelo territorial	257
7.4.1. Red de asentamientos humanos	257
7.4.2. Sustentabilidad ambiental	263
7.4.3. Matriz Productiva *	268
7.4.4. Reducción de brechas	276
7.5. El Estado en el territorio	283
7.5.1. El proceso de desconcentración del Ejecutivo en los territorios	284
7.5.2. El proceso de descentralización	284
7.6. Gestión de la implementación	285
7.7. Agendas zonales	285
Agenda resumen - Zona 1: provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos	286
Agenda resumen - Zona 2: provincias de Napo, Orellana y Pichincha (excepto Distrito Metropolitano de Quito)	288
Agenda resumen - Zona 3: provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua	289
Agenda resumen - Zona 4: provincias de Manabí y Santo-Domingo de los Tsáchilas	290
Agenda resumen - Zona 5: provincias de Bolívar, Los Ríos, Santa Elena, Galápagos y Guayas (excepto los cantones Guayaquil, Duran y Samborondón)	292
Agenda resumen - Zona 6: provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago	293
Agenda resumen - Zona 7: provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe	295
Agenda resumen - Zona 8: Guayaquil, Duran y Samborondón	297
Agenda resumen - Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito	298
B. Lincamientos para la inversión de los recursos públicos y la regulación económica	300
8.1. Lincamientos de inversión pública	300
8.1.1. Elementos teóricos	300
8.1.2. Diagnóstico de inversión pública durante los seis años de la Revolución Ciudadana	301
8.1.3. Lineamientos	304
8.2. Empresas públicas	307
8.3. Instituciones financieras públicas	308
8.4. Eficiencia pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	309
8.5. Lineamientos de regulación económica	310
8.5.1. Transformación económica estructural	311
8.5.2. Liquidez para el desarrollo	312
8.5.3. Regulación redistributiva	312



8.5.4. El sector de la economía popular y solidaria	313
9, Plan plurianual de inversión pública 2013-2017	313
9.1. Antecedentes	313
9.2. Resultados obtenidos	315
10. Siglas y acrónimos	318
11. Bibliografía	323
12. Anexos	338
Anexo 12.1. Matriz de políticas y lineamientos estratégicos	338
Anexo 12.2. Línea de base Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017	395
Anexo 12.3 Matriz de responsabilidades por objetivo	415
Anexo 12.4. Planificamos el futuro	445
Anexo 12.5 Estrategia Territorial Nacional	451
Lista de gráficos	456
Lista de tablas	459

1. Presentación

El 17 de febrero de 2013, el pueblo ecuatoriano eligió un programa de gobierno para que sea aplicado -siempre ceñido a la Constitución de Montecristi-, en el nuevo periodo de mandato de la Revolución Ciudadana. Ese programa tiene su reflejo inmediato en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, el cual representa una postura política muy definida y constituye la guía de gobierno que el país aspira tener y aplicar en los próximos cuatro años. Este es el sentido que queremos darle a este Plan, que debe convertirse en un documento tan práctico como un mapa, con directrices muy claras para evitar que nos extraviemos en el camino o nos aventuremos en una ruta no trazada que nos lleve a un despeñadero.

El Buen Vivir se planifica, no se improvisa. El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito.

La planificación del Buen Vivir, como su línea rectora, es contraria a la improvisación, que genera enormes costos a una sociedad con escasez de recursos. Si sabemos a dónde vamos, llegaremos más rápido, porque sabremos cómo sortear los obstáculos que se presenten. En el Ecuador hemos rescatado la planificación para no duplicar esfuerzos y evita? el desperdicio de recursos, que tanto nos retrasó en la época del neoliberalismo. En ese entonces, la planificación fue menospreciada y reducida a su mínima expresión. No lo hicieron solo por ideología, sino por intereses económicos, como en el caso de la privatización de empresas públicas, que más tarde llevó a la peor crisis que tuvo que vivir el país y que dejó huellas difíciles de borrar en la memoria de la ciudadanía. Esto sucedió en nuestro país apenas hace una década y media.

En la actualidad, sin embargo, experimentamos en la esfera internacional que el capitalismo provoca crisis cíclicas, aunque la que vivimos hoy trasciende el ámbito puramente económico. El mundo vive una crisis de civilización que incluye a la sociedad y a la naturaleza y que está fuera de control. Este desequilibrio se manifiesta en el derrumbe de las bases institucionales, porque ya no responden al momento actual de la humanidad. Se expresa en el cuestionamiento a un modelo de vida, a un sistema escandaloso de consumismo, a una institucionalidad que ya no es funcional a la sociedad contemporánea, y a un sistema internacional incapaz de solucionar los problemas del planeta.

América Latina y el Sur. como región, viven momentos decisivos en su historia. Más que actores somos ahora testigos de la crisis de los países del norte. Tiembla la vieja civilización, basada en el interés individual que predomina en la comunidad mundial que paradójicamente, por naturaleza, tiene un espíritu colectivo. El Sur no puede continuar siendo cómplice de un modelo de vida que hoy ha fracasado en el norte. El neoliberalismo ya fue experimentado en varios de nuestros países y, después de sus terribles golpes, aprendimos la lección.

Hoy ya no estamos en el momento de imitar el fracaso. Allí se dirigen aquellos que se mantienen en esa ruta, recogiendo viejas recetas que, a fin de cuentas, terminan negando su propio futuro y deprimiendo a sus pueblos. América Latina y el Sur aspiran a mirarse en sus propios espejos. No vivimos una ilusión, sino la realidad que ahora mismo presenciamos, sin temor y con esperanza.

Hoy nos sentimos orgullosos de ser ecuatorianos. Tenemos un Gobierno que ha alcanzado logros inéditos en la historia del Ecuador. El pasado neoliberal quedó atrás. Seguimos el ejemplo de la Revolución Alfarista y estamos consolidando nuestra revolución, con derechos, ideas, valores y obras.

Somos consecuentes con la voluntad popular. Esta consistencia se expresa en el "Programa de Gobierno" (Movimiento Alianza PAÍS, 2012) -bajo el lema de *gobernar para profundizar el cambio*- que presentó propuestas comprensibles para toda la ciudadanía en la construcción del socialismo del Buen Vivir. Esta coherencia también se expresa en la Constitución de Montecristi y en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

La situación ecuatoriana cambió desde el año 2007, tras el triunfo electoral de la Revolución Ciudadana, liderada por el actual presidente Rafael Correa, quien propuso recuperar la dignidad y transformar la economía y el sentido de la política en nuestro país. Ahora más que nunca, Ecuador ha logrado constituir, con su proceso y experiencia democrática, una fuerza que aporta a la construcción de la identidad y la unidad de América Latina.

Ecuador cambió la forma de gestionar el Estado. Hasta 2006 encontramos expresiones claras de renuncia y entreguismo (fondos petroleros, manejo de la deuda externa, voluntad de negociar tratados de libre comercio por parte del gobierno de turno, subordinación al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, Base de Manta). Es una lista mucho más larga de actos y conductas generadas en la partidocracia. Desde 2007 encontramos autodeterminación, voluntad política para encontrar nuestro propio camino y una actitud sin sumisión que nos impulsa a avanzar sin retroceder.

Si el aviador brasileño Alberto Santos Dumont -el pionero de la aviación mundial- hubiera hecho caso al consejo de los antiguos automovilistas que le decían *frene con frecuencia*, se habría estrellado. Tampoco la Revolución Ciudadana hizo caso a la "prudencia" de los anticuados neoliberales. Al contrario de lo que ellos siempre recomendaron (un Estado mínimo), nosotros hemos construido un Estado panificador y regulador. Los neoliberales mantuvieron la obsesión de las ganancias económicas, nosotros hemos dado preferencia a la distribución de los recursos. Ellos servían ciegamente al libre mercado, nosotros hemos hecho un mercado regulado que nos sirva sin oprimimos. Para ellos, el crecimiento económico (el crecimiento de los números) era su fijación mental, para nosotros es vital el Buen Vivir. Los neoliberales creían en el libre comercio, nosotros nos hemos insertado en forma inteligente en los mercados globales. Ellos exigían que el poder político se concentre en pocas manos, nosotros hemos impuesto el interés del pueblo como suprema norma. En fin, hicimos lo contrario a lo que aconsejaba la "prudencia" que recitaban. Es así cómo* hemos triunfado en todos los frentes.

En este momento tenemos una de las economías más prósperas de América Latina. No lo decimos nosotros, lo reconoce el mundo entero. Nuestro crecimiento favorece a los más pobres. Ese crecimiento se traduce en obras, en impulso a la producción, empleo y mejores ingresos. Lo hemos conseguido casi triplicando la recaudación-tributaria, sin aumentar impuestos y cobrando a los que más tienen.

Uno de los pilares de nuestra soberanía es la defensa de los recursos naturales del Ecuador. En el pasado, las empresas transnacionales que operaban en el país se llevaban casi todas las ganancias, porque hubo gobiernos entreguistas que así lo permitieron. ¡Ahora el petróleo es nuestro!

Logramos una de las renegociaciones de deuda más exitosas en el mundo: ahorramos USD 8 000 millones. El Ecuador es el único país que se atrevió a hacer una auditoría a la deuda externa patrocinada por el Estado. La renegociación de contratos petroleros significó USD 2 500 millones de ingresos adicionales para inversión. El ahorro de todos nosotros engordaba a la banca extranjera. Repatriamos más de USD 2 000 millones para la producción. Por primera vez en el país distribuimos parte de las ganancias bancarias y no sus pérdidas, como en el feriado bancario.

Como, nuestro principio es el ser humano sobre el capital, ahora nuestra prioridad es el pago de la deuda social y no de la deuda externa. Hemos canalizado los recursos liberados hacia la inversión pública más importante de la historia: más escuelas, más hospitales, más carreteras.

La inversión pública es una variable clave para lograr el crecimiento económico, por cuatro razones de carácter coyuntural y estructural. En primer lugar, la inversión pública aumenta la demanda agregada de la economía y, mediante los multiplicadores fiscales keynesianos, impulsa el crecimiento en el corto plazo. En segundo lugar, la misma inversión pública aumenta la dotación de capital de una economía, con lo cual se amplía la frontera de posibilidades de producción y se logra mayor crecimiento económico. En tercer lugar, la inversión pública constituye bienes públicos que incrementan la productividad sistémica de la economía, genera inversión complementaria y, por tanto, aumenta el crecimiento. Además, la inversión pública busca garantizar derechos mediante la generación y fortalecimiento de capacidades humanas, cuyo corolario es la mejora del talento humano.

Durante el primer periodo de la Revolución Ciudadana fueron redistribuidos los ingresos y se redujo la pobreza (un millón cincuenta mil ecuatorianos dejaron de ser pobres por ingresos, entre diciembre de 2006 y diciembre de 2012). Según el informe "Panorama Social de América Latina 2012", publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012a), el Ecuador es el país que más redujo desigualdades en América Latina entre 2007 y 2011 (ocho puntos). La reducción de las distancias en ingresos es un logro significativo, en una región donde están concentradas las mayores desigualdades sociales del planeta (PNUD, 2013).

Es fundamental destacar que el cambio de la forma de gestionar la política tuvo su origen en Montecristi, con la nueva Constitución en el año 2008. Debemos tener presente que no fue un punto de llegada, sino el punto de partida que abrió el espacio de acción política. Cuando se agotó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, a inicios de los años ochenta del siglo pasado, al "orden mundial" le costó cambiar los modos de pensar, la institucionalidad internacional y nacional, al menos una década, para pasar del "pacto fordista" al régimen desregulado neoliberal que tanto daño hizo al Estado y a la sociedad ecuatoriana.

La nueva Constitución otorga derechos completos (incluyendo los sociales y económicos) a todos los ciudadanos, y además, obliga al Estado a priorizar el pago de la deuda social por encima de cualquier otra obligación.

Ecuador, como país andino, construye los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales, sobre un concepto y visión del mundo nacido en las antiguas sociedades de la región de los Andes sudamericanos: el Buen Vivir es el Sumak Kawsay.

Esta idea social de solidaridad y redistribución es diferente al ideal aristotélico de la Vida Buena. El Buen Vivir es una idea social movilizadora, que va más allá del concepto de desarrollo -que se encuentra vigente en la tradición occidental-, pues está asociado a una noción más amplia de progreso. No se trata de un nuevo paradigma de desarrollo, sino de una alternativa social, liberadora, que propone otras prioridades para la organización social, diferentes del simple crecimiento económico implícito en el paradigma del desarrollo. El crecimiento económico es deseable en una sociedad, pero también importan sus pautas distributivas y redistributivas.

Para alcanzar el Buen Vivir, el Gobierno asumió desde su inicio el compromiso de defender el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y el respeto a los derechos de la naturaleza. Estos derechos fueron consagrados en nuestra Constitución de 2008 que, además, convirtió al Ecuador en un referente, por ser el primer país en el planeta que reconoce los derechos de la naturaleza en su marco constitucional.

Una de las principales herramientas del proceso político ecuatoriano ha sido la planificación. La Constitución ordena que esa planificación se vincule en forma directa a la construcción de los derechos de los ciudadanos. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) fue creado en la Constitución de 2008 (art. 279) y está integrado por el Consejo Nacional de Planificación, su secretaría técnica -Senplades-, los consejos sectoriales de política pública de la función ejecutiva, los consejos nacionales de igualdad, los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, los consejos ciudadanos sectoriales y otras instancias de participación. Las unidades básicas de participación del sistema son las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas (art. 248). El sistema está normado en la Constitución de 2008, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP (2010), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD (2010).

Las agendas sectoriales de la política desdoblan la planificación nacional en cada ámbito de intervención gubernamental, y las agendas para la igualdad consolidan lineamientos de políticas para la inclusión de las mujeres, personas con discapacidad, pueblos y nacionalidades indígenas, niñez, adultos mayores y personas en situación de movilidad, entre otras.

Entre los varios instrumentos de planificación con los que contamos ahora, hay un mapa de la población con más necesidades en el país: el Atlas de Desigualdades (Senplades, 2013b), que refleja los avances del Ecuador en lo referente a derechos económicos y sociales. El Atlas responde a las preguntas: ¿Quiénes se han quedado fuera o rezagados en el ejercicio de los derechos? ¿Dónde se ubican en el territorio nacional? ¿Cuáles son las causas

estructurales de las brechas encontradas? Con esta herramienta se analizan dimensiones como pobreza, educación, salud y nutrición, empleo, vivienda, seguridad social, activos productivos, tenencia de la tierra, violencia de género y uso de tiempo. El Atlas de Desigualdades constituye un monitor de las desigualdades. Este instrumento genera alertas en la administración pública para implementar las acciones correspondientes.

La priorización de los recursos presupuestarios es un ejercicio de economía política y refleja las relaciones de poder en una sociedad. En América Latina -víctima del mal llamado "Consenso de Washington" que privilegiaba al capital financiero (Falconí y Muñoz, 2012)-, Ecuador ha transformado su asignación presupuestaria conforme a los mandatos constitucionales: ahora se prioriza la inversión social sobre el servicio de la deuda externa. En el continente más desigual del mundo, el Ecuador se erige como un Estado de derechos y justicia, cuyo deber primordial es garantizar los derechos humanos. La inversión prioritaria se destina a la generación de capacidades y a la reducción de las brechas sociales y territoriales. Para reducir la vulnerabilidad estructural de términos de intercambio que Ecuador comparte con América Latina, la inversión pública está dirigida a *sembrar el petróleo y cosechar una matriz productiva para la sociedad del conocimiento*. Con esto queremos decir que se priorizan proyectos de inversión que hacen más eficiente la acción del Estado y proyectos en los sectores estratégicos altamente rentables, que hacen viable la sostenibilidad del sistema económico. Mientras el mundo desarrollado enfrenta los recortes fiscales y el aumento del desempleo que predica la ortodoxia neoliberal -y que ya vivió América Latina y nuestro país-, el Ecuador de la Revolución Ciudadana ejerce una política fiscal "contracíclica", que privilegia el trabajo sobre el capital, en especial en momentos de crisis.

Cuando se habla de revolución, estamos acostumbrados a pensar en acontecimientos ruidosos, como cuando colapsa una represa, con temblores y estruendo. Pero existe otro tipo de revolución que empieza como el deshielo en un nevado y forma un riachuelo, que crece y baja de la montaña, hasta convertirse en un caudaloso río. Esta es la "revolución silenciosa", término ya utilizado en 1977 por el investigador estadounidense Ronald Inglehart. En el Ecuador de los últimos seis años, las instituciones se han transformado; sus funciones han adquirido orden y agilidad, y sus funcionarios son más eficientes. Esta revolución silenciosa es incontenible; afortunadamente, las instituciones ya no volverán a ser las de antes.

Tenemos un gobierno y una democracia estables. Resultó ser que los ingobernables fueron los inútiles que antes nos gobernaron. Estamos modificando las relaciones de poder. La transformación del Estado se expresa en la repartición adecuada del poder mediante los procesos de descentralización que, a su vez, forman parte de la democratización.

Hoy tenemos acceso a los servicios de seguridad, educación y salud en todos los territorios, mediante la planificación en distritos y circuitos. Los distritos son unidades de planificación y prestación de servicios integrados por la unión de varios cantones. Es posible encontrar los mismos servicios del Estado, pero planificados para una población

aproximada de . noventa mil habitantes. Han sido conformados ciento cuarenta distritos en todo el país. A su vez, existen localidades que integran un conjunto de servicios públicos de calidad en un espacio más pequeño de planificación: los circuitos, que corresponden a una parroquia o a un conjunto de parroquias. Existen mil ciento treinta- y cuatro circuitos que abarcan una población aproximada de once mil habitantes cada uno.

A partir de 2007 se ejecutó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (Senplades, 2007). Fue la propuesta de cambio, que había sido definida en el "Programa de Gobierno" que se presentó a la ciudadanía para las elecciones de 2006. Este proyecto trazado se venía cumpliendo hasta 2008. Después del mandato recibido de la Constitución de Montecristi, el mismo año, se presentó el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (Senplades, 2009), con nuevos desafíos. Esta primera propuesta se cumplió y los logros están a la vista de todo el país.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 es nuestro tercer plan a escala nacional. Está nutrido de la experiencia de los dos planes anteriores y tenemos la certeza de poder cumplirlo a cabalidad, motivados profundamente por la experiencia anterior y por la aprobación mayoritaria de la ciudadanía en las urnas, el 17 de febrero de 2013.

El Plan es un conjunto de • objetivos que expresan la voluntad de continuar con la transformación histórica del Ecuador. Sus objetivos son: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad. Mejorar la calidad de vida de la población. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial y global. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas. Impulsar la transformación de la matriz productiva. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

El Plan Nacional para el Buen Vivir está acompañado por un sistema de monitoreo y evaluación que hará posible conocer los impactos de la gestión pública y generar alertas oportunas para la toma de decisiones. Este sistema está basado en la lógica de comparar lo programado frente a lo realizado, tomando como base la planificación nacional y la formulación realista de indicadores y metas.

Los indicadores del Plan responden a criterios básicos de calidad. Los indicadores son: (i) *precisos y relevantes*, puesto que permiten medir cambios atribuibles a las políticas públicas; (ii) *confiables y transparentes*, en razón de que distintos evaluadores obtienen los mismos resultados; (iii) *periódicos*, para conocer y evaluar su tendencia en el tiempo; y (iv) *de impacto*, porque permiten ver los cambios en el bienestar de la población. Asimismo,

las metas propuestas en el Plan se definen en términos de cantidad, calidad y tiempo. Son claras, precisas, realistas, cuantificables y alcanzables en el tiempo establecido. Las metas se construyen en forma técnica de acuerdo a las tendencias del indicador, los estándares internacionales, los esfuerzos fiscales para la consecución de metas y al análisis de la gestión de las intervenciones públicas (incluye análisis de supuestos). La validación final de las metas alcanzadas se realiza en la esfera política para determinar- el compromiso que ha existido en cada una de las partes que forman el aparato estatal. Está basada en modelos de consistencia macroeconómica, de esfuerzo fiscal y de .optimización.

Es apropiado destacar que nuestro Plan Nacional para el Buen Vivir va más allá de las propias metas fijadas por las Naciones Unidas en los "Objetivos del Milenio" (ONU, 2011). Por ello es importante recalcar que el Ecuador rebasa las propias expectativas de este organismo mundial, puesto que aspira siempre a sobrepasar las mencionadas "metas mínimas" y se auto propone, con decisión, "máximos sociales" para impulsar un cambio irreversible, rápido, profundo y radical en el país.

La palabra transición está relacionada con movimiento progresivo. La transición implica un movimiento temporal hacia algo; no es una meta en sí misma. Toda transformación social, económica o cultural requiere una transición. De lo contrario, habría que destruir todo y empezar de cero. Sin transición, una transformación es muy costosa y demasiado dolorosa.

Para alcanzar el socialismo del Buen Vivir -con mayor razón desde una sociedad que hasta hace poco era neoliberal-, hay que dar pasos previos, para-poner en marcha esa transición. No sólo se trata de cambiar las relaciones de producción, sino principalmente la mentalidad ciudadana.

La aplicación del Plan para el Buen Vivir implica un proceso de rupturas de distinta naturaleza, que constituye el motor que genera la transformación en el país, y que representa un resultado de coherencia con los principios programáticos del Gobierno.

Las rupturas y aportes programáticos que plantea el Plan se encuentran presentes en los siguientes ejes:

La equidad, que es un imperativo moral para erradicar la pobreza. El desarrollo integral de la primera infancia reconoce que si no se generan capacidades desde que nacemos, condenamos a la sociedad al fracaso.

La Revolución Cultural, que genera nuevos conceptos y valores ciudadanos para constituir una sociedad crítica, emprendedora, creativa y solidaria. Se vuelven fundamentales las industrias culturales y la democratización de la palabra. También implica una revolución educativa para formar ciudadanos con otra mentalidad, con valores asentados, con ética y con autoestima. El Buen Vivir significa, sobre todo, tener en el país una población con una gran dosis de autoestima y de confianza colectiva.

El territorio y la Revolución Urbana, que están identificados con la equidad, la cohesión y el ordenamiento territorial. Las metas gubernamentales se operan a través de

los territorios. Por primera vez se produce un esfuerzo sostenido que dispone de todos los instrumentos para alcanzarlas.

La Revolución Agraria, que es un proceso que no puede postergarse o y que significa redistribución de la tierra, fomento al crédito, asistencia técnica, comercio justo y acceso al riego.

La Revolución del Conocimiento, que propone la innovación, la ciencia y la tecnología, como, fundamentos para el cambio de la matriz productiva, concebida como una forma distinta de producir y consumir. Esta transición llevará al país de una fase de dependencia de los recursos limitados (finitos) a una de recursos ilimitados (infinitos), como son la ciencia, la tecnología y el conocimiento.

La excelencia, que es un principio y espíritu rector de nuestro socialismo, mediante el cual logramos emprender procesos eficientes para alcanzar cambios en las estructuras de poder.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 es la hoja de ruta de la actuación pública para construir los derechos de las personas. Este Plan está destinado a ser un referente en Latinoamérica, pues la región está viendo resultados concretos en el caso ecuatoriano. El éxito del gobierno depende de que sigamos esa hoja de ruta sin desviarnos, aunque nos topemos con obstáculos.

Hemos construido un nuevo país y lo seguimos construyendo cada día. Nuestra transformación se revela en cifras y resultados concretos confirmados por organismos internacionales. Hemos demostrado al Ecuador y al mundo lo que es posible lograr cuando el poder político es un instrumento al servicio del pueblo, y no de un grupo de privilegiados.

Hemos recuperado la soberanía de la Patria. Hoy nuestra mirada está en el Sur, en nuestro Sur histórico. Se terminaron las bases militares extranjeras. En el Ecuador ya no mandan las burocracias internacionales. No firmamos vergonzosas cartas de intención. Somos líderes en la integración latinoamericana. Quito es la sede de Unasur. Ecuador es un ejemplo mundial como refugio internacional. Ahora, nuestros migrantes sueñan en su retorno. No está lejano el día en que todos podremos abrazarnos nuevamente.

Solo unidos podremos construir un mundo en el que se respeten los derechos de toda la población. Y no solo de las personas, sino además los derechos de la Tierra, porque, como decía Frantz Fanón: "La Tierra no solo nos dará pan, ante todo la Tierra nos dará dignidad" (Fanón, 1963).

Fander Falconí

o

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

2. El Socialismo del Buen Vivir

El Buen Vivir es nuestro horizonte. Ofrece alternativas para construir una sociedad más justa, en la que el centro de la acción pública sea el ser humano y la vida. Supera los

límites de las visiones convencionales de desarrollo que lo conciben como un proceso lineal, de etapas históricas sucesivas, que reducen el concepto a una noción exclusiva de crecimiento económico.

Desde la posguerra, estas concepciones han conducido las políticas públicas nacionales y la acción de organismos internacionales y, aunque han generado algunos resultados positivos, también han demostrado los límites estructurales de esta perspectiva del desarrollo. Entre los logros puede mencionarse que, durante los últimos 60 años, casi todos los países del Sur han alcanzado mejoras significativas en sus condiciones de vida, así como también resultados importantes en crecimiento y diversificación económica (PNUD, 2013). Prevalen, sin embargo, serias limitaciones, principalmente en tres dimensiones: los pobres resultados del desarrollo en términos de equidad social, la deficiente articulación entre crecimiento económico y mejoramiento en la calidad de vida, y los límites estructurales para asegurar la sustentabilidad.

El primer problema es que los frutos del crecimiento no se han repartido equitativamente; la inequidad social internacional se ha mantenido y tiende a aumentar. La brecha en los ingresos por habitante entre los países del mundo, excepto China e India, medida a través del coeficiente de Gini, ha crecido de 0,51 en 1960 a 0,57 en 2000, para descender levemente a 0,55 en 2009 (Heston, Summers y Aten, 2012).

La inequidad social entre los hogares del mundo es más severa. El 10% más rico del mundo acaparaba en el año 2000 más de la mitad del ingreso mundial (54%), y casi tres cuartas partes (74%) estaban apropiadas por el 20% más rico. La mitad más pobre de la población mundial apenas recibía el 8% del ingreso total. El coeficiente de Gini mundial llegaba a 0,68 (Dikhanov, 2005).

En 2008, el 52% de la población mundial continuaba en condiciones de pobreza, con un ingreso por habitante inferior a los USD 2,5 por día (Banco Mundial, 2013a). Esta alarmante privación, que afecta a más de la mitad de la población mundial, ocurre a pesar de que el ingreso per cápita mundial, de USD 10 073 PPA¹ en 2011, superaba más de diez veces la línea de pobreza. Si la distribución de los ingresos mundiales fuera razonablemente justa, la pobreza podría eliminarse en el mundo.

El segundo problema es la falta de asociación entre crecimiento económico y mejora en la calidad de vida. En los países desarrollados y en buena parte de los países del Sur, el crecimiento económico ha beneficiado a un segmento reducido de la población, generalmente el 10% más rico, mientras la calidad de vida, medida por diferentes indicadores de bienestar, casi no ha mejorado en los últimos cuarenta años (Stiglitz, 2012). En Estados Unidos, por ejemplo, el ingreso familiar del 10% más rico ha ascendido un 61% entre 1983 y 2011, hasta llegar a alcanzar los USD 254 000, mientras para el restante 90% el ingreso ha disminuido 1% en el mismo período (Institute for New Economic Thinking, 2013). El índice de satisfacción muestra que los países de mayores ingresos no siempre superan la calidad de vida de varios países en desarrollo, lo

1 Dólar ajustado por la paridad de poder adquisitivo (PPA).

que confirma la débil asociación entre satisfacción con la vida e ingreso por habitante. Costa Rica, por ejemplo, aun siendo un país en desarrollo, alcanza un índice de satisfacción con la vida que supera a Estados Unidos en cuatro veces su ingreso por habitante (PNUD, 2013).

El tercer problema, y quizá el más severo, es la falta de sustentabilidad del crecimiento económico alcanzado. "Este concepto solamente puede concretarse cuando se reconocen los límites naturales y sociales que condicionan la escala del crecimiento y la redistribución" (Falconí y Vallejo, 2012: 54). Aunque la economía mundial continúa creciendo a ritmos superiores o cercanos al 3% anual, este crecimiento carece de sustentabilidad, ya que la huella ecológica del planeta superó desde 1978 la capacidad natural de soporte de los ecosistemas frente a la actividad humana. En varios temas críticos, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la eutrofización, los índices actuales superan la capacidad de recuperación del planeta (Rockström *et al.*, 2009). De no tomar correctivos sustanciales y urgentes a escala mundial, la civilización vivirá una crisis ambiental de tal magnitud que pondrá en peligro el progreso alcanzado desde la Revolución Industrial.

La falta de sustentabilidad global del crecimiento económico y la disparidad en su distribución social dan cuenta de las limitaciones de la sociedad capitalista y de las visiones convencionales de desarrollo. Frente a ello, el Socialismo del Buen Vivir surge como una alternativa que, además de promover la mejora de la calidad de vida, respeta la diversidad cultural, la capacidad de soporte de los ecosistemas y los derechos de las generaciones futuras al bienestar.

2.1. Una idea movilizadora

El Buen Vivir o Sumak Kawsay es una idea movilizadora que ofrece alternativas a los problemas contemporáneos de la humanidad. El Buen Vivir construye sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas que viven en armonía con la naturaleza, a partir de un cambio en las relaciones de poder.

El Sumak Kawsay fortalece la cohesión social, los valores comunitarios y la participación activa de individuos y colectividades en las decisiones relevantes para la construcción de su propio destino y felicidad. Se fundamenta en la equidad con respeto a la diversidad, cuya realización plena no puede exceder los límites de los ecosistemas que la han originado. No se trata de volver a un pasado idealizado, sino de encarar los problemas de las sociedades contemporáneas con responsabilidad histórica. El Buen Vivir no postula el no desarrollo, sino que aporta a una visión distinta de la economía, la política, las relaciones sociales y la preservación de la vida en el planeta. El Buen Vivir promueve la búsqueda comunitaria y sustentable de la felicidad colectiva, y una mejora de la calidad de vida a partir de los valores.

La noción del Buen Vivir ha estado presente en los pueblos originarios del mundo entero y también en la propia civilización occidental; su esencia es universal, ha sido una aspiración constante de la humanidad. El filósofo griego Aristóteles consideraba que la "vida buena" consistía en la

satisfacción de las necesidades materiales, en el cultivo de la mente y en la práctica de la virtud. En la sabiduría ancestral común a los pueblos de la Tierra, el calificativo bueno de esta aspiración abarca no solo la definición de agradable y hermoso, sino la idea ética de lo bueno. Por ejemplo, en el hinduismo (Prasad, 2008), una de las religiones más antiguas del mundo y antecesora directa del budismo, hay tres metas para el Buen Vivir: la virtud (mediante la moral), la victoria (a través del trabajo) y la belleza (por las artes).

En el Ecuador, el Gobierno de la Revolución Ciudadana, recogiendo los planteamientos de los pueblos andino-amazónicos, plantea la noción del Buen Vivir como el objetivo central de la política pública. Ya en el primer programa de gobierno del Movimiento Alianza PAÍS, presentado en el año 2006 (Movimiento Alianza PAÍS, 2006), se empezó a hablar del Buen Vivir. En el año 2007, la noción del Buen Vivir fue recogida por primera vez en un documento oficial del Estado ecuatoriano: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (Senplades, 2007). Con el proceso constituyente de 2007 y 2008, la noción adquirió nuevas dimensiones, se nutrió del enorme debate social generado en Montecristi y pasó a ser el eje vertebrador de la nueva Constitución de la República, aprobada en referéndum por la mayoría del pueblo ecuatoriano.

El debate alrededor del Sumak Kawsay ha rebasado las fronteras ecuatorianas y latinoamericanas, ha impulsado la reflexión política y académica y ha recogido los aportes de movimientos sociales, académicos, líderes políticos y gestores de política pública. Se trata de una noción en permanente construcción².

2 Por citar solo algunas contribuciones respecto al tema, podemos mencionar a los siguientes autores: Ramírez, con sus obras "La felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador: Entre la materialidad y la subjektividad" (Ramírez, 2008), "Socialismo del Sumak Kawsay o biosocialismo republicano" (Ramírez, 2010), "La Vida (buena) como riqueza de los pueblos: Hacia una socioecología política del tiempo" (Ramírez, R., 2012). Larrea contribuye con "La disputa de sentidos por el Buen Vivir como proceso contrahegemónico" (Larrea, 2010), con "El Buen Vivir en la Constitución del Ecuador" (Larrea, 2011a) y con su libro "Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador" (Larrea, 2011b). León recopila el trabajo de varios autores en el libro "Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios" (León, 2010); de igual manera lo hacen las compiladoras Lang y Mokrani en el libro "Más allá del desarrollo" (Lang y Mokrani, 2011). Muyolema aporta con su artículo "Las poéticas del Sumak Kawsay en un horizonte global" (Muyolema, 2012). Además, está el libro de Le Quang y Vercoutere "Buen Vivir y ecosocialismo" (en prensa) (Le Quang y Vercoutere, s/f), que presenta el estado del arte sobre el Buen Vivir y propone tres corrientes. Más afines a la visión ancestral están los artículos de Macas, "Sumak Kawsay: La vida en plenitud" (Macas, 2010), y de Choquehuanca, "Hacia la reconstrucción del Vivir Bien" (Choquehuanca, 2010). A escala regional, aportan a la discusión, en Bolivia, Prada Alcoreza (Alcoreza, 2010), los discursos del vicepresidente de Bolivia -García Linera- (Linera, 2013) y los artículos recopilados en el libro de Arkonada "Transiciones hacia el Vivir Bien, o la construcción de un nuevo proyecto político en el Estado plurinacional de Bolivia" (Arkonada, 2013). Otros autores como De Sousa Santos (2006 -sobre todo el capítulo 1-: 2010a y 2010b), Gudynas (2009, 2011a y 2011b), Hidalgo (2011), Houtart (2012) y Walsh (2010) también han aportado al debate.



El horizonte político de la Revolución Ciudadana es el Socialismo del Buen Vivir. Este articula la lucha por la justicia social, la igualdad y la abolición de los privilegios, con la construcción de una sociedad que respete la diversidad y la naturaleza. En tal sociedad podremos desarrollar nuestras capacidades y vivir digna y libremente.

