





**PYDLOS**  
ediciones

© de la presente edición: Universidad de Cuenca

**El Buen Vivir en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017**

Fernando Vega

ISBN: 978-9978-14-336-0

Derechos de autor: CUE-002656

Diseño y diagramación: Juan Francisco Amoroso

Corrección de estilo: Álvaro Campuzano

Impresión: Editorial Don Bosco-Centro Gráfico Salesiano

Tiraje: 300

Impreso en Ecuador

2016

Este libro ha sido debidamente examinado y valorado por evaluadores ajenos a PYDLOS EDICIONES, con el fin de garantizar la calidad científica del mismo.

Esta publicación es uno de los resultados del Proyecto de Investigación "Construcción conceptual y medición del Buen Vivir en los cantones de Cuenca y Nabón desde el análisis teórico y perceptivo de la población", aprobado por la Dirección de Investigación de la Universidad de Cuenca (DIUC) y, desarrollado por el Grupo de Investigación en Población y Desarrollo Local Sustentable (PYDLOS) del Departamento de Espacio y Población de la Universidad de Cuenca.

Publicación financiada desde España por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía (AACID), en el marco del Proyecto de Investigación "El pensamiento sobre el buen vivir y mediciones alternativas" que forma parte del Proyecto de Cooperación Interuniversitaria para el "Fortalecimiento institucional (formación e investigación) de la Universidad de Cuenca (Ecuador) en materia de Buen Vivir y movilidad humana" (FIUCUHU) y el Centro de Investigación en Migraciones de la Universidad de Huelva (CIM).

# ***EL BUEN VIVIR***

***EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2017***



# Índice

<b>Presentación general</b>	<b>6</b>
<b>Introducción a la investigación del sumak kawsay-buen vivir en el PNBV 2013-2017</b>	<b>11</b>
<b>1. El buen vivir en el PNBV 2013-2017</b>	<b>13</b>
<b>2. Democracia y participación</b>	<b>26</b>
<b>3. Justicia y derechos</b>	<b>31</b>
<b>4. Derechos humanos</b>	<b>53</b>
<b>5. Territorialidad</b>	<b>61</b>
<b>6. Territorios rurales</b>	<b>69</b>
<b>7. Territorios urbanos</b>	<b>85</b>
<b>8. Amazonía</b>	<b>93</b>
<b>9. Interculturalidad</b>	<b>102</b>
<b>10. Familias</b>	<b>108</b>
<b>11. Salud</b>	<b>115</b>
<b>12. Educación</b>	<b>130</b>
<b>13. Mujeres</b>	<b>152</b>
<b>14. Niños, niñas y adolescentes</b>	<b>162</b>
<b>15. Seguridad</b>	<b>169</b>
<b>16. Migraciones</b>	<b>176</b>
<b>17. Naturaleza</b>	<b>178</b>
<b>18. Economías</b>	<b>192</b>
<b>19. Trabajo</b>	<b>230</b>
<b>20. Relaciones internacionales</b>	<b>243</b>

---

---

## ***Presentación general***

El discurso del *sumak kawsay* o buen vivir y el intento de plasmarlo en un proyecto político en Ecuador ha dado mucho de qué hablar en favor y en contra, tanto desde la academia como desde el ámbito ideológico-político, e incluso desde los espacios de interacción entre el Estado y la ciudadanía. Hay quienes asumen este discurso en serio y con radicalidad como una propuesta alternativa al desarrollo, quienes debaten el tema en el marco de la búsqueda de salidas a la crisis civilizatoria del capitalismo, quienes lo usan como una idea movilizadora hacia la construcción de un Estado fuerte y distribuidor y, finalmente, quienes lo eluden y cuando lo mencionan solo lo hacen para trivializarlo y descalificarlo. Sea como fuere, tomado en serio o a la ligera, el *sumak kawsay* o buen vivir ya forma parte del lenguaje cotidiano que se ha ido construyendo en la última década.

A pesar de que para algunos el buen vivir se trataría de una moda que pasará con la era de la Revolución Ciudadana, no se pueden obviar algunos hechos importantes. En primer lugar, las propuestas, reflexiones y debates sobre el tema se inscriben en el contexto de la crisis planetaria del medio ambiente y de la pobreza y exclusión que espolean a los Estados y las sociedades del mundo a buscar alternativas al modelo de crecimiento infinito como solución para el bienestar y desarrollo de los territorios y poblaciones de los distintos continentes del globo. Estas inquietudes han sido gestadas y acompañadas por investigadores económicos, sociales y ecológicos, entre los que se incluyen varios premios nobel y líderes mundiales. En segundo

lugar, el buen vivir ha sido plasmado en sendas Constituciones de dos Estados latinoamericanos: Ecuador y Bolivia.

Este hecho es relevante para la historia y dejará una huella que, aunque el polvo del tiempo llegue a cubrir eventualmente, el viento de la inquietud por encontrar mejores respuestas para la felicidad humana siempre volverá a descubrir como un hito imposible de ignorar. Se han producido dos documentos de trascendencia política para la humanidad en los que se propone una nueva convivencia, un nuevo pacto social en armonía con los derechos de la naturaleza, la biodiversidad, la diversidad cultural y étnica, con justicia social y democracia participativa, en el intento de crear una nueva economía no basada en la codicia y el lucro sino en la asociatividad y la solidaridad. En tercer lugar, al elaborar planes nacionales que pretenden realizar la propuesta del buen vivir, tanto el gobierno ecuatoriano como el boliviano han dado un paso más en el intento de concretar el sueño más o menos utópico planteado por sus Constituciones. El programa político de estos gobiernos se ha plasmado en Planes Nacionales para el buen vivir donde se plantean objetivos nacionales, políticas y metas que apuntan a volver operativos los principios y derechos constitucionales. Ello ha supuesto que los regímenes gubernamentales se vean obligados a realizar una hermenéutica de sus textos constitucionales, lo que implica elaborar acotaciones a los significados de sus respectivas cartas magnas.

Al igual que los textos constitucionales, los planes para el buen vivir son documentos que deben ser tomados en serio como objeto de análisis. En el caso ecuatoriano específicamente, el gobierno de la Revolución Ciudadana ha privilegiado una lectura del buen vivir que, reformulando el concepto constituyente y constitucional, lo traduce como socialismo del buen vivir. Este enfoque privilegia la superación de las líneas de pobreza, el acceso a servicios básicos, la

inversión en obra pública y la redistribución de los excedentes. Todo ello sustentado en un modelo que tiene como base la extracción de los recursos naturales, el cambio de la matriz energética y el rescate de un modelo productivo de sustitución de importaciones y de valor agregado con introducción de tecnologías de punta. Sin eliminar otros aspectos y dimensiones constitucionales del buen vivir, esta lectura selectiva por lo menos los deja en la penumbra.

A lo largo de los ya nueve años de gobierno de la Revolución Ciudadana, este giro hermenéutico al que nos hemos referido, ha sido acompañado por una serie de leyes, decretos y políticas que apuntalan la construcción de un aparato estatal fuerte, concentrador y con rasgos autoritarios que, en la práctica, ha descalificado otras hermenéuticas posibles del buen vivir constitucional defendidas tanto por intelectuales del entorno de la investigación académica como de los movimientos sociales defensores de los derechos de la naturaleza y de los derechos ciudadanos –que, por esta razón, han originado formas de resistencia y protesta social–. En este sentido, es muy relevante contrastar el discurso y las acciones gubernamentales con los principios constitucionales e incluso con los mismos Planes del Buen Vivir donde se evidencian incoherencias y hasta contradicciones.

Desde el interior del actual gobierno ecuatoriano se han reconocido los límites de la Revolución Ciudadana. Notablemente, el propio presidente Rafael Correa ha aceptado en reiteradas ocasiones que no se han gestado rupturas estructurales con el pasado. Como afirmara al cumplirse cinco años de su presidencia: “el modelo de acumulación no lo hemos podido cambiar drásticamente. Básicamente estamos mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación.”<sup>1</sup> Asimismo, en el Plan del Buen Vivir del período 2013-2017 se acepta

---

1 “El desafío de Rafael Correa”, *El Telégrafo* [Quito] 15 de enero 2012 <<http://www.eltelegrafo.com.ec/images/eltelegrafo/Especiales/2012/cinco-anios-Rafael-Correa.pdf>>



que no existen indicadores adecuados para tomarle el pulso al buen vivir, sino solo indicadores que básicamente se inspiran en el enfoque del crecimiento económico y del crecimiento de capacidades y oportunidades. Según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), es indispensable construir nuevos indicadores holísticos que den cuenta de la novedosa propuesta de desarrollo alternativo que propone el buen vivir o, en la versión oficial, el Socialismo del buen vivir. Actualmente el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y otros organismos del Estado han recibido la tarea de construir una nueva métrica del buen vivir.

Es en este contexto que se inscribe el trabajo del Programa de Población y Desarrollo Local Sustentable (PYDLOS) durante los años posteriores al 2008 y especialmente luego de la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). Durante este periodo, el PYDLOS ha atravesado por una transición, que recogiendo su experiencia pasada y sus fortalezas en la creación de redes académicas entre varias universidades y en la formación de profesionales y ahora de investigadores, el PYDLOS pretende contribuir al debate académico sobre las alternativas de y al desarrollo que preocupan a la comunidad mundial. Dentro de este amplio marco, prestamos especial atención a la problemática ecuatoriana y a los procesos políticos y sociales gestados en torno a la implementación de las distintas propuestas del buen vivir. En esa dirección, el PYDLOS ha llevado adelante una investigación dentro del proyecto denominado: "Construcción conceptual y medición del buen vivir en los cantones de Cuenca y Nabón desde el análisis teórico y perceptivo de la población"<sup>2</sup>.

---

2 Este proyecto es parte del banco de proyectos aprobados en concurso por la DIUC (Dirección de Investigación de la Universidad de Cuenca). El equipo a cargo de la investigación estuvo conformado por el Dr. Alejandro Guillén, en calidad de director y los investigadores del PYDLOS: Fernando Vega, Alexander Arias, Javier Ávila, Daniel Encalada, Pablo Tenorio, Nancy Déleg, Margarita Guillén, Mauricio Chica, Jenny Albarracín, Sebastián Endara, Paola Pila Guzmán y los investigadores adjuntos: Clemente Penalva, Francisco Francés, Antonio Alaminos, Oscar Santacreu de la Universidad de Alicante, Mauricio Phélan de la Universidad Central de Caracas y Jorge Guardiola y Fernando García de la Universidad de Granada. La investigación se llevó a cabo entre 2013 y 2015.

Los textos que se presentan en esta serie son fruto de los esfuerzos por crear insumos para el análisis de la propuesta ecuatoriana del buen vivir durante los años de gobierno de la Revolución Ciudadana. Estos textos dan cuenta de las metodologías construidas para levantar los discursos sobre el buen vivir, tanto desde los actores estatales como desde diversos sectores de la población<sup>3</sup>. A partir de este análisis, se seleccionan y construyen indicadores relevantes que den cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos en las aspiraciones de los proyectos de vida comunitarios y las realizaciones que se están construyendo en el encuentro o desencuentro entre el Estado y la población en la construcción del buen vivir.

---

3 Cabe resaltar que con frecuencia utilizamos la expresión formas del buen vivir, en plural. Los resultados a los que hemos arribado a partir de investigaciones teóricas y de campo sobre el buen vivir, nos han llevado a la convicción de que no existe un solo buen vivir estandarizado, ni menos un solo modelo a ser implementado o impuesto por alguien. En cada territorio, población y cultura existen conceptualizaciones y concreciones diferentes sobre lo que se entiende por buen vivir. Las construcciones y deconstrucciones del buen vivir son histórica, territorial y culturalmente localizadas.

---

---

## ***Introducción a la investigación del sumak kawsay-buen vivir en el PNBV 2013-2017***

El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 elaborado por la Senplades tiene una gran trascendencia ideológico-política. Este documento constituye la mediación entre la utopía constitucional y su puesta en práctica dentro del marco del proyecto de la Revolución Ciudadana. Desde los propios mandatos constitucionales, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento para la construcción del sumak kawsay-buen vivir. El PNBV es, entonces, el faro y la ruta propuesta desde el gobierno para llevar a la práctica el buen vivir en los territorios y pueblos del Ecuador. Lo que se propone a continuación consiste en una relectura de este Plan desde distintas entradas temáticas que permiten extraer el concepto del buen vivir explícito e implícito en el texto y percibir sus dimensiones relevantes y sus relaciones sistémicas.