El fin del Socialismo del Buen Vivir es *defender y fortalecer la sociedad, el trabajo y la vida en todas sus formas*. El primer paso es resolver el acceso a bienes, oportunidades y condiciones que garanticen -al individuo, a la colectividad y a las generaciones futuras- una vida digna sin perjudicar a la naturaleza. El Buen Vivir es una practica diaria.

Nuestro desafío fundamental es universalizar los derechos y las oportunidades para que toda la ciudadanía ecuatoriana viva en plenitud. La realización y la felicidad individuales van de la mano del bienestar colectivo, del mutuo reconocimiento y la solidaridad, del respeto a la dignidad ajena y del cuidado de la naturaleza. Para ello debemos crear las condiciones para mejorar constantemente nuestra vida, sin deteriorar las oportunidades de los demás; construir un Estado plurinacional y popular que proteja los intereses de las mayorías, con capacidad de gobernar y modificar la dominación capitalista;- y construir una organización popular que impida el dominio de los intereses particulares.

El Socialismo del Buen Vivir cuestiona el patrón de acumulación hegemónico, es decir, la forma neoliberal de producir, crecer y distribuir. Proponemos la transición hacia una sociedad en la que la vida sea el bien supremo. Afirmamos la supremacía del trabajo -fin mismo de la producción y base para desplegar el talento- sobre el capital. En el trabajo nos reconocemos como seres sociales y como actores creativos, en ejercicio de derechos y libertades.

El Socialismo del Buen Vivir implica una democracia profunda con participación popular permanente en la vida pública del país. No se realiza sin el compromiso activo de la ciudadanía y de los pueblos. La política democrática y la movilización permanente posibilitan alcanzar un nuevo nivel de convivencia social que respete las diversidades, las opciones y las creencias.

El Socialismo del Buen Vivir se identifica con la consecución del bien común y la felicidad individual, alejados de la acumulación y el consumo excesivos.. Se obtiene con el máximo aprovechamiento de talentos y capacidades personales y colectivas. Es un espíritu vigoroso que impulsa el aprendizaje y la superación. Está presente en el amor, en la amistad, en la fraternidad, en la solidaridad y en la armonía con la naturaleza.

Nuestra propuesta política no depende de nuestras maneras de ver el mundo, de una región, de un pueblo o de una nacionalidad. Los actuales ecuatorianos, hombres y mujeres, indígenas, cholos, afroecuatorianos, blancos, mestizos y montubios, construiremos el Socialismo del Buen Vivir. Esta es nuestra meta. Es la utopía que nos permite caminar. Podríamos errar, pero nunca perder de vista los principios que impulsan nuestra lucha.

2.2. Principios y orientaciones

Sociedad radicalmente justa

- *La justicia social y económica como base del ejercicio de las libertades.* En una sociedad justa, todas y cada una de las personas gozan del mismo acceso a los medios materiales, sociales y culturales necesarios para llevar una vida satisfactoria. La salud, la educación y el trabajo son las bases primordiales de la justicia social. Con dichos medios, todos los hombres y mujeres podrán realizarse como seres humanos y reconocerse como iguales en sus relaciones sociales.
- *La justicia democrática participativa.* En una sociedad políticamente justa, toda la ciudadanía debe contar con el mismo poder para participar en el control colectivo de las decisiones políticas que afecten su destino común, lo cual implica defender los principios de igualdad política, participación y poder colectivo democrático.
- *La justicia intergeneracional.* En una sociedad justa desde el punto de vista intergeneracional, los planes y las acciones que se apliquen en el presente deberán considerar, necesariamente, a las generaciones presentes y futuras. Esta orientación marca la responsabilidad que debemos asumir en el presente, sobre todo con respecto a los impactos ambientales y sociales que podamos ocasionar por el inadecuado uso de los recursos naturales y por otras decisiones que pongan en riesgo las bases biofísicas, de nuestra reproducción.
- *La justicia transnacional.* Entiende que la patria soberana, autónoma y autodeterminada, debe relacionarse, colaborar, cooperar e integrarse con otros países y pueblos en un plano de igualdad y complementan edad, con el horizonte puesto en la generación de un Buen Vivir mundial, en paz y seguridad ecológica, social y política.

Somos responsables de construir un porvenir justo y compartido.

Sociedad con trabajo, liberador y tiempo creativo

El punto de partida de la libertad potencial que genera el trabajo es que la ciudadanía tenga la posibilidad de asegurar su propio sustento y autonomía.

Una agenda igualitaria consiste en repartir toda la carga de trabajo (asalariado, autónomo, doméstico y comunitario) y no solo la parte que se realiza como trabajo asalariado. En un sentido emancipador, se trata de transformar las relaciones sociales existentes, de reequilibrar los tiempos sociales y de abolir la división sexual del trabajo. Con ello se busca reducir la presión en el trabajo, sin descartar que se trata también de un espacio para el desarrollo de facultades humanas, en beneficio de otras dimensiones de la existencia social: el ocio creador, el arte, el erotismo, el deporte, la participación democrática, la celebración festiva, el cuidado de las personas y de la naturaleza y la participación en actividades comunitarias.

Sociedad igualitaria y equitativa

La igualdad es la condición para el mutuo reconocimiento de todos y todas; así se forjan las mínimas bases de la cohesión social, piedra angular de una sociedad radicalmente justa y democrática. La distribución y redistribución de los recursos, basadas en una reestructura social, reducirán las brechas sociales y económicas. Hay que eliminar privilegios, jerarquías y formas de subordinación; así habrá más fluidez en las relaciones sociales.

La universalidad solidaria es el principio rector de una estrategia económica y social igualitaria que utiliza la focalización únicamente por emergencia. Así, la producción y la distribución de bienes públicos deben ampliar las coberturas y mejorar la calidad en la prestación de servicios.

Sociedad de plenas capacidades, emancipación y autonomía

La expansión de las capacidades del conjunto de la ciudadanía, la afirmación de las identidades que constituyen su ser y el libre desarrollo de mujeres y hombres, son indispensables para una sociedad emancipada, que no sobrevive sino que vive digna y plenamente: una sociedad que expande sus capacidades, que crea, que ejerce su rol político, que no se satisface con suplir sus necesidades mínimas.

Es indispensable, para alcanzar esto, el rol del Estado como garante de derechos y como facilitador de procesos de cohesión social, de distribución de conocimientos y de redistribución de poder a la sociedad. Es corresponsable del cumplimiento de los deberes con los otros, con sus comunidades y con la sociedad en su conjunto.

Sociedad solidaria

La comunidad de acción está en el corazón de los proyectos democrático-republicanos. Parte del siguiente postulado humanista: "Yo te doy porque tú necesitas y no porque pueda obtener un beneficio a cambio".

Potenciar la cooperación, la solidaridad y la fraternidad, es fundamental en una sociedad que quiere recuperar el carácter público y social del individuo. Se trata de forjar ciudadanos y ciudadanas que reconozcan las necesidades y los intereses de los otros, que acepten la justicia y la ley, que respeten las instituciones, que legitimen el principio de la redistribución de la riqueza y que promuevan la igualdad social. Se busca erradicar el principio de desarrollo personal y egoísta, característico de una sociedad de libre mercado, bajo el principio de que las personas no solo tienen derecho a la vida, sino a una vida compatible con la dignidad que nos iguala como personas.

Sociedad corresponsable y propositiva

La corresponsabilidad es un atributo social para lograr un determinado fin o responder a una situación específica. Refleja una actitud propositiva y de compromiso comunitario para dar respuesta a situaciones importantes

para la comunidad, pero también para frenar y erradicar situaciones que la lesionan. La corresponsabilidad es opuesta al individualismo y al silencio cómplice.

Si todos y todas asumimos corresponsabilidad de nuestro destino como sociedad, abandonamos la actitud pasiva de esperar que el Estado y sus instituciones resuelvan todas nuestras necesidades. La corresponsabilidad construye una cultura ciudadana que garantiza nuestros derechos y genera una actitud colectivamente responsable, para cumplir también con nuestras obligaciones. Es el justo equilibrio entre la responsabilidad del Estado, las instituciones y los ciudadanos. Una democracia viva e intensiva, simétrica entre ciudadanos y organización política, exige una renovación de la política individual y colectiva.

Sociedad en armonía con la naturaleza

El reconocimiento de los derechos de la naturaleza y la garantía de un ambiente sano y sostenible, como establece la Constitución, demandan respeto y equilibrio entre los ecosistemas, su gigantesca biodiversidad, sus dinámicas y tiempos. También exigen la valoración de la naturaleza y sus funciones, así como el planteamiento de las actividades humanas dentro de los límites biofísicos de los ecosistemas en los territorios, asumiendo responsabilidad con las futuras generaciones.

El funcionamiento de la economía debe minimizar los impactos ambientales y sociales de sus actividades productivas e industriales. Para esto, debe basar su planificación en las capacidades y características de los territorios, para privilegiar las actividades que utilicen el valor de la naturaleza, minimizando y controlando las actividades extractivas, extensivas e intensivas; debe también priorizar una gestión ecoeficiente de los recursos materiales y energéticos, mediante la aplicación de tecnologías y prácticas que posibiliten la integridad de los ecosistemas.

El bioconocimiento y la valoración de los servicios ecosistémicos articulan el patrimonio natural con el talento humano, la investigación, la tecnología y la innovación. Este enfoque representa una enorme oportunidad para diversificar la matriz productiva del país.

Primacía de los bienes superiores

El acceso a bienes superiores es un derecho, jamás debe ser un privilegio. Los bienes superiores son fundamentales para alcanzar una vida plena, deben ser provistos por el Estado y no ser mercantilizados; están contemplados en nuestro marco constitucional. La primacía de los bienes superiores implica un replanteamiento de la teoría económica convencional que no los toma en cuenta, dado que el mercado ocupa el centro de la organización de la sociedad y desplaza al ser humano.

Sociedad de excelencia

El socialismo se construye desde la excelencia, el esfuerzo individual y colectivo por ser cada día mejores. La excelencia debe practicarse en todos los ámbitos de la vida individual y social.

Se trata de un fundamento que debe afincarse en el conjunto de la sociedad ecuatoriana, en el Estado, en la acción ciudadana, como un factor de identidad, de autovaloración y de ejercicio de la responsabilidad en la familia, en el trabajo y en la vida comunitaria de toda la población. Debe multiplicarse a través de la educación y de la práctica diaria en el conjunto de la sociedad.

Sociedad pluralista, participativa y auto determinada

Un Estado democrático requiere instituciones políticas y modos de gobierno públicos. Un gobierno democrático participativo entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales que trabajen en redes abiertas, para tratar cuestiones locales y temas nacionales. También es necesario institucionalizar múltiples espacios de participación, en los cuales se genere un diálogo público entre la sociedad y el Estado, para que la ciudadanía gane capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas, y se active el interés y el protagonismo de los sectores más desfavorecidos.

La democracia participativa pretende un tipo de igualdad que posibilite la reciprocidad entre sus miembros. Ello permite integrar a los diferentes actores en un proceso de diálogo, en el cual intereses y objetivos en conflicto se evalúan y jerarquizan, de acuerdo a un conjunto de criterios definidos públicamente y entre iguales.

Soberanía e integración de los pueblos

La libertad, la soberanía y la autodeterminación de los Estados nacionales, crearán un nuevo orden internacional para fomentar la construcción de un mundo multipolar, las relaciones pacíficas entre los pueblos y el bienestar general de la humanidad.

Un mundo multipolar requiere la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, la integración de los pueblos del sur del globo y de las naciones latinoamericanas, el fortalecimiento de las relaciones horizontales y la democratización de las instituciones de la gobernanza global.

Promovemos la paz y el desarme universal, defendemos el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta, el progresivo fin de la condición de extranjero y la solución pacífica de las controversias y los conflictos internacionales.

Impulsamos la integración política, cultural y económica de la región Andina, de América del Sur y de Latinoamérica, la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por los Estados de América Latina y del Caribe, y la suscripción de tratados y otros instrumentos de integración regional. Se debe, asimismo, fomentar un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados, con justicia y solidaridad.

Estado democrático, plurinacional y laico

La formación de un Estado plurinacional, megadiverso y plural, exige su descolonización; el reconocimiento político de la diversidad étnica, religiosa y sexual, y el forjamiento de una sociedad con derechos de titularidad colectiva: lengua, cultura, justicia y territorio.

El reconocimiento de la diferencia en la igualdad abre el espacio para la garantía de oportunidades igualitarias. La interculturalidad es fundamental en este desafío, pues nos reconoce como diferentes en origen, prácticas, costumbres, conocimientos y saberes.

o

El diálogo de saberes protege, revitaliza y promueve los saberes ancestrales y los conocimientos tradicionales. Un Estado laico es indispensable para garantizar la plena libertad de conciencia y el pluralismo social en todas sus expresiones. La separación entre el Estado y las iglesias debe distinguir entre lo público (con trato igual a todas las creencias) y lo privado, espacio de las creencias particulares.

En el contexto de un Estado laico, los poderes públicos deberán proteger el derecho a la libertad de conciencia, pero también a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre nuestra sexualidad, nuestra vida y nuestra orientación sexual, sin ninguna clase de discriminación,

El nuevo periodo de gobierno es un momento de transición en el que estos principios y orientaciones se irán materializando.

Fortalecimiento de la sociedad

La transformación de la matriz productiva y la democratización del Estado no tendrían un sentido emancipador si no pusiéramos en primer plano al fortalecimiento de la sociedad. Se trata de promover la construcción de una sociedad que profundice la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de igualdad social y material. Debemos empoderar a la sociedad y no al mercado -como ocurrió en el neoliberalismo-, ni al Estado -como sucedió en el "socialismo real". La sociedad es el eje orientador del desenvolvimiento de las otras grandes instituciones sociales.

Potenciar la sociedad es promover el desarrollo de las libertades y de las capacidades reflexivas, críticas y cooperativas de cada individuo, de cada pueblo y de cada colectivo. Esa capacidad exige que la ciudadanía tenga influencia en la discusión sobre el uso, la asignación y la distribución de los recursos tangibles e intangibles del país. Exige, además, que todos estemos en condiciones de desarrollar nuestros talentos y facultades, de acuerdo con el proyecto de vida que va a procurarnos felicidad, dignidad, realización y plenitud.

El Estado debe eliminar las desigualdades que producen dominación, opresión o subordinación entre las personas; debe crear escenarios que hagan viable el ejercicio activo de los derechos, la emancipación y la auto-realización; se debe profundizar las posibilidades de mutuo reconocimiento mediante el ejercicio de los principios de solidaridad, paridad y fraternidad.

Estos postulados proponen una ruptura radical con las visiones instrumentales y utilitarias sobre el ser humano, la sociedad, y sus relaciones con la naturaleza. Estamos edificando una sociedad de individuos libres y solidarios, de hombres y mujeres con capacidad de forjarse un destino con una forma propia de ver el mundo.

2.3. Hacia una nueva métrica

El uso de una nueva métrica significa la aplicación de un enfoque innovador del ser humano, del ciudadano integral, en el que las personas sean partícipes activas de su propia transformación, de la recuperación definitiva de sus valores humanos en contraposición con aquellos que aún están presentes en una sociedad que llegó a sus límites debido, en parte, a sus formas caducas de medición. El sistema capitalista ha influido profundamente en el tipo de métrica con que se evalúa el sistema económico y social. Esta métrica presenta limitaciones en cuanto a sus dimensiones y disponibilidad de información; por lo tanto, no está acorde con el reto programático que implica alcanzar el Buen Vivir.

La necesidad de una nueva métrica ha sido señalada desde hace tiempo en medios académicos y políticos en Ecuador. El pensamiento ecuatoriano ha sido pionero en realizar propuestas conceptualmente innovadoras. Se ha planteado, por ejemplo, superar la monetización de las medidas del desarrollo, con análisis biofísicos y dentro de una perspectiva multicriterial (Falconí, p 2002); aplicar la dinámica de flujos materiales para valorar la real dinámica de los procesos económicos y su sostenibilidad ambiental (Vallejo, 2010); y considerar al tiempo como medida de la satisfacción individual de la vida en sociedad (Ramírez, R., 2012). El cuestionamiento a las cuentas nacionales y la propuesta de métodos alternativos de valoración económica, social y ambiental, han sido planteados desde los años ochenta. Estos esfuerzos constituyen la base para un trabajo futuro que debe cambiar radicalmente la forma en que se concibe el desarrollo y los instrumentos que se utilizan para su valoración.

Como remarca el reporte de la Comisión sobre las Mediciones de Desarrollo Económico y Progreso Social, "los indicadores estadísticos son importantes para el diseño y asesoramiento de políticas que apuntan a avanzar el progreso de la sociedad" (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009: 4). Bajo estos dos marcos, es evidente la necesidad de un sistema de indicadores que rompa con los paradigmas de la economía tradicional.

El conjunto de indicadores vigente, diseñado en torno a la miopía de la agregación monetaria como máxima de la prosperidad, ha fallado profundamente en indicar el progreso humano; el estado del ambiente y las relaciones no monetarias del conjunto social. Es necesario desarrollar un nuevo sistema de mediciones que reordenen el conjunto de elementos comunes y sus relaciones, para que el sistema-sociedad no continúe subordinado al sistema-economía, y para que el Buen Vivir se constituya en el principio estructurador de la planificación y ejecución de las políticas públicas (Senplades, 2009).

Existe una vasta literatura que critica los conceptos de producto interno bruto total y por habitante y sus tasas de crecimiento como medidas adecuadas de bienestar, pues ignoran la distribución social del ingreso, integran inadecuadamente ciertos impactos negativos de la economía sobre el medio ambiente, hacen invisibles los recursos que la economía toma de la naturaleza y, además, ignoran la

escasa asociación entre crecimiento económico y mejora en el bienestar colectivo (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

Tim Jackson (2011) enfatiza las deficiencias del PIB como indicador de prosperidad y por su ceguera ante las limitaciones de los recursos naturales. Las cuentas nacionales están estrictamente regidas por los flujos monetarios entre los sectores económicos, y no permiten más que de manera artificial e incómoda la inserción de los flujos naturales, sociales y no monetarios.

Como menciona Amartya Sen (2000), la economía convencional del desarrollo ha confundido los fines con los medios, al buscar la maximización del crecimiento económico y olvidar que el fin del desarrollo es la expansión de las capacidades humanas. El crecimiento es solamente un medio y no un fin en sí mismo. Además, como medio, es insuficiente si no está acompañado por la redistribución de la riqueza, la participación activa en las decisiones y la mejora en la calidad de vida. Si el crecimiento no es sustentable, tampoco su aporte será duradero.

El PNUD ha establecido desde 1990, a partir de la noción de desarrollo humano planteada por Sen, un conjunto de indicadores sociales y económicos que integran varias dimensiones de desarrollo social, satisfacción de las necesidades básicas y equidad. Estos indicadores conforman una base más adecuada para medir la dimensión social del desarrollo, pero todavía tienen limitaciones.

También se ha buscado ampliar los indicadores económicos convencionales, para que integren cuentas satelitales de capital natural, corrijan el PIB para incluir costos ambientales y de seguridad, midan flujos materiales asociados a los monetarios (*metabolismo social*) y establezcan otros indicadores físicos de bienestar sustentable, como el de la huella ecológica, definido en hectáreas por persona (Daly y Farley, 2011). Destacan también los esfuerzos por generar indicadores subjetivos de felicidad o satisfacción, a partir de percepciones personales sobre el bienestar.

Pese a los avances obtenidos, no existe todavía una visión conceptual e integradora del desarrollo que responda adecuadamente a los retos planteados por la necesidad de sustentabilidad, equidad, satisfacción participativa de las necesidades humanas y multiculturalidad. Tampoco hay indicadores que midan estas aspiraciones fundamentales.

El Buen Vivir exige una métrica alterna que parta de una perspectiva integradora, multidimensional y hólística; que supere los límites de la perspectiva tradicional de desarrollo integrando la dimensión ambiental y la necesidad de sustentabilidad, y otras dimensiones como la búsqueda de la felicidad y realización humana, la participación social y la multiculturalidad. Para ello, se plantean seis dimensiones básicas para la planificación, el seguimiento y la evaluación del proceso encaminado al Buen Vivir en el Ecuador:

1. *Diversificación productiva y seguridad económica.* La economía proporcionará un flujo de bienes y servicios que permitan la satisfacción sostenida y sustentable de

las necesidades humanas de la población, con estabilidad y diversificación. En la actualidad, la diversificación productiva de la economía ecuatoriana es insuficiente; hay limitada participación de la manufactura en el producto nacional, y un reducido desarrollo del sector terciario. La economía es vulnerable a cambios en el contexto internacional (especialmente a precios de exportación) y escasamente sustentable.

2. *Acceso universal a bienes superiores.* El acceso universal a salud, educación, trabajo digno, vivienda y hábitat, es una meta básica para la profundización de otras dimensiones del bienestar y la mejora en la calidad de la vida. El nivel de felicidad, más allá de la satisfacción de las necesidades fundamentales y mediante la ampliación del tiempo destinado a vivir en plenitud y a la provisión de bienes relacionales (amistad, amor, solidaridad, cohesión social), es un componente fundamental de la realización humana (Ramírez, R., 2012).
3. *Equidad social.* La satisfacción creciente de las necesidades humanas debe alcanzarse reduciendo sustancialmente los actuales niveles de inequidad socioeconómica, étnica, de género, regional y etaria.
4. *Participación social.* El cambio social debe llevarse simultáneamente con una creciente participación ciudadana en las decisiones relevantes para la colectividad y la profundización de la democracia.
5. *Diversidad cultural.* La forma de satisfacción de las necesidades humanas debe realizarse manteniendo y fortaleciendo la diversidad, cultural y lingüística en el país.
6. *Sustentabilidad.* La actividad económica debe mantenerse dentro de los límites de la capacidad de soporte de los ecosistemas y, en particular, deben preservarse elementos básicos de la dotación de recursos naturales del país, como la biodiversidad, la fertilidad del suelo, la disponibilidad de agua y la captura de carbono.

Las herramientas de análisis económico presentan varias limitaciones dentro de su construcción e implementación, ya que son abstracciones de la realidad y, en muchas ocasiones, no logran capturar comportamientos sociales ni consideran, por ejemplo, variables de sostenibilidad ambiental.

El desafío para el nuevo periodo de gobierno es desarrollar una nueva métrica que conjugue estas dimensiones y permita evaluar los resultados de la acción pública encaminada a la construcción del Socialismo del Buen Vivir. Ello implica ajustar los sistemas de información estadística y los registros administrativos, así como los instrumentos de recolección de información. Este Plan establece lineamientos de política pública para lograrlo³.

- 3 El presente Plan establece políticas públicas para la generación de una nueva métrica, durante el período 2013-2017, en los objetivos 1, 2 y 7.

3* La planificación nacional

3.1. Disposiciones constitucionales

La Constitución de 2008 forma parte del nuevo constitucionalismo latinoamericano que se inicia con las Constituciones de Colombia, Venezuela y Bolivia, y que surge como respuesta a la necesidad de *garantizar los derechos de las personas* frente a poderes públicos o privados que en la época contemporánea se han vuelto homogeneizadores y que responden a una lógica liberal-burguesa de poder. De este modo, el nuevo constitucionalismo latinoamericano apunta a cimentar las bases de lo que Ferrajoli denomina democracia sustancial, basada en la garantía de los derechos fundamentales, en contraposición a la noción de democracia formal que centra su preocupación en la protección de derechos de carácter patrimonial (Ferrajoli, 2001: 35).

En ese contexto, la Constitución de Montecristi, a través del establecimiento de nuevos principios, la garantía de nuevos derechos para la ciudadanía, la configuración de una nueva estructura estatal y el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo, constituye una alternativa a esa visión individualista, excluyente, que nos arrebató las nociones de interés público y de acción colectiva.

Dentro de los aspectos esenciales que configuran este nuevo pacto social ecuatoriano, se pueden identificar cinco ejes fundamentales: a) la instauración de un Estado constitucional de derechos y justicia; b) una profunda transformación institucional; c) la configuración de un sistema económico social y solidario; d) la estructuración de una organización territorial que procura eliminar las asimetrías locales; y e) la recuperación de la noción de soberanía popular, económica, territorial, alimentaria, energética, y en las relaciones internacionales.

Estado constitucional de derechos y justicia

El artículo 1 de la Constitución de la República, al configurar al Ecuador como un Estado de derechos, pretende *colocar al ser humano en el centro* de todo el accionar del Estado. En ese sentido, la garantía de los derechos adquiere una importancia fundamental, pues se convierte en el deber primordial del quehacer estatal. De ahí que se establezca en el artículo 11, numeral 9, que: "el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución".

Así, y sin perjuicio del principio de igualdad jerárquica de los derechos, el nuevo orden constitucional da un mayor desarrollo a los derechos sociales y los relaciona a la noción andino-amazónica de Sumak Kawsay o Buen Vivir (Grijalva, 2011). Como consecuencia, una de las responsabilidades de las personas consiste en la obligación de *promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular*, lo que da cuenta de la primacía de lo colectivo sobre lo individual (Constitución de la República del Ecuador, 2008: art. 83).

Lo anterior, a modo de ejemplo, se evidencia en el tratamiento de la comunicación, que "en esta Constitución deja de ser vista como una cuestión instrumental y regida por las reglas del mercado [...] [Se] reconoce el derecho a

la comunicación como parte de los derechos del Buen Vivir, es decir, como algo necesario para tener una vida digna entendida de forma integral" (Acosta, 2010: 161).

Otra de las rupturas paradigmáticas que marca la definición del Estado como un Estado de derechos, es el desarrollo de las garantías jurisdiccionales, lo que implica que su ejercicio debe garantizarse a cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad y otorga la competencia a cualquier juez ordinario para el conocimiento de dichas acciones. En ese contexto, el rol de los jueces dentro de la nueva definición constitucional adquiere una gran importancia, pues "asumen un papel activo y esencial en el proceso de creación del derecho vigente y se convierten en realizadores materiales de los valores y principios constitucionales" (Montaña, 2011: 83).

En definitiva, esta noción de Estado de derechos coloca en el eje de su justificación a los derechos y garantías de las personas lo que constituye, por una parte, un límite tanto para el poder público legalmente constituido, como para los poderes fácticos y, por otra parte, una garantía política y jurídica a los derechos individuales, sociales y culturales.

Transformación institucional

La consagración del Ecuador como un Estado de derechos trae aparejada la necesidad de constitucionalizar garantías que permitan el ejercicio de los derechos. Es así que la política pública ocupa un lugar fundamental en el efectivo cumplimiento de los derechos constitucionales. El Estado recupera sus facultades de planificación, rectoría, regulación y control; proscribire la corporativización en los órganos de regulación y control; crea el sistema de planificación y otorga un carácter vinculante al Plan Nacional de Desarrollo, todo ello para alcanzar el Buen Vivir.

De igual manera, los' órganos estatales dotados de potestades legislativas y normativas deben subordinar su ejercicio y asegurar su conformidad con los derechos humanos establecidos en la Constitución y los tratados internacionales (Silva, 2008).

Sistema económico y régimen de acumulación social y solidario

A partir de la construcción de este nuevo Estado de derechos, la Constitución establece un sistema económico caracterizado por considerar al ser humano como sujeto y fin, que propende a las relaciones armónicas entre sociedad, Estado, mercado y naturaleza. El mercado pierde el protagonismo del sistema económico. Todo ello exige incorporar en el análisis otras lógicas de solidaridad, cooperativismo y relaciones complementarias entre los seres humanos y entre estos y la naturaleza, en su calidad de sujeto de derechos.

La Constitución del 2008 reafirma la preponderancia del ser humano sobre el capital a través del establecimiento de un sistema económico social y solidario. Se trata de un modelo que busca la satisfacción de las necesidades humanas a partir del conocimiento, la ciencia y la tecnología, en el

marco del respeto a la naturaleza, y se contraponen a los principios del capitalismo. "El sistema plantea la-integración de todas las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y propende a incentivar la producción, la productividad y la competitividad, asegurar la soberanía alimentaria y energética, incorporar valor agregado con máxima eficiencia e impulsar el pleno empleo y el respeto a los derechos laborales, el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes, la distribución equitativa y solidaria de los beneficios de la producción y el consumo social y ambientalmente responsable" (Castro, 2008: 118).

Equidad territorial

La garantía de derechos exige la prestación de servicios públicos de calidad, pero también demanda la necesidad de generar políticas públicas que aseguren condiciones de equidad territorial. Por ello, la Constitución creó un Sistema Nacional de Competencias que tiene como fin organizar el ejercicio de la titularidad de las competencias por parte de los diferentes niveles de gobierno.

La nueva Constitución reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de *solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana*. El establecimiento de este modelo pretende favorecer una gestión pública eficiente y participativa que aporte a un nuevo equilibrio territorial desde la potenciación de las capacidades de los territorios, con criterios de complementariedad y reciprocidad. En ese sentido, "el mandato para todos los niveles de gobierno, desde el nacional a los locales, es el de readecuar su institucionalidad" para lograr este objetivo (Arias, 2008: 240).

La construcción de distintas polaridades territoriales es una forma adecuada de disputar sentido a las profundas asimetrías, regionales, urbano-rurales, y a la perspectiva unidireccional de una globalización del capital que concentra poder (Falconí, 2012a).

Soberanías en plural

La Constitución de Montecristi incorpora una noción plural de soberanías: desarrolla la soberanía popular (arts. 1 y 96), la soberanía nacional (arts. 3, 158, 276, 290 y 423), la soberanía alimentaria (arts. 13, 15, 281, 284, 304, 318, 334, 410 y 423), la soberanía económica (capítulo IV), la soberanía energética (arts. 15, 284, 304 y 334) y la soberanía en las relaciones internacionales (art. 416).

El Estado ecuatoriano ha pasado de ser un sujeto pasivo, ejecutor de decisiones de sujetos externos, a ser un Estado impulsor de posiciones regionales que se fundamentan en la independencia y la igualdad jurídica de los Estados, y en el rechazo a la injerencia e intervención de unos Estados en los asuntos internos de otros.



La nueva Constitución establece que las relaciones internacionales del país responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que se rendirán cuentas por su ejercicio. Asimismo, condena toda forma de imperialismo, colonialismo y neocolonialismo, reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión, y demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados al interior de estos; promueve la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, así como el fortalecimiento de las relaciones horizontales para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural.

3.2. Planificación descentralizada y prticipativa

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Prticipativa (SNDPP) constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos, que permiten la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno (COPFP, art. 18, 2010).

Además del gobierno central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el SNDPP está formado por el Consejo Nacional de Planificación, la Secretaría Técnica del Sistema, los Consejos de Participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los Consejos Sectoriales de la Política Pública de la Función Ejecutiva, los Consejos Nacionales de Igualdad y las demás instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley (COPFP, art. 21, 2010)

El Consejo Nacional de Planificación, organismo superior del SNDPP, contará por primera vez en 2013 con los representantes ciudadanos elegidos en la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49, numeral 6, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Además de estos representantes, el Consejo estará conformado por el Presidente de la República, cuatro representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, siete delegados de la Función Ejecutiva, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, y el Presidente del Consejo de Educación Superior. El Consejo Nacional de Planificación es el encargado de conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo -Plan Nacional para el Buen Vivir-, la propuesta del Presidente de la República (COPFP, arts. 22-24, 2010).

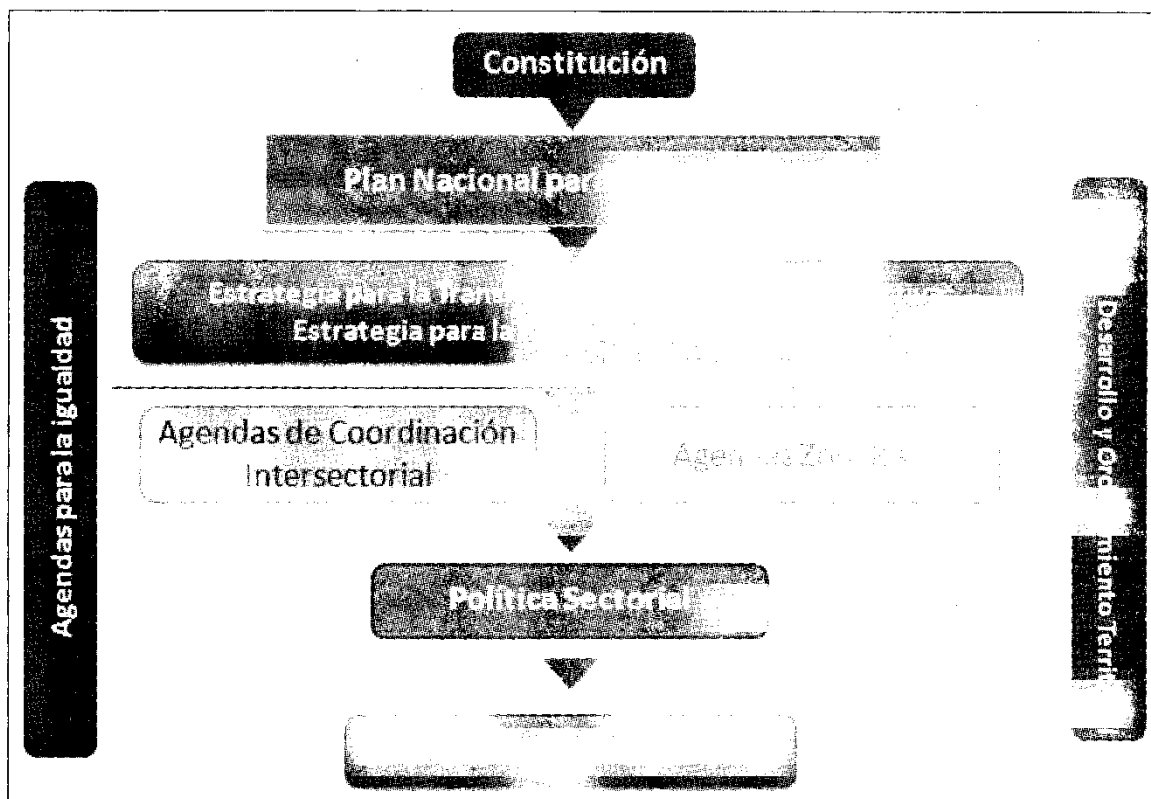
Además del Plan Nacional para el Buen Vivir, el SNDPP prevé instrumentos de planificación subsidiarios que permitan la implementación del Plan, a través de políticas públicas sectoriales en el territorio. Estos instrumentos obedecen a una articulación entendida como la obligatoria vinculación y complementariedad que deben guardar entre sí las instancias y los instrumentos de planificación, para garantizar la coherencia de las decisiones adoptadas. En este sentido, se reconocen tres tipos de articulación:

- a. *Sustantiva*: El contenido de los mecanismos e instrumentos de planificación y finanzas deben orientar a las instituciones públicas en el cumplimiento obligatorio de las garantías y los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en el marco de sus competencias específicas.
- b. *Vertical*: Es la sujeción a la jerarquía de las instancias y los instrumentos de planificación por parte de los diferentes niveles de gobierno.
- c. *Horizontal*: Es la sujeción a los procesos y las directrices metodológicas por parte de las entidades públicas de un mismo nivel de gobierno.