Esta lectura del PNBV nos exige rastrear la permanencia en él de los conceptos y principios constitucionales. Apenas iniciada la lectura saltan a la vista ciertas continuidades pero también algunas rupturas significativas entre el texto constitucional y el texto del Plan. Desde un comienzo, se puede percibir que el eje estructurador e inspirador del buen vivir de la Constitución ha sido sustituido por otro en el PNBV: el socialismo del buen vivir. Este giro nos lleva a concluir que la conceptualización y la política operativa del buen vivir propuesta por la Senplades constituye una interpretación de la Constitución en la que, manteniendo de alguna manera el lenguaje constituyente, los acentos del buen vivir se centran únicamente en algunos aspectos

de la propuesta constitucional dejando otros en la periferia. En otras palabras, la opción de la Senplades por el socialismo del buen vivir implicaría un deslizamiento hacia preocupaciones que alejan el buen vivir de otros elementos de origen e inspiración andino-amazónico presentes en la Constitución.

Por otra parte, el análisis del PNBV también va a reflejar que tras el discurso conciliador con la Constitución, los énfasis cambian a la hora de diseñar las líneas estratégicas, las políticas y las metas para la implementación del buen vivir. Una lectura atenta de los objetivos del PNBV permite calibrar su verdadero peso en el conjunto de la propuesta del socialismo del buen vivir. Esperamos poder mostrar a los lectores que nos acompañen en este tour por el Ecuador diseñado por la Senplades, los rasgos del camino diseñado por el máximo órgano de planificación para conducir los destinos de todos los ecuatorianos. Los lectores podrán o no concordar con la apreciación de que el modelo de desarrollo propuesto en este marco se aleja bastante de lo que cabía esperar de la propuesta constitucional y que, en su lugar, se propone una modernización del capitalismo basada en la profundización de la explotación de los recursos naturales pero, a la vez, matizada con políticas de redistribución de excedentes para mitigar la pobreza y paliar sus injusticias.

Más allá del texto del PNBV, este trabajo da cuenta de que existen varias interpretaciones posibles del texto constitucional. A nivel académico, varios autores se han referido a una bifurcación entre el buen vivir y el *sumak kawsay*, tanto en Ecuador como en Bolivia<sup>4</sup>. En ambos países no existiría una interpretación más o menos unívoca del *sumak kawsay* y *sumak qamaña*, y las traducciones buen vivir y vivir bien tendrían por detrás interpretaciones divergentes e incluso contrarias entre sí. En nuestra opinión, este fenómeno puede ser constatado cuando se compara la Constitución del 2008 con el PNBV 2013-2017<sup>5</sup>.

---

4 Ver Eduardo Gudynas *et al.* *Bifurcación del buen vivir y el sumak kawsay* (Quito: Sumak, 2014).

5 El lector podrá encontrar un análisis comparativo entre las propuestas constitucionales de 2008 y las del PNBV 2013-2017 en Fernando Vega, "El buen vivir-sumak kawsay en la Constitución y en el PNBV 2013-2017 del Ecuador", *OBETS* Vol. 9, N.1 [Alicante] 2014, págs. 167-194.

El texto del PNBV evidentemente no fue concebido para ser contemplado sino para ser aplicado en la realidad. Como era previsible en un documento de esta naturaleza, su implementación ha generado conflictividad y resistencia social. Esto en la medida en que el PNBV está destinado a beneficiar a muchos pero a costa del sacrificio de bastantes, privilegiando unos derechos pero a costa del descuido y olvido de otros –y, hay que enfatizarlo, no siempre los sectores sacrificados son los ricos y los más pudientes sino los excluidos y colonizados a lo largo de la historia–.

---

---

## **1. El buen vivir en el PNBV 2013-2017**

Para entrar en la lectura del PNBV, es indispensable contextualizar los cambios políticos ocurridos entre la formulación de la Constitución de Montecristi entre 2007 y 2008 y la elaboración de este Plan para el periodo 2013-2017. En primer lugar, durante estos años se ha producido un cambio en la correlación de fuerzas al interior de la Revolución Ciudadana. Este cambio está marcado por la ruptura con las bases sociales que apoyaron de manera unánime al proceso constituyente y votaron en apoyo a la nueva Constitución. A la fecha de la formulación del PNBV, los integrantes de Alianza País han cerrado filas dentro de una deriva ideológica y pragmática no compartida y cuestionada por importantes aliados durante los primeros momentos de la Revolución Ciudadana. En segundo lugar, el entorno de generación de pensamiento también se ha restringido de una base más amplia de académicos, políticos y sectores sociales al *think tank* de los expertos de la Senplades –encabezados, básicamente y en distintos momentos, por René Ramírez, Fander Falconí y Pabel Muñoz–.

Analizar los trabajos y conferencias de los académicos y funcionarios que dirigen la planificación centralizada –y solo formalmente participativa– de la Senplades, permite reconocer las distancias que median entre su lectura de la Constitución y otras lecturas propuestas por un buen grupo de pensadores y grupos sociales, antes aliados y ahora críticos y aún opuestos a los rumbos decididos por la dirigencia del actual gobierno.<sup>6</sup> Si bien la propuesta del biosocialismo republicano de René Ramírez (2010), por ejemplo, o la del socialismo del *sumak kawsay* de Fander Falconí, todavía recogen y sistematizan las interesantes novedades de la Constitución, ya muestran un énfasis que se puede considerar un eslabón evolutivo entre la propuesta del *sumak kawsay* aportada desde los pueblos andino-amazónicos y la propuesta del socialismo del buen vivir del PNBV 2013-2017.<sup>7</sup>

En su ya citada conferencia “Biosocialismo (igualitarismo) republicano”, Ramírez describe lo que significaría el buen vivir. En síntesis, según la interpretación de Ramírez, la Constitución propondría un modelo de justicia social que supera las limitaciones de la teoría de John Rawls señaladas por Martha Nussbaum y Amartya Sen, en temas referidos a la inclusión y ampliación de derechos frente a las discapacidades, a las personas en movilidad, y en cuanto al reconocimiento de los derechos de la naturaleza y de las generaciones futuras. Según Ramírez, el buen vivir se sintetiza en “la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos, en paz y armonía con la naturaleza, para la prolongación de las culturas humanas y de la biodiversidad”<sup>8</sup>.

---

6 Entre otros, cabe mencionar a Alberto Acosta, Pablo Dávalos, Ramiro Ávila en Varios Autores, *El correísmo al desnudo* (Quito: Arco Iris, 2013) y Varios Autores, *La restauración conservadora del correísmo* (Quito: Arco Iris, 2014).

7 Ver René Ramírez, “Biosocialismo republicano”, en <[www.rebellion.org/noticia.php?id=116667](http://www.rebellion.org/noticia.php?id=116667)>.

8 Ramírez, “Biosocialismo republicano”, 58.

Ramírez explica el carácter biótico del socialismo en referencia a la ética política que toma como fundamento para las posibilidades de reproducción de la vida. El igualitarismo, por otra parte, es concebido como la efectiva construcción y la real vigencia de una justicia integral, política, judicial y económica que conlleve a la superación de las brechas sociales y económicas. Por último, Ramírez caracteriza el modelo republicano como la construcción de una verdadera ciudadanía responsable y participativa en el control del Estado, y de un Estado plurinacional megadiverso y no patriarcal, capaz de generar riqueza y distribuirla bajo el lema "producir redistribuyendo y redistribuir produciendo".

La interpretación constitucional que elabora Ramírez desemboca en la formulación de la estrategia que la planificación nacional debería seguir para conseguir el buen vivir. En sus propios términos:

Podríamos resumir que el centro de la estrategia endógena de generación de riqueza es convertir la principal ventaja comparativa que tiene el Ecuador, su biodiversidad, en valor agregado a través del disfrute de su contemplación (ecoturismo comunitario) y la transformación de esa información en conocimiento y bienes y servicios industriales para la satisfacción de las necesidades básicas (e.g. agroecología y materiales ecológicos para la construcción). A su vez, el centro de la estrategia de democratización de los beneficios del desarrollo es integrarse regionalmente, redistribuir los medios de producción y consolidar una economía social y solidaria, que reparta la riqueza al mismo momento que la genera; así como generar transformaciones de sistemas públicos (seguridad social y educación pública), que viabilicen la garantía de derechos y que paralelamente permitan consolidar una nueva forma de generación de riqueza y de (re)distribución.<sup>9</sup>

Más adelante, cuando analicemos el derrotero de la real política implementada por el régimen, podrá evidenciarse que las rutas diseñadas en el cuarto de mando de la propuesta de desarrollo se

---

<sup>9</sup> *Ibid*, 72.

han distanciado progresivamente de las esperadas por muchos de los ciudadanos y sectores sociales que apoyaron el proyecto de la Revolución Ciudadana en sus inicios. Los puntos de vista de esos sectores han sido excluidos y no forman parte del debate. La razón del poder se impone. Lo que da razón a los proponentes gubernamentales del buen vivir gubernamental es que tienen el poder.

### ***El Socialismo del buen vivir en el PNBV***

La presentación del PNBV se inicia con una referencia a las elecciones del 17 de febrero de 2013. Allí se afirma que el pueblo ecuatoriano eligió un programa de gobierno que tendría justamente su reflejo en el Plan. Un poco más adelante, se vuelve a insistir en este aval popular:

Somos consecuentes con la voluntad popular. Esta consistencia se expresa en el "Programa de Gobierno" (Movimiento Alianza PAIS, 2012)<sup>10</sup> bajo el lema de gobernar para profundizar el cambio que presenta 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.<sup>11</sup>

Inmediatamente después de esta declaración legitimadora, se expresa la necesidad de la planificación y se ensaya una definición sucinta del buen vivir: "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" (14). Esta definición se enfrenta directamente al principio

---

10 Referencia citada en fuente original: Alianza PAIS, *Programa de gobierno 2013-2017. 35 propuestas para el socialismo del buen vivir* (Quito: Alianza País, 2012). <[http://vototransparente.gob.ec/apps/archivosvt/pt/0/00003\\_1.pdf](http://vototransparente.gob.ec/apps/archivosvt/pt/0/00003_1.pdf)>

11 Senplades, *Plan Nacional para el buen vivir 2013-2017* (Quito: Senplades, 2013), 14. De aquí en adelante, en todas las referencias y citas directas tomadas del PNBV solamente será indicado el número de página correspondiente.



neoliberal del crecimiento económico y la acumulación infinitas, al que la Revolución Ciudadana critica a partir de una referencia a raíces culturales de la cosmovisión andina: "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" (16).

En el PNBV se reconoce, aunque de manera muy somera, el origen ancestral de *sumak kawsay* que tiene sus raíces en las cosmovisiones andino-amazónicas y que ha encontrado eco tanto en el mundo académico como en los círculos políticos progresistas latinoamericanos en una abundante literatura<sup>12</sup>. La parquedad en las referencias a una corriente que tuvo mucha presencia en la Asamblea Constituyente, muestra claramente que la propuesta del socialismo del buen vivir busca distanciarse de los orígenes ancestrales del buen vivir como *sumak kawsay* (este tipo de distanciamiento, por lo demás, también lo efectúa el vicepresidente boliviano respecto el Suma Qamaña, optando por hablar del "Vivir Bien"<sup>13</sup>). Este giro, como se verá, tiene importantes consecuencia a la hora de formular los objetivos del PNBV 2013-2017.

En esta línea, es importante entender la propuesta del socialismo del buen vivir. Una precisión que clarifica el concepto del socialismo del buen vivir en el PNBV es la siguiente:

---

12 Ver Alberto Acosta, *Buen vivir. Sumak kawsay* (Quito: Abya-Ayala, 2012) y Antonio Luis Hidalgo Capitán *et al.*, *El pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el sumak kawsay* (Cuenca: Universidad de Cuenca, 2014). Algo similar ocurre con el suma qamaña boliviano. Al respecto ver Javier Medina, *Suma Qamaña. Por una convivialidad postindustrial* (La Paz: Garza Azul, 2006); Fernando Huanacuny, *Vivir bien/ buen vivir* (La Paz: CAOI, 2010); David Choquehuanca, "Hacia la reconstrucción del vivir bien" en *América Latina en Movimiento*, N° 452, págs. 8-13; y Álvaro García Liniera, *Democracia, Estado, nación* (La Paz: Vicepresidencia, 2013).