Con la finalidad de garantizar la referida articulación y coherencia se han reconocido, además de la instancia nacional de planificación, cuyo instrumento es el Plan Nacional del Buen Vivir, tres instancias adicionales:

- a) *Instancia de coordinación territorial*: Corresponde al proceso que permite la particularización de lo definido en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Territorial Nacional para cada una de las zonas de planificación, así como también la coordinación y articulación de la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en coherencia con los objetivos y políticas nacionales. El instrumento de coordinación de la planificación de esta instancia es la Agenda Zonal, y los actores vinculados a la misma son los participantes del gabinete zonal. Además, en esta instancia se formulan e implementan los planes binacionales o estrategias de frontera y se gestionan los planes especiales vinculados a los proyectos estratégicos nacionales.
- b) *Instancia de coordinación intersectorial*: Corresponde al proceso que vincula de forma horizontal a un conjunto específico de entidades públicas y que permite articular la planificación nacional con la institucional mediante la definición de objetivos y lncamientos de coordinación intersectorial. En este nivel se formulan las políticas intersectoriales y sectoriales que hacen parte del instrumento correspondiente, denominado Agenda de Coordinación Intersectorial; el actor vinculado es el consejo sectorial, liderado por el ministerio coordinador respectivo. En esta instancia se formulan los planes temáticos intersectoriales como parte de la Agenda de Coordinación Intersectorial.
- c) *Instancia institucional*: Corresponde a la planificación estratégica y operativa de las instituciones públicas. Define los procesos programáticos de implementación de las políticas públicas mediante procesos permanentes, programas y proyectos de inversión. El instrumento es la Planificación Institucional de la Política, que incluye la planificación plurianual y anual y que es responsabilidad de cada una de las instituciones públicas.

Gráfico 3.1. Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa



Fuente y elaboración: Senplades.

Estas instancias tienen, en la medida de su alcance, responsabilidad sobre todo el ciclo de la política pública nacional, intersectorial, sectorial y local; es decir, sobre la coordinación para su formulación, óptima implementación, evaluación y seguimiento.

Adicionalmente, el SNDPP se nutre de las Agendas Nacionales para la Igualdad, formuladas por los Consejos de la Igualdad, y de la participación ciudadana materializada en los diferentes espacios institucionalizados para la misma, y cuyo principal organismo es la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural.

El SNDPP cumple de este modo con su función, determinada por el art. 279 de la Constitución del Ecuador: *organizar la planificación para el desarrollo del país.*

3.3. Bases metodológicas

Para la formulación de las políticas nacionales y sus lineamientos estratégicos, se ha establecido una definición operativa tanto de las políticas nacionales como de las políticas públicas. Por su prioridad y alcance, las políticas nacionales son del más alto rango, de obligatorio cumplimiento, y dan insumos a las políticas públicas generadas por las entidades rectoras cuya finalidad es la de *profundizar la garantía de los derechos* plasmados en la Constitución.

Para cumplir con este propósito, los lineamientos estratégicos de la política pública, es decir, los "cornos" de la misma, se formularon considerando al menos uno de estos criterios: *sectorialidad* (que orienta la implementación de la política nacional a través de las entidades rectoras de la política pública), *territorialidad* (que plantea lineamientos territoriales para la implementación de la política nacional), o *funcionalidad* (que denota criterios operativos para la implementación de la política pública), de acuerdo con la tipología establecida por Knoepfel, Larrue y Varone (2006).

De manera paralela a la formulación de las políticas nacionales, se elaboraron dos instrumentos que forman parte integral y que proveen criterios claros para la implementación de estas políticas en el territorio: la Estrategia Territorial Nacional y las agendas zonales.

La Estrategia Territorial Nacional es un instrumento de ordenamiento territorial con carácter nacional, que contiene lineamientos para el corto, mediano y largo plazo. Establece criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial, las actividades económicas, los grandes equipamientos, la protección y la conservación del patrimonio natural y cultural. De este modo, el Plan considera de forma sistémica e integral al territorio.

Las agendas zonales son instrumentos para la coordinación de la acción pública en el territorio. Presentan una aproximación a cada uno de los territorios de la Estrategia Territorial Nacional y, a la vez, proveen lineamientos para la territorialización de la acción pública en función de las prioridades nacionales definidas por este Plan.

El cumplimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir en sus diferentes componentes necesita de un seguimiento y evaluación constante. Para esto, el Plan se apoya de los insumos estadísticos y de información que provienen del Sistema Estadístico y Geográfico Nacional y del Sistema Nacional de Información. Dentro de este marco, un instrumento fundamental es el Programa Nacional de Estadística, coordinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, que tiene como objeto asegurar la existencia de las operaciones estadísticas necesarias para el continuo monitoreo y evaluación de sus políticas, lineamientos y metas.

La planificación nacional es un desafío mayor para el Estado dado que es *nuestra hoja de ruta* para los siguientes cuatro años. El Plan Nacional para el Buen Vivir es un documento de referencia que supera las fronteras del país, en tanto busca la garantía de los derechos de todos los seres humanos y de la naturaleza.

3.4. Ciudadanía activa

La participación en el marco de la planificación

Cuando se habla de revolución, se habla de un proceso que tiene que nacer desde las entrañas de la sociedad, pero ir creciendo y acumulándose hasta convertirse en un elemento indetenible para nuestras sociedades. La Revolución Ciudadana es parte de un proceso continental -no solo nacional- que busca cambios fundamentales de estructura. Por eso se convierten en cambios sociales, independientemente del signo ideológico con el que cada uno legítimamente comulgue. Sin embargo, no podemos abstraernos de realidades concretas que hemos heredado en América Latina, como la pobreza y la desigualdad, en la que han primado la justicia para los que tienen más sobre la de la mayoría que integra el continente.

Recuperar el Estado y su rol planificador, rector, gestor, distribuidor y redistribuidor fue también vital para garantizar y abrir espacio a la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades "en la formulación, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas públicas y servicios públicos" (art. 70). Así, la participación ciudadana cobró espacio y vigor en el andamiaje constitucional y normativo: la Constitución del 2008, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), el Código de la Democracia (2009), la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2010), el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD, 2010), y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010).

En este marco se establece el carácter participativo de la planificación como condición para el logro del Buen Vivir (arts. 275, 276, 278 y 279) se señala que: *corresponde a todas las personas, colectividades y diversas formas organizativas participar en las fases y los espacios de la*

gestión pública, así como en la planificación del desarrollo nacional y local y en la ejecución y el control del cumplimiento de planes de desarrollo, que fomenten la participación y el control social, con el reconocimiento de las diversas identidades y la promoción de su representación equitativa en todas las fases de la gestión del poder público. Para ello se establece el SNDPP. Con ello, la participación ciudadana tiene un efecto expansivo en todos los niveles del Estado. En el ámbito local, la participación ciudadana adquiere la forma de consejos ciudadanos de planificación - en municipios y prefecturas- y de asambleas locales, para realizar ejercicios de diagnóstico y programación participativa. En lo regional, se crearon espacios participativos con los actores territoriales para el diseño de las agendas zonales, y se constituyeron los consejos ciudadanos sectoriales zonales en entidades como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades); en otros territorios se implementaron veedurías y observatorios a las políticas públicas. En lo nacional, la participación ciudadana tiene presencia en las diferentes carteras de Estado a través de los consejos ciudadanos sectoriales. Asimismo, se realizó la primera Asamblea Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, que aportó en la construcción de este Plan. Por otro lado, se desarrollaron procesos participativos para la elaboración de las agendas de igualdad, y se está trabajando para la creación de los consejos nacionales para la igualdad.

Lo descrito hasta el momento permite afirmar que, en estos años de Revolución Ciudadana, el balance de la participación en los procesos de planificación y en la construcción de política pública ha sido positivo. Estos resultados reafirman el compromiso de profundizar la participación ciudadana y superar las limitaciones del pasado, arraigadas en una cultura ciudadana contemplativa, pasiva y delegativa al momento de asumir responsabilidades para transformar y provocar los cambios profundos que la patria necesita, para modificar nuestra inserción en el mundo y para cambiar la arquitectura financiera internacional y su institucionalidad, que protege al capital, en detrimento del ser humano.

La participación ciudadana para el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

Este Plan tiene un elemento enormemente participativo. Primero, se ha nutrido de un programa de gobierno que se construyó colectivamente. En él, cerca de cinco mil personas aportaron ideas que fueron plasmadas en el documento. En un segundo momento, para la construcción del nuevo Plan Nacional para el Buen Vivir, casi ocho mil doscientas personas participaron en más de cien eventos públicos y espacios virtuales.

- *Diálogos del Buen Vivir* (cinco mil ciento sesenta participantes). El objetivo de estos diálogos fue identificar, a modo de diagnóstico, los principales nudos críticos detectados por los participantes, así como recibir también aportes ciudadanos para la formulación de propuestas. Posteriormente, en talleres zonales se analizó la alineación de las propuestas de los procesos de diálogo con los objetivos, las políticas, las metas y los indicadores del Plan.

- *Talleres, mesas temáticas y grupos focales* (mil sesenta y un participantes). En ellos se discutieron con montubios, jóvenes, afroecuatorianos, indígenas y grupos prioritarios, los temas de igualdad, capacidades y potencialidades, derechos de la naturaleza, trabajo y sistema económico, con el fin de identificar nudos críticos, su pertinencia y propuestas para los objetivos y las políticas nacionales.
- *Veedurías y observatorios* (seiscientos cinco participantes). Estos impulsaron recomendaciones sobre la base de la experiencia del anterior Plan para la implementación de la política pública.
- *Talleres participativos de prospectiva a nivel zonal* (doscientos cuarenta participantes). Identificaron problemas clave para la visión nacional y zonal de largo plazo.
- *Reuniones con delegados de organizaciones sociales nacionales, consejos sectoriales y asambleas locales* (doscientos setenta y seis participantes). En ellas se identificaron nudos críticos y propuestas para las políticas nacionales y en preparación para la primera Asamblea Plurinacional de Planificación Participativa, que aprobó el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, luego del Consejo Nacional de Planificación.
- *Seminario internacional* (setecientos ochenta participantes). Se llevaron a cabo seis paneles de conferencias con expertos internacionales, en los que participaron, con sus inquietudes sobre el Plan, miembros de la Academia y la ciudadanía en general.
- *Maratones radiales y espacios virtuales* (cien participantes). Se realizaron programas radiales abiertos y aportes a través de la página web, donde se recogieron inquietudes de la ciudadanía para la construcción del Plan.

Desafíos en materia de participación ciudadana

Son enormes los avances en materia de participación ciudadana. Sin embargo, el reto está en cambiar la actitud, todavía pasiva y contemplativa que subsiste en la ciudadanía. Se trata de dejar atrás una cultura ciudadana tutelada por el Estado.

Cambiar la cultura ciudadana supone dar contenido y sentido a la participación ciudadana, a fin de que se apropie de los desafíos que implica la implementación de la reforma del Estado, para construir uno que responda a las dinámicas y particularidades propias de cada localidad. Se debe contar con una participación ciudadana que asuma el reto de poner en marcha el cambio de la matriz productiva en cada uno de los territorios; dicho de otra manera, se requiere una ciudadanía que anhele y se apasione con la idea de colocar en el mundo no solo materias primas, sino también conocimiento, servicios y bienes hechos en el Ecuador. Se necesita de una ciudadanía que no descanse hasta lograr el cierre de las brechas que diferencian y separan a los ecuatorianos y ecuatorianas.

En efecto, el cambio de un país supone no solamente la recuperación de las facultades del Estado -planificación, rectoría, distribución, redistribución-; supone también

generar las estructuras sociales sobre las que se levanta el accionar público. Desde esta óptica, la participación ciudadana tiene un rol sustantivo en la sostenibilidad de las líneas programáticas establecidas en el Programa de Gobierno y traducidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Este salto cualitativo, de ciudadanía objeto de derechos a ciudadanía sujeto de derechos, es una ruptura con las lógicas de poder del mercado y de dominación-acumulación incrustadas en las estructuras sociales. Es una ciudadanía que modifica las asimetrías de poder con su participación activa, decidida y comprometida en la definición de lineamientos de política pública y en el acompañamiento a su implementación. Rompe con la ilusoria dicotomía entre los saberes populares y el conocimiento científico, construcciones creadas para el ejercicio de la dominación, la discriminación, la exclusión y la inacción políticas.

La construcción de una ciudadanía activa, comprometida y deliberante supone profundizar la reforma institucional del Estado para que la participación ciudadana incida en la gestión pública; requiere, además, generar las condiciones y capacidades para promover, sostener y asegurar procesos ciudadanos que promuevan el Buen Vivir, y para institucionalizar espacios de diálogo de saberes para la generación de acciones igualitarias, solidarias, libres, dignas, responsables, en armonía con los ecosistemas y respetuosas de las cosmovisiones que conforman nuestro Estado plurinacional.

La participación ciudadana en la toma de decisiones tiene que ser entendida como el resultado de un proceso de cambio en la correlación de fuerzas, como una redefinición en las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil -organizada o no, de hecho y de derecho-. Por lo tanto, es fruto de una construcción social colectiva. En este contexto político, la participación ciudadana no puede ser reducida a un mero instrumento de poder, ni a receptora de servicios públicos con calidad y calidez; la participación ciudadana tiene que ser el dinamizador de los procesos creativos, innovadores e identitarios que permitan seguir avanzando en la construcción del Socialismo del Buen Vivir. No obstante, arribar a este supone también activar redes de ciudadanos y ciudadanas en la Patria Grande y en el mundo.

Frases ciudadanas

Cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular

"Sin participación no hay Revolución", Jesús Monsettart, Coordinadora de Mujeres Negras y Diversas de la provincia de Esmeraldas.

"Debemos respetar y rescatar los saberes ancestrales de nuestros pueblos, para ello debemos conocer más cada territorio", Arturo Andrade, Fundación Unión Internacional.

"En los movimientos sociales es fundamental el fortalecimiento a las organizaciones y a la ciudadanía, para que se empoderen de la propuesta del Plan Nacional del Buen Vivir", Oscar Astudillo.

"El paradigma nacional del Buen Vivir se hará posible desde nuestros sueños individuales y colectivos puestos en la mesa del diálogo", José Villota, Coordinadora de Organizaciones Campesinas del Carchi.

"Existe desarticulación entre el Ejecutivo y los GAD, se debe generar políticas públicas para mejorar esta coordinación", Santiago Santillán.

Derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir

"Con la atención a los niños, el Buen Vivir será hoy y mañana", Yelgi Valencia Vargas.

"La distribución planificada de la riqueza es uno de los mejores modos de hacer justicia", Rafael Jácome, Asociación de Productores Agropecuarios Forestales (APROAGROF), Sucumbíos.

"Los territorios no son fronteras, son parte de nuestra identidad y hermandad con todos", Jairo Cantincús, representante de la Gran Familia Awá, Ecuador-Colombia.

"Nos estamos constituyendo como autónomos para gestionar nuestro futuro". "Todos se olvidan que las nacionalidades formamos parte de los pulmones del mundo", Alexandra Proaño, nacionalidad Andwa-Hape.

"La universidad es un actor no solo de formación, es un actor de revolución para el cambio", Hugo Avalos, Escuela Politécnica de Chimborazo, Riobamba.

"La universidad debe tener un sistema de evaluación transparente, para que sea un aporte real para el desarrollo de la matriz productiva", Erick Álvarez, Universidad Nacional de Chimborazo.

"Debemos formar mejor a nuestros jóvenes, para ello debemos cambiar las mallas curriculares de las universidades de todo el país", Román Carabajo.

"Reconocer a través de la homologación de títulos y certificados de los migrantes que vienen con experiencia", Patricia Cuero, Organización Guadua y Pambil.

Transformación económica-productiva a partir del cambio de la matriz productiva

"Facilidad de acceso al trabajo sin experiencia laboral", Rolando Ayoví, KWUANZA.

"El trabajo en el hogar debe reconocerse como trabajo productivo", Yajaira Quiñonez, Organización ONATAS, Zamora.

"Se debe planificar proyectos emblemáticos con incidencia regional y nacional, generando energías limpias y amigables con la naturaleza", José Paqui, Zamora Chinchipe.

"El Estado debe reconocer la importancia de las provincias que están en las cabeceras de las cuencas", Ximena Reyes, Cotopaxi.

"Para alcanzar el Buen Vivir y lograr el cambio productivo en el país, necesitamos entender la soberanía alimentaria, pero desde nuestras propias comunidades, considerando la agrocalidad, y no solo desde la perspectiva de los grandes productores", Rommel Jumbo, Asamblea Cantonal de Puerto Quito.

"Las nuevas tecnologías deben ser creadas con respeto al medio ambiente", Kawetite Yeti, nacionalidad Waorani.

4. Con Ecuador por el mundo

4.1. La crisis internacional

4.1.1. Caracterización

Así como la medicina moderna considera que el diagnóstico y el tratamiento no pueden establecerse sin tomar en cuenta el entorno social del paciente, el Plan Nacional para el Buen Vivir no estaría en capacidad de formular el diagnóstico ni las políticas de sus objetivos, si se abstraiera del contexto económico internacional. La actual crisis mundial ha causado una recesión que amenaza con convertirse en crónica. Estados Unidos y la Unión Europea no logran recuperar la prosperidad previa, mientras Latinoamérica -y con ella, Ecuador- hace esfuerzos para crecer, producir y mantener los empleos.

En este apartado vamos a explicar la crisis internacional de forma concreta y sucinta. Luego analizaremos sus mecanismos de transmisión y, finalmente, abordaremos las implicaciones y respuestas que el Ecuador y América Latina han planteado frente a ella a través del nuevo regionalismo latinoamericano.

Desde una perspectiva histórica, podemos utilizar el criterio del economista estadounidense Charles Kindleberger (2000), quien participó en el diseño del Plan Marshall para reconstruir Europa luego de la Segunda Guerra Mundial. Este autor explica que las crisis financieras del capitalismo se han producido con intervalos de diez años en el último siglo y que han disminuido solamente en períodos políticos de alta regulación a los sistemas financieros, como aquel de la posguerra (1945-1971).

La crisis actual detonó en 2008 en Estados Unidos, desde el sector financiero, para luego trasladarse al sector real de la economía y afectar la producción y el empleo de ese país. Después, alteró gravemente las dinámicas de las economías mundiales, por lo cual hoy gran parte de Europa está sufriendo sus consecuencias.

Steve Keen, economista australiano, indica que el principal detonante de la crisis estadounidense fue el elevado nivel de deuda privada, alcanzado por ese país para 2008. Este autor señala que, como porcentaje del PIB, un nivel de deuda privada tan alto solo se había observado en el período de la Gran Depresión de 1929 (Keen, 2012).

Según el análisis de Hyman Minsky, uno de los economistas contemporáneos más importantes, la crisis actual es resultado del sistema de creación endógena de dinero que está vigente en el mundo (Keen, 2012). Este permite a los bancos privados expandir la oferta monetaria de los países para incrementar su propia rentabilidad

financiera, mediante políticas agresivas de endeudamiento privado que afectan los precios de la economía real y que generan burbujas financieras, con resultados nefastos en la producción y el empleo, cuando estallan.

Por su parte Joseph Stiglitz, premio nobel de economía por sus investigaciones sobre la asimetría de información en los mercados, indica que la ciencia económica es una de las principales responsables de la crisis actual (Stiglitz, 2010). El dogma de pensamiento económico que se impuso desde los años noventa se convirtió en una venda para tapan los ojos ante la inminencia de un colapso económico. La ciencia económica proporcionó a los grupos de poder argumentos sobre la capacidad y eficiencia de la autorregulación de los mercados. Se decía que el mejor Estado era el Estado pequeño, y que lo único que lograba la regulación era obstaculizar la innovación.

La mayor falacia de la economía neoclásica es afirmar que los mercados se regulan a sí mismos, que se comportan de forma racional y que los agentes económicos toman sus decisiones en función de la información perfecta, que existe y está disponible para todos (Stiglitz, 2010).

William Black y varios contemporáneos de la Escuela de la Teoría Monetaria Moderna han explicado esta crisis con una frase clara y contundente: "La mejor forma de robar un banco es poseer uno". Blake manifiesta que la falta de regularización y supervisión del sistema financiero ha generado verdaderos emporios bancarios que, al ser demasiado grandes para quebrar, alcanzan una situación de tanto poder que les permite hacer operaciones financieras de un riesgo cada vez mayor, porque saben que el Estado y los habitantes de un país serán, en última instancia, quienes tendrán que pagar por su quiebra para evitar que el sistema económico colapse. Esto se llama *privatizar las ganancias, pero socializar las pérdidas* (Black, 2005)⁴.

Esto ocurrió en Estados Unidos donde un crecimiento desmedido del sector financiero ocasionó el incremento insostenible del nivel de deuda privada en la economía, lo cual, a su vez, elevó desmedidamente los precios de los bienes y servicios de sectores de la economía real, como las viviendas. Esto se convirtió en una crisis mundial, debido a la estrecha relación entre los sistemas financieros de los países capitalistas centrales.

¿Por qué la crisis financiera y económica de Estados Unidos se convirtió en un problema mundial?

- Porque el dólar estadounidense es el principal activo de reserva del mundo.
- Porque las grandes corporaciones bancarias estadounidenses, europeas y asiáticas están estrechamente ligadas entre sí.

⁴ El libro de Blake analiza los mecanismos que las grandes corporaciones financieras han utilizado en Estados Unidos para obtener ganancias millonadas que, en contubernio con los políticos, provocaron a la larga el desequilibrio de las finanzas de ese país.

- Porque los niveles de la deuda estadounidense y las operaciones financieras de alto grado de complejidad, que se hacen con estos activos, se transmiten e impactan directamente -y en tiempo real- a los mercados financieros mundiales.
- Porque a los gobiernos liberales de esos países no les interesa regular los mercados financieros internacionales.

El resultado de esta crisis tiene graves consecuencias para el mundo. Estados Unidos crecerá apenas un 1,4% para 2013, y un 2,2% para 2014. El desempleo en este país alcanza el 7,7%. Europa, por su parte, verá un decrecimiento de su economía del 0,6% para 2012, del 0,3% para 2013, y un crecimiento mínimo del 1,4% para 2014. Japón decreció un 0,6% en 2011 y crecerá apenas un 1,2% en 2013 y un 0,7% en 2014 (FMI, 2013; y Eurostat, 2013).

Además, los organismos internacionales de crédito y el diseño institucional internacional han agudizado los efectos de la crisis. Existe una gobernanza financiera internacional interesada en mantener a flote políticas económicas ortodoxas que, resumidas en privatizaciones, ajustes estructurales y recortes al gasto social y al bienestar de las personas, buscan garantizar la "confianza de los mercados" y el pago de las deudas de los Estados al sector bancario.

Estas políticas ya demostraron, tanto en América Latina como en Asia, en los años ochenta y noventa, sus consecuencias terribles para la mayoría de la población. Sin embargo, hoy siguen siendo promovidas y aplicadas.

4.1.2. El caso europeo

De 2010 a diciembre de 2012, la zona Euro y los veintisiete países de la Unión Europea presentaron un decrecimiento en sus economías. En ese periodo, el desempleo adquirió cifras alarmantes. En Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España, el número de desempleados creció en un promedio de 10%). El desempleo juvenil es todavía peor: tuvo un crecimiento del 17%. Esto significa que el 55% de los jóvenes españoles, el 60% de los griegos y el 38% de los portugueses e italianos están desempleados. Además, el 12% del desempleo corresponde a mujeres: 31% en Grecia y 26% en España. Casi cuatro millones de personas han perdido sus puestos de trabajo en este periodo, y más de seis millones de jóvenes no pueden conseguir un trabajo en su propio país (Eurostat, 2013).

Mientras la crisis golpea a estos países, se continúa haciendo lo que las fórmulas ortodoxas sugieren, es decir, lo que no deberían hacer: contraer, como remedio, su gasto fiscal. En el periodo 2009-2012, tales países contrajeron su gasto fiscal en un 5,2% (Eurostat, 2013), lo cual ha afectado gravemente las coberturas de salud y educación. Por ejemplo, en los hospitales públicos de España, el agua para los enfermos debe ser pagada por sus propios familiares.

Estos datos, que parecerían indicar una escasez muy importante de recursos, pierden sentido cuando son comparados con las medidas tomadas para salvar a dueños y directivos de los bancos europeos. Hasta la fecha se han desembolsado quinientos noventa y tres mil millones de euros en operaciones de "rescate" al sector financiero

(EFSF, 2013). En Portugal, Grecia, Chipre e Irlanda, los montos de este "salvataje" son mayores que el total de sueldos y salarios que perciben todos los trabajadores de esos países.

Existe una tendencia clara y generalizada a privilegiar los intereses de la gran banca financiera. Al penalizar los depósitos bancarios, en lugar de penalizar a los dueños y directivos de los bancos, se optó por favorecer el imperio de los mercados financieros sobre la economía productiva real.

Ante esta realidad, es importante contrastar lo que se ha hecho en varios países latinoamericanos y en el Ecuador frente a esta crisis.

4.1.3. Implicaciones para el país y el continente

Los gobiernos progresistas de la región ofrecen la solución justa a la crisis, completamente distinta a la que se ha tomado en Europa: *quien causó la crisis, debe pagarla*.

En el caso ecuatoriano, la crisis ha afectado por partida doble. Por una parte, se redujeron las remesas de los migrantes ecuatorianos en Europa. Por otra parte -y esto es lo más grave-, decenas de miles de compatriotas que migraron a Europa para prestar su fuerza laboral están ahora perdiendo los ahorros de sus años de trabajo, al ser desalojados de sus viviendas. Los bancos no solo les han quitado sus apartamentos o casas; además, los obligan a seguir pagando una deuda por un bien que ya no poseen. Esta realidad se puede resumir en una frase: "Bancos con casas y casas sin gente" (Art Reserve Bank, 2012). Actualmente diez mil ecuatorianos migrantes en España enfrentan procesos de desalojo.

Una crisis de estas magnitudes tiene efectos negativos a nivel comercial y a nivel financiero para Latinoamérica. Por un lado, reduce las importaciones de los países en crisis desde la región y aumenta el proteccionismo de estas economías frente al mundo. Para el caso europeo, esto se expresa mediante un incremento cada vez más importante de los obstáculos técnicos al comercio, reflejados en el aumento sustancial de las quejas de los países del hemisferio sur ante la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2012).

Desde el punto de vista financiero, los países capitalistas centrales en crisis deben mantener el poder exportador de sus principales firmas y, para esto, no han dudado en sacrificar la producción y el empleo en los países de la llamada "periferia europea" (Portugal, Irlanda, Grecia, España y Chipre). Sin embargo, esto no es suficiente. La crisis implica que el euro se enfrente a una amenaza inminente de perder su lugar como segunda reserva de valor en el mundo. En este contexto, la Unión Europea debe garantizar mercados de comercio que permitan mantener el poder geoestratégico y geomonetario del euro, sobre las iniciativas de otros continentes de conservar unidades de cuenta regionales. En esta batalla se encuentran desde 1999 y los éxitos que han logrado frente al dólar en estos años están en riesgo.

En este contexto, la búsqueda de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Europa (Cárter y Grim, 2013) debe verse como la estrategia final de estas

hegemonías para consolidar un orden económico mundial que se contraponga a la visión de un mundo multipolar anhelado por los países del Sur y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Por otro lado, permite la supremacía de una legislación internacional con privilegio absoluto del capital sobre las legislaciones soberanas de las naciones.

La crisis mundial llama a fortalecer el nuevo regionalismo latinoamericano y sus propuestas concretas: la creación del Banco del Sur y del Fondo del Sur, el fortalecimiento de la unidad regional de cuenta, la constitución de bienes públicos regionales y la gestión estratégica de nuestras reservas de recursos naturales, con el fin de no ser la próxima "periferia" que sufra las consecuencias de los movimientos especulativos y financieros de estas hegemonías corporativas que pueden destruir rápidamente el aparato productivo y social que tanto ha costado a la región y al país construir.

4.1.4. El nuevo regionalismo latinoamericano

La reconfiguración de la dimensión estatal-nacional de la política y de la acción pública no es la única apuesta de los gobiernos progresistas sudamericanos para elevar su autonomía con respecto a los mercados globales. A ello debe agregarse la configuración de un espacio político regional (Unasur, CelacCelac, ALBA) como dinámica fundamental en la tensión con la estructura global de poder. Los países que conforman esta nueva forma de regionalismo tienen aproximaciones similares en materia de seguridad ciudadana, ambiente (particularmente el calentamiento global), de defensa de los recursos naturales, y de preservación y potenciación de la soberanía de los Estados en sus procesos internos de toma de decisión. Mientras hay escenarios amplios en los que se comparten visiones con países de mercados abiertos, como CelacCelac o Unasur, hay otros en los que la afinidad de los proyectos políticos permite asociaciones más cercanas y visiones estratégicas mejor consolidadas, como en el caso de la ALBA.

La multiplicidad de opciones y de instituciones que caracteriza el contexto de la integración regional de América Latina no ha generado problemas para el procesamiento de sus agendas. El Ecuador ha podido coexistir y potenciar su presencia internacional a través de los numerosos organismos de los que forma parte. Incluso en el caso de la Comunidad Andina, que es una de las instancias de integración más erosionadas, las relaciones comerciales bilaterales con los países vecinos encuentran un cauce.

El nuevo regionalismo buscado por el Ecuador expresa necesidades latinoamericanas, como la prioridad de diversificar las relaciones internacionales, neutralizar las pretensiones hegemónicas y afirmar la legítima capacidad de regulación de los Estados en sus territorios. Se trata de una coyuntura regional en la que, luego de dos décadas de resistencia social al avance neoliberal, se abre un contexto favorable de oportunidad para disputar la reorientación de la acción estatal, en procura de sostener proyectos específicos nacionales, defender los intereses de las mayorías, producir bienes colectivos y servicios públicos comunes, y confrontar las lógicas excluyentes e inequitativas sobre las que se funda el capitalismo.

En este sentido, hay cinco propuestas clave emitidas en materia económica y financiera. Las tres primeras se engloban en la constitución de la denominada Nueva Arquitectura Financiera Regional, que ha sido un aporte importante del Ecuador para la región.

En primer lugar, se debe mencionar la *creación del Banco del Sur*. Fundado en 2007 y constituido en 2009 por Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, significa la conformación de una entidad financiera multilateral, cuyo valor radica en el fortalecimiento de las finanzas y en nuestra integración en el continente sudamericano. Esto permitirá a los países miembros un mayor grado de independencia de las instituciones financieras internacionales.

La región tiene inversiones estatales en bancos de los países hegemónicos, mediante sus reservas internacionales, por más de USD 771 mil millones (en el año 2011). Esta es una de las paradojas más grandes de la dependencia pues, aun siendo países deficitarios en capital, estamos invirtiendo nuestros recursos en naciones con excedentes de capital. Esto obedece a la presencia de instituciones internacionales, con el FMI a la cabeza, que incitan a los bancos centrales a colocar los recursos solo en los países aprobados como "seguros" por las calificadoras de riesgo, y solo en las monedas aprobadas por el FMI como "divisas de reserva".

El segundo mecanismo es el *manejo conjunto de la liquidez*, para enfrentar el estrangulamiento de los organismos internacionales. Para esto se busca la conformación de un fondo común de reservas (Fondo del Sur), cuya agenda ahora se discute en el seno de la Unasur. Este mecanismo nos permitirá aliviar las situaciones de inestabilidad financiera y se convertirá en el pilar fundamental para nuestra integración monetaria.

El tercer mecanismo es el *Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos* (SUCRE), que es una unidad de cuenta regional. Opera mediante un sistema de compensación que nos permite comerciar entre nosotros sin la necesidad de recurrir a divisas extrarregionales. En este sistema, por ejemplo, ahora se intercambia más del 90% del comercio entre Ecuador y Venezuela (BCE, 2012a).

Cabe recordar la importancia de mantener las reservas, dentro de la misma región latinoamericana, pues es también un problema de seguridad nacional para nuestros países. Esto responde a que existen prácticas de incautación de activos soberanos -parte de países poderosos y de empresas transnacionales- y a la presencia de fondos "buitres" que aspiran cobrar deudas no pagadas mediante el acoso jurídico. Ecuador ya vivió una experiencia nefasta en los años ochenta, cuando el Citibank incautó los recursos depositados en ese banco, luego de que el Ecuador sufriera un desastre natural que impidió el servicio regular de la deuda. Argentina lo está viviendo ahora al enfrentarse a fondos "buitres" en Estados Unidos y alrededor del mundo.

Estos son los desafíos en materia de protección de activos que la región latinoamericana enfrentará en los próximos años. Por ello, debemos buscar cómo desvincular los arbitrajes internacionales de la política de endeudamiento financiero, pues los nuevos acreedores buscan reconocer los laudos arbitrales en instancias ilegítimas como el Centro

Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), del Banco Mundial, con las consecuencias nefastas que podrían sufrir las finanzas públicas y los planes de desarrollo de los países de la región.

La cuarta propuesta se refiere a la *constitución de bienes públicos regionales*. Existe la necesidad de unir Sudamérica entre sí, mediante la interconexión multimodal entre Pacífico y Atlántico. Esto implica constituir la infraestructura para la integración regional en los sectores estratégicos e integrar productivamente a la región a través de sus compras públicas, la constitución de empresas públicas "gran-nacionales" que reequilibren las fuerzas mundiales de negociación con las empresas multinacionales, y el fomento a la fragmentación de las cadenas productivas de estas empresas para generar interdependencia entre las industrias de los países sudamericanos.

Finalmente, la quinta propuesta se refiere a la *gestión estratégica de nuestros recursos naturales*. La disputa global por ellos marca la dinámica del capitalismo contemporáneo y de su lógica de acumulación. Nuestro continente es un espacio importante de esta disputa, por la dimensión de las reservas de recursos estratégicos que posee y por su condición histórica de región exportadora de materias primas.