13 Álvaro García Liniera, *Socialismo comunitario. Un horizonte de época* (segunda edición) (La Paz: Vicepresidencia, 2015).

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 (16).

Este tipo de precisiones remarcan que el buen vivir no es un nuevo paradigma de desarrollo. Sin embargo, antes que de una alternativa a los conceptos de desarrollo, se trata, más bien, de una concepción del desarrollo asociada a los ideales de justicia, equidad y redistribución.

En la presentación del PNBV se ofrece un resumen sucinto de las acciones del gobierno desde 2007 hasta 2013 –antes y después de la Constitución de 2008– para implementar el camino hacia el buen vivir. En este marco, como ya se señalara, se introduce el Plan 2013-2017 como avalado por los resultados electorales de febrero de 2013. El PNBV va acompañado de un sistema de monitoreo y evaluación y de una batería de indicadores de calidad que, según remarca la propuesta, permitirán medir los objetivos y metas ya que cumplen con los siguientes requisitos: 1) precisión y relevancia; 2) confiabilidad y transparencia; 3) periodicidad; 4) impacto. El Plan se propone superar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en un proceso de transición hacia un “cambio irreversible, rápido, profundo y radical en el país” (18). Tal proceso implicaría pasos previos en la transformación de la cultura y mentalidad ciudadanas que haga posible el cambio de las relaciones de producción. En el documento se deja constancia de las rupturas necesarias para la construcción del buen vivir en seis ejes programáticos: 1) la equidad; 2) la revolución

cultural; 3) el territorio y la revolución urbana, 4) la revolución agraria, 5) la revolución del conocimiento; y 6) la excelencia.

El capítulo 2 del PNBV, titulado "socialismo del buen vivir", resulta especialmente relevante porque en él se desarrolla el concepto del buen vivir tal como se lo entiende desde la Senplades: "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" (22). Como venimos remarcando, el concepto gubernamental de buen vivir se inscribe dentro de la crítica al modelo de desarrollo capitalista-neoliberal y plantea una propuesta denominada "socialista". El capítulo en cuestión comienza, justamente, con un señalamiento de las limitaciones del modelo convencional a superar. La nueva propuesta, como ahí se señala:

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 (22).

Las principales limitaciones de esta visión convencional del desarrollo serían tres. Primero, "los pobres resultados del desarrollo en términos de equidad social", manifiesto en la brecha de ingresos entre ricos y pobres expresada en el coeficiente de Gini y en la persistencia de la pobreza y extrema pobreza en el mundo. Segundo, "la deficiente articulación entre crecimiento económico y mejoramiento en la calidad de vida", evidenciada en los estudios que muestran que mayores ingresos no reflejan necesariamente mejor calidad de vida

y satisfacción. Y tercero, “los límites estructurales para asegurar la sustentabilidad del crecimiento alcanzado”, que encuentran su principal escollo en las limitaciones propias del planeta (22). “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” (23).

Más adelante, en el PNBV se destaca la capacidad el buen vivir o Sumak Kawsay como “una idea movilizadora que ofrece alternativas a los problemas contemporáneos de la humanidad, con una gran potencialidad para construir sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas en base de los valores comunitarios y en la participación individual y colectiva para lograr la felicidad individual y colectiva” (23). Al respecto, se precisa:

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” (23).

En esta línea, a través de un apretado párrafo se pone de manifiesto el carácter universalista del buen vivir, al tiempo que se reconoce su raigambre andina:

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)<sup>14</sup>, 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). (23)

En síntesis, el socialismo del buen vivir se presenta como una amalgama de los elementos de la lucha por la justicia propios del socialismo con los de las corrientes ecologistas que defienden la necesidad de velar y conservar la naturaleza:

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 [...]. 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 [y de] 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 (24).

El socialismo del buen vivir se presenta como una contrapropuesta al neoliberalismo y a su forma de producir y distribuir. En el PNBV se resalta el carácter profundamente democrático y participativo y el respeto a las diversidades que entraña esta propuesta concebida como un camino de transición, en permanente superación, hacia otro nivel de convivencia social impregnada de amor, fraternidad y armonía con la naturaleza, donde sea posible el bien común y la felicidad:

---

14 Referencia citada en fuente original: Rajendra Prasad, *A Conceptual-Analytical Study of Classical Indian Philosophy of Morals* (Nueva Delhi: Centre for Studies in Civilizations, 2008).

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. [...] El socialismo del buen vivir implica una democracia profunda con participación popular permanente en la vida pública del país [...]. 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 [...]. [El socialismo del buen vivir] 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 (24).

Tras estas acotaciones, en el PNBV se desarrollan los principios y orientaciones que abundan en las características de la sociedad que se quiere construir: Una sociedad democrática y participativa y radicalmente justa en todos los aspectos: en lo social y económico, en lo intergeneracional y en lo transnacional. Una sociedad igualitaria y equitativa, sin privilegios y subordinaciones, distributiva, con expansión de capacidades, cohesión social y acceso al conocimiento. Una sociedad autogobernada de manera descentralizada y autonómica con justicia territorial y cultural. Una sociedad solidaria en donde se sustituya la lógica individualista por una lógica de cooperación, solidaridad y fraternidad. Una sociedad participativa, corresponsable y propositiva en la que se supere la pasividad y se cree una cultura de la participación. Una sociedad en armonía con la naturaleza en donde prime el respeto y equilibrio de los ecosistemas y el reconocimiento de sus límites y tiempos. Una sociedad pluralista y autodeterminada, con integración en la diversidad plurinacional, desde lo local a lo nacional y desde la ciudadanía al Estado. Una sociedad de la excelencia en la que la cultura de la excelencia permee los ámbitos familiar, social y público (24-25).

Después de diseñar el horizonte de la utopía que inspira el socialismo del buen vivir, en el PNBV se toma nota de la inexistencia de indicadores adecuados para medirlo. Bajo el título “Hacia una nueva métrica”, se resaltan las limitaciones y problemas que se deben enfrentar al procurar adecuar los indicadores convencionales del desarrollo a las valoraciones del buen vivir, especialmente aquellos indicadores que reducen el desarrollo a mediciones puramente económicas y crematísticas (como aquellos ligados al PIB que son incapaces de visibilizar la inequidad y la exclusión sociales y los impactos negativos sobre el entorno natural). En esta línea, en el PNBV se reconocen los avances que han supuesto las propuestas ligadas al enfoque de desarrollo humano y expansión de capacidades, cuyos indicadores ofrecen una base más adecuada para medir la dimensión social del desarrollo y la sustentabilidad del mismo en el entorno natural. Pero, a la vez, en este documento también se señalan las limitaciones de tales indicadores y por ello aborda la necesidad de una nueva métrica para tomar el pulso del camino hacia el buen vivir:

El buen vivir exige una métrica alterna que parta de una perspectiva integradora, multidimensional y holística; 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 (29).

Ahora bien, realizado el recorrido por los aspectos introductorios del PNBV debemos centrar la atención en sus objetivos. Los primeros objetivos, del 1 al 9, no presentan novedades significativas. Por ello nos enfocaremos en los objetivos 10 y 11 del PNBV –que no constaban en la propuesta de 2007-2013– pues permiten reconocer las grandes diferencias entre el concepto constitucional del buen

vivir y la propuesta del gobierno de la Revolución Ciudadana tras las elecciones de 2013. Estos nuevos objetivos, sin más prolegómenos, se orientan a profundizar la historia colonial y extractivista de Ecuador como parte de los países latinoamericanos, llevando a su etapa final el proceso iniciado por la dictadura de Rodríguez Lara (1972-1976) de colonización y extracción de la Amazonía ecuatoriana y de extracción de metales en las áreas protegidas de los Andes de la región austro-sur del país.

Al respecto, es interesante anotar que la propuesta de conservación del Yasuní-ITT todavía se incluía en el borrador del PNBV 2013-2017 en su versión anterior a las últimas elecciones<sup>15</sup>. Sin embargo, tras el decreto presidencial para su explotación (decreto 74 del 15 de agosto de 2013), el compromiso de no explotación del Yasuní fue borrado del PNBV. Mientras sus detractores califican de autoritaria a esta decisión, el gobierno la justifica por la falta de apoyo internacional. En todo caso, de manera contradictoria en el PNBV se mantuvo la formulación de "promover la consolidación de la iniciativa Yasuní-ITT" (239). Pero más allá de esta declaración, en el plano de la toma de decisiones la propuesta de un desarrollo armónico con la naturaleza ha sido pues dejada de lado, sacrificando con ello la esencia del Estado democrático participativo, pluridiverso y descentralizado.

En este sentido, a pesar del maquillaje lingüístico apegado a las formulaciones constitucionales y al mismo discurso del gobierno anterior al decreto mencionado, resulta evidente que los objetivos

---

15 A través de la denominada iniciativa Yasuní ITT, el Estado ecuatoriano se comprometía a dejar bajo tierra, de forma indefinida, alrededor de 856 millones de barriles de petróleo en la reserva ecológica del Yasuní. Esto evitaría la emisión a la atmósfera de 407 millones de toneladas métricas de dióxido de carbono. A cambio, el Estado recibiría una compensación económica de la comunidad internacional por un valor que equivaldría aproximadamente al 50% de las utilidades que percibiría si se diera la explotación de este recurso.



10 y 11 (transcritos a continuación) se alejan diametralmente de los ideales del *sumak kawsay*-buen vivir.

Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva.

Los desafíos actuales deben orientar la conformación de nuevas industrias y la promoción de nuevos sectores con alta productividad, competitivos, sostenibles, sustentables y diversos, con visión territorial y de inclusión económica en los encadenamientos que generen. Se debe impulsar la gestión de recursos financieros y no financieros, profundizar la inversión pública como generadora de condiciones para la competitividad sistémica, impulsar la contratación pública y promover la inversión privada (291).

Objetivo 11: Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.

El Ecuador tiene una oportunidad histórica para ejercer soberanamente la gestión económica, industrial y científica, de sus sectores estratégicos. Esto permitirá generar riqueza y elevar en forma general el nivel de vida de nuestra población. Para el Gobierno de la Revolución Ciudadana, convertir la gestión de los sectores estratégicos en la punta de lanza de la transformación tecnológica e industrial del país, constituye un elemento central de ruptura con el pasado (313).

En síntesis, tras revisar el PNBV se puede reconocer claramente que para la Senplades el buen vivir, calificado como “socialismo”, se aleja de los contenidos más amplios del *Sumak Kawsay* constitucional –esto a pesar de que se mantengan ciertas formulaciones constitucionales– y todavía mucho más de los sentidos del *Sumak Kawsay* o *Suma Qamaña* gestados en las propuestas de los pueblos y nacionalidades andino-amazónicas. Si bien los pilares del socialismo del buen vivir se resumen en justicia o equidad y respeto a la naturaleza, finalmente estos pilares son interpretados en el PNBV (tal y como se deduce de

los objetivos 10 y 11) dentro del marco de un proyecto de desarrollo insertado en las corrientes desarrollistas extractivistas en boga entre los gobiernos llamados progresistas de América Latina. Esto se agrava por la inexistencia de información y de indicadores que permitan realizar un seguimiento y una evaluación de los progresos hacia el buen vivir. En torno a estas lagunas, podría citarse aquí un adagio del místico español Juan de la Cruz: “vamos a donde no sabemos por donde no sabemos”.

---



---

## ***2. Democracia y participación***

El PNBV arranca con una justificación teórica que, bajo el título “buen del buen vivir”, evidencia la relación de la democracia, la participación y la organización social con el Sumak Kawsay:

El buen vivir o Sumak Kawsay es una idea movilizadora que ofrece alternativas a los problemas contemporáneos de la humanidad [...] 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 (23) [...] 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. (24)

A continuación se describen las características de la sociedad que el PNBV apunta a construir. Esto es, una sociedad con plenas

capacidades de emancipación y autonomía, corresponsable, propositiva y pluralista que, como contraparte, requiere de instituciones políticas que la posibiliten.

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. (26)

La necesidad de construir una real democracia que se exprese no solo electoralmente sino en la vida del Estado mediante la participación directa y organizada es un tema que atraviesa todo el PNBV. Tal necesidad es vista como una exigencia ética, se expresa de manera especial en el siguiente párrafo del objetivo 1: "Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular".

La Revolución Ética del Programa de Gobierno 2013-2017 contempla la voluntad de forjar una ciudadanía que viva en armonía y respete el bien común, así como reforzar las prácticas de rendición de cuentas, el control social y la lucha contra la corrupción. En la Revolución Política y Constitucional, se apuesta por avanzar en la descentralización y desconcentración del Estado, por consolidar una administración pública eficiente, eficaz y participativa, que resuelva las demandas populares por impulsar la construcción del Estado plurinacional e intercultural, por promover y reconocer la organización social, la vida asociativa y la ciudadanía activa, asegurando el poder popular. (86)

Este objetivo se propone superar las limitaciones que, aunque en el PNBV se señale que ya pertenecen al pasado, se admite que están "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" (37). Más adelante, cuando se mencionan los desafíos de la participación ciudadana, en el PNBV se vuelve a insistir:

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. (38)

En el PNBV se expresa que no es posible la construcción de una nueva democracia participativa si el Estado mismo no se transforma para hacerla posible. En línea con tal cometido se propone lo siguiente:

La construcción del Estado plurinacional e intercultural se enmarca en la búsqueda de alternativas de superación del racismo estructural, institucionalizado en una matriz colonial del carácter del Estado, legitimado en relaciones de poder y dominación de unas culturas sobre otras. [...] Hay que transformar el Estado bajo el reconocimiento de los principios de pluralidad política y democracia, basados en el reconocimiento de las diversidades, la autodeterminación cultural y el ejercicio de formas propias de gobierno. Esto no debe afectar la unidad del Estado, pero sí implica transformaciones en lo institucional, en lo territorial, en lo cultural y en la forma de hacer política y gestión pública. (87)

Sin embargo, cuando se aborda el tema de la construcción del Estado plurinacional e intercultural se reconoce que el tema está todavía en debate y que, por este motivo, no existen todavía avances significativos:

El debate sobre la construcción del Estado plurinacional e intercultural y sus implicaciones, se encuentra en desarrollo tanto al interior de la Función Ejecutiva, como en las organizaciones de pueblos y nacionalidades y en la sociedad en general. No han existido, por lo tanto, avances significativos en una transformación de la institucionalidad plurinacional e intercultural que se expresen en progresos institucionales o normativos específicos; estos son ámbitos que configuran retos para la agenda pública de los próximos años (95).

En cuanto a temas de participación electoral y participación directa, en el PNBV se ofrecen algunos datos que muestran que ambas

modalidades de participación se han manifestado durante el nuevo proceso democrático de estos últimos años. Se ha registrado, por ejemplo, el menor ausentismo electoral de la historia en la elecciones de 2013 (18,1%) desde la vuelta a la democracia en 1979. Sin embargo, de 9 consultas populares propuestas, solo 2 se han efectivizado –y estas no fueron precisamente las presentadas por la ciudadanía-. Lo mismo ha ocurrido con 17 procesos de iniciativas normativas presentadas por la ciudadanía, de los cuales no se informa cuántas se han concretado en una ley. Se han recibido 784 solicitudes de revocatoria de mandato pero tan solo se ha concretado un pequeño porcentaje<sup>16</sup>.

Por otra parte, en el PNBV se destaca la novedad de la participación en los procesos de planificación local. Sin embargo, estos procesos han sido muy cuestionados desde la población por su carácter meramente formal –las conocidas socializaciones-; de ello son testigos los planificadores de procesos locales en municipios y parroquias del Azuay vinculados con la Universidad de Cuenca. Finalmente, en el PNBV se da cuenta del “grado de satisfacción con la democracia del Latinobarómetro, indicador que pasó del 23,01% en 2006, a un 49,83% en el 2011, lo que situó al Ecuador en el cuarto lugar a nivel latinoamericano” (97).

El diagnóstico del PNBV concluye con una síntesis importante de las urgencias de la Revolución Ciudadana en el campo de la construcción de la sociedad democrática:

El fortalecimiento de la sociedad mediante el fomento de la participación política y la construcción de poder popular es una prioridad de la Revolución Ciudadana. No conseguiremos democratizar

---

16 Estos datos son recogidos en el PNBV del trabajo de Franklin Ramírez, Matthieu Le Quand y Cristina Bastidas, *Nuda política. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2011* (Quito: FES / ILDIS / FLACSO, 2013). Por su parte, Ana Sofía Castellanos ha estudiado el período más activo de las revocatorias de autoridades electas comprendido entre 2010 y 2011 y encontró que se han revocado el 37% de los procesos presentados en gobiernos municipales y un 15% en gobiernos parroquiales, con una marcada tendencia a la baja de la participación ciudadana. Ver Ana Sofía Castellanos, “Ecuador: revocatoria del mandato en práctica y el contexto constitucional 2008” en Varios Autores, *La revocatoria del mandato en América Latina* (Zurich: Centre for Research on Direct Democracy, 2011), págs. 10-11.

el Estado y la sociedad sin una ciudadanía activa y preocupada por la cosa pública. Así pues, debemos promocionar las diversas instancias de participación (la electoral y la representación política, los mecanismos de democracia directa y los instrumentos de participación ciudadana), fortalecer los partidos políticos –actores fundamentales en cualquier tipo de democracia–, consolidar un tejido social fuerte y organizado, desarrollar una importante institucionalidad social, y construir una cultura política democrático-participativa (97).

En línea con lo expuesto en el objetivo 1, se establecen las siguientes 13 grandes líneas estratégicas, que a su vez incluyen un total de 131 estrategias:

- 1.1. Profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional, garantizando los derechos de la ciudadanía.
- 1.2. Garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez.
- 1.3. Afianzar la institucionalidad del Estado democrático para el buen vivir.
- 1.4. Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado.
- 1.5. Afianzar una gestión pública inclusiva, oportuna, eficiente, eficaz y de excelencia.
- 1.6. Fortalecer a las empresas públicas como agentes en la transformación productiva.
- 1.7. Fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, con un enfoque de derechos.
- 1.8. Construir el Estado plurinacional e intercultural para el buen vivir.
- 1.9. Consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas y en el relacionamiento Estado-sociedad.
- 1.10. Promover el diálogo como forma de convivencia democrática y mecanismo para la transformación de conflictos.
- 1.11. Promover la participación electoral y la consolidación de un sistema democrático de partidos.
- 1.12. Fomentar la auto organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa que valore el bien común.
- 1.13. Fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la administración pública y la prevención y la lucha contra la corrupción.

Las siete primeras líneas estratégicas apuntan directamente a la consolidación de la estructura del Estado y las seis últimas contienen estrategias para el fomento de la participación ciudadana. En estas seis líneas existen algunas estrategias relacionadas directamente con el fortalecimiento del Estado democrático desde la ciudadanía, pero carecen de indicadores meta o de indicadores de apoyo.

Finalmente, cabe anotar que más allá del primer objetivo, en el que, como se ha visto, se apunta al fortalecimiento de la estructura del Estado, en los once objetivos restantes del PNBV también se contemplan estrategias para la participación de la ciudadanía mediante la inclusión y participación organizada de la población en temas de economía, salud, educación, deporte, cultura, etcétera. Sin embargo, al concebir que la democracia se satisface y mide mediante el acceso a derechos y servicios, el PNBV no trata directamente la calidad de la democracia y, como es lógico, no presenta indicadores que permitan realizar un seguimiento de la calidad de la democracia en las líneas propuestas.

---

---

### ***3. Justicia y derechos***

En la presentación del PNBV encontramos un eco del Art. 1 de la Constitución: "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". En consecuencia, ya desde el inicio se plantea dentro de los objetivos del Plan: "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” (17).

En el capítulo sobre el socialismo del buen vivir se destaca que el concepto del buen vivir-Sumak Kawsay es una idea potente y dinamizadora del cambio: “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 construcción” (23). En este marco, en el PNBV se da cuenta de la decisión política fundamental que lo impulsa: “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” (24).

Los principios y orientaciones del PNBV apuntan, entonces, a la construcción de una “sociedad radicalmente justa”. Tal sociedad se describe en términos de justicia social y económica como base para el ejercicio de las libertades, de justicia democrática participativa, de justicia intergeneracional, y de justicia transnacional. Asimismo, la “sociedad solidaria” promovida en el PNBV apunta a forjar ciudadanos y ciudadanas que reconozcan las necesidades y los intereses de los otros, que legitimen el principio de la redistribución de la riqueza y que promuevan la igualdad social. A través del Plan se busca erradicar el principio de desarrollo personal y egoísta. El Sumak Kawsay orienta e impulsa “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" (27).

Ahora bien, como se señala en el PNBV, "el buen vivir no se improvisa". La planificación nacional, desde esta perspectiva, constituye una necesidad fundamental para lograr construir el Estado constitucional de derechos y justicia como condición indispensable para una coherencia con el Sumak Kawsay.

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 con la noción andino-amazónica de Sumak Kawsay o buen vivir. (Grijalva, 2011)<sup>17</sup> (32)

Asimismo, en el PNBV se da cuenta de la necesidad de responder al nuevo carácter garantista de la Constitución cuando se señala: "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" (32). En ese contexto, el rol de los jueces dentro de la nueva definición constitucional adquiere una gran importancia, pues estos "asumen un papel activo y esencial en el proceso de creación del derecho vigente y se convierten en realizadores

---

17 Referencia citada en fuente original: Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador* (Quito: Corte Constitucional, 2011).

materiales de los valores y principios constitucionales”<sup>18</sup>. En definitiva, se destaca en el PNBV, “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” (32).

Más aún, en el PNBV se exige un equilibrio y armonía entre la institucionalidad del Estado, los derechos y garantías ciudadanas, y entre la comunidad humana y la naturaleza que hagan posible la consecución del buen vivir.

Con el nuevo constitucionalismo, el Ecuador pasa a ser un ‘Estado constitucional de derechos y justicia’, superando la noción tradicional, presente en la Carta Magna de 1998, en la que se catalogaba al Estado como ‘social de derecho’. Este cambio no es solamente semántico, sino que tiene profundas implicaciones en el rol del Estado, en la concepción y el ejercicio de los derechos humanos y de la naturaleza, y en la planificación nacional. (81)

En el apartado titulado “Planificamos el futuro”, a propósito de los derechos de la naturaleza, en el PNBV se señala la necesidad de sustentabilidad ambiental como una exigencia de la justicia:

La estrategia de acumulación de riqueza mediante actividades productivas sustentables requiere que la transformación de la matriz productiva se enmarque en un contexto de respeto a los derechos de la naturaleza y de justicia intergeneracional [...]. A largo plazo, gran parte de las ciudades del país serán ‘eco-ciudades’ que implementen principios de justicia ambiental e incorporen criterios mínimos de uso y conservación de los recursos, tanto en las actividades de producción como en los patrones de consumo. (69 y 71)

---

18 Juan Montaña Pinto, “El derecho a renacer: Aproximación fenomenológica a la justicia constitucional en el Ecuador” en Juan Montaña y Angélica Porra Velasco (Eds.), *Apuntes de derecho procesal constitucional* (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011), págs. 45-88.

En síntesis, podemos observar que tanto en el PNBV como en la Constitución se manejan dos conceptos distintos bajo la utilización del término justicia. Un primer concepto hace referencia, en sentido amplio, a la justicia social, territorial e intergeneracional, vinculada con el acceso a los derechos del buen vivir establecidos por la Constitución y recogidos en el Sistema de Inclusión Social del Régimen de Desarrollo y Buen Vivir. Un segundo concepto de justicia, en sentido legal más estricto, hace referencia a la Función Judicial y a la administración de justicia. Bajo estos dos conceptos se desarrolla la caracterización del Estado ecuatoriano contemplada en el Art. 1 de la Constitución donde se señala que este es un "Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático", etcétera. El PNBV apunta a realizar el primer concepto de justicia transversalmente en todos los objetivos, mientras que el segundo concepto se concentra en el sexto objetivo.