Estados Unidos presenta un alto grado de vulnerabilidad y dependencia de importaciones respecto a un gran número de minerales que América Latina produce. Asimismo, China se muestra como un gran demandante de nuestras reservas naturales. En este contexto, la región tiene enormes condiciones de negociación y una gran oportunidad para lograr apropiarse de la gestión económica y científica de los recursos naturales que posee. Este proyecto sólo podrá avanzar si es asumido como una estrategia regional.

El desarrollo de oleoductos y gasoductos continentales, interconexión eléctrica, acueductos, soberanía en las telecomunicaciones, vías de comunicación y líneas férreas continentales nos permitirá una inserción estratégica internacional de mayor peso, basada en la cartelización de la gestión de nuestras materias primas y recursos naturales, para propender a su industrialización dentro de nuestros territorios y que no sean exportados como materiales sin valor agregado. Cooperar es mejor que competir.

En el actual escenario económico internacional, Latinoamérica está obligada a consolidar su integración en todos los frentes. El lema del escudo de la primera nación latinoamericana en independizarse del colonialismo europeo proclama: "La unión hace la fuerza"; la consigna de Haití sigue vigente ahora, más de doscientos años después. El sueño del Libertador Simón Bolívar de una patria grande se ha transformado hoy en un imperativo: "Nos unimos o nos hundimos".

4.2. El retorno del Estado

En el Ecuador, luego de un largo ciclo de turbulencia política -en el que ningún presidente electo entre 1996 y 2006 pudo terminar su periodo de gobierno- y de un tortuoso avance de la agenda neoliberal, hubo una nueva

correlación de fuerzas políticas que marcó un cambio en la agenda política y gubernamental. Dicho punto de inflexión estuvo directamente ligado con: a) el arribo al poder (2006) de una fuerza política -Movimiento Alianza PAÍS (AP)- que se presentó ante la opinión pública como de vocación transformacional⁵ y orientación antisistémica; b) la instalación de la Asamblea Constituyente (2007-2008); y c) la consolidación de una agenda política que tuvo como principal desafío poner fin al predominio neoliberal.

Aunque tales factores están relacionados entre sí, los avances de AP en la lucha política permiten la apertura progresiva de una nueva agenda pública que, a la vez, eleva las opciones de que el conflicto político se dirima a favor del cambio. Por un lado está la evolución de la lucha política -en particular, en su dimensión electoral- y, por otro, la configuración de la nueva agenda pública y los visos de salida del neoliberalismo. Entre una y otra dimensión analítica conviene situar un conjunto de iniciativas gubernamentales que, al fortalecer la matriz de poder estatal, contribuyen a la consolidación de la fuerza transformacional y a la institucionalización de su agenda de cambio en el tiempo.

4.3. Lucha electoral y cambios en las relaciones de poder

En el terreno de la lucha política y de la dinámica electoral, desatadas desde fines del año 2006, pueden apreciarse dos grandes tendencias. Por un lado, la irrupción y progresiva consolidación de AP como actor hegemónico y fuerza mayoritaria en el sistema político ecuatoriano. Por el otro, un paulatino estrechamiento del campo de influencia y de los niveles de apoyo electoral de los actores políticos que emergieron con el retorno democrático a fines de los setenta del siglo pasado (PSC, ID, DP-UDC, PRE, MPD) e, incluso, de aquellos que tomaron su relevo con el cambio de siglo (PSP, PRIAN, PK).

Se trata de un proceso radical de reestructuración del sistema político y de los viejos y nuevos actores que orbitaron su entorno. La consolidación política de la Revolución Ciudadana está dada por su enorme respaldo popular, sus planteamientos programáticos y su capacidad de suscitar e innovar políticas públicas. Las fuerzas del establecimiento político fueron debilitadas en el contexto de la emergencia de un movimiento que llegó al poder con la promesa de reformar la vida política, poner fin al dominio de los partidos tradicionales (la "partidocracia") y superar el neoliberalismo. A su vez, hay un deterioro de la fuerza, la influencia y el respaldo popular de los partidos y movimientos que controlaron las instituciones democráticas entre 1979 y 2005.

El definitivo declive de tales fuerzas ocurrió, no obstante, en medio de elevados niveles de conflicto político y en el curso de siete procesos electorales -entre 2007 y 2013- en los que se ratificó el desgaste de su soporte popular y de su legitimidad democrática. Dicho ciclo electoral atravesó cuatro momentos de fuerte intensidad política: a) la emergencia de la fuerza transformacional (2006-2007); b) el despliegue del proceso constituyente y el declive de las

fuerzas tradicionales (2007-2008); c) la consolidación nacional de la Revolución Ciudadana (2009-2011), pese al claro intento de golpe de Estado del 30 de septiembre de 2010; y d) la ratificación popular del proceso de cambio (2013). Cada uno de estos momentos reajustó las líneas del cambio en las correlaciones de fuerza e hizo visible el doble proceso de consolidación hegemónica de AP y de desgaste de una amplia gama de actores políticos que, en su momento, comandaron el juego democrático en el Ecuador.

4.3.1. La emergencia del poder ciudadano

El 20 de abril del año 2005 se consumó el tercer derrocamiento presidencial en menos de diez años. Lucio Gutiérrez -quien, a su vez, había encabezado la asonada indígena-militar que expulsó del poder al demócrata-cristiano Jamil Mahuad en el año 2000- fue depuesto en medio de inmensas movilizaciones ciudadanas en contra de la intervención del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial y de la pulverización de las mínimas instituciones del Estado de derecho. La incapacidad y la complicidad del Congreso Nacional para fiscalizar tales acciones, lo colocaron también en el centro de la respuesta social al orden político imperante. La multitud movilizada no demandaba solo la destitución del presidente, sino que propugnaba una amplia agenda de reivindicación de derechos. Al igual que en las protestas argentinas de fines del año 2001, los ciudadanos sublevados exigían "que se vayan todos".

De múltiples formas, el derrocamiento de Gutiérrez supuso un giro en la agenda pública. El nuevo presidente, Alfredo Palacio, dio señales de distanciamiento con la agenda del Consenso de Washington y con el Plan Colombia y, al mismo tiempo, tomó distancia de la política de cooperación plena con los Estados Unidos. El nuevo gobierno optó por la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY y, luego de contundentes movilizaciones sociales, postergó la decisión de continuar las negociaciones bilaterales del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Se reformó, además, la Ley de Hidrocarburos, con el fin de mejorar los ingresos estatales provenientes de una renta petrolera en ascenso debido a los altos precios del crudo en el mercado internacional. La designación de Rafael Correa como ministro de Economía -el primero que, desde inicios de los años noventa, no provenía de círculos empresariales ni estaba atado al canon fondo monetarista- fue decisiva para la reorientación de tales excedentes presupuestarios hacia un incremento del gasto social (Ibarra, 2006).

El gobierno de Palacio no cumplió, sin embargo, con los principales cometidos que las movilizaciones de abril le habían demandado: la reforma política y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. La oposición de los partidos políticos en el seno del Parlamento y los múltiples errores de negociación del Poder Ejecutivo cancelaron dicha posibilidad y dejaron abierta la opción para que, en las elecciones de octubre del 2006, pudieran posicionarse abiertamente las agendas de cambio político radical.

El marcado acento antipartidista de la campaña electoral de Rafael Correa recogió, en gran parte, las demandas populares: una renovación de las élites dirigentes, la convocatoria a una Asamblea Constituyente, el rechazo a la firma del Tratado de Libre Comercio, el fin del acuerdo

5 Sobre la noción de "sujeto o liderazgo transformacional" ver Lee Sykes (1997).

para la concesión de la Base de Manta a las fuerzas militares estadounidenses, la detención del avance de la agenda neoliberal y el privilegio del gasto social sobre el pago de la deuda externa, entre otras. Para afirmar su identidad antipartidaria, el nuevo movimiento tomó la decisión, además, de no presentar candidatos al Parlamento Nacional, lo que no tenía antecedentes en la vida democrática del país. Todas estas demandas ocuparon, en la práctica, el mismo campo discursivo que el movimiento indígena ecuatoriano y sus aliados habían impulsado a lo largo de la última década en el país.

Las elecciones pusieron frente a frente a Rafael Correa (AP) y al multimillonario bananero Alvaro Noboa (PRIAN), quien representaba la continuidad del neoliberalismo y una vía patrimonialista de la política, en cuyo centro se colocaba al empresario local. Su dispendiosa campaña electoral reprodujo tradicionales mecanismos clientelares y mesiánicos, los cuales le permitieron ganar la primera vuelta y encabezar las encuestas hasta una semana antes del segundo evento electoral. El triunfo de AP, el 26 de noviembre del año 2006, significó sobre todo una fuerte aversión ciudadana a la figura de Noboa. El voto de AP alcanzó el 23% del electorado en la primera vuelta.

Tabla 4.1. Votación presidencial en la primera y segunda vueltas (1998-2006)

Elección	Candidatos finalistas	Primera vuelta	Segunda vuelta
1998	Jamil Mahuad (DP)	35%	51%
	Alvaro Noboa (PRE)	27%	49%
2002	Lucio Gutiérrez (PSP-PK)	20%	55%
	Alvaro Noboa (PRIAN)	17%	45%
2006	Rafael Correa (AP)	23%	57%
	Alvaro Noboa (PRIAN)	27%	43%

Fuente y elaboración: Senplades.

El acceso de Rafael Correa al poder se colocó en medio de un reacomodo en el ámbito político ecuatoriano, expresado en nuevos liderazgos, en la presencia de fuerzas sociales y organizaciones ciudadanas -de escasa trayectoria militante- y, al mismo tiempo, en la segmentación, el repliegue y el declive del movimiento indígena, al que habían estado articuladas viejas y nuevas formaciones de la izquierda ecuatoriana a lo largo de los años noventa. En las elecciones de 2006, la candidatura presidencial de Luis Macas -por el movimiento Pachakutik, brazo electoral de la Conaie- apenas alcanzó el 2,19% del total de los sufragios. El otro candidato de izquierda -del Movimiento Popular Democrático (MPD), que aparece corrió la representación política del magisterio- consiguió solo el 1,33% de la votación (Ramírez, F., 2011).

La riesgosa decisión de AP de no presentar candidatos para el Congreso Nacional delineó la identidad política originaria del movimiento, prefiguró su estrategia de cambio político radical y definió el marcado carácter antisistémico de su proyecto político. Dicha identidad de base explicó, en buena medida, su enorme éxito político. Esto abrió las puertas a una consulta popular para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes y para demandar el cese de funciones del Congreso.

En tal escenario, la convocatoria al referéndum que daría paso a la nueva Constitución fue objeto de una intensa pugna entre los dos principales poderes del Estado. El éxito inicial de la estrategia antisistémica de AP se confirmó con un amplio triunfo del sí en el referéndum para convocar a la Constituyente: ocho de cada diez ecuatorianos votaron afirmativamente. La emergente fuerza política empezó a consolidar su proyecto de cambio y a ubicarse en el centro del escenario político ecuatoriano.

4.3.2. El proceso constituyente

La estrategia antisistémica y el discurso antineoliberal que AP promocionó desde la campaña electoral de 2006, lo situaron en las antípodas del poder establecido. El cabal cumplimiento de su programa, una vez electo, enfrentó a AP a la banca, a los grandes medios de comunicación, a los principales partidos de la derecha ecuatoriana y a las poderosas élites de las grandes ciudades del país.

En medio de una pertinaz confrontación política, la agenda de cambio que impulsaba el nuevo gobierno le otorgó tasas inéditas de respaldo popular, superiores al 60%. Desde el retorno a la democracia, en 1979, ningún presidente ecuatoriano había logrado retener, luego del primer año de gobierno, tan altos niveles de aceptación.

Las elecciones para representantes a la Asamblea Constituyente, hacia fines del año 2007, reabrieron el escenario de la lucha política entre las fuerzas del cambio y las del *statu quo*. Una parte del acumulado social de los años noventa tenía su expresión dentro del movimiento gobiernista; otra, menor, en el resto de fuerzas de la tendencia que alcanzaron representación en la Asamblea (PK, PSE, MPD). El triunfo de este bloque político fue contundente.

No solo que los representantes de la Revolución Ciudadana alcanzaron ochenta de las ciento treinta curules en juego -las otras fuerzas de izquierda alcanzaron casi un 10% de la representación política en la Asamblea-, sino que por primera vez, desde 1979, la distribución territorial del voto no reflejaba los históricos comportamientos regionales del país (Costa/Sierra y, sobre todo, Quito/Guayaquil). AP logró triunfar en Guayaquil, donde el derechista PSC había controlado todos los resortes del poder local desde hacía dos décadas. Por su parte, las fuerzas del centro y la derecha políticas quedaron reducidas a su mínima expresión y sin posibilidades de incidir en el debate constitucional.

Los partidos políticos del centro hacia la derecha (ID, PSC, DP) que habían inaugurado el régimen democrático en 1979, sufrieron una aplastante derrota electoral. El deterioro del espacio de representación de las formaciones conservadoras surgidas a fines de siglo (PRIAN, PSP) 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-, configuraron una nueva correlación de fuerzas en el Ecuador del siglo XXI.

En ese escenario político, el proyecto constitucional sometido a referéndum en el año 2008 logró articular las demandas populares antineoliberales y de otras agendas de modernización democrática y transformación social del Estado, la política y la economía.

El 28 de septiembre de 2008, el pueblo ecuatoriano aprobó, con un 64% del total de la votación nacional, su décimo octava Constitución. Con la excepción de ciertos grupos de izquierda, el resto del campo de fuerzas progresistas, movimientos sociales y partidos de centro, trabajaron a favor de la ratificación de la nueva Carta Magna. El conjunto de la derecha ecuatoriana -la Iglesia católica, el Opus Dei, los grandes medios de comunicación, el sector empresarial, etc.- desplegó una intensa campaña por el no. Sin embargo, triunfó la aprobación constitucional.

4.3.3. Consolidación de la Revolución Ciudadana

El 26 de abril de 2009 se realizaron nuevas elecciones generales, bajo el marco político de la Constitución aprobada en septiembre de 2008. Dichas elecciones pusieron de manifiesto una serie de cambios significativos en el sistema ecuatoriano de partidos políticos y provocaron una cierta alteración en la correlación de fuerzas que, desde el año 2007, había sido ampliamente favorable al movimiento oficialista. Una de las principales novedades de estas elecciones fue que, por primera vez desde la restauración democrática, un presidente resultó electo en la primera vuelta electoral y con más de veinte puntos de diferencia con respecto al segundo candidato. Se trató, además, de una reelección presidencial inmediata que revertía la tendencia, visible a lo largo del periodo 1979-2006, al retiro sistemático de respaldo popular al partido gobernante. Hasta antes de la reelección de Rafael Correa, ningún partido político había podido volver a ocupar el sillón presidencial luego de ejercer el poder.

También se constató la reducción de la fragmentación y del número efectivo de partidos para las elecciones presidenciales y para el ámbito legislativo. Se observó nuevamente el predominio de AP. Esto abrió el escenario para la configuración de un inédito gobierno de (cuasi) mayoría: AP alcanzó cincuenta y nueve legisladores de ciento veinte y cuatro posibles (48%) en el seno de la Asamblea Nacional. Así pues, se rompió con la tendencia al multipartidismo extremo polarizado que había caracterizado al sistema de partidos en Ecuador.

Dicha ruptura significó que los nuevos partidos que parecían consolidarse a inicios de siglo (PRIAN y PSP) fueran considerados como formaciones tradicionales. A su vez, los partidos que habían inaugurado la democracia en

1979 parecían estar condenados a desaparecer (ID y UDC-DP) o quedaron muy debilitados (PSC y PRE). AP aparecía como la única fuerza emergente con representatividad nacional. Otro de los rasgos novedosos en la reconfiguración del sistema de partidos es la tendencia al anclaje nacional de los apoyos hacia dos de las fuerzas mayoritarias: PSP y, sobre todo, AP. Históricamente, la dinámica partidaria ha estado sometida a fracturas regionales que implicaban que cada formación política tuviera fuerza en una región (o incluso, provincia). Con las elecciones del año 2009 pareció revertirse el escenario en que los partidos actuaban como "organizaciones regionales". AP presentó candidaturas a dignidades nacionales y locales, y lo hizo a lo largo del territorio nacional. Al mismo tiempo, la presencia electoral de Rafael Correa fue la más homogénea del último ciclo democrático (Freidenberg, 2008).

Con las elecciones del año 2009 se cerró un primer momento de la Revolución Ciudadana. El recambio de élites políticas, la transformación de las bases constitucionales del país, el giro de la agenda de políticas públicas y la reelección presidencial, se sucedieron a un ritmo vertiginoso: en veintiocho meses de gestión gubernamental. Solo a modo de contrapunto, este mismo proceso de cambio político tomó en Bolivia cuatro años (2005-2009).

A pesar de la reelección presidencial en primera vuelta y del crecimiento de AP en todo el país, es importante considerar los siguientes puntos:

- a) El principal partido opositor, el PSP, obtuvo diez puntos porcentuales más que en 2006 (pasó del 17,40% al 28,24%). También hubo un voto de oposición alrededor de Alvaro Noboa (quien obtuvo el 11,41% de los votos). Entre los dos candidatos sumaron casi el 40% de apoyo electoral.
- b) AP no alcanzó, por sí solo, una mayoría parlamentaria. Se registró una nítida caída con relación a los resultados obtenidos en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente (del 62% al 47% del total de la representación).
- c) Los candidatos de AP perdieron en Guayaquil -la mayor circunscripción electoral del país- sus postulaciones para la alcaldía y la prefectura. El Partido Social Cristiano-Madera de Guerrero recuperó presencia parlamentaria a nivel provincial⁶.
- d) Algunos sectores que durante el proceso constituyente habían estado aliados al gobierno, se alejaron luego de sus filas y obtuvieron algo más de 5% del total de sufragios: el Movimiento Red Ética

⁶ Luego de obtener 9,82% de la votación en las elecciones para la Asamblea Constituyente (2007), el PSC alcanzó en 2009 -como el movimiento Madera de Guerrero- un 35,4% de apoyo electoral provincial. AP decreció a su vez casi veinticinco puntos: de 59,58% a 34,28%.

y Democrática (RED), el Polo Democrático (MIPD) y el Movimiento de Integración y Transformación Social (MITS).

En este escenario, la transición pos-Constituyente se desarrolló en medio de intensas confrontaciones y de una elevada incertidumbre estratégica. Sin mayoría propia, el oficialismo debió articular, de modo circunstancial, con diversas fuerzas políticas. La aprobación del conjunto de leyes estipuladas en el Régimen de Transición de la Constitución no pudo concretarse en el plazo fijado por la misma. Las diferencias programáticas entre las fuerzas progresistas se acentuaron en torno a diversos temas y se asistió a un incremento de la conflictividad social. Entre 2009 y 2010, en efecto, se reactivó la protesta social y continuó la confrontación con los sectores dominantes. El punto más álgido de ese escenario turbulento llegó con la discusión de la Ley Orgánica de Servicio Público (2010) y el motín policial del 30 de septiembre de 2010, que puso en riesgo la continuidad democrática. Todos los sectores de la oposición antepusieron ese día su confrontación con el gobierno a la defensa de las instituciones políticas.

4.3.4. Un nuevo periodo con respaldo popular

En febrero de 2013, por segunda ocasión consecutiva, el candidato de AP, Rafael Correa, fue electo en primera vuelta como presidente del Ecuador. En medio del conflictivo escenario de los años previos muy pocos actores políticos, intelectuales e investigadores quisieron dar fe de los resultados que los sondeos de opinión arrojaron, desde inicios de 2013, respecto al amplísimo triunfo de la Revolución Ciudadana. ¿Cómo, luego de seis años de gobierno, el presidente en ejercicio podía ser reelecto sin un mínimo retroceso en sus cotas de apoyo electoral?

La duda parecía razonable si se tomaba en cuenta que desde 2009 el arco de opositores al gobierno no solo se concentraba en la derecha y en los tradicionales grupos de poder, sino que se había ampliado hacia ciertos sectores de la izquierda, del movimiento social e incluso de exaliados y antiguos miembros de AP. Las candidaturas del poderoso banquero Guillermo Lasso (CREO) y de Alberto Acosta, uno de los fundadores de la ahora principal fuerza política del Ecuador (AP), expresaban la frontalidad con que las dos líneas de oposición se enfrentaban contra el oficialismo.

Pero el escenario de 2009 volvió a repetirse. El candidato de AP ganó una vez más en primera vuelta superando todos sus registros anteriores: más del 57% de los electores votaron por Correa. El candidato-banquero, posicionado en segundo lugar, obtuvo 22,7% de los votos. La alianza de Acosta con Pachakutik y el filomaquista MPD (Movimiento Popular Democrático) solo llegó al 3,3% de respaldo popular.

La segunda reelección presidencial se dio con un crecimiento del apoyo electoral de la Revolución Ciudadana, después de más de un lustro de gobierno. De modo contrario a la elección de 2009 -en la que AP obtuvo una amplia victoria presidencial pero en la que su bancada

no alcanzó la mayoría parlamentaria-, el último 17 de febrero el oficialismo también se impuso en las elecciones legislativas: AP ocupará cien del total de ciento treinta y siete curules que tiene la Asamblea Nacional. Es así cómo se revirtieron las condiciones políticas de la legislatura anterior (2009-2013), en la que el oficialismo bregó por obtener una coalición que le permitiera avanzar en el procesamiento de la transición pos-Constituyente.

Más allá de la reelección y de la mayoría parlamentaria de AP, hay un tercer rasgo del todo novedoso en el panorama electoral de 2013: la reconfiguración territorial del voto. El sistema político ecuatoriano se ha estructurado, históricamente, en torno a nítidas escisiones regionales y provinciales que han impedido a los actores políticos emplazarse como fuerzas de alcance nacional. Así, *grosso modo*, entre 1979 y 2002, los grandes partidos nunca pudieron irradiar sus reservas de votación más allá de sus "bastiones naturales". El PSC limitó parte de su influencia a las provincias del Litoral, al tiempo que la ID y la DP tuvieron estables bases electorales en la Sierra. Entre 2002 y 2009, por su parte, el coronel Gutiérrez (PSP) se hizo muy fuerte en la Sierra central y en la Amazonía.

Con la aparición de AP en la escena electoral, tales fracturas regionales se han disuelto progresivamente. A partir de un apoyo más robusto en las provincias andinas en 2006, AP fue ganando adeptos en la Costa, donde las izquierdas no habían logrado obtener nunca antes mínimos niveles de respaldo electoral. Para 2009 obtuvo ya un caudal de votación bastante homogéneo en todo el país, aunque las fuerzas tradicionales (PSC) continuaron imponiéndose en Guayas y el PSP en la Sierra central y en la Amazonía. En la primera reelección de Correa, AP solo triunfó en diecisiete de las veinticuatro provincias. Perdió en Bolívar, Chimborazo, Tungurahua, Morona Santiago, Napo, Pastaza y Orellana. Los resultados de las elecciones de 2013 redibujaron la geografía electoral ecuatoriana. La Revolución Ciudadana ratificó su anclaje popular en la Costa; por primera vez triunfó en las provincias de la Sierra central y venció en cinco de las seis provincias amazónicas. AP fue derrotada solo en una de las veinticuatro provincias del país. Su implantación nacional no tiene precedentes en el vigente ciclo democrático.

El ocaso del sistema político regionalizado se corresponde con un proceso de cambio que ha sostenido buena parte de su legitimidad en la capacidad del movimiento gobernante para hacer que su propuesta programática interpele a la sociedad como "proyecto nacional", conducido desde una plataforma estatal potenciada y antagónica al andamiaje neoliberal de décadas pasadas. Este fue uno de los resortes de la expansión hegemónica y del respaldo popular obtenido por la Revolución Ciudadana.

4.4. La autonomía del Estado

La consolidación política de AP y el declive electoral de las fuerzas conservadoras permitieron la apertura del escenario para que la dinámica gubernativa se desarrollara con relativa autonomía respecto al neoliberalismo, a los grupos de poder y a los grandes intereses corporativos del país. Sin embargo, la procura de la autonomía en la conducción



estatal no depende solo del avance político-electoral de la fuerza gobernante. Se requiere, además, una combinación de reformas institucionales progresivas y de decisiones radicales que permitan deshacer los bloqueos políticos y los marcos regulatorios que han otorgado enormes facultades de veto a determinados centros de poder independiente -los poderes fácticos-, en relación al establecimiento de una agenda pública capaz de responder a los intereses de las mayorías. Dicho escenario abre líneas de confrontación y conflicto con la amalgama de sectores locales, nacionales y transnacionales, que han capturado para sí agenda e instituciones públicas.

El proceso de cambio aparece entonces como un problema eminentemente político que altera los escenarios y las correlaciones de fuerza. Ello explica el lugar de las Asambleas Constituyentes como mecanismos institucionales que refundan la comunidad política, recomponen el orden político y trazan una nueva matriz de organización de las relaciones sociales que, al recuperar capacidades de acción estatal, resquebraja la centralidad de la liberalización de la economía y el peso de la regulación pro mercado en la coordinación del conjunto social.

En el curso de la Asamblea Constituyente ecuatoriana (2007-2008), el Gobierno de la Revolución Ciudadana tomó una serie de medidas que, reivindicadas desde hace más de una década por el movimiento popular, daban cuenta de la reconfiguración de la matriz de poder social del país: el fin del convenio de cooperación militar que permitía a Estados Unidos tener presencia en la Base de Manta; la ratificación de la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY; la suspensión de la negociación del TLC con Estados Unidos.; la legalización de la tercerización laboral; la declaración de ilegitimidad de un tramo de la deuda externa; la incautación a los bienes de los banqueros implicados en la quiebra del sistema financiero ("feriado bancario"); y la dolarización de la economía (2000), entre otras.

La orientación programática de tales decisiones inició el desacoplamiento entre el poder político democráticamente electo, los circuitos transnacionales, y algunas expresiones de las clases dominantes que sostuvieron la liberalización de la economía, la captura rentista de las instituciones públicas, el debilitamiento del Estado y la plena subordinación de la política exterior a los intereses de Washington. Si en los primeros años de gobierno, dicha orientación de la agenda pública respondía, en lo fundamental, a la voluntad de la "nueva clase política", en lo posterior su capacidad decisional se catapultó en la reconstrucción de los factores de poder que habilitaron el retorno del Estado y la recuperación de su rectoría sobre el conjunto de las políticas públicas. Cuatro líneas de decisión gubernativa y una nueva regulación institucional tuvieron una relevancia particular:

- a) *Un conjunto de medidas orientadas a la gestión nacional -sin interferencia del capital global- de una porción sustantiva del excedente local proveniente de rentas de recursos estratégicos.* La creación, el fortalecimiento y la capitalización de empresas públicas en sectores claves de la economía (petróleo, minería,

servicios públicos⁷, etc.) y la renegociación de contratos con diversas transnacionales -de cara a incrementar los márgenes de participación estatal en los ingresos y regalías que se producen en tales sectores-, aparecen como decisiones fundamentales con respecto a la creación y (re)apropiación estatal de recursos con alta capacidad de generación de renta diferencial. A contramano del sentido común neoliberal -que pretende capturar porciones del capital global mediante la apertura a la inversión extranjera, las zonas de libre comercio y la plena movilidad del capital-, dicha estrategia es de fundamental importancia para un Estado periférico que busca elevar los grados de libertad (soberanía) respecto al poder global.

- b) *Una serie de opciones encaminadas hacia el resquebrajamiento de las correas de transmisión decisional del capital financiero sobre la economía nacional* Luego de la apertura de una auditoría integral de la deuda externa⁸ y de la declaratoria de ilegitimidad de ciertos tramos de endeudamiento (sobre todo de la deuda comercial), el gobierno nacional puso en marcha procesos de judicialización contra presuntos implicados en la adquisición fraudulenta de crédito, declaró una moratoria técnica y, posteriormente, entró en un default de una parte significativa de la deuda contenida en los bonos 2012 y 2013. Bajo este marco, el Ecuador logró retirar el 93% de la deuda representada en tales bonos. La transformación radical de la gestión pública de la deuda adquirida por el país hasta 2006 implicó la reducción sustantiva del peso de la deuda externa en la economía nacional⁹ y recortó el poder de la especulación financiera en su entorno.
- c) *Una serie de medidas orientadas a reforzar la centralidad de la política tributaria y la capacidad recaudatoria del Estado, en el marco de un énfasis en la progresividad en los impuestos¹⁰ y de la necesidad política de contener la histórica "rebeldía tributaria" de las élites y de los grandes grupos de poder económico.* La implantación de una reforma tributaria progresiva se ha situado en el centro de la nueva agenda pública desde el inicio mismo del ejercicio gubernativo de la Revolución Ciudadana y ha redundado en un incremento del 104% (SRI, 2011) en la recaudación, si comparamos el ciclo 2002-2006 con el 2007-2010. El énfasis en la transformación de la política tributaria es

Se hace referencia a los sectores de telecomunicaciones, correos, ferrocarriles e hidroeléctricas.

⁸ En 2007, por Decreto Ejecutivo, se crea la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), conformada por expertos, ciudadanos y representantes de organizaciones nacionales e internacionales. La CAIC auditó diversas modalidades de adquisición crediticia a nivel comercial, multilateral y bilateral entre 1976 y 2006.

⁹ Así, mientras que la proporción deuda pública/PIB llegaba al 48% en el período 2000-2006, en el período 2007-2012 se colocó en 21%. En cuanto al gasto público, si en 2006 se destinaba 32% del presupuesto al pago de la deuda externa, para fines de 2011 esta cifra bajó al 8% (BCE, 2013a).

¹⁰ La participación de los impuestos directos en el total de la recaudación se incrementó en 7 puntos durante el vigente periodo de gobierno: pasó de 35% a 42% del total de la recaudación entre 2006 y 2011. (SRI, 2011)

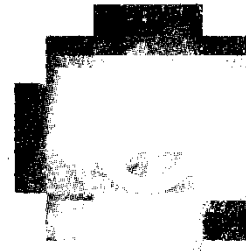
REGISTRO OFICIAL™

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República

SUPLEMENTO

Año I - Nº 78

Quito, miércoles 11 de
septiembre de 2013



buenvivir

PLAN NACIONAL

2013 - 2017

Todo el mundo mejor

CONSEJO NACIONAL DE
PLANIFICACIÓN

RESOLUCIÓN No. CNP-002-2013



LEXIS

INTELIGENCIA JURÍDICA

LEY DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Art. 10.- El derecho de autor protege también la forma de expresión mediante la cual las ideas del autor son descritas, explicadas, ilustradas o incorporadas a las obras.

No son objeto de protección:

a) Las ideas contenidas en las obras, los procedimientos, métodos de operación o conceptos matemáticos en sí; los sistemas o el contenido ideológico o técnico de las obras científicas, ni su aprovechamiento industrial o comercial; y,

b) Las disposiciones legales y reglamentarias, las resoluciones judiciales y los actos, acuerdos, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos, así como sus traducciones oficiales.

"Registro Oficial" es marca registrada del
Tribunal Constitucional de la República del Ecuador.



TOMO I

No. CNP-002-2013

CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN**Considerando:**

Que, el numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República consagra como deber primordial del Estado, planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y redistribuir equitativamente la riqueza para alcanzar el buen vivir;

Que, el artículo 279 de la Carta Magna establece que el sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República;

Que, el artículo 280 de la Constitución dispone que 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;

Que, el artículo 9 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que la planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación-del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad;

Que, el numeral 1 del artículo 24 de la norma ibidem establece entre las competencias del Consejo Nacional de Planificación dictar los lineamientos y políticas que orienten y consoliden el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, incorporando los principios de equidad, plurinacionalidad, interculturalidad y garantía de derechos;

Que, el artículo 40 del mismo cuerpo legal dispone que el Consejo Nacional de Planificación aprobará los lineamientos y políticas que orientarán el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, los mismos que serán presentados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo al Consejo. Estos lineamientos y políticas serán de cumplimiento obligatorio para el gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados e indicativos para las demás entidades del sector público y otros sectores;

Que, el inciso final del artículo 23 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que las decisiones del Consejo se expresarán mediante resoluciones

vinculantes para todas las entidades que conforman el Sistema, en el marco de las funciones definidas en este Código;

Que, con Oficio No. PR-SNPR-2013-000287-O, de 19 de junio de 2013, el Secretario Nacional de la Presidencia, comunica al Secretario Nacional (S) de la SENPLADES, que por disposición del señor Presidente Constitucional de la República, deberá representarlo personalmente en la Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Planificación para aprobación del Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017, a efectuarse en el mes de junio del presente año;

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el art 279 de la Constitución de la República del Ecuador, los artículos 23, 24 y ,25 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y, el Acuerdo Ministerial No. SNPD-038-2013 de 30 de mayo de 2013,

Resuelve:

Art L- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 -2017, presentado por el señor Presidente del Consejo Nacional de Planificación, en su integralidad y contenidos, incorporando las observaciones realizadas por los miembros del Consejo.

Art. 2.- Disponer que las instituciones del sector público, en los distintos niveles de gobierno, articulen la formulación de sus políticas, planificación institucional, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución presupuestaria; y, la inversión y asignación de recursos públicos, con los objetivos, políticas, lineamientos estratégicos, metas y Estrategia Territorial Nacional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 -2017, sin menoscabo de sus competencias y autonomía.

Para este efecto, se encarga a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo la definición de metodologías así como el acompañamiento y acreditación de los procesos.

Art. 3.- Disponer que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observen los lineamientos y directrices de la Estrategia Territorial Nacional y de las Agendas Zonales respectivas.

Art. 4.- Encargar a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo la validación de las Agendas Nacionales para la Igualdad como insumo de obligatoria observancia para el sector público y para su articulación con los procesos de formulación de política pública de todos los niveles.

Art. 5.- Delegar a los Consejos Sectoriales, de acuerdo con sus competencias, la elaboración y aprobación de las Agendas Intersectoriales y de la Política Pública Sectorial articuladas con el Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 -2017, en observancia de las Agendas Nacionales para la Igualdad y las Agendas Zonales e incorporando la participación ciudadana de acuerdo a los mecanismos definidos en la ley.



Art. 6.- Encargar el monitoreo y° seguimiento del cumplimiento de esta Resolución a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Art. 7.- Disponer la publicación íntegra del Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017 en el Registro Oficial.