En cuanto a la implementación de la justicia social, territorial e intergeneracional que propende a la superación de las discriminaciones, inequidades y exclusiones, cabe tomar nota de los aspectos más relevantes recogidos en varios objetivos del PNBV.

En el objetivo 1, arriba citado, cabe recoger la siguiente línea y estrategia:

1.13. Fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la administración pública y la prevención y la lucha contra la corrupción.

k. Propiciar mecanismos de transparencia en la aplicación de la justicia en casos de corrupción.

En el objetivo 2 ("Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad"), encontramos esta línea y estrategia:

2.3. Asegurar la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza.

- a. Incrementar la progresividad en la estructura tributaria mediante la ampliación de la base de contribuyentes, con énfasis en la recaudación de tributos directos fundamentados en el principio de justicia distributiva.

De manera similar, en el objetivo 7 (“Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global”), es relevante recoger las siguientes líneas y estrategias:

7.1. Asegurar la promoción, la vigencia y la plena exigibilidad de los derechos de la naturaleza.

- f. Consolidar el posicionamiento de la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza, y de la gestión sustentable de los bienes comunes globales, en las negociaciones internacionales y los espacios de integración regional.

7.4. 7.4. Impulsar la generación de bioconocimiento como alternativa la producción primario-exportadora.

- b. Fomentar el ejercicio de los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y de la naturaleza en el uso y el acceso al bioconocimiento y al patrimonio natural.

7.10. Implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad económica y ambiental con énfasis en grupos de atención prioritaria.

7.11. Promover la consolidación de la Iniciativa Yasuní-ITT.

- b. Mejorar los mecanismos de prevención, regulación y control sobre las actividades ilegales en la Reserva de Biosfera Yasuní, para proteger los derechos de las personas, en particular de las nacionalidades waorani, kichwa y de los pueblos en aislamiento voluntario como tagaeri y taromenane.

A través del objetivo 8 (“Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible”) se trata de articular la economía popular y solidaria propuesta en la Constitución con la economía de mercado global, garantizando condiciones de innovación tecnológica, justicia social y sustentabilidad ambiental. En el PNBV se presenta esta iniciativa como una novedad del modelo ecuatoriano dentro

del marco de las propuestas de la CEPAL de julio de 2012 en el foro Macroeconomía para el buen vivir. Estas propuestas incluyen:

- Políticas industriales para consolidar, crear o impulsar sectores productivos intensivos en conocimiento, con sostenibilidad ambiental y con fuerte demanda en el mercado mundial.
- Políticas macroeconómicas para el crecimiento, la generación de empleo y la distribución del ingreso, en un marco de estabilidad nominal y real.
- Políticas sociales que contribuyan a avanzar en la igualdad a través de la plena incorporación al empleo con derechos.

Como ejemplo de las líneas de este objetivo, baste citar la siguiente:

#### 8.6. Mantener la sostenibilidad biofísica de los flujos económicos.

g. Regular la demanda para reorientar el patrón de consumo hacia bienes y servicios que generen menos desechos, corresponsables con la garantía de los derechos de la naturaleza, de los trabajadores y los derechos culturales.

Este objetivo, por lo demás, se complementa bien con el objetivo 9: "Garantizar el trabajo digno en todas sus formas".

Mayor atención merecen los dos siguientes objetivos. El objetivo 10 plantea "Impulsar la transformación de la matriz productiva" y el objetivo 11 "Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica". En estos objetivos se puede reconocer un esfuerzo por conciliar los mandatos constitucionales, especialmente los derechos colectivos y de la naturaleza, con una propuesta extractivista como motor financiero del desarrollo y de la justicia social. Tales esfuerzos, cabe resaltarlos, no dejan de entrar en conflicto con los objetivos 2 y 7, anteriormente señalados. En aras de esta conciliación forzada, en el PNBV se reivindica, el Art. 313 de la

Constitución: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia”. Los sectores estratégicos incluyen hidrocarburos y minería, recursos naturales renovables como agua, biodiversidad y patrimonio genético, las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico. En el PNBV se propone, entonces, desarrollar esta competencia exclusiva del Estado central.

Observemos las siguientes línea y estrategia del objetivo 11:

11.1. Reestructurar la matriz energética bajo criterios de transformación de la matriz productiva, inclusión, calidad, soberanía energética y sustentabilidad, con incremento de la participación de energía renovable.

b. Aprovechar el potencial de desarrollo de la bioenergía, sin detrimento de la soberanía alimentaria y respetando los derechos de la naturaleza.

El modo mismo en que se plantea esta estrategia permite entrever el reconocimiento de posibles afectaciones a la seguridad alimentaria y los derechos de la naturaleza. En efecto, resulta difícil de comprender cómo es posible que en un país con un pequeño territorio y con una densidad poblacional relativamente alta se pueda pensar en dedicar grandes extensiones de territorio a monocultivos para la generación biocombustibles.

El mismo problema, pero planteado de manera más agresiva, se manifiesta en la siguiente línea:

11.2. Industrializar la actividad minera como eje de la transformación de la matriz productiva, en el marco de la gestión estratégica, sostenible, eficiente, soberana, socialmente justa y ambientalmente sustentable.

k. Utilizar tecnologías ambientalmente limpias de extracción e industrialización que cumplan los principios de precaución,

prevención y eficiencia, para impulsar el desarrollo soberano de la gran minería en el marco de las soberanías alimentaria y energética, el respeto a los derechos colectivos y el derecho al acceso al agua.

Aquí, de nuevo, es evidente que en el PNBV se contemplan las contradicciones que emergerán respecto de los derechos colectivos, la soberanía alimentaria y el derecho humano al agua. En este punto, la decisión de dedicar los territorios del Yasuní, del sur y del suroriente del Ecuador a la explotación minera y petrolera, y la decisión expresada en declaraciones del presidente Correa en torno a aprovechar "hasta el último barril de petróleo y el último gramo de oro para sacar de la pobreza a los ecuatorianos"<sup>19</sup>, muestran los verdaderos alcances de este objetivo y su clara contradicción con la Constitución.

En este marco, es necesario referirnos al proceso que ha seguido la iniciativa Yasuní-ITT. La propuesta de mantener el crudo del Yasuní bajo tierra nació de la sociedad civil como parte de una propuesta más amplia de moratoria petrolera. La propuesta fue aceptada por el gobierno de Correa con la condición de contar con una contraparte de apoyo internacional, pero manteniendo operativa la alternativa de explotación como Plan B (esto muy a pesar de que la propaganda gubernamental invitaba a "yasunisar" el planeta). Desde el comienzo, el gobierno manejó un ambiguo doble discurso. Incluso se llegó a descalificar al equipo encargado de llevar adelante la gestión de los apoyos internacionales. Al final, en 2013 el presidente decidió, con aprobación de la Asamblea, abrirle paso a la explotación del Yasuní. La responsabilidad de este fracaso fue endilgada a la falta de sensibilidad internacional y la justificación de esta decisión se basó en enfatizar la necesidad de recursos para superar la pobreza.

---

<sup>19</sup> Esta afirmación la realizó el presidente durante su visita a proyectos mineros el 2 de marzo de 2016. Ver "Presidente Rafael Correa recorre proyectos mineros y obras de desarrollo social en Zamora", Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos <[www.sectoresestrategicos.gob.ec/presidente-rafael-correa-recorre-proyectos-mineros-de-zamora-chinchipe](http://www.sectoresestrategicos.gob.ec/presidente-rafael-correa-recorre-proyectos-mineros-de-zamora-chinchipe)>

Esta decisión final implica intervenir en una frágil reserva de la biósfera y poner en riesgo la supervivencia de pueblos en aislamiento voluntario con el pretexto de subsanar situaciones de pobreza en la sociedad ecuatoriana. Este golpe de timón fue precedido por un cambio agresivo en el discurso y la propaganda del gobierno frente a la iniciativa conservacionista: se manipularon los mapas que localizaban a los pueblos en aislamiento, e incluso se llegó a insinuar su inexistencia. El argumento gubernamental centrado en la utilización de tecnología de punta y de medidas que minimicen los efectos de la intervención colocaron en la opinión pública la idea de que sería una irresponsabilidad seguir siendo pobres sentados sobre un saco de oro bajo tierra<sup>20</sup>. Sin embargo, esta idea inspirada en Alexander Von Humbolt ya se encuentra en el programa de gobierno de Alianza PAIS de 2006.<sup>21</sup>

Tras la decisión de abandonar la iniciativa Yasuní-ITT, se produjeron varias reacciones ciudadanas. Por un lado, se presentaron, sin éxito, demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. Por otro, el colectivo Yasunidos decidió demandar ante el Consejo Electoral la realización de una consulta popular para que el pueblo ecuatoriano decida el camino a seguir. En contra de la ley, los organismos competentes se negaron a calificar la pregunta formulada para la consulta popular y ordenaron que primero se cumpla con la recolección del 5% de firmas del padrón electoral. Tras observar los resultados desfavorables de las elecciones de febrero de 2014 y ante la seria posibilidad de que prospere la consulta, el presidente Correa se anticipó en anunciar que esta no tendría éxito. Estas advertencias tuvieron fiel cumplimiento tanto en la Corte Constitucional como en

---

20 Expresión utilizada por el presidente en diciembre de 2012 durante la Undécima Ronda Petrolera. Ver "Rafael Correa: 'No podemos ser mendigos sentados en un saco de oro'", Andes <<http://www.andes.info.ec/es/actualidad/9675.html>>

21 Alianza PAIS, *Plan de gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011* (Quito: PAIS, 2006), 12.



el Consejo Electoral y la iniciativa de consulta propuesta por Yasunidos no se pudo viabilizar.

### ***Objetivos que aportan a la construcción de la Justicia y el Estado de Derecho***

En este acápite analizaremos dos objetivos del PNBV que se orientan a la construcción de un Estado que garantice el acceso a la Justicia y a la seguridad. Ambos objetivos se relacionan con la Función Judicial y con sus instituciones conexas (Fiscalía, Defensoría, Sistema Penitenciario, Policía y, como no puede ser de otro modo, con la plena vigencia de los derechos humanos). Dichos objetivos son el objetivo 6 ("Consolidar la transformación de la Justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos") y el objetivo 12 ("Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana").

Centrándonos en el objetivo 6, en el PNBV se plantean dos dimensiones de trabajo: la transformación de la Justicia y el fortalecimiento de la seguridad integral. Según el Plan, ambas dimensiones se habrían viabilizado mediante la reforma constitucional de mayo de 2011. Por un lado, tal reforma dejó manos libres al Ejecutivo para la reforma y reestructuración de la Función Judicial y la administración de justicia y, al mismo tiempo, habría sentado las bases para un combate más efectivo contra la delincuencia y el clima de inseguridad reinante en el país, agravado por la presencia del crimen internacional organizado. Se trasluce entonces el fuerte sesgo de este objetivo en la vertiente de la justicia entendida como actividad preventiva y punitiva del delito a cargo de los cuerpos de vigilancia y de los jueces.

En el PNBV se fundamenta este enfoque en los Art. 1 y 3, numeral 8, de la Constitución:

De acuerdo al artículo 1 de la Constitución, Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, cuyo fin fundamental es la protección y la garantía de los derechos de sus ciudadanos. De la misma forma el artículo 3, numeral 8, dice que uno de los fines del Estado es garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y seguridad integral. Por esta razón, el acceso a una justicia imparcial e independiente y la vida en un entorno libre de amenazas, violencia y temor son bienes públicos fundamentales para alcanzar el desarrollo integral de las personas, mejorar su calidad de vida y lograr el ejercicio pleno de sus derechos y libertades democráticas; todo esto, bajo el estricto apego a los principios nacionales e internacionales en derechos humanos. (200)

Más adelante, en el PNBV se desagregan las siguientes líneas políticas:

Este Objetivo abordará la justicia en cuatro políticas, para luego centrarse en las problemáticas principales que afectan la inseguridad ciudadana. Con respecto a la justicia, los temas a profundizar son 1) el acceso y la consolidación del pluralismo jurídico, 2) la modernización y transformación de la justicia, 3) la lucha contra la impunidad, y 4) el mejoramiento del Sistema de Rehabilitación Social. En seguridad ciudadana, se identificarán los [cinco] principales conflictos que afectan a la colectividad, como 1) la delincuencia común, organizada, y transnacional; 2) la inseguridad vial; 3) la violencia de género en todas sus formas; 4) la violencia contra niños, niñas y adolescentes; y finalmente, 5) el deterioro de la convivencia ciudadana". (200)

En el diagnóstico que sustenta las decisiones contenidas en el PNBV pueden detectarse ciertos matices importantes que permiten caracterizar el espíritu del objetivo. Por ejemplo, cuando se diagnostica el estado de la justicia se recoge la profunda insatisfacción de la población respecto del accionar de aquella:

La justicia ha sido uno de los principales motivos de descrédito del Estado frente a los ojos de la ciudadanía. Los altos niveles de impunidad, la corrupción del sistema y el caos institucional alejaron del interés común a la justicia, que cayó en un fuerte sentimiento

de desprestigio y credibilidad. Por esta razón, a raíz de la consulta popular de 2011, se inició en Ecuador el proceso de transformación y modernización del sistema de justicia, que es importante consolidar. (201)

La vinculación que se hace entre descrédito de la Justicia e impunidad de los delitos se refuerza en el siguiente párrafo, en el que se indica cuál es el eje vertebrador de la reforma de la Justicia:

Ahora bien, pese a reconocer que la transformación del sistema de justicia no se agota en la seguridad ciudadana, sino que se sostiene en elementos programáticos con fines o propósitos distintos e independientes, la justicia sí es un pilar fundamental en el tratamiento del problema de la inseguridad. Existe, además, una correlación estrecha entre el mal funcionamiento de la justicia y los índices de seguridad ciudadana. Una justicia incapaz de sancionar a los reos de manera eficaz es un incentivo a la reiteración del delito. Es por eso que los temas de seguridad ciudadana y de justicia están íntimamente relacionados. Dentro de este último, no hay que olvidar la problemática de la rehabilitación social.

Tras establecer esta vinculación, el siguiente párrafo se refiere a la seguridad en los siguientes términos:

En el plano de la seguridad, es importante destacar que una sociedad libre de violencia y temor es del todo deseable, pero improbable en la práctica. Por ello, el desafío de la política pública es generar esfuerzos de gestión, sinergias institucionales y articulaciones entre Estado y sociedad para reducir progresivamente estos problemas en el territorio, desde una perspectiva de derechos humanos y democracia. Una planificación en seguridad ciudadana debe apuntar a un profundo esfuerzo colectivo de construcción que permita identificar la vulneración de los derechos de las personas, las prioridades territoriales y evaluar su nivel de incidencia en la sociedad. (201)

Al evaluar lo realizado en 2011 y 2012 en cuanto a la reforma de la Justicia, en el PNBV se tiene como referencia la propuesta del Consejo de la Judicatura de Transición que incluye los siguientes ámbitos: 1) talento humano, 2) modelo de gestión, 3) gestión financiera equitativa, 4) infraestructura tecnológica, 5) infraestructura civil, y 6) cooperación

interinstitucional. En el PNBV se destacan avances cuantitativos como la creación de nuevas unidades judiciales y el incremento del número de jueces, de fiscales, defensores públicos y de inversiones en infraestructura de justicia (que pasó de 14 millones en 2007 a más de 250 millones en 2013). Por otra parte, parecen estar pendientes avances en lo que respecta a procesos de desconcentración que acerquen los servicios a la demanda. Asimismo, es primordial “mejorar la gestión de los servicios y la consolidación del proceso de justicia indígena son dos de las tareas urgentes del Estado. Es importante mejorar también la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos que permitan descongestionar la carga procesal del sector de justicia” (202).

De acuerdo a la evaluación presentada en el PNBV sobre los alcanzado entre 2011 y 2012, de informaciones de los reportes del Consejo de la Judicatura 2012 y 2013, otros resultados positivos son la disminución en los niveles de causas represadas (entre julio de 2011 y diciembre de 2012 se resolvieron 2 460 265 causas represadas). De la misma forma, se realizó una adecuada inversión en inmuebles existentes y se edificó la nueva infraestructura de la Función Judicial. Se implementaron tecnologías para incrementar y garantizar la disponibilidad y el acceso a la información, como el Sistema de Información de Justicia 2.0, que es eficiente y eficaz<sup>22</sup>. Se fortaleció la formación de los operadores de justicia. Otro de los avances del sector es la selección de nuevos jueces y notarios. Hasta diciembre de 2012 se ha evaluado a más de 5 000 servidores judiciales y está en marcha la Escuela de Formación Judicial. Todo ello ha redundado en la mejora de los niveles de credibilidad de la ciudadanía en la Justicia de 3,5 sobre 10 en 2008 a 5,5 sobre 10 en 2012 (202).

---

22 Consejo de la Judicatura, *Registros administrativos* (Quito: Consejo de la Judicatura, 2012).

A pesar de todos estos avances que reflejan una mirada optimista sobre la mejora de la Justicia en el Ecuador, la realidad muestra algunos aspectos muy preocupantes, sobre todo a partir de la reforma constitucional de 2011. Estas preocupaciones se articulan en torno a lo que el propio presidente afirmó en enero de 2011: "Voy a meter la mano a la Justicia por el bien del pueblo"<sup>23</sup>. En contra del principio constitucional que garantiza la independencia interna y externa de la Función Judicial, a partir de la mencionada reforma tal independencia quedó abolida y supeditada a la injerencia del Ejecutivo. Esta falta de independencia se ha hecho visible en los procesos de concursos públicos para el ingreso de jueces (regidos por el Consejo de Participación Ciudadana), y en el comportamiento de los jueces que de manera sistemática han fallado según las directrices del gobierno para absolver o castigar, dejando serias dudas sobre el debido proceso y el respeto a los derechos humanos.<sup>24</sup> De allí la tendencia de muchos encausados a llevar los casos a las cortes internacionales, con el consiguiente deterioro de la seguridad jurídica interna y el desprestigio internacional de la Justicia ecuatoriana. Todo lo cual abre serios interrogantes sobre el actual estado de la Justicia en el país.

De vuelta al PNBV, el diagnóstico y evaluación allí presentados avanzan hacia temas relacionados con la impunidad y el sistema carcelario, tópicos bisagra entre Justicia y seguridad. Se menciona, por ejemplo, la importancia de la garantía de no impunidad tanto para evitar la proliferación de actos de justicia por mano propia (linchamientos y vendettas) como para fortalecer la credibilidad

---

23 La frase fue pronunciada el 13 de enero de 2011 para promocionar la consulta popular y fue recogida por varios medios de comunicación. Ver "Sí, queremos meter las manos en las cortes", *El Universo* <[www.eluniverso.com/2011/01/09/1/1355/si-queremos-meter-manos-cortes.html](http://www.eluniverso.com/2011/01/09/1/1355/si-queremos-meter-manos-cortes.html)>

24 Ver Luis Pásara, *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana* (Washington DC: Fundación para el Debido Proceso / Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad / Instituto de Defensa Legal, 2014) <[http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc\\_int/doc31072014-170324.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc31072014-170324.pdf)>

institucional de la Justicia. En esta línea, se deja constancia de ciertos avances:

A partir del año 2011, uno de los giros de la transformación del sistema de justicia ha sido la lucha contra la impunidad. Según la Mesa Interinstitucional Estadística de Flagrancia, entre julio de 2012 y abril de 2013, del total de personas detenidas en flagrancia por la Policía, solamente el 27,89% quedó libre por algún tipo de medida sustitutiva, mientras que el restante 70,86% guardó prisión preventiva. Tiempo atrás, esta situación se daba de forma inversa. De la misma manera, el avance en la lucha contra la impunidad ha permitido mejorar la credibilidad ciudadana. El porcentaje de víctimas que denunciaron el delito para diciembre de 2011 representaba un 14,3% y tuvo un ascenso al 19,6% en 2012. (203)

No debe pasar desapercibida la importancia que se otorga aquí a las políticas de delación. Énfasis que resulta cuestionable para algunos analistas.<sup>25</sup>

Por lo que se refiere al sistema de rehabilitación social, en el PNBV se da cuenta de los avances en la dotación de nueva infraestructura carcelaria y en la disminución de los porcentajes de reingreso (del 20,8% en 2008 a 17% en 2012). Sin embargo, la información sobre el hacinamiento carcelario parece reflejar una cierta incoherencia. Por un lado, se intenta mostrar la eficacia de las reformas judiciales que limitan el supuesto abuso de los jueces para dejar libres a los delincuentes, lo que redundaría en una mayor población carcelaria. Pero, por otro lado, se quiere mostrar que la seguridad ha mejorado, lo que debería reflejarse en una disminución de la población carcelaria. En los dos primeros años de este gobierno la población carcelaria disminuyó a por debajo de 14.000. Por el contrario, para el año 2012 la población carcelaria se incrementó, llegando a 20.869, según las fuentes citadas por el propio Plan.

---

25 Ver como ejemplo los pronunciamientos del Dr. Carlos Castro (ex decano de Derecho de la Universidad de Cuenca) durante un foro realizado en la Universidad de Cuenca <<http://ecuadorlibrerred.tk/movimientos-sociales/4880-foro-no-a-la-criminalizacion-de-la-lucha-y-resistencia-en-ecuador>>

Señalado esto, el PNBV se centra directamente en el análisis de los temas de seguridad integral, que incluyen los siguientes ámbitos: la delincuencia común (homicidios y asesinatos, delitos contra la propiedad) y el crimen organizado (narcotráfico, trata); la seguridad vial; la violencia de género en todas sus formas (violencia doméstica, feminicidio); la violencia contra la niñez y la adolescencia (agresiones, violaciones, etcétera); y el deterioro de la convivencia ciudadana (200). En todos estos aspectos, el diagnóstico presentado en el PNBV da cuenta de que, a pesar de los avances de estos últimos años, los índices de inseguridad revelan una situación dramática de la violencia en el Ecuador que en algunos ámbitos sitúa al país por debajo de la media continental.

Ahora bien, en el PNBV no se deja de reconocer la complejidad y multicausalidad de la situación de violencia e inseguridad generalizada. En torno a este problema, se señala:

De igual forma es importante reconocer sus múltiples causas de origen, productos de distintos factores o tipos de conflictividad social: patrones culturales, cambios demográficos, desigualdades y discriminaciones estructurales, pérdida de valores, fallas en los procesos de socialización, ineficiencia e indiferencia de las principales instituciones responsables. Para un abordaje integral, se debe también incorporar la participación de otros sectores, como el social, el productivo, los gobiernos locales y la ciudadanía en general, bajo los principios de corresponsabilidad, integralidad y progresividad. (201)

En todo caso, la realidad de violencia e inseguridad que se vive en el país constituye un importante obstáculo para la consecución de los derechos del buen vivir. Se deben reconocer las buenas intenciones y los esfuerzos por lograr mejorar la situación, pero muchos juristas y ciudadanos se preguntan si acaso el endurecimiento de penas, la apuesta por el castigo y la cárcel, la estimulación de una sociedad delatora y la implementación de un estado policial y represivo, son los mejores caminos para lograr la seguridad integral. Estos

cuestionamientos se vuelven incluso más acuciantes al constatar cómo el aparato de Justicia, desde la doctrina del “derecho penal del enemigo”, es utilizado para la persecución política y la represión de las manifestaciones de descontento popular, bajo acusaciones de rebelión y terrorismo, más propias de las épocas de seguridad nacional de las dictaduras militares<sup>26</sup>.

A diferencia de otros temas tratados en varios de los objetivos del PNBV, la justicia es abordada exclusivamente en el objetivo 6. Por esta razón, cabe citar por extenso las líneas estratégicas de este objetivo.

Las líneas 6.1 y 6.2 están orientadas a la reforma de la justicia a ser implementada por el Consejo de la Judicatura.

6.1. Promover el acceso óptimo a la justicia, bajo el principio de igualdad y no discriminación, eliminando las barreras económicas, geográficas y culturales.