Artículo final.- De la ejecución y cumplimiento de esta resolución, que entrará en vigencia a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a todos los ministros y secretarios de Estado, a las autoridades del sector público en general y' a las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Dado en el Palacio Nacional en Quito, Distrito Metropolitano, a los veinte y cuatro días del mes de junio de 2013.

f.) Pabel Muñoz López, **Presidente del Consejo Nacional de Planificación en delegación del Presidente Constitucional de la República.**

f.) Ana María Larrea Maldonado, **Secretaria del Consejo Nacional de Planificación.**

REPÚBLICA DEL ECUADOR

CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

Rafael Correa Delgado: **Presidente Constitucional de la República**

Jorge Glas: **Vicepresidente de la República del Ecuador**

Pabel Muñoz: **Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo (S)**

Cecilia Vaca: **Ministra Coordinadora de Desarrollo Social**

Guillaume Long: **Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano**

Homero Arellano: **Ministro Coordinador de Seguridad**

Patricio Rivera: **Ministro Coordinador de la Política Económica**

Rafael Poveda: **Ministro Coordinador de los Sectores Estratégicos**

Richard Espinosa: **Ministro Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad**

Rene Ramírez: **Presidente del Consejo de Educación Superior**

Montgomery Sánchez: **Presidente del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE**

Jorge Martínez: **Presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador**

Carlos Chilán: **Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador**

Pablo De la Torre: **Representante Ciudadano del Consejo Nacional de Planificación - Región Costa**

Rosa Maji: **Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación - Región Sierra**

Yojaira Quiñónez: **Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación - Región Amazónica**

Karina Rodríguez: **Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación - Región Insular**

Ana María Larrea: **Secretaria del Consejo**

Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

ISBN-978-9942-07-448-5

© **Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades, 2013**

Quito, Ecuador (primera edición, 11 000 ejemplares)

Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente

La elaboración de este Plan fue liderada por la Senplades, en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 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 2013-2017" fue aprobado en sesión de 24 de junio de 2013, mediante Resolución No. CNP-002-2013.

Se incluyen en esta publicación los nombres de las actuales autoridades de las instituciones que conforman el Consejo Nacional de Planificación.

La presente versión ha sido editada sobre la base del 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

Juan León Mera No. 130 y Av. Patria, Quito - Ecuador

PBX: (593 2) 3978900. Fax: (593 2) 2563332

www.planificacion.gob.ee

[senplades\(S\)senplades.gob.ec](http://senplades(S)senplades.gob.ec)

Disponible también en versión digital en www.buenvivir.gob.ee

Tabla de contenido

5.	Presentación	8
6.	El Socialismo del Buen Vivir	12
7.	El sistema nacional de planificación	18
8.	Con Ecuador por el mundo	24
	4.6. La crisis internacional	24
	4.7. El retorno del Estado	27
	4.8. Lucha electoral y cambios en las relaciones de poder	28
	4.9. La autonomía del Estado	31-
	4.10.La nueva agenda	34
7.	Planificamos el futuro	37
8.	Objetivos nacionales para el Buen Vivir	50
	Objetivo 1. Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular	53
	Diagnóstico	53
	Políticas y lineamientos estratégicos	63
	Metas	68
	Objetivo 2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad	72
	Diagnóstico	73
	Políticas y lineamientos estratégicos	80
	Metas	86
	Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población	90
	Diagnóstico	91
	Políticas y lineamientos estratégicos	97
	Metas	103
	Objetivo 4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía	108
	Diagnóstico	109
	Políticas y lineamientos estratégicos	115
	Metas	120
	Objetivo 5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad	124
	Diagnóstico	124
	Políticas y lineamientos estratégicos	129
	Metas	134

Objetivo 6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral en estricto respeto a los derechos humanos	136
Diagnóstico	137
Políticas y lineamientos estratégicos	144
Metas	147
Objetivo 7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global	153
Diagnóstico	153
Políticas y lineamientos estratégicos	162
Metas	168
Objetivo 8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible	172
Diagnóstico	172
Políticas y lineamientos estratégicos	188
Metas	191
Objetivo 9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas	193
Diagnóstico	194
Políticas y lineamientos estratégicos	201
Metas	203
Objetivo 10. Impulsar la transformación de la matriz productiva	207
Diagnóstico	208
Políticas y lineamientos estratégicos	216
Metas	219
Objetivo 11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica	227
Diagnostico	227
Políticas y lineamientos estratégicos	233
Metas	236
Objetivo 12. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana	240
Diagnóstico	241
Políticas y lineamientos estratégicos	249
Metas	251
Estrategia Territorial Nacional	254
7.3. Introducción	254
7.4. Justificación	254

7.5. Metodología	255
7.6. Síntesis del modelo territorial	257
7.4.1. Red de asentamientos humanos	257
7.4.2. Sustentabilidad ambiental	263
7.4.5. Matriz Productiva *	268
7.4.6. Reducción de brechas	276
7.5. El Estado en el territorio	283
7.5.3. El proceso de desconcentración del Ejecutivo en los territorios	284
7.5.4. El proceso de descentralización	284
7.8. Gestión de la implementación	285
7.9. Agendas zonales	285
Agenda resumen - Zona 1: provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos	286
Agenda resumen - Zona 2: provincias de Napo, Orellana y Pichincha (excepto Distrito Metropolitano de Quito)	288
Agenda resumen - Zona 3: provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua	289
Agenda resumen - Zona 4: provincias de Manabí y Santo-Domingo de los Tsáchilas	290
Agenda resumen - Zona 5: provincias de Bolívar, Los Ríos, Santa Elena, Galápagos y Guayas (excepto los cantones Guayaquil, Duran y Samborondón)	292
Agenda resumen - Zona 6: provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago	293
Agenda resumen - Zona 7: provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe	295
Agenda resumen - Zona 8: Guayaquil, Duran y Samborondón	297
Agenda resumen - Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito	298
B. Lincamientos para la inversión de los recursos públicos y la regulación económica	300
8.1. Lincamientos de inversión pública	300
8.1.4. Elementos teóricos	300
8.1.5. Diagnóstico de inversión pública durante los seis años de la Revolución Ciudadana	301
8.1.6. Lineamientos	304
8.6. Empresas públicas	307
8.7. Instituciones financieras públicas	308
8.8. Eficiencia pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados	309
8.9. Lineamientos de regulación económica	310
8.5.4. Transformación económica estructural	311
8.5.5. Liquidez para el desarrollo	312
8.5.6. Regulación redistributiva	312

8.5.4. El sector de la economía popular y solidaria	313
9, Plan plurianual de inversión pública 2013-2017	313
9.3. Antecedentes	313
9.4. Resultados obtenidos	315
12. Siglas y acrónimos	318
13. Bibliografía	323
12, Anexos	338
Anexo 12.1. Matriz de políticas y lineamientos estratégicos	338
Anexo 12.2. Línea de base Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017	395
Anexo 12.3 Matriz de responsabilidades por objetivo	415
Anexo 12.4. Planificamos el futuro	445
Anexo 12.5 Estrategia Territorial Nacional	451
Lista de gráficos	456
Lista de tablas	459

1. Presentación

El 17 de febrero de 2013, el pueblo ecuatoriano eligió un programa de gobierno para que sea aplicado -siempre ceñido a la Constitución de Montecristi-, en el nuevo periodo de mandato de la Revolución Ciudadana. Ese programa tiene su reflejo inmediato en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, el cual representa una postura política muy definida y constituye la guía de gobierno que el país aspira tener y aplicar en los próximos cuatro años. Este es el sentido que queremos darle a este Plan, que debe convertirse en un documento tan práctico como un mapa, con directrices muy claras para evitar que nos extraviemos en el camino o nos aventuremos en una ruta no trazada que nos lleve a un despeñadero.

El Buen Vivir se planifica, no se improvisa. El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito.

La planificación del Buen Vivir, como su línea rectora, es contraria a la improvisación, que genera enormes costos a una sociedad con escasez de recursos. Si sabemos a dónde vamos, llegaremos más rápido, porque sabremos cómo sortear los obstáculos que se presenten. En el Ecuador hemos rescatado la planificación para no duplicar esfuerzos y evita el desperdicio de recursos, que tanto nos retrasó en la época del neoliberalismo. En ese entonces, la planificación fue menospreciada y reducida a su mínima expresión. No lo hicieron solo por ideología, sino por intereses económicos, como en el caso de la privatización de empresas públicas, que más tarde llevó a la peor crisis que tuvo que vivir el país y que dejó huellas difíciles de borrar en la memoria de la ciudadanía. Esto sucedió en nuestro país apenas hace una década y media.

En la actualidad, sin embargo, experimentamos en la esfera internacional que el capitalismo provoca crisis cíclicas, aunque la que vivimos hoy trasciende el ámbito puramente económico. El mundo vive una crisis de civilización que incluye a la sociedad y a la naturaleza y que está fuera de control. Este desequilibrio se manifiesta en el derrumbe de las bases institucionales, porque ya no responden al momento actual de la humanidad. Se expresa en el cuestionamiento a un modelo de vida, a un sistema escandaloso de consumismo, a una institucionalidad que ya no es funcional a la sociedad contemporánea, y a un sistema internacional incapaz de solucionar los problemas del planeta.

América Latina y el Sur, como región, viven momentos decisivos en su historia. Más que actores somos ahora testigos de la crisis de los países del norte. Tiembla la vieja civilización, basada en el interés individual que predomina en la comunidad mundial que paradójicamente, por naturaleza, tiene un espíritu colectivo. El Sur no puede continuar siendo cómplice de un modelo de vida que hoy ha fracasado en el norte. El neoliberalismo ya fue experimentado en varios de nuestros países y, después de sus terribles golpes, aprendimos la lección.

Hoy ya no estamos en el momento de imitar el fracaso. Allí se dirigen aquellos que se mantienen en esa ruta, recogiendo viejas recetas que, a fin de cuentas, terminan negando su propio futuro y deprimiendo a sus pueblos. América Latina y el Sur aspiran a mirarse en sus propios espejos. No vivimos una ilusión, sino la realidad que ahora mismo presenciamos, sin temor y con esperanza.

Hoy nos sentimos orgullosos de ser ecuatorianos. Tenemos un Gobierno que ha alcanzado logros inéditos en la historia del Ecuador. El pasado neoliberal quedó atrás. Seguimos el ejemplo de la Revolución Alfariata y estamos consolidando nuestra revolución, con derechos, ideas, valores y obras.

Somos consecuentes con la voluntad popular. Esta consistencia se expresa en el "Programa de Gobierno" (Movimiento Alianza PAÍS, 2012) -bajo el lema de *gobernar para profundizar el cambio*- que presentó propuestas comprensibles para toda la ciudadanía en la construcción del socialismo del Buen Vivir. Esta coherencia también se expresa en la Constitución de Montecristi y en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

La situación ecuatoriana cambió desde el año 2007, tras el triunfo electoral de la Revolución Ciudadana, liderada por el actual presidente Rafael Correa, quien propuso recuperar la dignidad y transformar la economía y el sentido de la política en nuestro país. Ahora más que nunca, Ecuador ha logrado constituir, con su proceso y experiencia democrática, una fuerza que aporta a la construcción de la identidad y la unidad de América Latina.

Ecuador cambió la forma de gestionar el Estado. Hasta 2006 encontramos expresiones claras de renuncia y entreguismo (fondos petroleros, manejo de la deuda externa, voluntad de negociar tratados de libre comercio por parte del gobierno de turno, subordinación al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, Base de Manta). Es una lista mucho más larga de actos y conductas generadas en la partidocracia. Desde 2007 encontramos autodeterminación, voluntad política para encontrar nuestro propio camino y una actitud sin sumisión que nos impulsa a avanzar sin retroceder.

Si el aviador brasileño Alberto Santos Dumont -el pionero de la aviación mundial- hubiera hecho caso al consejo de los antiguos automovilistas que le decían *frene con frecuencia*, se habría estrellado. Tampoco la Revolución Ciudadana hizo caso a la "prudencia" de los anticuados neoliberales. Al contrario de lo que ellos siempre recomendaron (un Estado mínimo), nosotros hemos construido un Estado panificador y regulador. Los neoliberales mantuvieron la obsesión de las ganancias económicas, nosotros hemos dado preferencia a la distribución de los recursos. Ellos servían ciegamente al libre mercado, nosotros hemos hecho un mercado regulado que nos sirva sin oprimimos. Para ellos, el crecimiento económico (el crecimiento de los números) era su fijación mental, para nosotros es vital el Buen Vivir. Los neoliberales creían en el libre comercio, nosotros nos hemos insertado en forma inteligente en los mercados globales. Ellos exigían que el poder político se concentre en pocas manos, nosotros hemos impuesto el interés del pueblo como suprema norma. En fin, hicimos lo contrario a lo que aconsejaba la "prudencia" que recitaban. Es así cómo* hemos triunfado en todos los frentes.

En este momento tenemos una de las economías más prósperas de América Latina. No lo decimos nosotros, lo reconoce el mundo entero. Nuestro crecimiento favorece a los más pobres. Ese crecimiento se traduce en obras, en impulso a la producción, empleo y mejores ingresos. Lo hemos conseguido casi triplicando la recaudación-tributaria, sin aumentar impuestos y cobrando a los que más tienen.

Uno de los pilares de nuestra soberanía es la defensa de los recursos naturales del Ecuador. En el pasado, las empresas transnacionales que operaban en el país se llevaban casi todas las ganancias, porque hubo gobiernos entreguistas que así lo permitieron. ¡Ahora el petróleo es nuestro!

Logramos una de las renegociaciones de deuda más exitosas en el mundo: ahorramos USD 8 000 millones. El Ecuador es el único país que se atrevió a hacer una auditoría a la deuda externa patrocinada por el Estado. La renegociación de contratos petroleros significó USD 2 500 millones de ingresos adicionales para inversión. El ahorro de todos nosotros engordaba a la banca extranjera. Repatriamos más de USD 2 000 millones para la producción. Por primera vez en el país distribuimos parte de las ganancias bancarias y no sus pérdidas, como en el feriado bancario.

Como, nuestro principio es el ser humano sobre el capital, ahora nuestra prioridad es el pago de la deuda social y no de la deuda externa. Hemos canalizado los recursos liberados hacia la inversión pública más importante de la historia: más escuelas, más hospitales, más carreteras.

La inversión pública es una variable clave para lograr el crecimiento económico, por cuatro razones de carácter coyuntural y estructural. En primer lugar, la inversión pública aumenta la demanda agregada de la economía y, mediante los multiplicadores fiscales keynesianos, impulsa el crecimiento en el corto plazo. En segundo lugar, la misma inversión pública aumenta la dotación de capital de una economía, con lo cual se amplía la frontera de posibilidades de producción y se logra mayor crecimiento económico. En tercer lugar, la inversión pública constituye bienes públicos que incrementan la productividad sistémica de la economía, genera inversión complementaria y, por tanto, aumenta el crecimiento. Además, la inversión pública busca garantizar derechos mediante la generación y fortalecimiento de capacidades humanas, cuyo corolario es la mejora del talento humano.

Durante el primer periodo de la Revolución Ciudadana fueron redistribuidos los ingresos y se redujo la pobreza (un millón cincuenta mil ecuatorianos dejaron de ser pobres por ingresos, entre diciembre de 2006 y diciembre de 2012). Según el informe "Panorama Social de América Latina 2012", publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012a), el Ecuador es el país que más redujo desigualdades en América Latina entre 2007 y 2011 (ocho puntos). La reducción de las distancias en ingresos es un logro significativo, en una región donde están concentradas las mayores desigualdades sociales del planeta (PNUD, 2013).

Es fundamental destacar que el cambio de la forma de gestionar la política tuvo su origen en Montecristi, con la nueva Constitución en el año 2008. Debemos tener presente que no fue un punto de llegada, sino el punto de partida que abrió el espacio de acción política. Cuando se agotó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, a inicios de los años ochenta del siglo pasado, al "orden mundial" le costó cambiar los modos de pensar, la institucionalidad internacional y nacional, al menos una década, para pasar del "pacto fordista" al régimen desregulado neoliberal que tanto daño hizo al Estado y a la sociedad ecuatoriana.

La nueva Constitución otorga derechos completos (incluyendo los sociales y económicos) a todos los ciudadanos, y además, obliga al Estado a priorizar el pago de la deuda social por encima de cualquier otra obligación.

Ecuador, como país andino, construye los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales, sobre un concepto y visión del mundo nacido en las antiguas sociedades de la región de los Andes sudamericanos: el Buen Vivir es el Sumak Kawsay.

Esta idea social de solidaridad y redistribución es diferente al ideal aristotélico de la Vida Buena. El Buen Vivir es una idea social movilizadora, que va más allá del concepto de desarrollo -que se encuentra vigente en la tradición occidental-, pues está asociado a una noción más amplia de progreso. No se trata de un nuevo paradigma de desarrollo, sino de una alternativa social, liberadora, que propone otras prioridades para la organización social, diferentes del simple crecimiento económico implícito en el paradigma del desarrollo. El crecimiento económico es deseable en una sociedad, pero también importan sus pautas distributivas y redistributivas.

Para alcanzar el Buen Vivir, el Gobierno asumió desde su inicio el compromiso de defender el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y el respeto a los derechos de la naturaleza. Estos derechos fueron consagrados en nuestra Constitución de 2008 que, además, convirtió al Ecuador en un referente, por ser el primer país en el planeta que reconoce los derechos de la naturaleza en su marco constitucional.

Una de las principales herramientas del proceso político ecuatoriano ha sido la planificación. La Constitución ordena que esa planificación se vincule en forma directa a la construcción de los derechos de los ciudadanos. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) fue creado en la Constitución de 2008 (art. 279) y está integrado por el Consejo Nacional de Planificación, su secretaría técnica -Senplades-, los consejos sectoriales de política pública de la función ejecutiva, los consejos nacionales de igualdad, los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, los consejos ciudadanos sectoriales y otras instancias de participación. Las unidades básicas de participación del sistema son las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas (art. 248). El sistema está normado en la Constitución de 2008, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP (2010), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD (2010).

Las agendas sectoriales de la política desdoblaron la planificación nacional en cada ámbito de intervención gubernamental, y las agendas para la igualdad consolidan lineamientos de políticas para la inclusión de las mujeres, personas con discapacidad, pueblos y nacionalidades indígenas, niñez, adultos mayores y personas en situación de movilidad, entre otras.

Entre los varios instrumentos de planificación con los que contamos ahora, hay un mapa de la población con más necesidades en el país: el Atlas de Desigualdades (Senplades, 2013b), que refleja los avances del Ecuador en lo referente a derechos económicos y sociales. El Atlas responde a las preguntas: ¿Quiénes se han quedado fuera o rezagados en el ejercicio de los derechos? ¿Dónde se ubican en el territorio nacional? ¿Cuáles son las causas

estructurales de las brechas encontradas? Con esta herramienta se analizan dimensiones como pobreza, educación, salud y nutrición, empleo, vivienda, seguridad social, activos productivos, tenencia de la tierra, violencia de género y uso de tiempo. El Atlas de Desigualdades constituye un monitor de las desigualdades. Este instrumento genera alertas en la administración pública para implementar las acciones correspondientes.

La priorización de los recursos presupuestarios es un ejercicio de economía política y refleja las relaciones de poder en una sociedad. En América Latina -víctima del mal llamado "Consenso de Washington" que privilegiaba al capital financiero (Falconí y Muñoz, 2012)-, Ecuador ha transformado su asignación presupuestaria conforme a los mandatos constitucionales: ahora se prioriza la inversión social sobre el servicio de la deuda externa. En el continente más desigual del mundo, el Ecuador se erige como un Estado de derechos y justicia, cuyo deber primordial es garantizar los derechos humanos. La inversión prioritaria se destina a la generación de capacidades y a la reducción de las brechas sociales y territoriales. Para reducir la vulnerabilidad estructural de términos de intercambio que Ecuador comparte con América Latina, la inversión pública está dirigida a *sembrar el petróleo y cosechar una matriz productiva para la sociedad del conocimiento*. Con esto queremos decir que se priorizan proyectos de inversión que hacen más eficiente la acción del Estado y proyectos en los sectores estratégicos altamente rentables, que hacen viable la sostenibilidad del sistema económico. Mientras el mundo desarrollado enfrenta los recortes fiscales y el aumento del desempleo que predica la ortodoxia neoliberal -y que ya vivió América Latina y nuestro país-, el Ecuador de la Revolución Ciudadana ejerce una política fiscal "contracíclica", que privilegia el trabajo sobre el capital, en especial en momentos de crisis.

Cuando se habla de revolución, estamos acostumbrados a pensar en acontecimientos ruidosos, como cuando colapsa una represa, con temblores y estruendo. Pero existe otro tipo de revolución que empieza como el deshielo en un nevado y forma un riachuelo, que crece y baja de la montaña, hasta convertirse en un caudaloso río. Esta es la "revolución silenciosa", término ya utilizado en 1977 por el investigador estadounidense Ronald Inglehart. En el Ecuador de los últimos seis años, las instituciones se han transformado; sus funciones han adquirido orden y agilidad, y sus funcionarios son más eficientes. Esta revolución silenciosa es incontenible; afortunadamente, las instituciones ya no volverán a ser las de antes.

Tenemos un gobierno y una democracia estables. Resultó ser que los ingobernables fueron los inútiles que antes nos gobernaron. Estamos modificando las relaciones de poder. La transformación del Estado se expresa en la repartición adecuada del poder mediante los procesos de descentralización que, a su vez, forman parte de la democratización.

Hoy tenemos acceso a los servicios de seguridad, educación y salud en todos los territorios, mediante la planificación en distritos y circuitos. Los distritos son unidades de planificación y prestación de servicios integrados por la unión de varios cantones. Es posible encontrar los mismos servicios del Estado, pero planificados para una población

aproximada de . noventa mil habitantes. Han sido conformados ciento cuarenta distritos en todo el país. A su vez, existen localidades que integran un conjunto de servicios públicos de calidad en un espacio más pequeño de planificación: los circuitos, que corresponden a una parroquia o a un conjunto de parroquias. Existen mil ciento treinta- y cuatro circuitos que abarcan una población aproximada de once mil habitantes cada uno.

A partir de 2007 se ejecutó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (Senplades, 2007). Fue la propuesta de cambio, que había sido definida en el "Programa de Gobierno" que se presentó a la ciudadanía para las elecciones de 2006. Este proyecto trazado se venía cumpliendo hasta 2008. Después del mandato recibido de la Constitución de Montecristi, el mismo año, se presentó el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (Senplades, 2009), con nuevos desafíos. Esta primera propuesta se cumplió y los logros están a la vista de todo el país.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 es nuestro tercer plan a escala nacional. Está nutrido de la experiencia de los dos planes anteriores y tenemos la certeza de poder cumplirlo a cabalidad, motivados profundamente por la experiencia anterior y por la aprobación mayoritaria de la ciudadanía en las urnas, el 17 de febrero de 2013.

El Plan es un conjunto de • objetivos que expresan la voluntad de continuar con la transformación histórica del Ecuador. Sus objetivos son: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad. Mejorar la calidad de vida de la población. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial y global. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas. Impulsar la transformación de la matriz productiva. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

El Plan Nacional para el Buen Vivir está acompañado por un sistema de monitoreo y evaluación que hará posible conocer los impactos de la gestión pública y generar alertas oportunas para la toma de decisiones. Este sistema está basado en la lógica de comparar lo programado frente a lo realizado, tomando como base la planificación nacional y la formulación realista de indicadores y metas.

Los indicadores del Plan responden a criterios básicos de calidad. Los indicadores son: (i) *precisos y relevantes*, puesto que permiten medir cambios atribuibles a las políticas públicas; (ii) *confiables y transparentes*, en razón de que distintos evaluadores obtienen los mismos resultados; (iii) *periódicos*, para conocer y evaluar su tendencia en el tiempo; y (iv) *de impacto*, porque permiten ver los cambios en el bienestar de la población. Asimismo,

las metas propuestas en el Plan se definen en términos de cantidad, calidad y tiempo. Son claras, precisas, realistas, cuantificables y alcanzables en el tiempo establecido. Las metas se construyen en forma técnica de acuerdo a las tendencias del indicador, los estándares internacionales, los esfuerzos fiscales para la consecución de metas y al análisis de la gestión de las intervenciones públicas (incluye análisis de supuestos). La validación final de las metas alcanzadas se realiza en la esfera política para determinar- el compromiso que ha existido en cada una de las partes que forman el aparato estatal. Está basada en modelos de consistencia macroeconómica, de esfuerzo fiscal y de .optimización.

Es apropiado destacar que nuestro Plan Nacional para el Buen Vivir va más allá de las propias metas fijadas por las Naciones Unidas en los "Objetivos del Milenio" (ONU, 2011). Por ello es importante recalcar que el Ecuador rebasa las propias expectativas de este organismo mundial, puesto que aspira siempre a sobrepasar las mencionadas "metas mínimas" y se auto propone, con decisión, "máximos sociales" para impulsar un cambio irreversible, rápido, profundo y radical en el país.

La palabra transición está relacionada con movimiento progresivo. La transición implica un movimiento temporal hacia algo; no es una meta en sí misma. Toda transformación social, económica o cultural requiere una transición. De lo contrario, habría que destruir todo y empezar de cero. Sin transición, una transformación es muy costosa y demasiado dolorosa.

Para alcanzar el socialismo del Buen Vivir -con mayor razón desde una sociedad que hasta hace poco era neoliberal-, hay que dar pasos previos, para-poner en marcha esa transición. No sólo se trata de cambiar las relaciones de producción, sino principalmente la mentalidad ciudadana.

La aplicación del Plan para el Buen Vivir implica un proceso de rupturas de distinta naturaleza, que constituye el motor que genera la transformación en el país, y que representa un resultado de coherencia con los principios programáticos del Gobierno.

Las rupturas y aportes programáticos que plantea el Plan se encuentran presentes en los siguientes ejes:

La equidad, que es un imperativo moral para erradicar la pobreza. El desarrollo integral de la primera infancia reconoce que si no se generan capacidades desde que nacemos, condenamos a la sociedad al fracaso.

La Revolución Cultural, que genera nuevos conceptos y valores ciudadanos para constituir una sociedad crítica, emprendedora, creativa y solidaria. Se vuelven fundamentales las industrias culturales y la democratización de la palabra. También implica una revolución educativa para formar ciudadanos con otra mentalidad, con valores asentados, con ética y con autoestima. El Buen Vivir significa, sobre todo, tener en el país una población con una gran dosis de autoestima y de confianza colectiva.

El territorio y la Revolución Urbana, que están identificados con la equidad, la cohesión y el ordenamiento territorial. Las metas gubernamentales se operan a través de

los territorios. Por primera vez se produce un esfuerzo sostenido que dispone de todos los instrumentos para alcanzarlas.

La Revolución Agraria, que es un proceso que no puede postergarse o y que significa redistribución de la tierra, fomento al crédito, asistencia técnica, comercio justo y acceso al riego.

La Revolución del Conocimiento, que propone la innovación, la ciencia y la tecnología, como, fundamentos para el cambio de la matriz productiva, concebida como una forma distinta de producir y consumir. Esta transición llevará al país de una fase de dependencia de los recursos limitados (finitos) a una de recursos ilimitados (infinitos), como son la ciencia, la tecnología y el conocimiento.

La excelencia, que es un principio y espíritu rector de nuestro socialismo, mediante el cual logramos emprender procesos eficientes para alcanzar cambios en las estructuras de poder.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 es la hoja de ruta de la actuación pública para construir los derechos de las personas. Este Plan está destinado a ser un referente en Latinoamérica, pues la región está viendo resultados concretos en el caso ecuatoriano. El éxito del gobierno depende de que sigamos esa hoja de ruta sin desviarnos, aunque nos topemos con obstáculos.

Hemos construido un nuevo país y lo seguimos construyendo cada día. Nuestra transformación se revela en cifras y resultados concretos confirmados por organismos internacionales. Hemos demostrado al Ecuador y al mundo lo que es posible lograr cuando el poder político es un instrumento al servicio del pueblo, y no de un grupo de privilegiados.

Hemos recuperado la soberanía de la Patria. Hoy nuestra mirada está en el Sur, en nuestro Sur histórico. Se terminaron las bases militares extranjeras. En el Ecuador ya no mandan las burocracias internacionales. No firmamos vergonzosas cartas de intención. Somos líderes en la integración latinoamericana. Quito es la sede de Unasur. Ecuador es un ejemplo mundial como refugio internacional. Ahora, nuestros migrantes sueñan en su retorno. No está lejano el día en que todos podremos abrazarnos nuevamente.

Solo unidos podremos construir un mundo en el que se respeten los derechos de toda la población. Y no solo de las personas, sino además los derechos de la Tierra, porque, como decía Frantz Fanón: "La Tierra no solo nos dará pan, ante todo la Tierra nos dará dignidad" (Fanón, 1963).

Fander Falconí

o

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

2. El Socialismo del Buen Vivir

El Buen Vivir es nuestro horizonte. Ofrece alternativas para construir una sociedad más justa, en la que el centro de la acción pública sea el ser humano y la vida. Supera los

límites de las visiones convencionales de desarrollo que lo conciben como un proceso lineal, de etapas históricas sucesivas, que reducen el concepto a una noción exclusiva de crecimiento económico.

Desde la posguerra, estas concepciones han conducido las políticas públicas nacionales y la acción de organismos internacionales y, aunque han generado algunos resultados positivos, también han demostrado los límites estructurales de esta perspectiva del desarrollo. Entre los logros puede mencionarse que, durante los últimos 60 años, casi todos los países del Sur han alcanzado mejoras significativas en sus condiciones de vida, así como también resultados importantes en crecimiento y diversificación económica (PNUD, 2013). Prevalen, sin embargo, serias limitaciones, principalmente en tres dimensiones: los pobres resultados del desarrollo en términos de equidad social, la deficiente articulación entre crecimiento económico y mejoramiento en la calidad de vida, y los límites estructurales para asegurar la sustentabilidad.

El primer problema es que los frutos del crecimiento no se han repartido equitativamente; la inequidad social internacional se ha mantenido y tiende a aumentar. La brecha en los ingresos por habitante entre los países del mundo, excepto China e India, medida a través del coeficiente de Gini, ha crecido de 0,51 en 1960 a 0,57 en 2000, para descender levemente a 0,55 en 2009 (Heston, Summers y Aten, 2012).

La inequidad social entre los hogares del mundo es más severa. El 10% más rico del mundo acaparaba en el año 2000 más de la mitad del ingreso mundial (54%), y casi tres cuartas partes (74%) estaban apropiadas por el 20% más rico. La mitad más pobre de la población mundial apenas recibía el 8% del ingreso total. El coeficiente de Gini mundial llegaba a 0,68 (Dikhanov, 2005).

En 2008, el 52% de la población mundial continuaba en condiciones de pobreza, con un ingreso por habitante inferior a los USD 2,5 por día (Banco Mundial, 2013a). Esta alarmante privación, que afecta a más de la mitad de la población mundial, ocurre a pesar de que el ingreso per cápita mundial, de USD 10 073 PPA¹ en 2011, superaba más de diez veces la línea de pobreza. Si la distribución de los ingresos mundiales fuera razonablemente justa, la pobreza podría eliminarse en el mundo.

El segundo problema es la falta de asociación entre crecimiento económico y mejora en la calidad de vida. En los países desarrollados y en buena parte de los países del Sur, el crecimiento económico ha beneficiado a un segmento reducido de la población, generalmente el 10% más rico, mientras la calidad de vida, medida por diferentes indicadores de bienestar, casi no ha mejorado en los últimos cuarenta años (Stiglitz, 2012). En Estados Unidos, por ejemplo, el ingreso familiar del 10% más rico ha ascendido un 61% entre 1983 y 2011, hasta llegar a alcanzar los USD 254 000, mientras para el restante 90% el ingreso ha disminuido 1% en el mismo período (Institute for New Economic Thinking, 2013). El índice de satisfacción muestra que los países de mayores ingresos no siempre superan la calidad de vida de varios países en desarrollo, lo

1 Dólar ajustado por la paridad de poder adquisitivo (PPA).

que confirma la débil asociación entre satisfacción con la vida e ingreso por habitante. Costa Rica, por ejemplo, aun siendo un país en desarrollo, alcanza un índice de satisfacción con la vida que supera a Estados Unidos en cuatro veces su ingreso por habitante (PNUD, 2013).

El tercer problema, y quizá el más severo, es la falta de sustentabilidad del crecimiento económico alcanzado. "Este concepto solamente puede concretarse cuando se reconocen los límites naturales y sociales que condicionan la escala del crecimiento y la redistribución" (Falconi y Vallejo, 2012: 54). Aunque la economía mundial continúa creciendo a ritmos superiores o cercanos al 3% anual, este crecimiento carece de sustentabilidad, ya que la huella ecológica del planeta superó desde 1978 la capacidad natural de soporte de los ecosistemas frente a la actividad humana. En varios temas críticos, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la eutrofización, los índices actuales superan la capacidad de recuperación del planeta (Rockström *et al.*, 2009). De no tomar correctivos sustanciales y urgentes a escala mundial, la civilización vivirá una crisis ambiental de tal magnitud que pondrá en peligro el progreso alcanzado desde la Revolución Industrial.

La falta de sustentabilidad global del crecimiento económico y la disparidad en su distribución social dan cuenta de las limitaciones de la sociedad capitalista y de las visiones convencionales de desarrollo. Frente a ello, el Socialismo del Buen Vivir surge como una alternativa que, además de promover la mejora de la calidad de vida, respeta la diversidad cultural, la capacidad de soporte de los ecosistemas y los derechos de las generaciones futuras al bienestar.

2.1. Una idea movilizadora

El Buen Vivir o Sumak Kawsay es una idea movilizadora que ofrece alternativas a los problemas contemporáneos de la humanidad. El Buen Vivir construye sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas que viven en armonía con la naturaleza, a partir de un cambio en las relaciones de poder.

El Sumak Kawsay fortalece la cohesión social, los valores comunitarios y la participación activa de individuos y colectividades en las decisiones relevantes para la construcción de su propio destino y felicidad. Se fundamenta en la equidad con respeto a la diversidad, cuya realización plena no puede exceder los límites de los ecosistemas que la han originado. No se trata de volver a un pasado idealizado, sino de encarar los problemas de las sociedades contemporáneas con responsabilidad histórica. El Buen Vivir no postula el no desarrollo, sino que aporta a una visión distinta de la economía, la política, las relaciones sociales y la preservación de la vida en el planeta. El Buen Vivir promueve la búsqueda comunitaria y sustentable de la felicidad colectiva, y una mejora de la calidad de vida a partir de los valores.