- a) Mejorar el acceso a los servicios de Justicia en el territorio, mediante una desconcentración equitativa.
- b) Promover el pluralismo jurídico mediante la consolidación de la justicia indígena y de paz.
- c) Establecer una adecuada coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y ordinaria, que garantice los derechos humanos en el marco del pluralismo jurídico.
- d) Promocionar derechos, deberes y mecanismos de acceso y operación del sistema de justicia ordinaria, constitucional y contenciosa electoral.
- f) Fomentar la especialización de defensoras y defensores públicos, en virtud de la materia que atienden.

---

<sup>26</sup> Se pueden citar como casos emblemáticos los enjuiciamientos de los 10 de Luluncoto, las persecuciones judiciales a Pepe Acacho y Cléver Jiménez, entre otros cuyas causas han sido inventariadas en informes internacionales sobre la situación de la justicia en Ecuador. Ver por ejemplo el *Informe final de la veeduría internacional a la reforma de la justicia en Ecuador* presentado en Quito, diciembre de 2012. <[http://www.accionecologica.org/images/2005/criminalizados/INFORMEPRELIMINAR3\\_GARZON.pdf](http://www.accionecologica.org/images/2005/criminalizados/INFORMEPRELIMINAR3_GARZON.pdf)>



g) Estimular la resolución alternativa de conflictos en la ciudadanía a través de la mediación comunitaria.

h) Desarrollar mecanismos de difusión de precedentes jurisprudenciales constitucionales, ordinarios y electorales.

#### 6.2. Mejorar y modernizar la administración de la justicia.

b) Generar mecanismos idóneos de ingreso, promoción, evaluación y régimen disciplinario en la carrera judicial y en los demás órganos de administración de justicia señalados en la Constitución.

c) Institucionalizar y fortalecer la escuela de la Función Judicial para desarrollar las capacidades y potencialidades del talento humano.

Las líneas 6.3, 6.4 y 6.5 se orientan a la prevención, control y castigo del crimen y la delincuencia, a combatir la impunidad y mejorar los sistemas penitenciarios.

#### 6.3. Combatir y erradicar la impunidad.

a) Articular institucionalmente los sistemas de denuncias, infracciones y violación de derechos humanos, para generar confianza en la ciudadanía.

b) Consolidar la modernización del sistema de investigación científica criminal.

c) Optimizar los procedimientos de coordinación interinstitucional para el esclarecimiento y la sanción de infracciones.

d) Fortalecer el funcionamiento y la ampliación de la cobertura de las unidades de flagrancia.

e) Mejorar la agilidad, el acceso y la transparencia de los procesos y sentencias, para evitar la revictimización de las personas.

#### 6.4. Consolidar la transformación del sistema de rehabilitación social.

a) Mejorar las condiciones de habitabilidad en los centros de privación de libertad y detención.

b) Proteger los derechos de las personas privadas de libertad, con énfasis en los grupos de atención prioritaria.

d) Mejorar los sistemas de control y seguridad interna y externa en los centros de privación de libertad.

e) Promover acciones de reinserción social para las personas puestas en libertad.

#### 6.5. Prevenir y controlar la delincuencia común y organizada.

a) Fortalecer la formación y profesionalización del talento humano y modernizar la infraestructura, el equipamiento y la tecnología, para mejorar el servicio y la capacidad de respuesta.

b) Mejorar la cobertura y el acceso a los servicios de seguridad, mediante el modelo de distritos y circuitos.

c) Coordinar estrategias interinstitucionales que permitan reducir la vulnerabilidad social, la violencia y la delincuencia en el territorio.

d) Consolidar un sistema integral de información, para el monitoreo y el análisis de la seguridad ciudadana en el país.

e) Fortalecer el marco normativo para la protección, el control y la sanción contra el delito, respetando los derechos humanos.

f) Profundizar y mejorar la coordinación entre las diferentes funciones del Estado y los niveles de gobierno que garanticen la aplicación, el monitoreo y la evaluación de la lucha contra el tráfico y la trata de personas.

h) Fortalecer los organismos del sistema nacional de inteligencia para prevenir, identificar, neutralizar y controlar amenazas, riesgos, vulnerabilidades y actividades ilegales de la delincuencia transnacional común y organizada.

k) Promover y consolidar la integración y la cooperación internacional para la lucha contra el delito transnacional.

l) Promover la vigilancia ciudadana y la investigación para prevenir la conformación de grupos organizados que atenten contra seguridad y la vida de la población.

Las líneas 6.7, 6.8 y 6.9 se orientan a prevenir y proteger la violencia contra grupos vulnerables y a reforzar los valores sociales de una cultura de paz.

6.7. Prevenir y erradicar la violencia de género en todas sus formas.

- a) Fortalecer y promover un sistema integral de protección especial, que de manera intersectorial garantice la prevención, protección, atención, reparación y restitución de los derechos de las víctimas de violencia de género, con pertinencia territorial, cultural, etaria y de género.
- e) Fortalecer el acceso a la justicia, ampliando la cobertura de los servicios especializados, para reducir la impunidad y garantizar la sanción y el seguimiento.
- f) Desarrollar y consolidar mecanismos y acciones intersectoriales para la prevención, atención integral y sanción de los delitos sexuales, los crímenes de odio a personas LGBTI por orientación sexual e identidad de género y el femicidio.

6.8. Promover una cultura social de paz y la convivencia ciudadana en la diversidad.

- a) Fortalecer la organización comunitaria para la convivencia pacífica y el respeto de los derechos de las personas, las comunidades, los pueblos, las nacionalidades y los colectivos.
- b) Implementar mecanismos y estrategias comunicacionales y educativas para transformar patrones socioculturales xenofóbicos, racistas, sexistas y homofóbicos, que promuevan la convivencia pacífica.
- c) Garantizar el acceso, sin discriminación ni violencia, al uso y a la apropiación de los espacios públicos.
- d) Fomentar la responsabilidad educativa de los medios de comunicación en la difusión de contenidos que promuevan una cultura libre de estereotipos violentos.
- e) Articular acciones integrales de prevención de consumo de alcohol y sustancias psicoactivas.
- g) Implementar acciones para promover el acercamiento y el respeto entre grupos y culturas juveniles.
- h) Promover y fortalecer el sistema de atención a personas adultas mayores víctimas de abuso, discriminación y violencia.

6.9. Combatir y erradicar la violencia y el abuso contra niñas, niños y adolescentes.

- a) Fortalecer el sistema de protección a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia y abuso, con pertinencia cultural.
- b) Transformar los patrones socioculturales que reproducen los roles y estereotipos de género y que inducen a la violencia entre y hacia niños, niñas y adolescentes.
- d) Impulsar la creación de espacios y actividades lúdicas, artísticas, deportivas y recreativas, entre otras alternativas, para garantizar una vida libre de violencia a niñas, niños y adolescentes, en especial a aquellos en situación de riesgo.
- e) Mejorar la prevención, la atención y la restitución de derechos a niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso y violencia intrafamiliar y en el sistema educativo.
- f) Fortalecer el acceso a la justicia, ampliando la cobertura de los servicios especializados, para reducir la impunidad y garantizar la sanción y el seguimiento.
- g) Implementar medidas socioeducativas para adolescentes en conflicto con la ley, que garanticen sus derechos.

Como podemos observar, las dos primeras líneas se orientan a cumplir con la reforma de la Justicia en términos de mejorar su acceso. Para tales efectos, se promueve la desconcentración y gratuidad de la justicia, el pluralismo jurídico y la resolución alternativa de conflictos. Asimismo, se promueve el uso eficiente de recursos, la capacitación del talento humano, la creación de sistemas de coordinación e información, así como de sistemas especializados de protección.

Estas dos primeras líneas se ven reforzadas por la línea 8 que apunta a la promoción de una cultura de paz y a la saludable convivencia ciudadana, y en la que se convoca al Estado, a los medios de comunicación y a la comunidad para prevenir situaciones que conducen a la violencia y transformar los patrones socioculturales hacia la convivencia pacífica. Las demás líneas (2, 3, 4, 5, 6, 7 y 9) están orientadas a fortalecer la Justicia como instrumento de combate a la violencia y la criminalidad y a la mejora de la seguridad integral en términos de combate a la impunidad. Para alcanzar este acometido, se propone la prevención y el control de la delincuencia común y organizada, el funcionamiento eficiente del sistema penitenciario, y

una mayor coordinación entre las instituciones del Estado en todos los niveles, con un cierto énfasis en la erradicación de la violencia contra las mujeres y otros grupos vulnerables y la mejora de la seguridad vial.

En síntesis, se puede afirmar que si bien el objetivo 6 se orienta a hacer realidad los mandatos constitucionales, su peso recae más sobre la obligación del Estado de combatir la violencia y aumentar la seguridad integral de la población. Esto da a este objetivo un claro sesgo punitivo y represivo, con énfasis en el papel castigador y ajusticiador del Estado. Tendencia esta que de alguna manera desdibuja el buen vivir de la Justicia propuesto en las líneas 1, 2 y 8. A partir del análisis de la realidad del que parte el objetivo y las 62 estrategias que propone, parece que todavía tendríamos por delante una empinada cuesta para alcanzar el buen vivir y que este tendría como mayor obstáculo la inseguridad generalizada que afecta a la población. Desgraciadamente, la metida de la mano a la justicia defendida por el presidente no fue el mejor aporte para el combate a la inseguridad. Por el contrario, ha acentuado la inseguridad jurídica y la desconfianza en la justicia, cuando eran precisamente estos problemas los que la Constitución apuntaba a corregir.

---

---

#### **4. Derechos humanos**

En la presentación del PNBV se explicita el espíritu de la Constitución en relación con los derechos humanos cuando se afirma que "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*" (16). En la misma

presentación se concreta una formulación que vincula los derechos humanos con la justicia social: "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" (17).

Sin perder de vista que en 2011 el presidente Correa logró aprobar una reforma que puso en cuestión la independencia de la Justicia, en el PNBV se expresa la voluntad de transformar las instituciones de la Justicia: "El Plan es un conjunto de objetivos que expresan la voluntad de continuar con la transformación histórica del Ecuador [...]. 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" (17). No deja de extrañar esta formulación que revela un conflicto implícito entre Justicia y derechos humanos. En el capítulo sobre la planificación se advierte también que "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"<sup>27</sup>. Aquí también se insinúan posibles conflictos entre la planificación y los derechos humanos, lo cual no deja de ser sintomático.

En la introducción a los objetivos nacionales para el buen vivir se presenta una nueva concepción de los derechos humanos en el Ecuador:

Con el nuevo constitucionalismo, el Ecuador pasa a ser un "Estado constitucional de derechos y justicia", superando la noción tradicional, presente en la Carta Magna de 1998, en la que se catalogaba al Estado

---

27 Carolina Silva, "¿Qué es el buen vivir en la Constitución?" en Ramiro Ávila Santamaría (editor), *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 33.

como “social de derecho”. Este cambio no es solamente semántico, sino que tiene profundas implicaciones en el rol del Estado, en la concepción y el ejercicio de los derechos humanos y de la naturaleza, y en la planificación nacional. (81)

En esta línea, en el Plan se llega a afirmar que “los derechos humanos, otrora vistos como un obstáculo para el ejercicio del poder público, pasan a convertirse en la razón de ser del Estado, el motivo de su existencia” (81). Esta afirmación se fundamenta con referencias al Art. 11, numerales 3 y 9 de la Constitución. Más adelante, se insiste en que “los derechos humanos y de la naturaleza pasan a ser parte constitutiva del Plan, son su objetivo, su esencia y razón de ser” (81).

Ahora bien, si nos adentramos en los objetivos podemos extraer las líneas y las estrategias del PNBV en torno a la temática de los derechos humanos.

En el objetivo 2 (“Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad”), cabe relieves la siguiente línea estratégica:

2.5. Fomentar la inclusión social y la erradicación de la discriminación.

b. Generar acciones de difusión, concienciación, fomento y respeto de los derechos humanos, con énfasis en los derechos de niños y niñas, adolescentes y jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, personas LGBTI y personas con discapacidad.