La noción del Buen Vivir ha estado presente en los pueblos originarios del mundo entero y también en la propia civilización occidental; su esencia es universal, ha sido una aspiración constante de la humanidad. El filósofo griego Aristóteles consideraba que la "vida buena" consistía en la

satisfacción de las necesidades materiales, en el cultivo de la mente y en la práctica de la virtud. En la sabiduría ancestral común a los pueblos de la Tierra, el calificativo bueno de esta aspiración abarca no solo la definición de agradable y hermoso, sino la idea ética de lo bueno. Por ejemplo, en el hinduismo (Prasad, 2008), una de las religiones más antiguas del mundo y antecesora directa del budismo, hay tres metas para el Buen Vivir: la virtud (mediante la moral), la victoria (a través del trabajo) y la belleza (por las artes).

En el Ecuador, el Gobierno de la Revolución Ciudadana, recogiendo los planteamientos de los pueblos andino-amazónicos, plantea la noción del Buen Vivir como el objetivo central de la política pública. Ya en el primer programa de gobierno del Movimiento Alianza PAÍS, presentado en el año 2006 (Movimiento Alianza PAÍS, 2006), se empezó a hablar del Buen Vivir. En el año 2007, la noción del Buen Vivir fue recogida por primera vez en un documento oficial del Estado ecuatoriano: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (Senplades, 2007). Con el proceso constituyente de 2007 y 2008, la noción adquirió nuevas dimensiones, se nutrió del enorme debate social generado en Montecristi y pasó a ser el eje vertebrador de la nueva Constitución de la República, aprobada en referéndum por la mayoría del pueblo ecuatoriano.

El debate alrededor del Sumak Kawsay ha rebasado las fronteras ecuatorianas y latinoamericanas, ha impulsado la reflexión política y académica y ha recogido los aportes de movimientos sociales, académicos, líderes políticos y gestores de política pública. Se trata de una noción en permanente construcción².

2 Por citar solo algunas contribuciones respecto al tema, podemos mencionar a los siguientes autores: Ramírez, con sus obras "La felicidad como medida del Buen Vivir en Ecuador: Entre la materialidad y la subjektividad" (Ramírez, 2008), "Socialismo del Sumak Kawsay o biosocialismo republicano" (Ramírez, 2010), "La Vida (buena) como riqueza de los pueblos: Hacia una socioecología política del tiempo" (Ramírez, R., 2012). Larrea contribuye con "La disputa de sentidos por el Buen Vivir como proceso contrahegemónico" (Larrea, 2010), con "El Buen Vivir en la Constitución del Ecuador" (Larrea, 2011a) y con su libro "Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador" (Larrea, 2011b). León recopila el trabajo de varios autores en el libro "Sumak Kawsay/Buen Vivir y cambios civilizatorios" (León, 2010); de igual manera lo hacen las compiladoras Lang y Mokrani en el libro "Más allá del desarrollo" (Lang y Mokrani, 2011). Muyolema aporta con su artículo "Las poéticas del Sumak Kawsay en un horizonte global" (Muyolema, 2012). Además, está el libro de Le Quang y Vercoutere "Buen Vivir y ecosocialismo" (en prensa) (Le Quang y Vercoutere, s/f), que presenta el estado del arte sobre el Buen Vivir y propone tres corrientes. Más afines a la visión ancestral están los artículos de Macas, "Sumak Kawsay: La vida en plenitud" (Macas, 2010), y de Choquehuanca, "Hacia la reconstrucción del Vivir Bien" (Choquehuanca, 2010). A escala regional, aportan a la discusión, en Bolivia, Prada Alcoreza (Alcoreza, 2010), los discursos del vicepresidente de Bolivia -García Linera- (Linera, 2013) y los artículos recopilados en el libro de Arkonada "Transiciones hacia el Vivir Bien, o la construcción de un nuevo proyecto político en el Estado plurinacional de Bolivia" (Arkonada, 2013). Otros autores como De Sousa Santos (2006 -sobre todo el capítulo 1-: 2010a y 2010b), Gudynas (2009, 2011a y 2011b), Hidalgo (2011), Houtart (2012) y Walsh (2010) también han aportado al debate.



El horizonte político de la Revolución Ciudadana es el Socialismo del Buen Vivir. Este articula la lucha por la justicia social, la igualdad y la abolición de los privilegios, con la construcción de una sociedad que respete la diversidad y la naturaleza. En tal sociedad podremos desarrollar nuestras capacidades y vivir digna y libremente.

El fin del Socialismo del Buen Vivir es *defender y fortalecer la sociedad, el trabajo y la vida en todas sus formas*. El primer paso es resolver el acceso a bienes, oportunidades y condiciones que garanticen -al individuo, a la colectividad y a las generaciones futuras- una vida digna sin perjudicar a la naturaleza. El Buen Vivir es una practica diaria.

Nuestro desafío fundamental es universalizar los derechos y las oportunidades para que toda la ciudadanía ecuatoriana viva en plenitud. La realización y la felicidad individuales van de la mano del bienestar colectivo, del mutuo reconocimiento y la solidaridad, del respeto a la dignidad ajena y del cuidado de la naturaleza. Para ello debemos crear las condiciones para mejorar constantemente nuestra vida, sin deteriorar las oportunidades de los demás; construir un Estado plurinacional y popular que proteja los intereses de las mayorías, con capacidad de gobernar y modificar la dominación capitalista;- y construir una organización popular que impida el dominio de los intereses particulares.

El Socialismo del Buen Vivir cuestiona el patrón de acumulación hegemónico, es decir, la forma neoliberal de producir, crecer y distribuir. Proponemos la transición hacia una sociedad en la que la vida sea el bien supremo. Afirmamos la supremacía del trabajo -fin mismo de la producción y base para desplegar el talento- sobre el capital. En el trabajo nos reconocemos como seres sociales y como actores creativos, en ejercicio de derechos y libertades.

El Socialismo del Buen Vivir implica una democracia profunda con participación popular permanente en la vida pública del país. No se realiza sin el compromiso activo de la ciudadanía y de los pueblos. La política democrática y la movilización permanente posibilitan alcanzar un nuevo nivel de convivencia social que respete las diversidades, las opciones y las creencias.

El Socialismo del Buen Vivir se identifica con la consecución del bien común y la felicidad individual, alejados de la acumulación y el consumo excesivos.. Se obtiene con el máximo aprovechamiento de talentos y capacidades personales y colectivas. Es un espíritu vigoroso que impulsa el aprendizaje y la superación. Está presente en el amor, en la amistad, en la fraternidad, en la solidaridad y en la armonía con la naturaleza.

Nuestra propuesta política no depende de nuestras maneras de ver el mundo, de una región, de un pueblo o de una nacionalidad. Los actuales ecuatorianos, hombres y mujeres, indígenas, cholos, afroecuatorianos, blancos, mestizos y montubios, construiremos el Socialismo del Buen Vivir. Esta es nuestra meta. Es la utopía que nos permite caminar. Podríamos errar, pero nunca perder de vista los principios que impulsan nuestra lucha.

2.2. Principios y orientaciones

Sociedad radicalmente justa

- *La justicia social y económica como base del ejercicio de las libertades.* En una sociedad justa, todas y cada una de las personas gozan del mismo acceso a los medios materiales, sociales y culturales necesarios para llevar una vida satisfactoria. La salud, la educación y el trabajo son las bases primordiales de la justicia social. Con dichos medios, todos los hombres y mujeres podrán realizarse como seres humanos y reconocerse como iguales en sus relaciones sociales.
- *La justicia democrática participativa.* En una sociedad políticamente justa, toda la ciudadanía debe contar con el mismo poder para participar en el control colectivo de las decisiones políticas que afecten su destino común, lo cual implica defender los principios de igualdad política, participación y poder colectivo democrático.
- *La justicia intergeneracional.* En una sociedad justa desde el punto de vista intergeneracional, los planes y las acciones que se apliquen en el presente deberán considerar, necesariamente, a las generaciones presentes y futuras. Esta orientación marca la responsabilidad que debemos asumir en el presente, sobre todo con respecto a los impactos ambientales y sociales que podamos ocasionar por el inadecuado uso de los recursos naturales y por otras decisiones que pongan en riesgo las bases biofísicas, de nuestra reproducción.
- *La justicia transnacional.* Entiende que la patria soberana, autónoma y autodeterminada, debe relacionarse, colaborar, cooperar e integrarse con otros países y pueblos en un plano de igualdad y complementan edad, con el horizonte puesto en la generación de un Buen Vivir mundial, en paz y seguridad ecológica, social y política.

Somos responsables de construir un porvenir justo y compartido.

Sociedad con trabajo, liberador y tiempo creativo

El punto de partida de la libertad potencial que genera el trabajo es que la ciudadanía tenga la posibilidad de asegurar su propio sustento y autonomía.

Una agenda igualitaria consiste en repartir toda la carga de trabajo (asalariado, autónomo, doméstico y comunitario) y no solo la parte que se realiza como trabajo asalariado. En un sentido emancipador, se trata de transformar las relaciones sociales existentes, de reequilibrar los tiempos sociales y de abolir la división sexual del trabajo. Con ello se busca reducir la presión en el trabajo, sin descartar que se trata también de un espacio para el desarrollo de facultades humanas, en beneficio de otras dimensiones de la existencia social: el ocio creador, el arte, el erotismo, el deporte, la participación democrática, la celebración festiva, el cuidado de las personas y de la naturaleza y la participación en actividades comunitarias.

Sociedad igualitaria y equitativa

La igualdad es la condición para el mutuo reconocimiento de todos y todas; así se forjan las mínimas bases de la cohesión social, piedra angular de una sociedad radicalmente justa y democrática. La distribución y redistribución de los recursos, basadas en una reestructura social, reducirán las brechas sociales y económicas. Hay que eliminar privilegios, jerarquías y formas de subordinación; así habrá más fluidez en las relaciones sociales.

La universalidad solidaria es el principio rector de una estrategia económica y social igualitaria que utiliza la focalización únicamente por emergencia. Así, la producción y la distribución de bienes públicos deben ampliar las coberturas y mejorar la calidad en la prestación de servicios.

Sociedad de plenas capacidades, emancipación y autonomía

La expansión de las capacidades del conjunto de la ciudadanía, la afirmación de las identidades que constituyen su ser y el libre desarrollo de mujeres y hombres, son indispensables para una sociedad emancipada, que no sobrevive sino que vive digna y plenamente: una sociedad que expande sus capacidades, que crea, que ejerce su rol político, que no se satisface con suplir sus necesidades mínimas.

Es indispensable, para alcanzar esto, el rol del Estado como garante de derechos y como facilitador de procesos de cohesión social, de distribución de conocimientos y de redistribución de poder a la sociedad. Es corresponsable del cumplimiento de los deberes con los otros, con sus comunidades y con la sociedad en su conjunto.

Sociedad solidaria

La comunidad de acción está en el corazón de los proyectos democrático-republicanos. Parte del siguiente postulado humanista: "Yo te doy porque tú necesitas y no porque pueda obtener un beneficio a cambio".

Potenciar la cooperación, la solidaridad y la fraternidad, es fundamental en una sociedad que quiere recuperar el carácter público y social del individuo. Se trata de forjar ciudadanos y ciudadanas que reconozcan las necesidades y los intereses de los otros, que acepten la justicia y la ley, que respeten las instituciones, que legitimen el principio de la redistribución de la riqueza y que promuevan la igualdad social. Se busca erradicar el principio de desarrollo personal y egoísta, característico de una sociedad de libre mercado, bajo el principio de que las personas no solo tienen derecho a la vida, sino a una vida compatible con la dignidad que nos iguala como personas.

Sociedad corresponsable y propositiva

La corresponsabilidad es un atributo social para lograr un determinado fin o responder a una situación específica. Refleja una actitud propositiva y de compromiso comunitario para dar respuesta a situaciones importantes

para la comunidad, pero también para frenar y erradicar situaciones que la lesionan. La corresponsabilidad es opuesta al individualismo y al silencio cómplice.

Si todos y todas asumimos corresponsabilidad de nuestro destino como sociedad, abandonamos la actitud pasiva de esperar que el Estado y sus instituciones resuelvan todas nuestras necesidades. La corresponsabilidad construye una cultura ciudadana que garantiza nuestros derechos y genera una actitud colectivamente responsable, para cumplir también con nuestras obligaciones. Es el justo equilibrio entre la responsabilidad del Estado, las instituciones y los ciudadanos. Una democracia viva e intensiva, simétrica entre ciudadanos y organización política, exige una renovación de la política individual y colectiva.

Sociedad en armonía con la naturaleza

El reconocimiento de los derechos de la naturaleza y la garantía de un ambiente sano y sostenible, como establece la Constitución, demandan respeto y equilibrio entre los ecosistemas, su gigantesca biodiversidad, sus dinámicas y tiempos. También exigen la valoración de la naturaleza y sus funciones, así como el planteamiento de las actividades humanas dentro de los límites biofísicos de los ecosistemas en los territorios, asumiendo responsabilidad con las futuras generaciones.

El funcionamiento de la economía debe minimizar los impactos ambientales y sociales de sus actividades productivas e industriales. Para esto, debe basar su planificación en las capacidades y características de los territorios, para privilegiar las actividades que utilicen el valor de la naturaleza, minimizando y controlando las actividades extractivas, extensivas e intensivas; debe también priorizar una gestión ecoeficiente de los recursos materiales y energéticos, mediante la aplicación de tecnologías y prácticas que posibiliten la integridad de los ecosistemas.

El bioconocimiento y la valoración de los servicios ecosistémicos articulan el patrimonio natural con el talento humano, la investigación, la tecnología y la innovación. Este enfoque representa una enorme oportunidad para diversificar la matriz productiva del país.

Primacía de los bienes superiores

El acceso a bienes superiores es un derecho, jamás debe ser un privilegio. Los bienes superiores son fundamentales para alcanzar una vida plena, deben ser provistos por el Estado y no ser mercantilizados; están contemplados en nuestro marco constitucional. La primacía de los bienes superiores implica un replanteamiento de la teoría económica convencional que no los toma en cuenta, dado que el mercado ocupa el centro de la organización de la sociedad y desplaza al ser humano.

Sociedad de excelencia

El socialismo se construye desde la excelencia, el esfuerzo individual y colectivo por ser cada día mejores. La excelencia debe practicarse en todos los ámbitos de la vida individual y social.

Se trata de un fundamento que debe afincarse en el conjunto de la sociedad ecuatoriana, en el Estado, en la acción ciudadana, como un factor de identidad, de autovaloración y de ejercicio de la responsabilidad en la familia, en el trabajo y en la vida comunitaria de toda la población. Debe multiplicarse a través de la educación y de la práctica diaria en el conjunto de la sociedad.

Sociedad pluralista, participativa y auto determinada

Un Estado democrático requiere instituciones políticas y modos de gobierno públicos. Un gobierno democrático participativo entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales que trabajen en redes abiertas, para tratar cuestiones locales y temas nacionales. También es necesario institucionalizar múltiples espacios de participación, en los cuales se genere un diálogo público entre la sociedad y el Estado, para que la ciudadanía gane capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas, y se active el interés y el protagonismo de los sectores más desfavorecidos.

La democracia participativa pretende un tipo de igualdad que posibilite la reciprocidad entre sus miembros. Ello permite integrar a los diferentes actores en un proceso de diálogo, en el cual intereses y objetivos en conflicto se evalúan y jerarquizan, de acuerdo a un conjunto de criterios definidos públicamente y entre iguales.

Soberanía e integración de los pueblos

La libertad, la soberanía y la autodeterminación de los Estados nacionales, crearán un nuevo orden internacional para fomentar la construcción de un mundo multipolar, las relaciones pacíficas entre los pueblos y el bienestar general de la humanidad.

Un mundo multipolar requiere la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, la integración de los pueblos del sur del globo y de las naciones latinoamericanas, el fortalecimiento de las relaciones horizontales y la democratización de las instituciones de la gobernanza global.

Promovemos la paz y el desarme universal, defendemos el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta, el progresivo fin de la condición de extranjero y la solución pacífica de las controversias y los conflictos internacionales.

Impulsamos la integración política, cultural y económica de la región Andina, de América del Sur y de Latinoamérica, la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por los Estados de América Latina y del Caribe, y la suscripción de tratados y otros instrumentos de integración regional. Se debe, asimismo, fomentar un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados, con justicia y solidaridad.

Estado democrático, plurinacional y laico

La formación de un Estado plurinacional, megadiverso y plural, exige su descolonización; el reconocimiento político de la diversidad étnica, religiosa y sexual, y el forjamiento de una sociedad con derechos de titularidad colectiva: lengua, cultura, justicia y territorio.

El reconocimiento de la diferencia en la igualdad abre el espacio para la garantía de oportunidades igualitarias. La interculturalidad es fundamental en este desafío, pues nos reconoce como diferentes en origen, prácticas, costumbres, conocimientos y saberes.

o

El diálogo de saberes protege, revitaliza y promueve los saberes ancestrales y los conocimientos tradicionales. Un Estado laico es indispensable para garantizar la plena libertad de conciencia y el pluralismo social en todas sus expresiones. La separación entre el Estado y las iglesias debe distinguir entre lo público (con trato igual a todas las creencias) y lo privado, espacio de las creencias particulares.

En el contexto de un Estado laico, los poderes públicos deberán proteger el derecho a la libertad de conciencia, pero también a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre nuestra sexualidad, nuestra vida y nuestra orientación sexual, sin ninguna clase de discriminación,

El nuevo periodo de gobierno es un momento de transición en el que estos principios y orientaciones se irán materializando.

Fortalecimiento de la sociedad

La transformación de la matriz productiva y la democratización del Estado no tendrían un sentido emancipador si no pusiéramos en primer plano al fortalecimiento de la sociedad. Se trata de promover la construcción de una sociedad que profundice la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de igualdad social y material. Debemos empoderar a la sociedad y no al mercado -como ocurrió en el neoliberalismo-, ni al Estado -como sucedió en el "socialismo real". La sociedad es el eje orientador del desenvolvimiento de las otras grandes instituciones sociales.

Potenciar la sociedad es promover el desarrollo de las libertades y de las capacidades reflexivas, críticas y cooperativas de cada individuo, de cada pueblo y de cada colectivo. Esa capacidad exige que la ciudadanía tenga influencia en la discusión sobre el uso, la asignación y la distribución de los recursos tangibles e intangibles del país. Exige, además, que todos estemos en condiciones de desarrollar nuestros talentos y facultades, de acuerdo con el proyecto de vida que va a procurarnos felicidad, dignidad, realización y plenitud.

El Estado debe eliminar las desigualdades que producen dominación, opresión o subordinación entre las personas; debe crear escenarios que hagan viable el ejercicio activo de los derechos, la emancipación y la auto-realización; se debe profundizar las posibilidades de mutuo reconocimiento mediante el ejercicio de los principios de solidaridad, paridad y fraternidad.

Estos postulados proponen una ruptura radical con las visiones instrumentales y utilitarias sobre el ser humano, la sociedad, y sus relaciones con la naturaleza. Estamos edificando una sociedad de individuos libres y solidarios, de hombres y mujeres con capacidad de forjarse un destino con una forma propia de ver el mundo.

2.3. Hacia una nueva métrica

El uso de una nueva métrica significa la aplicación de un enfoque innovador del ser humano, del ciudadano integral, en el que las personas sean partícipes activas de su propia transformación, de la recuperación definitiva de sus valores humanos en contraposición con aquellos que aún están presentes en una sociedad que llegó a sus límites debido, en parte, a sus formas caducas de medición. El sistema capitalista ha influido profundamente en el tipo de métrica con que se evalúa el sistema económico y social. Esta métrica presenta limitaciones en cuanto a sus dimensiones y disponibilidad de información; por lo tanto, no está acorde con el reto programático que implica alcanzar el Buen Vivir.

La necesidad de una nueva métrica ha sido señalada desde hace tiempo en medios académicos y políticos en Ecuador. El pensamiento ecuatoriano ha sido pionero en realizar propuestas conceptualmente innovadoras. Se ha planteado, por ejemplo, superar la monetización de las medidas del desarrollo, con análisis biofísicos y dentro de una perspectiva multicriterial (Falconí, p 2002); aplicar la dinámica de flujos materiales para valorar la real dinámica de los procesos económicos y su sostenibilidad ambiental (Vallejo, 2010); y considerar al tiempo como medida de la satisfacción individual de la vida en sociedad (Ramírez, R., 2012). El cuestionamiento a las cuentas nacionales y la propuesta de métodos alternativos de valoración económica, social y ambiental, han sido planteados desde los años ochenta. Estos esfuerzos constituyen la base para un trabajo futuro que debe cambiar radicalmente la forma en que se concibe el desarrollo y los instrumentos que se utilizan para su valoración.

Como remarca el reporte de la Comisión sobre las Mediciones de Desarrollo Económico y Progreso Social, "los indicadores estadísticos son importantes para el diseño y asesoramiento de políticas que apuntan a avanzar el progreso de la sociedad" (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009: 4). Bajo estos dos marcos, es evidente la necesidad de un sistema de indicadores que rompa con los paradigmas de la economía tradicional.

El conjunto de indicadores vigente, diseñado en torno a la miopía de la agregación monetaria como máxima de la prosperidad, ha fallado profundamente en indicar el progreso humano; el estado del ambiente y las relaciones no monetarias del conjunto social. Es necesario desarrollar un nuevo sistema de mediciones que reordenen el conjunto de elementos comunes y sus relaciones, para que el sistema-sociedad no continúe subordinado al sistema-economía, y para que el Buen Vivir se constituya en el principio estructurador de la planificación y ejecución de las políticas públicas (Senplades, 2009).

Existe una vasta literatura que critica los conceptos de producto interno bruto total y por habitante y sus tasas de crecimiento como medidas adecuadas de bienestar, pues ignoran la distribución social del ingreso, integran inadecuadamente ciertos impactos negativos de la economía sobre el medio ambiente, hacen invisibles los recursos que la economía toma de la naturaleza y, además, ignoran la

escasa asociación entre crecimiento económico y mejora en el bienestar colectivo (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

Tim Jackson (2011) enfatiza las deficiencias del PIB como indicador de prosperidad y por su ceguera ante las limitaciones de los recursos naturales. Las cuentas nacionales están estrictamente regidas por los flujos monetarios entre los sectores económicos, y no permiten más que de manera artificial e incómoda la inserción de los flujos naturales, sociales y no monetarios.

Como menciona Amartya Sen (2000), la economía convencional del desarrollo ha confundido los fines con los medios, al buscar la maximización del crecimiento económico y olvidar que el fin del desarrollo es la expansión de las capacidades humanas. El crecimiento es solamente un medio y no un fin en sí mismo. Además, como medio, es insuficiente si no está acompañado por la redistribución de la riqueza, la participación activa en las decisiones y la mejora en la calidad de vida. Si el crecimiento no es sustentable, tampoco su aporte será duradero.

El PNUD ha establecido desde 1990, a partir de la noción de desarrollo humano planteada por Sen, un conjunto de indicadores sociales y económicos que integran varias dimensiones de desarrollo social, satisfacción de las necesidades básicas y equidad. Estos indicadores conforman una base más adecuada para medir la dimensión social del desarrollo, pero todavía tienen limitaciones.

También se ha buscado ampliar los indicadores económicos convencionales, para que integren cuentas satelitales de capital natural, corrijan el PIB para incluir costos ambientales y de seguridad, midan flujos materiales asociados a los monetarios (*metabolismo social*) y establezcan otros indicadores físicos de bienestar sustentable, como el de la huella ecológica, definido en hectáreas por persona (Daly y Farley, 2011). Destacan también los esfuerzos por generar indicadores subjetivos de felicidad o satisfacción, a partir de percepciones personales sobre el bienestar.

Pese a los avances obtenidos, no existe todavía una visión conceptual e integradora del desarrollo que responda adecuadamente a los retos planteados por la necesidad de sustentabilidad, equidad, satisfacción participativa de las necesidades humanas y multiculturalidad. Tampoco hay indicadores que midan estas aspiraciones fundamentales.

El Buen Vivir exige una métrica alterna que parta de una perspectiva integradora, multidimensional y hólística; que supere los límites de la perspectiva tradicional de desarrollo integrando la dimensión ambiental y la necesidad de sustentabilidad, y otras dimensiones como la búsqueda de la felicidad y realización humana, la participación social y la multiculturalidad. Para ello, se plantean seis dimensiones básicas para la planificación, el seguimiento y la evaluación del proceso encaminado al Buen Vivir en el Ecuador:

1. *Diversificación productiva y seguridad económica.* La economía proporcionará un flujo de bienes y servicios que permitan la satisfacción sostenida y sustentable de

las necesidades humanas de la población, con estabilidad y diversificación. En la actualidad, la diversificación productiva de la economía ecuatoriana es insuficiente; hay limitada participación de la manufactura en el producto nacional, y un reducido desarrollo del sector terciario. La economía es vulnerable a cambios en el contexto internacional (especialmente a precios de exportación) y escasamente sustentable.

7. *Acceso universal a bienes superiores.* El acceso universal a salud, educación, trabajo digno, vivienda y hábitat, es una meta básica para la profundización de otras dimensiones del bienestar y la mejora en la calidad de la vida. El nivel de felicidad, más allá de la satisfacción de las necesidades fundamentales y mediante la ampliación del tiempo destinado a vivir en plenitud y a la provisión de bienes relacionales (amistad, amor, solidaridad, cohesión social), es un componente fundamental de la realización humana (Ramírez, R., 2012).
8. *Equidad social* La satisfacción creciente de las necesidades humanas debe alcanzarse reduciendo sustancialmente los actuales niveles de inequidad socioeconómica, étnica, de género, regional y etaria.
9. *Participación social.* El cambio social debe llevarse simultáneamente con una creciente participación ciudadana en las decisiones relevantes para la colectividad y la profundización de la democracia.
10. *Diversidad cultural.* La forma de satisfacción de las necesidades humanas debe realizarse manteniendo y fortaleciendo la diversidad, cultural y lingüística en el país.
11. *Sustentabilidad.* La actividad económica debe mantenerse dentro de los límites de la capacidad de soporte de los ecosistemas y, en particular, deben preservarse elementos básicos de la dotación de recursos naturales del país, como la biodiversidad, la fertilidad del suelo, la disponibilidad de agua y la captura de carbono.

Las herramientas de análisis económico presentan varias limitaciones dentro de su construcción e implementación, ya que son abstracciones de la realidad y, en muchas ocasiones, no logran capturar comportamientos sociales ni consideran, por ejemplo, variables de sostenibilidad ambiental.

El desafío para el nuevo periodo de gobierno es desarrollar una nueva métrica que conjugue estas dimensiones y permita evaluar los resultados de la acción pública encaminada a la construcción del Socialismo del Buen Vivir. Ello implica ajustar los sistemas de información estadística y los registros administrativos, así como los instrumentos de recolección de información. Este Plan establece lineamientos de política pública para lograrlo³.

- 3 El presente Plan establece políticas públicas para la generación de una nueva métrica, durante el período 2013-2017, en los objetivos 1, 2 y 7.

3* La planificación nacional

3.1. Disposiciones constitucionales

La Constitución de 2008 forma parte del nuevo constitucionalismo latinoamericano que se inicia con las Constituciones de Colombia, Venezuela y Bolivia, y que surge como respuesta a la necesidad de *garantizar los derechos de las personas* frente a poderes públicos o privados que en la época contemporánea se han vuelto homogeneizadores y que responden a una lógica liberal-burguesa de poder. De este modo, el nuevo constitucionalismo latinoamericano apunta a cimentar las bases de lo que Ferrajoli denomina democracia sustancial, basada en la garantía de los derechos fundamentales, en contraposición a la noción de democracia formal que centra su preocupación en la protección de derechos de carácter patrimonial (Ferrajoli, 2001: 35).

En ese contexto, la Constitución de Montecristi, a través del establecimiento de nuevos principios, la garantía de nuevos derechos para la ciudadanía, la configuración de una nueva estructura estatal y el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo, constituye una alternativa a esa visión individualista, excluyente, que nos arrebató las nociones de interés público y de acción colectiva.

Dentro de los aspectos esenciales que configuran este nuevo pacto social ecuatoriano, se pueden identificar cinco ejes fundamentales: a) la instauración de un Estado constitucional de derechos y justicia; b) una profunda transformación institucional; c) la configuración de un sistema económico social y solidario; d) la estructuración de una organización territorial que procura eliminar las asimetrías locales; y e) la recuperación de la noción de soberanía popular, económica, territorial, alimentaria, energética, y en las relaciones internacionales.

Estado constitucional de derechos y justicia

El artículo 1 de la Constitución de la República, al configurar al Ecuador como un Estado de derechos, pretende *colocar al ser humano en el centro* de todo el accionar del Estado. En ese sentido, la garantía de los derechos adquiere una importancia fundamental, pues se convierte en el deber primordial del quehacer estatal. De ahí que se establezca en el artículo 11, numeral 9, que: "el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución".

Así, y sin perjuicio del principio de igualdad jerárquica de los derechos, el nuevo orden constitucional da un mayor desarrollo a los derechos sociales y los relaciona a la noción andino-amazónica de Sumak Kawsay o Buen Vivir (Grijalva, 2011). Como consecuencia, una de las responsabilidades de las personas consiste en la obligación de *promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular*, lo que da cuenta de la primacía de lo colectivo sobre lo individual (Constitución de la República del Ecuador, 2008: art. 83).

Lo anterior, a modo de ejemplo, se evidencia en el tratamiento de la comunicación, que "en esta Constitución deja de ser vista como una cuestión instrumental y regida por las reglas del mercado [...] [Se] reconoce el derecho a

la comunicación como parte de los derechos del Buen Vivir, es decir, como algo necesario para tener una vida digna entendida de forma integral" (Acosta, 2010: 161).

Otra de las rupturas paradigmáticas que marca la definición del Estado como un Estado de derechos, es el desarrollo de las garantías jurisdiccionales, lo que implica que su ejercicio debe garantizarse a cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad y otorga la competencia a cualquier juez ordinario para el conocimiento de dichas acciones. En ese contexto, el rol de los jueces dentro de la nueva definición constitucional adquiere una gran importancia, pues "asumen un papel activo y esencial en el proceso de creación del derecho vigente y se convierten en realizadores materiales de los valores y principios constitucionales" (Montaña, 2011: 83).

En definitiva, esta noción de Estado de derechos coloca en el eje de su justificación a los derechos y garantías de las personas lo que constituye, por una parte, un límite tanto para el poder público legalmente constituido, como para los poderes fácticos y, por otra parte, una garantía política y jurídica a los derechos individuales, sociales y culturales.

Transformación institucional

La consagración del Ecuador como un Estado de derechos trae aparejada la necesidad de constitucionalizar garantías que permitan el ejercicio de los derechos. Es así que la política pública ocupa un lugar fundamental en el efectivo cumplimiento de los derechos constitucionales. El Estado recupera sus facultades de planificación, rectoría, regulación y control; proscribire la corporativización en los órganos de regulación y control; crea el sistema de planificación y otorga un carácter vinculante al Plan Nacional de Desarrollo, todo ello para alcanzar el Buen Vivir.

De igual manera, los' órganos estatales dotados de potestades legislativas y normativas deben subordinar su ejercicio y asegurar su conformidad con los derechos humanos establecidos en la Constitución y los tratados internacionales (Silva, 2008).

Sistema económico y régimen de acumulación social y solidario

A partir de la construcción de este nuevo Estado de derechos, la Constitución establece un sistema económico caracterizado por considerar al ser humano como sujeto y fin, que propende a las relaciones armónicas entre sociedad, Estado, mercado y naturaleza. El mercado pierde el protagonismo del sistema económico. Todo ello exige incorporar en el análisis otras lógicas de solidaridad, cooperativismo y relaciones complementarias entre los seres humanos y entre estos y la naturaleza, en su calidad de sujeto de derechos.

La Constitución del 2008 reafirma la preponderancia del ser humano sobre el capital a través del establecimiento de un sistema económico social y solidario. Se trata de un modelo que busca la satisfacción de las necesidades humanas a partir del conocimiento, la ciencia y la tecnología, en el

marco del respeto a la naturaleza, y se contraponen a los principios del capitalismo. "El sistema plantea la-integración de todas las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y propende a incentivar la producción, la productividad y la competitividad, asegurar la soberanía alimentaria y energética, incorporar valor agregado con máxima eficiencia e impulsar el pleno empleo y el respeto a los derechos laborales, el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes, la distribución equitativa y solidaria de los beneficios de la producción y el consumo social y ambientalmente responsable" (Castro, 2008: 118).

Equidad territorial

La garantía de derechos exige la prestación de servicios públicos de calidad, pero también demanda la necesidad de generar políticas públicas que aseguren condiciones de equidad territorial. Por ello, la Constitución creó un Sistema Nacional de Competencias que tiene como fin organizar el ejercicio de la titularidad de las competencias por parte de los diferentes niveles de gobierno.

La nueva Constitución reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de *solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana*. El establecimiento de este modelo pretende favorecer una gestión pública eficiente y participativa que aporte a un nuevo equilibrio territorial desde la potenciación de las capacidades de los territorios, con criterios de complementariedad y reciprocidad. En ese sentido, "el mandato para todos los niveles de gobierno, desde el nacional a los locales, es el de readecuar su institucionalidad" para lograr este objetivo (Arias, 2008: 240).

La construcción de distintas polaridades territoriales es una forma adecuada de disputar sentido a las profundas asimetrías, regionales, urbano-rurales, y a la perspectiva unidireccional de una globalización del capital que concentra poder (Falconí, 2012a).

Soberanías en plural

La Constitución de Montecristi incorpora una noción plural de soberanías: desarrolla la soberanía popular (arts. 1 y 96), la soberanía nacional (arts. 3, 158, 276, 290 y 423), la soberanía alimentaria (arts. 13, 15, 281, 284, 304, 318, 334, 410 y 423), la soberanía económica (capítulo IV), la soberanía energética (arts. 15, 284, 304 y 334) y la soberanía en las relaciones internacionales (art. 416).

El Estado ecuatoriano ha pasado de ser un sujeto pasivo, ejecutor de decisiones de sujetos externos, a ser un Estado impulsor de posiciones regionales que se fundamentan en la independencia y la igualdad jurídica de los Estados, y en el rechazo a la injerencia e intervención de unos Estados en los asuntos internos de otros.



La nueva Constitución establece que las relaciones internacionales del país responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que se rendirán cuentas por su ejercicio. Asimismo, condena toda forma de imperialismo, colonialismo y neocolonialismo, reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión, y demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados al interior de estos; promueve la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales, así como el fortalecimiento de las relaciones horizontales para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural.

3.2. Planificación descentralizada y prticipativa

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Prticipativa (SNDPP) constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos, que permiten la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno (COPFP, art. 18, 2010).

Además del gobierno central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el SNDPP está formado por el Consejo Nacional de Planificación, la Secretaría Técnica del Sistema, los Consejos de Participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los Consejos Sectoriales de la Política Pública de la Función Ejecutiva, los Consejos Nacionales de Igualdad y las demás instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley (COPFP, art. 21, 2010)

El Consejo Nacional de Planificación, organismo superior del SNDPP, contará por primera vez en 2013 con los representantes ciudadanos elegidos en la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49, numeral 6, de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Además de estos representantes, el Consejo estará conformado por el Presidente de la República, cuatro representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, siete delegados de la Función Ejecutiva, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, y el Presidente del Consejo de Educación Superior. El Consejo Nacional de Planificación es el encargado de conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo -Plan Nacional para el Buen Vivir-, la propuesta del Presidente de la República (COPFP, arts. 22-24, 2010).

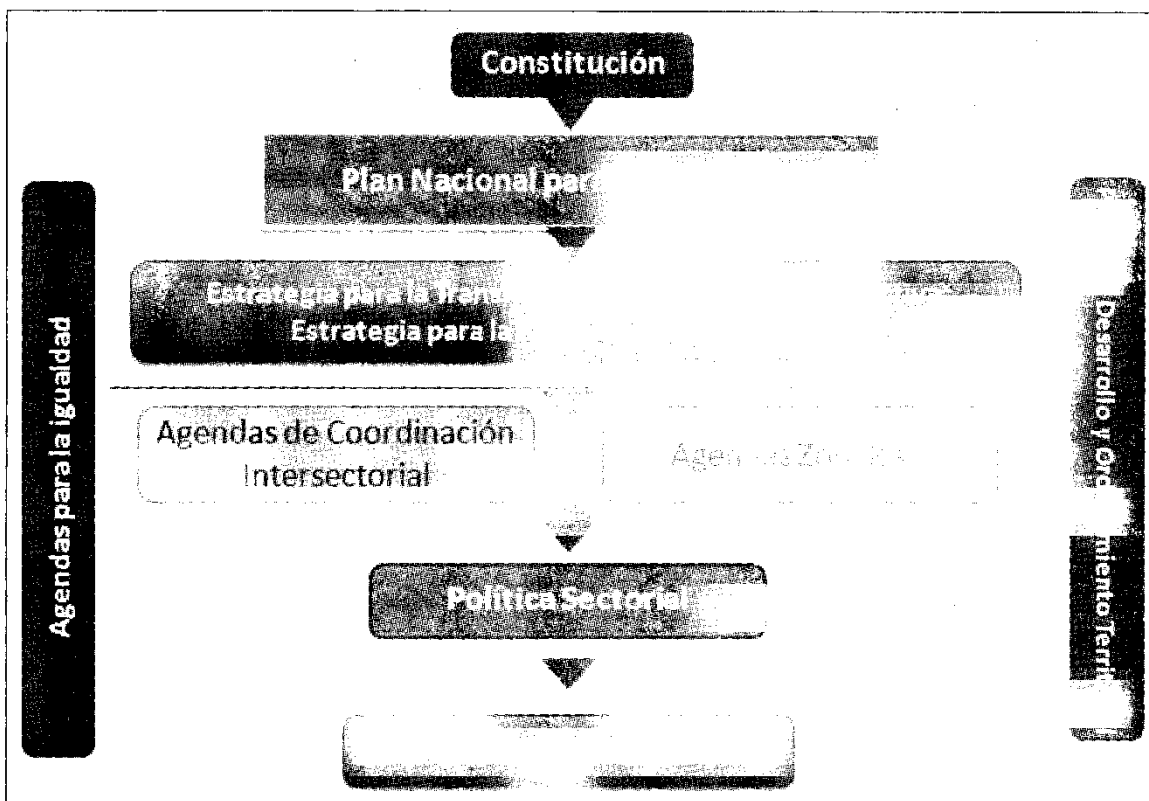
Además del Plan Nacional para el Buen Vivir, el SNDPP prevé instrumentos de planificación subsidiarios que permitan la implementación del Plan, a través de políticas públicas sectoriales en el territorio. Estos instrumentos obedecen a una articulación entendida como la obligatoria vinculación y complementariedad que deben guardar entre sí las instancias y los instrumentos de planificación, para garantizar la coherencia de las decisiones adoptadas. En este sentido, se reconocen tres tipos de articulación:

- a. *Sustantiva*: El contenido de los mecanismos e instrumentos de planificación y finanzas deben orientar a las instituciones públicas en el cumplimiento obligatorio de las garantías y los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en el marco de sus competencias específicas.
- b. *Vertical*: Es la sujeción a la jerarquía de las instancias y los instrumentos de planificación por parte de los diferentes niveles de gobierno.
- c. *Horizontal*: Es la sujeción a los procesos y las directrices metodológicas por parte de las entidades públicas de un mismo nivel de gobierno.

Con la finalidad de garantizar la referida articulación y coherencia se han reconocido, además de la instancia nacional de planificación, cuyo instrumento es el Plan Nacional del Buen Vivir, tres instancias adicionales:

- d) *Instancia de coordinación territorial*: Corresponde al proceso que permite la particularización de lo definido en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Territorial Nacional para cada una de las zonas de planificación, así como también la coordinación y articulación de la planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en coherencia con los objetivos y políticas nacionales. El instrumento de coordinación de la planificación de esta instancia es la Agenda Zonal, y los actores vinculados a la misma son los participantes del gabinete zonal. Además, en esta instancia se formulan e implementan los planes binacionales o estrategias de frontera y se gestionan los planes especiales vinculados a los proyectos estratégicos nacionales.
- e) *Instancia de coordinación intersectorial*: Corresponde al proceso que vincula de forma horizontal a un conjunto específico de entidades públicas y que permite articular la planificación nacional con la institucional mediante la definición de objetivos y lncamientos de coordinación intersectorial. En este nivel se formulan las políticas intersectoriales y sectoriales que hacen parte del instrumento correspondiente, denominado Agenda de Coordinación Intersectorial; el actor vinculado es el consejo sectorial, liderado por el ministerio coordinador respectivo. En esta instancia se formulan los planes temáticos intersectoriales como parte de la Agenda de Coordinación Intersectorial.
- f) *Instancia institucional*: Corresponde a la planificación estratégica y operativa de las instituciones públicas. Define los procesos programáticos de implementación de las políticas públicas mediante procesos permanentes, programas y proyectos de inversión. El instrumento es la Planificación Institucional de la Política, que incluye la planificación plurianual y anual y que es responsabilidad de cada una de las instituciones públicas.

Gráfico 3.1. Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa



Fuente y elaboración: Senplades.

Estas instancias tienen, en la medida de su alcance, responsabilidad sobre todo el ciclo de la política pública nacional, intersectorial, sectorial y local; es decir, sobre la coordinación para su formulación, óptima implementación, evaluación y seguimiento.

Adicionalmente, el SNDPP se nutre de las Agendas Nacionales para la Igualdad, formuladas por los Consejos de la Igualdad, y de la participación ciudadana materializada en los diferentes espacios institucionalizados para la misma, y cuyo principal organismo es la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural.

El SNDPP cumple de este modo con su función, determinada por el art. 279 de la Constitución del Ecuador: *organizar la planificación para el desarrollo del país.*

3.3. Bases metodológicas

Para la formulación de las políticas nacionales y sus lineamientos estratégicos, se ha establecido una definición operativa tanto de las políticas nacionales como de las políticas públicas. Por su prioridad y alcance, las políticas nacionales son del más alto rango, de obligatorio cumplimiento, y dan insumos a las políticas públicas generadas por las entidades rectoras cuya finalidad es la de *profundizar la garantía de los derechos plasmados en la Constitución.*

Para cumplir con este propósito, los lineamientos estratégicos de la política pública, es decir, los "cornos" de la misma, se formularon considerando al menos uno de estos criterios: *sectorialidad* (que orienta la implementación de la política nacional a través de las entidades rectoras de la política pública), *territorialidad* (que plantea lineamientos territoriales para la implementación de la política nacional), o *funcionalidad* (que denota criterios operativos para la implementación de la política pública), de acuerdo con la tipología establecida por Knoepfel, Larrue y Varone (2006).

De manera paralela a la formulación de las políticas nacionales, se elaboraron dos instrumentos que forman parte integral y que proveen criterios claros para la implementación de estas políticas en el territorio: la Estrategia Territorial Nacional y las agendas zonales.

La Estrategia Territorial Nacional es un instrumento de ordenamiento territorial con carácter nacional, que contiene lineamientos para el corto, mediano y largo plazo. Establece criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial, las actividades económicas, los grandes equipamientos, la protección y la conservación del patrimonio natural y cultural. De este modo, el Plan considera de forma sistémica e integral al territorio.

Las agendas zonales son instrumentos para la coordinación de la acción pública en el territorio. Presentan una aproximación a cada uno de los territorios de la Estrategia Territorial Nacional y, a la vez, proveen lineamientos para la territorialización de la acción pública en función de las prioridades nacionales definidas por este Plan.

El cumplimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir en sus diferentes componentes necesita de un seguimiento y evaluación constante. Para esto, el Plan se apoya de los insumos estadísticos y de información que provienen del Sistema Estadístico y Geográfico Nacional y del Sistema Nacional de Información. Dentro de este marco, un instrumento fundamental es el Programa Nacional de Estadística, coordinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, que tiene como objeto asegurar la existencia de las operaciones estadísticas necesarias para el continuo monitoreo y evaluación de sus políticas, lineamientos y metas.

La planificación nacional es un desafío mayor para el Estado dado que es *nuestra hoja de ruta* para los siguientes cuatro años. El Plan Nacional para el Buen Vivir es un documento de referencia que supera las fronteras del país, en tanto busca la garantía de los derechos de todos los seres humanos y de la naturaleza.

3.4. Ciudadanía activa

La participación en el marco de la planificación

Cuando se habla de revolución, se habla de un proceso que tiene que nacer desde las entrañas de la sociedad, pero ir creciendo y acumulándose hasta convertirse en un elemento indetenible para nuestras sociedades. La Revolución Ciudadana es parte de un proceso continental -no solo nacional- que busca cambios fundamentales de estructura. Por eso se convierten en cambios sociales, independientemente del signo ideológico con el que cada uno legítimamente comulgue. Sin embargo, no podemos abstraernos de realidades concretas que hemos heredado en América Latina, como la pobreza y la desigualdad, en la que han primado la justicia para los que tienen más sobre la de la mayoría que integra el continente.

Recuperar el Estado y su rol planificador, rector, gestor, distribuidor y redistribuidor fue también vital para garantizar y abrir espacio a la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades "en la formulación, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas públicas y servicios públicos" (art. 70). Así, la participación ciudadana cobró espacio y vigor en el andamiaje constitucional y normativo: la Constitución del 2008, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), el Código de la Democracia (2009), la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2010), el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD, 2010), y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010).

En este marco se establece el carácter participativo de la planificación como condición para el logro del Buen Vivir (arts. 275, 276, 278 y 279) se señala que: *corresponde a todas las personas, colectividades y diversas formas organizativas participar en las fases y los espacios de la*

gestión pública, así como en la planificación del desarrollo nacional y local y en la ejecución y el control del cumplimiento de planes de desarrollo, que fomenten la participación y el control social, con el reconocimiento de las diversas identidades y la promoción de su representación equitativa en todas las fases de la gestión del poder público. Para ello se establece el SNDPP. Con ello, la participación ciudadana tiene un efecto expansivo en todos los niveles del Estado. En el ámbito local, la participación ciudadana adquiere la forma de consejos ciudadanos de planificación - en municipios y prefecturas- y de asambleas locales, para realizar ejercicios de diagnóstico y programación participativa. En lo regional, se crearon espacios participativos con los actores territoriales para el diseño de las agendas zonales, y se constituyeron los consejos ciudadanos sectoriales zonales en entidades como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades); en otros territorios se implementaron veedurías y observatorios a las políticas públicas. En lo nacional, la participación ciudadana tiene presencia en las diferentes carteras de Estado a través de los consejos ciudadanos sectoriales. Asimismo, se realizó la primera Asamblea Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, que aportó en la construcción de este Plan. Por otro lado, se desarrollaron procesos participativos para la elaboración de las agendas de igualdad, y se está trabajando para la creación de los consejos nacionales para la igualdad.

Lo descrito hasta el momento permite afirmar que, en estos años de Revolución Ciudadana, el balance de la participación en los procesos de planificación y en la construcción de política pública ha sido positivo. Estos resultados reafirman el compromiso de profundizar la participación ciudadana y superar las limitaciones del pasado, arraigadas en una cultura ciudadana contemplativa, pasiva y delegativa al momento de asumir responsabilidades para transformar y provocar los cambios profundos que la patria necesita, para modificar nuestra inserción en el mundo y para cambiar la arquitectura financiera internacional y su institucionalidad, que protege al capital, en detrimento del ser humano.

La participación ciudadana para el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

Este Plan tiene un elemento enormemente participativo. Primero, se ha nutrido de un programa de gobierno que se construyó colectivamente. En él, cerca de cinco mil personas aportaron ideas que fueron plasmadas en el documento. En un segundo momento, para la construcción del nuevo Plan Nacional para el Buen Vivir, casi ocho mil doscientas personas participaron en más de cien eventos públicos y espacios virtuales.

- *Diálogos del Buen Vivir* (cinco mil ciento sesenta participantes). El objetivo de estos diálogos fue identificar, a modo de diagnóstico, los principales nudos críticos detectados por los participantes, así como recibir también aportes ciudadanos para la formulación de propuestas. Posteriormente, en talleres zonales se analizó la alineación de las propuestas de los procesos de diálogo con los objetivos, las políticas, las metas y los indicadores del Plan.

- *Talleres, mesas temáticas y grupos focales* (mil sesenta y un participantes). En ellos se discutieron con montubios, jóvenes, afroecuatorianos, indígenas y grupos prioritarios, los temas de igualdad, capacidades y potencialidades, derechos de la naturaleza, trabajo y sistema económico, con el fin de identificar nudos críticos, su pertinencia y propuestas para los objetivos y las políticas nacionales.
- *Veedurías y observatorios* (seiscientos cinco participantes). Estos impulsaron recomendaciones sobre la base de la experiencia del anterior Plan para la implementación de la política pública.
- *Talleres participativos de prospectiva a nivel zonal* (doscientos cuarenta participantes). Identificaron problemas clave para la visión nacional y zonal de largo plazo.
- *Reuniones con delegados de organizaciones sociales nacionales, consejos sectoriales y asambleas locales* (doscientos setenta y seis participantes). En ellas se identificaron nudos críticos y propuestas para las políticas nacionales y en preparación para la primera Asamblea Plurinacional de Planificación Participativa, que aprobó el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, luego del Consejo Nacional de Planificación.
- *Seminario internacional* (setecientos ochenta participantes). Se llevaron a cabo seis paneles de conferencias con expertos internacionales, en los que participaron, con sus inquietudes sobre el Plan, miembros de la Academia y la ciudadanía en general.
- *Maratones radiales y espacios virtuales* (cien participantes). Se realizaron programas radiales abiertos y aportes a través de la página web, donde se recogieron inquietudes de la ciudadanía para la construcción del Plan.

Desafíos en materia de participación ciudadana

Son enormes los avances en materia de participación ciudadana. Sin embargo, el reto está en cambiar la actitud, todavía pasiva y contemplativa que subsiste en la ciudadanía. Se trata de dejar atrás una cultura ciudadana tutelada por el Estado.

Cambiar la cultura ciudadana supone dar contenido y sentido a la participación ciudadana, a fin de que se apropie de los desafíos que implica la implementación de la reforma del Estado, para construir uno que responda a las dinámicas y particularidades propias de cada localidad. Se debe contar con una participación ciudadana que asuma el reto de poner en marcha el cambio de la matriz productiva en cada uno de los territorios; dicho de otra manera, se requiere una ciudadanía que anhele y se apasione con la idea de colocar en el mundo no solo materias primas, sino también conocimiento, servicios y bienes hechos en el Ecuador. Se necesita de una ciudadanía que no descanse hasta lograr el cierre de las brechas que diferencian y separan a los ecuatorianos y ecuatorianas.

En efecto, el cambio de un país supone no solamente la recuperación de las facultades del Estado -planificación, rectoría, distribución, redistribución-; supone también

generar las estructuras sociales sobre las que se levanta el accionar público. Desde esta óptica, la participación ciudadana tiene un rol sustantivo en la sostenibilidad de las líneas programáticas establecidas en el Programa de Gobierno y traducidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

Este salto cualitativo, de ciudadanía objeto de derechos a ciudadanía sujeto de derechos, es una ruptura con las lógicas de poder del mercado y de dominación-acumulación incrustadas en las estructuras sociales. Es una ciudadanía que modifica las asimetrías de poder con su participación activa, decidida y comprometida en la definición de lineamientos de política pública y en el acompañamiento a su implementación. Rompe con la ilusoria dicotomía entre los saberes populares y el conocimiento científico, construcciones creadas para el ejercicio de la dominación, la discriminación, la exclusión y la inacción políticas.

La construcción de una ciudadanía activa, comprometida y deliberante supone profundizar la reforma institucional del Estado para que la participación ciudadana incida en la gestión pública; requiere, además, generar las condiciones y capacidades para promover, sostener y asegurar procesos ciudadanos que promuevan el Buen Vivir, y para institucionalizar espacios de diálogo de saberes para la generación de acciones igualitarias, solidarias, libres, dignas, responsables, en armonía con los ecosistemas y respetuosas de las cosmovisiones que conforman nuestro Estado plurinacional.

La participación ciudadana en la toma de decisiones tiene que ser entendida como el resultado de un proceso de cambio en la correlación de fuerzas, como una redefinición en las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil -organizada o no, de hecho y de derecho-. Por lo tanto, es fruto de una construcción social colectiva. En este contexto político, la participación ciudadana no puede ser reducida a un mero instrumento de poder, ni a receptora de servicios públicos con calidad y calidez; la participación ciudadana tiene que ser el dinamizador de los procesos creativos, innovadores e identitarios que permitan seguir avanzando en la construcción del Socialismo del Buen Vivir. No obstante, arribar a este supone también activar redes de ciudadanos y ciudadanas en la Patria Grande y en el mundo.

Frases ciudadanas

Cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular

"Sin participación no hay Revolución", Jesús Monsettart, Coordinadora de Mujeres Negras y Diversas de la provincia de Esmeraldas.

"Debemos respetar y rescatar los saberes ancestrales de nuestros pueblos, para ello debemos conocer más cada territorio", Arturo Andrade, Fundación Unión Internacional.

"En los movimientos sociales es fundamental el fortalecimiento a las organizaciones y a la ciudadanía, para que se empoderen de la propuesta del Plan Nacional del Buen Vivir", Oscar Astudillo.

"El paradigma nacional del Buen Vivir se hará posible desde nuestros sueños individuales y colectivos puestos en la mesa del diálogo", José Villota, Coordinadora de Organizaciones Campesinas del Carchi.

"Existe desarticulación entre el Ejecutivo y los GAD, se debe generar políticas públicas para mejorar esta coordinación", Santiago Santillán.

Derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir

"Con la atención a los niños, el Buen Vivir será hoy y mañana", Yelgi Valencia Vargas.

"La distribución planificada de la riqueza es uno de los mejores modos de hacer justicia", Rafael Jácome, Asociación de Productores Agropecuarios Forestales (APROAGROF), Sucumbíos.

"Los territorios no son fronteras, son parte de nuestra identidad y hermandad con todos", Jairo Cantincús, representante de la Gran Familia Awá, Ecuador-Colombia.

"Nos estamos constituyendo como autónomos para gestionar nuestro futuro". "Todos se olvidan que las nacionalidades formamos parte de los pulmones del mundo", Alexandra Proaño, nacionalidad Andwa-Hape.

"La universidad es un actor no solo de formación, es un actor de revolución para el cambio", Hugo Avalos, Escuela Politécnica de Chimborazo, Riobamba.

"La universidad debe tener un sistema de evaluación transparente, para que sea un aporte real para el desarrollo de la matriz productiva", Erick Álvarez, Universidad Nacional de Chimborazo.

"Debemos formar mejor a nuestros jóvenes, para ello debemos cambiar las mallas curriculares de las universidades de todo el país", Román Carabajo.

"Reconocer a través de la homologación de títulos y certificados de los migrantes que vienen con experiencia", Patricia Cuero, Organización Guadua y Pambil.

Transformación económica-productiva a partir del cambio de la matriz productiva

"Facilidad de acceso al trabajo sin experiencia laboral", Rolando Ayoví, KWUANZA.

"El trabajo en el hogar debe reconocerse como trabajo productivo", Yajaira Quiñonez, Organización ONATAS, Zamora.

"Se debe planificar proyectos emblemáticos con incidencia regional y nacional, generando energías limpias y amigables con la naturaleza", José Paqui, Zamora Chinchipe.

"El Estado debe reconocer la importancia de las provincias que están en las cabeceras de las cuencas", Ximena Reyes, Cotopaxi.

"Para alcanzar el Buen Vivir y lograr el cambio productivo en el país, necesitamos entender la soberanía alimentaria, pero desde nuestras propias comunidades, considerando la agrocalidad, y no solo desde la perspectiva de los grandes productores", Rommel Jumbo, Asamblea Cantonal de Puerto Quito.

"Las nuevas tecnologías deben ser creadas con respeto al medio ambiente", Kawetite Yeti, nacionalidad Waorani.

4. Con Ecuador por el mundo

4.1. La crisis internacional

4.1.1. Caracterización

Así como la medicina moderna considera que el diagnóstico y el tratamiento no pueden establecerse sin tomar en cuenta el entorno social del paciente, el Plan Nacional para el Buen Vivir no estaría en capacidad de formular el diagnóstico ni las políticas de sus objetivos, si se abstraiera del contexto económico internacional. La actual crisis mundial ha causado una recesión que amenaza con convertirse en crónica. Estados Unidos y la Unión Europea no logran recuperar la prosperidad previa, mientras Latinoamérica -y con ella, Ecuador- hace esfuerzos para crecer, producir y mantener los empleos.

En este apartado vamos a explicar la crisis internacional de forma concreta y sucinta. Luego analizaremos sus mecanismos de transmisión y, finalmente, abordaremos las implicaciones y respuestas que el Ecuador y América Latina han planteado frente a ella a través del nuevo regionalismo latinoamericano.

Desde una perspectiva histórica, podemos utilizar el criterio del economista estadounidense Charles Kindleberger (2000), quien participó en el diseño del Plan Marshall para reconstruir Europa luego de la Segunda Guerra Mundial. Este autor explica que las crisis financieras del capitalismo se han producido con intervalos de diez años en el último siglo y que han disminuido solamente en períodos políticos de alta regulación a los sistemas financieros, como aquel de la posguerra (1945-1971).

La crisis actual detonó en 2008 en Estados Unidos, desde el sector financiero, para luego trasladarse al sector real de la economía y afectar la producción y el empleo de ese país. Después, alteró gravemente las dinámicas de las economías mundiales, por lo cual hoy gran parte de Europa está sufriendo sus consecuencias.

Steve Keen, economista australiano, indica que el principal detonante de la crisis estadounidense fue el elevado nivel de deuda privada, alcanzado por ese país para 2008. Este autor señala que, como porcentaje del PIB, un nivel de deuda privada tan alto solo se había observado en el período de la Gran Depresión de 1929 (Keen, 2012).

Según el análisis de Hyman Minsky, uno de los economistas contemporáneos más importantes, la crisis actual es resultado del sistema de creación endógena de dinero que está vigente en el mundo (Keen, 2012). Este permite a los bancos privados expandir la oferta monetaria de los países para incrementar su propia rentabilidad

financiera, mediante políticas agresivas de endeudamiento privado que afectan los precios de la economía real y que generan burbujas financieras, con resultados nefastos en la producción y el empleo, cuando estallan.

Por su parte Joseph Stiglitz, premio nobel de economía por sus investigaciones sobre la asimetría de información en los mercados, indica que la ciencia económica es una de las principales responsables de la crisis actual (Stiglitz, 2010). El dogma de pensamiento económico que se impuso desde los años noventa se convirtió en una venda para tapan los ojos ante la inminencia de un colapso económico. La ciencia económica proporcionó a los grupos de poder argumentos sobre la capacidad y eficiencia de la autorregulación de los mercados. Se decía que el mejor Estado era el Estado pequeño, y que lo único que lograba la regulación era obstaculizar la innovación.

La mayor falacia de la economía neoclásica es afirmar que los mercados se regulan a sí mismos, que se comportan de forma racional y que los agentes económicos toman sus decisiones en función de la información perfecta, que existe y está disponible para todos (Stiglitz, 2010).

William Black y varios contemporáneos de la Escuela de la Teoría Monetaria Moderna han explicado esta crisis con una frase clara y contundente: "La mejor forma de robar un banco es poseer uno". Blake manifiesta que la falta de regularización y supervisión del sistema financiero ha generado verdaderos emporios bancarios que, al ser demasiado grandes para quebrar, alcanzan una situación de tanto poder que les permite hacer operaciones financieras de un riesgo cada vez mayor, porque saben que el Estado y los habitantes de un país serán, en última instancia, quienes tendrán que pagar por su quiebra para evitar que el sistema económico colapse. Esto se llama *privatizar las ganancias, pero socializar las pérdidas* (Black, 2005)⁴.

Esto ocurrió en Estados Unidos donde un crecimiento desmedido del sector financiero ocasionó el incremento insostenible del nivel de deuda privada en la economía, lo cual, a su vez, elevó desmedidamente los precios de los bienes y servicios de sectores de la economía real, como las viviendas. Esto se convirtió en una crisis mundial, debido a la estrecha relación entre los sistemas financieros de los países capitalistas centrales.

¿Por qué la crisis financiera y económica de Estados Unidos se convirtió en un problema mundial?

- Porque el dólar estadounidense es el principal activo de reserva del mundo.
- Porque las grandes corporaciones bancarias estadounidenses, europeas y asiáticas están estrechamente ligadas entre sí.

⁴ El libro de Blake analiza los mecanismos que las grandes corporaciones financieras han utilizado en Estados Unidos para obtener ganancias millonadas que, en contubernio con los políticos, provocaron a la larga el desequilibrio de las finanzas de ese país.

- Porque los niveles de la deuda estadounidense y las operaciones financieras de alto grado de complejidad, que se hacen con estos activos, se transmiten e impactan directamente -y en tiempo real- a los mercados financieros mundiales.
- Porque a los gobiernos liberales de esos países no les interesa regular los mercados financieros internacionales.

El resultado de esta crisis tiene graves consecuencias para el mundo. Estados Unidos crecerá apenas un 1,4% para 2013, y un 2,2% para 2014. El desempleo en este país alcanza el 7,7%. Europa, por su parte, verá un decrecimiento de su economía del 0,6% para 2012, del 0,3% para 2013, y un crecimiento mínimo del 1,4% para 2014. Japón decreció un 0,6% en 2011 y crecerá apenas un 1,2% en 2013 y un 0,7% en 2014 (FMI, 2013; y Eurostat, 2013).

Además, los organismos internacionales de crédito y el diseño institucional internacional han agudizado los efectos de la crisis. Existe una gobernanza financiera internacional interesada en mantener a flote políticas económicas ortodoxas que, resumidas en privatizaciones, ajustes estructurales y recortes al gasto social y al bienestar de las personas, buscan garantizar la "confianza de los mercados" y el pago de las deudas de los Estados al sector bancario.

Estas políticas ya demostraron, tanto en América Latina como en Asia, en los años ochenta y noventa, sus consecuencias terribles para la mayoría de la población. Sin embargo, hoy siguen siendo promovidas y aplicadas.

4.1.2. El caso europeo

De 2010 a diciembre de 2012, la zona Euro y los veintisiete países de la Unión Europea presentaron un decrecimiento en sus economías. En ese periodo, el desempleo adquirió cifras alarmantes. En Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España, el número de desempleados creció en un promedio de 10%). El desempleo juvenil es todavía peor: tuvo un crecimiento del 17%. Esto significa que el 55% de los jóvenes españoles, el 60% de los griegos y el 38% de los portugueses e italianos están desempleados. Además, el 12% del desempleo corresponde a mujeres: 31% en Grecia y 26% en España. Casi cuatro millones de personas han perdido sus puestos de trabajo en este periodo, y más de seis millones de jóvenes no pueden conseguir un trabajo en su propio país (Eurostat, 2013).

Mientras la crisis golpea a estos países, se continúa haciendo lo que las fórmulas ortodoxas sugieren, es decir, lo que no deberían hacer: contraer, como remedio, su gasto fiscal. En el periodo 2009-2012, tales países contrajeron su gasto fiscal en un 5,2% (Eurostat, 2013), lo cual ha afectado gravemente las coberturas de salud y educación. Por ejemplo, en los hospitales públicos de España, el agua para los enfermos debe ser pagada por sus propios familiares.

Estos datos, que parecerían indicar una escasez muy importante de recursos, pierden sentido cuando son comparados con las medidas tomadas para salvar a dueños y directivos de los bancos europeos. Hasta la fecha se han desembolsado quinientos noventa y tres mil millones de euros en operaciones de "rescate" al sector financiero

(EFSF, 2013). En Portugal, Grecia, Chipre e Irlanda, los montos de este "salvataje" son mayores que el total de sueldos y salarios que perciben todos los trabajadores de esos países.

Existe una tendencia clara y generalizada a privilegiar los intereses de la gran banca financiera. Al penalizar los depósitos bancarios, en lugar de penalizar a los dueños y directivos de los bancos, se optó por favorecer el imperio de los mercados financieros sobre la economía productiva real.

Ante esta realidad, es importante contrastar lo que se ha hecho en varios países latinoamericanos y en el Ecuador frente a esta crisis.

4.1.3. Implicaciones para el país y el continente

Los gobiernos progresistas de la región ofrecen la solución justa a la crisis, completamente distinta a la que se ha tomado en Europa: *quien causó la crisis, debe pagarla*.

En el caso ecuatoriano, la crisis ha afectado por partida doble. Por una parte, se redujeron las remesas de los migrantes ecuatorianos en Europa. Por otra parte -y esto es lo más grave-, decenas de miles de compatriotas que migraron a Europa para prestar su fuerza laboral están ahora perdiendo los ahorros de sus años de trabajo, al ser desalojados de sus viviendas. Los bancos no solo les han quitado sus apartamentos o casas; además, los obligan a seguir pagando una deuda por un bien que ya no poseen. Esta realidad se puede resumir en una frase: "Bancos con casas y casas sin gente" (Art Reserve Bank, 2012). Actualmente diez mil ecuatorianos migrantes en España enfrentan procesos de desalojo.

Una crisis de estas magnitudes tiene efectos negativos a nivel comercial y a nivel financiero para Latinoamérica. Por un lado, reduce las importaciones de los países en crisis desde la región y aumenta el proteccionismo de estas economías frente al mundo. Para el caso europeo, esto se expresa mediante un incremento cada vez más importante de los obstáculos técnicos al comercio, reflejados en el aumento sustancial de las quejas de los países del hemisferio sur ante la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2012).

Desde el punto de vista financiero, los países capitalistas centrales en crisis deben mantener el poder exportador de sus principales firmas y, para esto, no han dudado en sacrificar la producción y el empleo en los países de la llamada "periferia europea" (Portugal, Irlanda, Grecia, España y Chipre). Sin embargo, esto no es suficiente. La crisis implica que el euro se enfrente a una amenaza inminente de perder su lugar como segunda reserva de valor en el mundo. En este contexto, la Unión Europea debe garantizar mercados de comercio que permitan mantener el poder geoestratégico y geomonetario del euro, sobre las iniciativas de otros continentes de conservar unidades de cuenta regionales. En esta batalla se encuentran desde 1999 y los éxitos que han logrado frente al dólar en estos años están en riesgo.

En este contexto, la búsqueda de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Europa (Cárter y Grim, 2013) debe verse como la estrategia final de estas

hegemonías para consolidar un orden económico mundial que se contraponga a la visión de un mundo multipolar anhelado por los países del Sur y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Por otro lado, permite la supremacía de una legislación internacional con privilegio absoluto del capital sobre las legislaciones soberanas de las naciones.

La crisis mundial llama a fortalecer el nuevo regionalismo latinoamericano y sus propuestas concretas: la creación del Banco del Sur y del Fondo del Sur, el fortalecimiento de la unidad regional de cuenta, la constitución de bienes públicos regionales y la gestión estratégica de nuestras reservas de recursos naturales, con el fin de no ser la próxima "periferia" que sufra las consecuencias de los movimientos especulativos y financieros de estas hegemonías corporativas que pueden destruir rápidamente el aparato productivo y social que tanto ha costado a la región y al país construir.

4.1.4. El nuevo regionalismo latinoamericano

La reconfiguración de la dimensión estatal-nacional de la política y de la acción pública no es la única apuesta de los gobiernos progresistas sudamericanos para elevar su autonomía con respecto a los mercados globales. A ello debe agregarse la configuración de un espacio político regional (Unasur, CelacCelac, ALBA) como dinámica fundamental en la tensión con la estructura global de poder. Los países que conforman esta nueva forma de regionalismo tienen aproximaciones similares en materia de seguridad ciudadana, ambiente (particularmente el calentamiento global), de defensa de los recursos naturales, y de preservación y potenciación de la soberanía de los Estados en sus procesos internos de toma de decisión. Mientras hay escenarios amplios en los que se comparten visiones con países de mercados abiertos, como CelacCelac o Unasur, hay otros en los que la afinidad de los proyectos políticos permite asociaciones más cercanas y visiones estratégicas mejor consolidadas, como en el caso de la ALBA.

La multiplicidad de opciones y de instituciones que caracteriza el contexto de la integración regional de América Latina no ha generado problemas para el procesamiento de sus agendas. El Ecuador ha podido coexistir y potenciar su presencia internacional a través de los numerosos organismos de los que forma parte. Incluso en el caso de la Comunidad Andina, que es una de las instancias de integración más erosionadas, las relaciones comerciales bilaterales con los países vecinos encuentran un cauce.

El nuevo regionalismo buscado por el Ecuador expresa necesidades latinoamericanas, como la prioridad de diversificar las relaciones internacionales, neutralizar las pretensiones hegemónicas y afirmar la legítima capacidad de regulación de los Estados en sus territorios. Se trata de una coyuntura regional en la que, luego de dos décadas de resistencia social al avance neoliberal, se abre un contexto favorable de oportunidad para disputar la reorientación de la acción estatal, en procura de sostener proyectos específicos nacionales, defender los intereses de las mayorías, producir bienes colectivos y servicios públicos comunes, y confrontar las lógicas excluyentes e inequitativas sobre las que se funda el capitalismo.

En este sentido, hay cinco propuestas clave emitidas en materia económica y financiera. Las tres primeras se engloban en la constitución de la denominada Nueva Arquitectura Financiera Regional, que ha sido un aporte importante del Ecuador para la región.

En primer lugar, se debe mencionar la *creación del Banco del Sur*. Fundado en 2007 y constituido en 2009 por Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, significa la conformación de una entidad financiera multilateral, cuyo valor radica en el fortalecimiento de las finanzas y en nuestra integración en el continente sudamericano. Esto permitirá a los países miembros un mayor grado de independencia de las instituciones financieras internacionales.

La región tiene inversiones estatales en bancos de los países hegemónicos, mediante sus reservas internacionales, por más de USD 771 mil millones (en el año 2011). Esta es una de las paradojas más grandes de la dependencia pues, aun siendo países deficitarios en capital, estamos invirtiendo nuestros recursos en naciones con excedentes de capital. Esto obedece a la presencia de instituciones internacionales, con el FMI a la cabeza, que incitan a los bancos centrales a colocar los recursos solo en los países aprobados como "seguros" por las calificadoras de riesgo, y solo en las monedas aprobadas por el FMI como "divisas de reserva".

El segundo mecanismo es el *manejo conjunto de la liquidez*, para enfrentar el estrangulamiento de los organismos internacionales. Para esto se busca la conformación de un fondo común de reservas (Fondo del Sur), cuya agenda ahora se discute en el seno de la Unasur. Este mecanismo nos permitirá aliviar las situaciones de inestabilidad financiera y se convertirá en el pilar fundamental para nuestra integración monetaria.

El tercer mecanismo es el *Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos* (SUCRE), que es una unidad de cuenta regional. Opera mediante un sistema de compensación que nos permite comerciar entre nosotros sin la necesidad de recurrir a divisas extrarregionales. En este sistema, por ejemplo, ahora se intercambia más del 90% del comercio entre Ecuador y Venezuela (BCE, 2012a).

Cabe recordar la importancia de mantener las reservas, dentro de la misma región latinoamericana, pues es también un problema de seguridad nacional para nuestros países. Esto responde a que existen prácticas de incautación de activos soberanos -parte de países poderosos y de empresas transnacionales- y a la presencia de fondos "buitres" que aspiran cobrar deudas no pagadas mediante el acoso jurídico. Ecuador ya vivió una experiencia nefasta en los años ochenta, cuando el Citibank incautó los recursos depositados en ese banco, luego de que el Ecuador sufriera un desastre natural que impidió el servicio regular de la deuda. Argentina lo está viviendo ahora al enfrentarse a fondos "buitres" en Estados Unidos y alrededor del mundo.

Estos son los desafíos en materia de protección de activos que la región latinoamericana enfrentará en los próximos años. Por ello, debemos buscar cómo desvincular los arbitrajes internacionales de la política de endeudamiento financiero, pues los nuevos acreedores buscan reconocer los laudos arbitrales en instancias ilegítimas como el Centro

Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), del Banco Mundial, con las consecuencias nefastas que podrían sufrir las finanzas públicas y los planes de desarrollo de los países de la región.

La cuarta propuesta se refiere a la *constitución de bienes públicos regionales*. Existe la necesidad de unir Sudamérica entre sí, mediante la interconexión multimodal entre Pacífico y Atlántico. Esto implica constituir la infraestructura para la integración regional en los sectores estratégicos e integrar productivamente a la región a través de sus compras públicas, la constitución de empresas públicas "gran-nacionales" que reequilibren las fuerzas mundiales de negociación con las empresas multinacionales, y el fomento a la fragmentación de las cadenas productivas de estas empresas para generar interdependencia entre las industrias de los países sudamericanos.

Finalmente, la quinta propuesta se refiere a la *gestión estratégica de nuestros recursos naturales*. La disputa global por ellos marca la dinámica del capitalismo contemporáneo y de su lógica de acumulación. Nuestro continente es un espacio importante de esta disputa, por la dimensión de las reservas de recursos estratégicos que posee y por su condición histórica de región exportadora de materias primas.

Estados Unidos presenta un alto grado de vulnerabilidad y dependencia de importaciones respecto a un gran número de minerales que América Latina produce. Asimismo, China se muestra como un gran demandante de nuestras reservas naturales. En este contexto, la región tiene enormes condiciones de negociación y una gran oportunidad para lograr apropiarse de la gestión económica y científica de los recursos naturales que posee. Este proyecto sólo podrá avanzar si es asumido como una estrategia regional.

El desarrollo de oleoductos y gasoductos continentales, interconexión eléctrica, acueductos, soberanía en las telecomunicaciones, vías de comunicación y líneas férreas continentales nos permitirá una inserción estratégica internacional de mayor peso, basada en la cartelización de la gestión de nuestras materias primas y recursos naturales, para propender a su industrialización dentro de nuestros territorios y que no sean exportados como materiales sin valor agregado. Cooperar es mejor que competir.

En el actual escenario económico internacional, Latinoamérica está obligada a consolidar su integración en todos los frentes. El lema del escudo de la primera nación latinoamericana en independizarse del colonialismo europeo proclama: "La unión hace la fuerza"; la consigna de Haití sigue vigente ahora, más de doscientos años después. El sueño del Libertador Simón Bolívar de una patria grande se ha transformado hoy en un imperativo: "Nos unimos o nos hundimos".

4.2. El retorno del Estado

En el Ecuador, luego de un largo ciclo de turbulencia política -en el que ningún presidente electo entre 1996 y 2006 pudo terminar su periodo de gobierno- y de un tortuoso avance de la agenda neoliberal, hubo una nueva

correlación de fuerzas políticas que marcó un cambio en la agenda política y gubernamental. Dicho punto de inflexión estuvo directamente ligado con: a) el arribo al poder (2006) de una fuerza política -Movimiento Alianza PAÍS (AP)- que se presentó ante la opinión pública como de vocación transformacional⁵ y orientación antisistémica; b) la instalación de la Asamblea Constituyente (2007-2008); y c) la consolidación de una agenda política que tuvo como principal desafío poner fin al predominio neoliberal.

Aunque tales factores están relacionados entre sí, los avances de AP en la lucha política permiten la apertura progresiva de una nueva agenda pública que, a la vez, eleva las opciones de que el conflicto político se dirima a favor del cambio. Por un lado está la evolución de la lucha política -en particular, en su dimensión electoral- y, por otro, la configuración de la nueva agenda pública y los visos de salida del neoliberalismo. Entre una y otra dimensión analítica conviene situar un conjunto de iniciativas gubernamentales que, al fortalecer la matriz de poder estatal, contribuyen a la consolidación de la fuerza transformacional y a la institucionalización de su agenda de cambio en el tiempo.

4.3. Lucha electoral y cambios en las relaciones de poder

En el terreno de la lucha política y de la dinámica electoral, desatadas desde fines del año 2006, pueden apreciarse dos grandes tendencias. Por un lado, la irrupción y progresiva consolidación de AP como actor hegemónico y fuerza mayoritaria en el sistema político ecuatoriano. Por el otro, un paulatino estrechamiento del campo de influencia y de los niveles de apoyo electoral de los actores políticos que emergieron con el retorno democrático a fines de los setenta del siglo pasado (PSC, ID, DP-UDC, PRE, MPD) e, incluso, de aquellos que tomaron su relevo con el cambio de siglo (PSP, PRIAN, PK).

Se trata de un proceso radical de reestructuración del sistema político y de los viejos y nuevos actores que orbitaron su entorno. La consolidación política de la Revolución Ciudadana está dada por su enorme respaldo popular, sus planteamientos programáticos y su capacidad de suscitar e innovar políticas públicas. Las fuerzas del establecimiento político fueron debilitadas en el contexto de la emergencia de un movimiento que llegó al poder con la promesa de reformar la vida política, poner fin al dominio de los partidos tradicionales (la "partidocracia") y superar el neoliberalismo. A su vez, hay un deterioro de la fuerza, la influencia y el respaldo popular de los partidos y movimientos que controlaron las instituciones democráticas entre 1979 y 2005.

El definitivo declive de tales fuerzas ocurrió, no obstante, en medio de elevados niveles de conflicto político y en el curso de siete procesos electorales -entre 2007 y 2013- en los que se ratificó el desgaste de su soporte popular y de su legitimidad democrática. Dicho ciclo electoral atravesó cuatro momentos de fuerte intensidad política: a) la emergencia de la fuerza transformacional (2006-2007); b) el despliegue del proceso constituyente y el declive de las

fuerzas tradicionales (2007-2008); c) la consolidación nacional de la Revolución Ciudadana (2009-2011), pese al claro intento de golpe de Estado del 30 de septiembre de 2010; y d) la ratificación popular del proceso de cambio (2013). Cada uno de estos momentos reajustó las líneas del cambio en las correlaciones de fuerza e hizo visible el doble proceso de consolidación hegemónica de AP y de desgaste de una amplia gama de actores políticos que, en su momento, comandaron el juego democrático en el Ecuador.

4.3.1. La emergencia del poder ciudadano

El 20 de abril del año 2005 se consumó el tercer derrocamiento presidencial en menos de diez años. Lucio Gutiérrez -quien, a su vez, había encabezado la asonada indígena-militar que expulsó del poder al demócrata-cristiano Jamil Mahuad en el año 2000- fue depuesto en medio de inmensas movilizaciones ciudadanas en contra de la intervención del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial y de la pulverización de las mínimas instituciones del Estado de derecho. La incapacidad y la complicidad del Congreso Nacional para fiscalizar tales acciones, lo colocaron también en el centro de la respuesta social al orden político imperante. La multitud movilizada no demandaba solo la destitución del presidente, sino que propugnaba una amplia agenda de reivindicación de derechos. Al igual que en las protestas argentinas de fines del año 2001, los ciudadanos sublevados exigían "que se vayan todos".

De múltiples formas, el derrocamiento de Gutiérrez supuso un giro en la agenda pública. El nuevo presidente, Alfredo Palacio, dio señales de distanciamiento con la agenda del Consenso de Washington y con el Plan Colombia y, al mismo tiempo, tomó distancia de la política de cooperación plena con los Estados Unidos. El nuevo gobierno optó por la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY y, luego de contundentes movilizaciones sociales, postergó la decisión de continuar las negociaciones bilaterales del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Se reformó, además, la Ley de Hidrocarburos, con el fin de mejorar los ingresos estatales provenientes de una renta petrolera en ascenso debido a los altos precios del crudo en el mercado internacional. La designación de Rafael Correa como ministro de Economía -el primero que, desde inicios de los años noventa, no provenía de círculos empresariales ni estaba atado al canon fondo monetarista- fue decisiva para la reorientación de tales excedentes presupuestarios hacia un incremento del gasto social (Ibarra, 2006).

El gobierno de Palacio no cumplió, sin embargo, con los principales cometidos que las movilizaciones de abril le habían demandado: la reforma política y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. La oposición de los partidos políticos en el seno del Parlamento y los múltiples errores de negociación del Poder Ejecutivo cancelaron dicha posibilidad y dejaron abierta la opción para que, en las elecciones de octubre del 2006, pudieran posicionarse abiertamente las agendas de cambio político radical.

El marcado acento antipartidista de la campaña electoral de Rafael Correa recogió, en gran parte, las demandas populares: una renovación de las élites dirigentes, la convocatoria a una Asamblea Constituyente, el rechazo a la firma del Tratado de Libre Comercio, el fin del acuerdo

5 Sobre la noción de "sujeto o liderazgo transformacional" ver Lee Sykes (1997).

para la concesión de la Base de Manta a las fuerzas militares estadounidenses, la detención del avance de la agenda neoliberal y el privilegio del gasto social sobre el pago de la deuda externa, entre otras. Para afirmar su identidad antipartidaria, el nuevo movimiento tomó la decisión, además, de no presentar candidatos al Parlamento Nacional, lo que no tenía antecedentes en la vida democrática del país. Todas estas demandas ocuparon, en la práctica, el mismo campo discursivo que el movimiento indígena ecuatoriano y sus aliados habían impulsado a lo largo de la última década en el país.

Las elecciones pusieron frente a frente a Rafael Correa (AP) y al multimillonario bananero Alvaro Noboa (PRIAN), quien representaba la continuidad del neoliberalismo y una vía patrimonialista de la política, en cuyo centro se colocaba al empresario local. Su dispendiosa campaña electoral reprodujo tradicionales mecanismos clientelares y mesiánicos, los cuales le permitieron ganar la primera vuelta y encabezar las encuestas hasta una semana antes del segundo evento electoral. El triunfo de AP, el 26 de noviembre del año 2006, significó sobre todo una fuerte aversión ciudadana a la figura de Noboa. El voto de AP alcanzó el 23% del electorado en la primera vuelta.

Tabla 4.1. Votación presidencial en la primera y segunda vueltas (1998-2006)

Elección	Candidatos finalistas	Primera vuelta	Segunda vuelta
1998	Jamil Mahuad (DP)	35%	51%
	Alvaro Noboa (PRE)	27%	49%
2002	Lucio Gutiérrez (PSP-PK)	20%	55%
	Alvaro Noboa (PRIAN)	17%	45%
2006	Rafael Correa (AP)	23%	57%
	Alvaro Noboa (PRIAN)	27%	43%

Fuente y elaboración: Senplades.

El acceso de Rafael Correa al poder se colocó en medio de un reacomodo en el ámbito político ecuatoriano, expresado en nuevos liderazgos, en la presencia de fuerzas sociales y organizaciones ciudadanas -de escasa trayectoria militante- y, al mismo tiempo, en la segmentación, el repliegue y el declive del movimiento indígena, al que habían estado articuladas viejas y nuevas formaciones de la izquierda ecuatoriana a lo largo de los años noventa. En las elecciones de 2006, la candidatura presidencial de Luis Macas -por el movimiento Pachakutik, brazo electoral de la Conaie- apenas alcanzó el 2,19% del total de los sufragios. El otro candidato de izquierda -del Movimiento Popular Democrático (MPD), que aparece corrió la representación política del magisterio- consiguió solo el 1,33% de la votación (Ramírez, F., 2011).

La riesgosa decisión de AP de no presentar candidatos para el Congreso Nacional delineó la identidad política originaria del movimiento, prefiguró su estrategia de cambio político radical y definió el marcado carácter antisistémico de su proyecto político. Dicha identidad de base explicó, en buena medida, su enorme éxito político. Esto abrió las puertas a una consulta popular para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes y para demandar el cese de funciones del Congreso.

En tal escenario, la convocatoria al referéndum que daría paso a la nueva Constitución fue objeto de una intensa pugna entre los dos principales poderes del Estado. El éxito inicial de la estrategia antisistémica de AP se confirmó con un amplio triunfo del sí en el referéndum para convocar a la Constituyente: ocho de cada diez ecuatorianos votaron afirmativamente. La emergente fuerza política empezó a consolidar su proyecto de cambio y a ubicarse en el centro del escenario político ecuatoriano.

4.3.2. El proceso constituyente

La estrategia antisistémica y el discurso antineoliberal que AP promocionó desde la campaña electoral de 2006, lo situaron en las antípodas del poder establecido. El cabal cumplimiento de su programa, una vez electo, enfrentó a AP a la banca, a los grandes medios de comunicación, a los principales partidos de la derecha ecuatoriana y a las poderosas élites de las grandes ciudades del país.

En medio de una pertinaz confrontación política, la agenda de cambio que impulsaba el nuevo gobierno le otorgó tasas inéditas de respaldo popular, superiores al 60%. Desde el retorno a la democracia, en 1979, ningún presidente ecuatoriano había logrado retener, luego del primer año de gobierno, tan altos niveles de aceptación.

Las elecciones para representantes a la Asamblea Constituyente, hacia fines del año 2007, reabrieron el escenario de la lucha política entre las fuerzas del cambio y las del *statu quo*. Una parte del acumulado social de los años noventa tenía su expresión dentro del movimiento gobiernista; otra, menor, en el resto de fuerzas de la tendencia que alcanzaron representación en la Asamblea (PK, PSE, MPD). El triunfo de este bloque político fue contundente.

No solo que los representantes de la Revolución Ciudadana alcanzaron ochenta de las ciento treinta curules en juego -las otras fuerzas de izquierda alcanzaron casi un 10% de la representación política en la Asamblea-, sino que por primera vez, desde 1979, la distribución territorial del voto no reflejaba los históricos comportamientos regionales del país (Costa/Sierra y, sobre todo, Quito/Guayaquil). AP logró triunfar en Guayaquil, donde el derechista PSC había controlado todos los resortes del poder local desde hacía dos décadas. Por su parte, las fuerzas del centro y la derecha políticas quedaron reducidas a su mínima expresión y sin posibilidades de incidir en el debate constitucional.

Los partidos políticos del centro hacia la derecha (ID, PSC, DP) que habían inaugurado el régimen democrático en 1979, sufrieron una aplastante derrota electoral. El deterioro del espacio de representación de las formaciones conservadoras surgidas a fines de siglo (PRIAN, PSP) 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-, configuraron una nueva correlación de fuerzas en el Ecuador del siglo XXI.

En ese escenario político, el proyecto constitucional sometido a referéndum en el año 2008 logró articular las demandas populares antineoliberales y de otras agendas de modernización democrática y transformación social del Estado, la política y la economía.

El 28 de septiembre de 2008, el pueblo ecuatoriano aprobó, con un 64% del total de la votación nacional, su décimo octava Constitución. Con la excepción de ciertos grupos de izquierda, el resto del campo de fuerzas progresistas, movimientos sociales y partidos de centro, trabajaron a favor de la ratificación de la nueva Carta Magna. El conjunto de la derecha ecuatoriana -la Iglesia católica, el Opus Dei, los grandes medios de comunicación, el sector empresarial, etc.- desplegó una intensa campaña por el no. Sin embargo, triunfó la aprobación constitucional.

4.3.3. Consolidación de la Revolución Ciudadana

El 26 de abril de 2009 se realizaron nuevas elecciones generales, bajo el marco político de la Constitución aprobada en septiembre de 2008. Dichas elecciones pusieron de manifiesto una serie de cambios significativos en el sistema ecuatoriano de partidos políticos y provocaron una cierta alteración en la correlación de fuerzas que, desde el año 2007, había sido ampliamente favorable al movimiento oficialista. Una de las principales novedades de estas elecciones fue que, por primera vez desde la restauración democrática, un presidente resultó electo en la primera vuelta electoral y con más de veinte puntos de diferencia con respecto al segundo candidato. Se trató, además, de una reelección presidencial inmediata que revertía la tendencia, visible a lo largo del periodo 1979-2006, al retiro sistemático de respaldo popular al partido gobernante. Hasta antes de la reelección de Rafael Correa, ningún partido político había podido volver a ocupar el sillón presidencial luego de ejercer el poder.

También se constató la reducción de la fragmentación y del número efectivo de partidos para las elecciones presidenciales y para el ámbito legislativo. Se observó nuevamente el predominio de AP. Esto abrió el escenario para la configuración de un inédito gobierno de (cuasi) mayoría: AP alcanzó cincuenta y nueve legisladores de ciento veinte y cuatro posibles (48%) en el seno de la Asamblea Nacional. Así pues, se rompió con la tendencia al multipartidismo extremo polarizado que había caracterizado al sistema de partidos en Ecuador.

Dicha ruptura significó que los nuevos partidos que parecían consolidarse a inicios de siglo (PRIAN y PSP) fueran considerados como formaciones tradicionales. A su vez, los partidos que habían inaugurado la democracia en

1979 parecían estar condenados a desaparecer (ID y UDC-DP) o quedaron muy debilitados (PSC y PRE). AP aparecía como la única fuerza emergente con representatividad nacional. Otro de los rasgos novedosos en la reconfiguración del sistema de partidos es la tendencia al anclaje nacional de los apoyos hacia dos de las fuerzas mayoritarias: PSP y, sobre todo, AP. Históricamente, la dinámica partidaria ha estado sometida a fracturas regionales que implicaban que cada formación política tuviera fuerza en una región (o incluso, provincia). Con las elecciones del año 2009 pareció revertirse el escenario en que los partidos actuaban como "organizaciones regionales". AP presentó candidaturas a dignidades nacionales y locales, y lo hizo a lo largo del territorio nacional. Al mismo tiempo, la presencia electoral de Rafael Correa fue la más homogénea del último ciclo democrático (Freidenberg, 2008).

Con las elecciones del año 2009 se cerró un primer momento de la Revolución Ciudadana. El recambio de élites políticas, la transformación de las bases constitucionales del país, el giro de la agenda de políticas públicas y la reelección presidencial, se sucedieron a un ritmo vertiginoso: en veintiocho meses de gestión gubernamental. Solo a modo de contrapunto, este mismo proceso de cambio político tomó en Bolivia cuatro años (2005-2009).

A pesar de la reelección presidencial en primera vuelta y del crecimiento de AP en todo el país, es importante considerar los siguientes puntos:

- e) El principal partido opositor, el PSP, obtuvo diez puntos porcentuales más que en 2006 (pasó del 17,40% al 28,24%). También hubo un voto de oposición alrededor de Alvaro Noboa (quien obtuvo el 11,41% de los votos). Entre los dos candidatos sumaron casi el 40% de apoyo electoral.
- f) AP no alcanzó, por sí solo, una mayoría parlamentaria. Se registró una nítida caída con relación a los resultados obtenidos en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente (del 62% al 47% del total de la representación).
- g) Los candidatos de AP perdieron en Guayaquil -la mayor circunscripción electoral del país- sus postulaciones para la alcaldía y la prefectura. El Partido Social Cristiano-Madera de Guerrero recuperó presencia parlamentaria a nivel provincial⁶.
- h) Algunos sectores que durante el proceso constituyente habían estado aliados al gobierno, se alejaron luego de sus filas y obtuvieron algo más de 5% del total de sufragios: el Movimiento Red Ética

⁶ Luego de obtener 9,82% de la votación en las elecciones para la Asamblea Constituyente (2007), el PSC alcanzó en 2009 -como el movimiento Madera de Guerrero- un 35,4% de apoyo electoral provincial. AP decreció a su vez casi veinticinco puntos: de 59,58% a 34,28%.

y Democrática (RED), el Polo Democrático (MIPD) y el Movimiento de Integración y Transformación Social (MITS).

En este escenario, la transición pos-Constituyente se desarrolló en medio de intensas confrontaciones y de una elevada incertidumbre estratégica. Sin mayoría propia, el oficialismo debió articular, de modo circunstancial, con diversas fuerzas políticas. La aprobación del conjunto de leyes estipuladas en el Régimen de Transición de la Constitución no pudo concretarse en el plazo fijado por la misma. Las diferencias programáticas entre las fuerzas progresistas se acentuaron en torno a diversos temas y se asistió a un incremento de la conflictividad social. Entre 2009 y 2010, en efecto, se reactivó la protesta social y continuó la confrontación con los sectores dominantes. El punto más álgido de ese escenario turbulento llegó con la discusión de la Ley Orgánica de Servicio Público (2010) y el motín policial del 30 de septiembre de 2010, que puso en riesgo la continuidad democrática. Todos los sectores de la oposición antepusieron ese día su confrontación con el gobierno a la defensa de las instituciones políticas.

4.3.4. Un nuevo periodo con respaldo popular

En febrero de 2013, por segunda ocasión consecutiva, el candidato de AP, Rafael Correa, fue electo en primera vuelta como presidente del Ecuador. En medio del conflictivo escenario de los años previos muy pocos actores políticos, intelectuales e investigadores quisieron dar fe de los resultados que los sondeos de opinión arrojaron, desde inicios de 2013, respecto al amplísimo triunfo de la Revolución Ciudadana. ¿Cómo, luego de seis años de gobierno, el presidente en ejercicio podía ser reelecto sin un mínimo retroceso en sus cotas de apoyo electoral?

La duda parecía razonable si se tomaba en cuenta que desde 2009 el arco de opositores al gobierno no solo se concentraba en la derecha y en los tradicionales grupos de poder, sino que se había ampliado hacia ciertos sectores de la izquierda, del movimiento social e incluso de exaliados y antiguos miembros de AP. Las candidaturas del poderoso banquero Guillermo Lasso (CREO) y de Alberto Acosta, uno de los fundadores de la ahora principal fuerza política del Ecuador (AP), expresaban la frontalidad con que las dos líneas de oposición se enfrentaban contra el oficialismo.

Pero el escenario de 2009 volvió a repetirse. El candidato de AP ganó una vez más en primera vuelta superando todos sus registros anteriores: más del 57% de los electores votaron por Correa. El candidato-banquero, posicionado en segundo lugar, obtuvo 22,7% de los votos. La alianza de Acosta con Pachakutik y el filomaquista MPD (Movimiento Popular Democrático) solo llegó al 3,3% de respaldo popular.

La segunda reelección presidencial se dio con un crecimiento del apoyo electoral de la Revolución Ciudadana, después de más de un lustro de gobierno. De modo contrario a la elección de 2009 -en la que AP obtuvo una amplia victoria presidencial pero en la que su bancada

no alcanzó la mayoría parlamentaria-, el último 17 de febrero el oficialismo también se impuso en las elecciones legislativas: AP ocupará cien del total de ciento treinta y siete curules que tiene la Asamblea Nacional. Es así cómo se revirtieron las condiciones políticas de la legislatura anterior (2009-2013), en la que el oficialismo bregó por obtener una coalición que le permitiera avanzar en el procesamiento de la transición pos-Constituyente.

Más allá de la reelección y de la mayoría parlamentaria de AP, hay un tercer rasgo del todo novedoso en el panorama electoral de 2013: la reconfiguración territorial del voto. El sistema político ecuatoriano se ha estructurado, históricamente, en torno a nítidas escisiones regionales y provinciales que han impedido a los actores políticos emplazarse como fuerzas de alcance nacional. Así, *grosso modo*, entre 1979 y 2002, los grandes partidos nunca pudieron irradiar sus reservas de votación más allá de sus "bastiones naturales". El PSC limitó parte de su influencia a las provincias del Litoral, al tiempo que la ID y la DP tuvieron estables bases electorales en la Sierra. Entre 2002 y 2009, por su parte, el coronel Gutiérrez (PSP) se hizo muy fuerte en la Sierra central y en la Amazonía.

Con la aparición de AP en la escena electoral, tales fracturas regionales se han disuelto progresivamente. A partir de un apoyo más robusto en las provincias andinas en 2006, AP fue ganando adeptos en la Costa, donde las izquierdas no habían logrado obtener nunca antes mínimos niveles de respaldo electoral. Para 2009 obtuvo ya un caudal de votación bastante homogéneo en todo el país, aunque las fuerzas tradicionales (PSC) continuaron imponiéndose en Guayas y el PSP en la Sierra central y en la Amazonía. En la primera reelección de Correa, AP solo triunfó en diecisiete de las veinticuatro provincias. Perdió en Bolívar, Chimborazo, Tungurahua, Morona Santiago, Napo, Pastaza y Orellana. Los resultados de las elecciones de 2013 redibujaron la geografía electoral ecuatoriana. La Revolución Ciudadana ratificó su anclaje popular en la Costa; por primera vez triunfó en las provincias de la Sierra central y venció en cinco de las seis provincias amazónicas. AP fue derrotada solo en una de las veinticuatro provincias del país. Su implantación nacional no tiene precedentes en el vigente ciclo democrático.

El ocaso del sistema político regionalizado se corresponde con un proceso de cambio que ha sostenido buena parte de su legitimidad en la capacidad del movimiento gobernante para hacer que su propuesta programática interpele a la sociedad como "proyecto nacional", conducido desde una plataforma estatal potenciada y antagónica al andamiaje neoliberal de décadas pasadas. Este fue uno de los resortes de la expansión hegemónica y del respaldo popular obtenido por la Revolución Ciudadana.

4.4. La autonomía del Estado

La consolidación política de AP y el declive electoral de las fuerzas conservadoras permitieron la apertura del escenario para que la dinámica gubernativa se desarrollara con relativa autonomía respecto al neoliberalismo, a los grupos de poder y a los grandes intereses corporativos del país. Sin embargo, la procura de la autonomía en la conducción



estatal no depende solo del avance político-electoral de la fuerza gobernante. Se requiere, además, una combinación de reformas institucionales progresivas y de decisiones radicales que permitan deshacer los bloqueos políticos y los marcos regulatorios que han otorgado enormes facultades de veto a determinados centros de poder independiente -los poderes fácticos-, en relación al establecimiento de una agenda pública capaz de responder a los intereses de las mayorías. Dicho escenario abre líneas de confrontación y conflicto con la amalgama de sectores locales, nacionales y transnacionales, que han capturado para sí agenda e instituciones públicas.

El proceso de cambio aparece entonces como un problema eminentemente político que altera los escenarios y las correlaciones de fuerza. Ello explica el lugar de las Asambleas Constituyentes como mecanismos institucionales que refundan la comunidad política, recomponen el orden político y trazan una nueva matriz de organización de las relaciones sociales que, al recuperar capacidades de acción estatal, resquebraja la centralidad de la liberalización de la economía y el peso de la regulación pro mercado en la coordinación del conjunto social.

En el curso de la Asamblea Constituyente ecuatoriana (2007-2008), el Gobierno de la Revolución Ciudadana tomó una serie de medidas que, reivindicadas desde hace más de una década por el movimiento popular, daban cuenta de la reconfiguración de la matriz de poder social del país: el fin del convenio de cooperación militar que permitía a Estados Unidos tener presencia en la Base de Manta; la ratificación de la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY; la suspensión de la negociación del TLC con Estados Unidos.; la ¿legalización de la tercerización laboral; la declaración de ilegitimidad de un tramo de la deuda externa; la incautación a los bienes de los banqueros implicados en la quiebra del sistema financiero ("feriado bancario"); y la dolarización de la economía (2000), entre otras.

La orientación programática de tales decisiones inició el desacoplamiento entre el poder político democráticamente electo, los circuitos transnacionales, y algunas expresiones de las clases dominantes que sostuvieron la liberalización de la economía, la captura rentista de las instituciones públicas, el debilitamiento del Estado y la plena subordinación de la política exterior a los intereses de Washington. Si en los primeros años de gobierno, dicha orientación de la agenda pública respondía, en lo fundamental, a la voluntad de la "nueva clase política", en lo posterior su capacidad decisional se catapultó en la reconstrucción de los factores de poder que habilitaron el retorno del Estado y la recuperación de su rectoría sobre el conjunto de las políticas públicas. Cuatro líneas de decisión gubernativa y una nueva regulación institucional tuvieron una relevancia particular:

a) *Un conjunto de medidas orientadas a la gestión nacional -sin interferencia del capital global- de una porción sustantiva del excedente local proveniente de rentas de recursos estratégicos.* La creación, el fortalecimiento y la capitalización de empresas públicas en sectores claves de la economía (petróleo, minería,

servicios públicos⁷, etc.) y la renegociación de contratos con diversas transnacionales -de cara a incrementar los márgenes de participación estatal en los ingresos y regalías que se producen en tales sectores-, aparecen como decisiones fundamentales con respecto a la creación y (re)apropiación estatal de recursos con alta capacidad de generación de renta diferencial. A contramano del sentido común neoliberal -que pretende capturar porciones del capital global mediante la apertura a la inversión extranjera, las zonas de libre comercio y la plena movilidad del capital-, dicha estrategia es de fundamental importancia para un Estado periférico que busca elevar los grados de libertad (soberanía) respecto al poder global.

d) *Una serie de opciones encaminadas hacia el resquebrajamiento de las correas de transmisión decisional del capital financiero sobre la economía nacional* Luego de la apertura de una auditoría integral de la deuda externa⁸ y de la declaratoria de ilegitimidad de ciertos tramos de endeudamiento (sobre todo de la deuda comercial), el gobierno nacional puso en marcha procesos de judicialización contra presuntos implicados en la adquisición fraudulenta de crédito, declaró una moratoria técnica y, posteriormente, entró en un default de una parte significativa de la deuda contenida en los bonos 2012 y 2013. Bajo este marco, el Ecuador logró retirar el 93% de la deuda representada en tales bonos. La transformación radical de la gestión pública de la deuda adquirida por el país hasta 2006 implicó la reducción sustantiva del peso de la deuda externa en la economía nacional⁹ y recortó el poder de la especulación financiera en su entorno.

e) *Una serie de medidas orientadas a reforzar la centralidad de la política tributaria y la capacidad recaudatoria del Estado, en el marco de un énfasis en la progresividad en los impuestos¹⁰ y de la necesidad política de contener la histórica "rebeldía tributaria" de las élites y de los grandes grupos de poder económico.* La implantación de una reforma tributaria progresiva se ha situado en el centro de la nueva agenda pública desde el inicio mismo del ejercicio gubernativo de la Revolución Ciudadana y ha redundado en un incremento del 104% (SRI, 2011) en la recaudación, si comparamos el ciclo 2002-2006 con el 2007-2010. El énfasis en la transformación de la política tributaria es


Se hace referencia a los sectores de telecomunicaciones, correos, ferrocarriles e hidroeléctricas.

⁸ En 2007, por Decreto Ejecutivo, se crea la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), conformada por expertos, ciudadanos y representantes de organizaciones nacionales e internacionales. La CAIC auditó diversas modalidades de adquisición crediticia a nivel comercial, multilateral y bilateral entre 1976 y 2006.

⁹ Así, mientras que la proporción deuda pública/PIB llegaba al 48% en el período 2000-2006, en el período 2007-2012 se colocó en 21%. En cuanto al gasto público, si en 2006 se destinaba 32% del presupuesto al pago de la deuda externa, para fines de 2011 esta cifra bajó al 8% (BCE, 2013a).

¹⁰ La participación de los impuestos directos en el total de la recaudación se incrementó en 7 puntos durante el vigente periodo de gobierno: pasó de 35% a 42% del total de la recaudación entre 2006 y 2011. (SRI, 2011)

Documento con errores digitalizado de la publicación original. Favor verificar con imagen.

 No imprima este documento a menos que sea absolutamente necesario.