En el objetivo 3 (“Mejorar la calidad de vida de la población”), se destaca la siguiente línea:

3.3. Garantizar el acceso gratuito y universal a los servicios de salud.

q. Implementar el nuevo modelo de atención integral en salud en los territorios, con pertinencia cultural, geográfica, de género e intergeneracional y con enfoque de derechos humanos.

En el objetivo 5 (“Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la

plurinacionalidad y la interculturalidad”), se debe recoger la siguiente línea:

5.5. Garantizar el derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa

d. Promover la regulación de la programación de los medios de comunicación, desde un enfoque de derechos humanos y de la naturaleza.

En el objetivo 6 (“Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos”), como cabría esperar, hay una permanente referencia al tema que nos ocupa. Así, en la introducción al objetivo en mención se afirma:

De acuerdo al artículo 1 de la Constitución, Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, cuyo fin fundamental es la protección y la garantía de los derechos de sus ciudadanos. De la misma forma, el artículo 3, numeral 8, dice que uno de los fines del Estado es garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y seguridad integral. Por esta razón, el acceso a una justicia imparcial e independiente y la vida en un entorno libre de amenazas, violencia y temor son bienes públicos fundamentales para alcanzar el desarrollo integral de las personas, mejorar su calidad de vida y lograr el ejercicio pleno de sus derechos y libertades democráticas; todo esto, bajo el estricto apego a los principios nacionales e internacionales en derechos humanos. (200)

El párrafo deja entrever el siempre posible conflicto entre la seguridad que el Estado debe brindar a los ciudadanos y el cumplimiento de los derechos humanos. Cuando el Estado se aboca a mostrar su eficiencia en el combate a la delincuencia y contra la impunidad, es altamente probable que los estamentos policiales olviden que quienes atentan contra los derechos y la seguridad ciudadana también tienen derechos (al debido proceso, etcétera). Lo grave del asunto es que a los jueces también se les genera esta presión por mostrar la misma eficiencia.



El mismo posible conflicto entre derechos humanos y justicia se evidencia también en el siguiente pasaje del PNBV. Aquí se defiende el referéndum de 2011 que permitió el control de los jueces, quienes para satisfacer las presiones del Consejo de la Judicatura en favor de la eficiencia, en no pocos casos han preferido inobservar los derechos al debido proceso y otros derechos:

El Programa de Gobierno 2013-2017 apunta directamente, dentro de sus revoluciones, a profundizar la transformación de la Justicia y a fortalecer la seguridad y la convivencia ciudadanas. Por ello, estos pilares se constituyen en elementos sustanciales para el proceso de planificación del Estado. Debemos mejorar la confianza ciudadana en la Justicia mediante el respeto a los derechos humanos. Debemos igualmente adoptar y fortalecer políticas públicas que permitan reducir progresiva y eficazmente los niveles de inseguridad ciudadana en el territorio. [...] El referéndum de 2011 significó una ruptura para la construcción de un sistema de justicia accesible, oportuno y eficiente que asegure la posibilidad para todas y todos de acceder igualitaria y especializadamente a la Justicia para la reducción de la impunidad. No es menos importante el reconocimiento de la existencia de otros sistemas jurídicos, tales como el indígena (art. 171), el regional, el interregional y el universal, así como el enfoque basado en derechos humanos (art. 172), que han servido para reestructurar la Función Judicial. (200)

El tema de la seguridad, que entra en tensión con la garantía de derechos, vuelve a aparecer enfáticamente en el siguiente diagnóstico:

En el plano de la seguridad, es importante destacar que una sociedad libre de violencia y temor es del todo deseable, pero improbable en la práctica. Por ello, el desafío de la política pública es generar esfuerzos de gestión, sinergias institucionales y articulaciones entre Estado y sociedad para reducir progresivamente estos problemas en el territorio, desde una perspectiva de derechos humanos y democracia. Una planificación en seguridad ciudadana debe apuntar a un profundo esfuerzo colectivo de construcción que permita identificar la vulneración de los derechos de las personas, las prioridades territoriales y evaluar su nivel de incidencia en la sociedad. (201)

En tres de las líneas estrategias de este objetivo, los derechos humanos se mencionan expresamente:

6.1. Promover el acceso óptimo a la Justicia, bajo el principio de igualdad y no discriminación, eliminando las barreras económicas, geográficas y culturales.

c. Establecer una adecuada coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y ordinaria, que garantice los derechos humanos, en el marco del pluralismo jurídico.

6.3. Combatir y erradicar la impunidad.

a. Articular institucionalmente los sistemas de denuncias, infracciones y violación de derechos humanos, para generar confianza en la ciudadanía.

6.5. Prevenir y controlar la delincuencia común y organizada.

e. Fortalecer el marco normativo para la protección, el control y la sanción contra el delito, respetando los derechos humanos.

f. Fomentar la especialización de defensoras y defensores públicos, en virtud de la materia que atienden.

Finalmente, en la introducción del objetivo 12 ("Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana"), se ratifica la vocación del Estado ecuatoriano a promover la paz, la soberanía y la integración latinoamericana, y la necesidad de impulsar una institucionalidad internacional justa, que responda a los intereses de las sociedades y que no esté condicionada por intereses corporativos privados o hegemónicos de las grandes potencias.

Esta nueva institucionalidad es necesaria en todas las dimensiones de gobernanza de las relaciones internacionales; más aún en lo que tiene que ver con la vigencia del orden democrático en la región y de los derechos humanos, sociales y colectivos de todas sus poblaciones; así como de la naturaleza. En este marco, las relaciones de cooperación son complementarias a la acción soberana del Estado. (334)

Más adelante, en el PNBV se observa que:

Paralelamente, los actuales mecanismos regionales encargados de la promoción y protección de los derechos humanos han funcionado como una herramienta de imposición y control de los Estados, que hoy los financian sin haberlos ratificado. Por ello, es necesario crear mecanismos más democráticos que obedezcan a procesos regionales que garanticen su razón de ser alejados de consignas e intereses fragmentados. Ecuador propone una nueva visión del tratamiento de los derechos humanos en la región, cimentada en una democratización del proceso de toma de decisiones que no socave la soberanía de los Estados, que reitere la legitimidad de los países adheridos a los instrumentos de protección y que impulse su fortalecimiento, transparencia y universalidad bajo una gestión ética y equitativa. (337)

En estos pasajes está implícita la postura del gobierno ecuatoriano frente a la Comisión Interamericana de derechos humanos (CIDH). El gobierno ha desestimado a la CIDH por cuatro razones: por tener su sede en territorio norteamericano, por el hecho de que los Estados Unidos no ha ratificado el Convenio de la OEA, por los aportes del gobierno norteamericano para el financiamiento de la Comisión, y finalmente porque las resoluciones de la CIDH no son vinculantes. De acuerdo con tres primeras razones, la CIDH sería un instrumento de persecución contra los gobiernos progresistas de América Latina, y de acuerdo con la cuarta razón, la CIDH carecería de competencias. Las gestiones de la diplomacia ecuatoriana no han dado resultado hasta ahora en la concreción de una propuesta para sustraer a la CIDH del territorio de los Estados Unidos e implementar importantes reformas. El conflicto se ha presentado cuando algunos ecuatorianos que se han sentido perjudicados por el Estado ecuatoriano han recurrido a la CIDH en búsqueda de protección y en cuyo favor la Comisión ha dictado medidas cautelares.<sup>28</sup>

---

28 Tal es el caso de Clever Jiménez, Carlos Figueroa y Fernando Villavicencio, cuya petición de medidas cautelares a la CIDH fue rechazada por la Cancillería. Ver: <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-rechaza-medidas-cautelares-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-cidh/>

Por último, entre las líneas y estrategias del objetivo 12, destacamos las siguientes estrategias que giran en torno de la promoción y protección de los derechos humanos:

12.1. Profundizar procesos solidarios y complementarios de integración con América Latina y el Caribe.

e. Establecer mecanismos regionales alternativos y soberanos para la promoción y protección de los derechos humanos.

12.2. Impulsar la construcción de un nuevo multilateralismo democrático, sobre la base de relaciones solidarias, soberanas y pacíficas entre los Estados.

m. Participar soberanamente en operaciones de paz y en programas de ayuda humanitaria, con respeto a los derechos humanos y de forma selectiva y progresiva.

12.5. Preservar la integridad territorial del Estado y sus soberanías, en el marco de estricto respeto de los derechos humanos.

c. Fortalecer las capacidades de inteligencia para contribuir a la seguridad del Estado, en el marco de estricto respeto de los derechos humanos y de la transparencia.

A modo de conclusión, en el PNBV no solo se deja entrever sino que se afirma expresamente que el gobierno actual tiene una visión propia frente al tema de los derechos humanos. En torno a esta visión gubernamental, se debe llamar la atención sobre los siguientes aspectos:

1) Los derechos humanos deben hacerse efectivos en la práctica mediante la justicia social: acceso a educación, salud y servicios por parte de la ciudadanía, especialmente de los más pobres.

2) El cumplimiento de los deberes del Estado de mantener la paz social, la estabilidad política, y la necesidad de planificación puede entrar en conflicto con los derechos humanos en los campos de la

organización social, la libertad de comunicación y la lucha contra la delincuencia.

3) De alguna manera, la consecución de la soberanía del Estado y la región genera conflictos frente a la aplicación extensiva de los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos.

4) En general, más allá de la mención de los estribillos "con enfoque/ con respeto/ con irrestricto apego a los derechos humanos" repetidos en el PNBV, en sus objetivos, políticas y estrategias no existe una mayor preocupación por involucrar a la sociedad en la vigilancia de los derechos humanos.

---

---

## **5. Territorialidad**

En el PNBV se parte de un diagnóstico sobre lo que se podría denominar el mal vivir de los territorios heredados por la historia colonial y republicana. El territorio ecuatoriano ha mantenido una soberanía deficitaria o sujeta a intervenciones coloniales y complicidades internas de dominio a cargo de poderes fácticos. Como fruto de la historia, el territorio nacional es fragmentado y mantiene grandes exclusiones y desigualdades fruto de la discriminación social, étnica y económica. Esta injusticia territorial se expresa, entre otros fenómenos, en el centralismo bipolar del territorio (en torno a Quito y Guayaquil), en la gran desigualdad en el acceso de la población a los servicios básicos, en los bajos índices de necesidades satisfechas, y en las profundas asimetrías y desequilibrios regionales y urbano-

rurales. Otro aspecto de este mal vivir de los territorios se manifiesta en el crecimiento desordenado de los asentamientos urbanos con las consiguientes vulnerabilidades en seguridad y dotación de servicios.

En tal contexto, la primera tarea de la recuperación del Estado es lograr su presencia efectiva en todo el territorio nacional. Solo con tal avance sería posible efectivizar la transformación propuesta por el PNBV, tal y como se la formula de manera más sintética en el desafío de superar los “desequilibrios territoriales” (359) y “lograr el desarrollo equitativo y solidario en el territorio” (421) –o alcanzar lo que en algunos estudios se denomina “justicia territorial” o “justicia de la geografía humana”<sup>29</sup>-. Esto supone llevar a los territorios los servicios básicos con énfasis en la infraestructura vial y el acceso a la salud, la educación, la vivienda (en general los derechos del buen vivir), y las oportunidades de desarrollo político, cultural y económico.

En el objetivo 1, referido a la consolidación del Estado democrático y la construcción del poder popular, en el PNBV se propone llevar adelante el proceso de construcción del Estado descentralizado y policéntrico que lleve el buen vivir a los territorios mediante el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Consiguientemente, se propone la necesaria transferencia de competencias y recursos, así como el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre los Ministerios del Estado central desconcentrados en los territorios. En este marco, ocupa un papel de vital importancia el Sistema Nacional de Planificación y Desarrollo, a cargo de la Senplades. Este Sistema tiene a su cargo la planificación del ordenamiento territorial y la coordinación de los ordenamientos territoriales regionales, provinciales, cantonales y parroquiales que

---

29 Ver Daniel Santana Rivas, “Explorando algunas trayectorias recientes de la justicia en la geografía humana contemporánea: de la justicia territorial a las justicias espaciales” en *Cuadernos de Geografía* Vol.21, N.2 [Bogotá]. <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/32214>>

apuntan a la construcción de un sistema territorial articulado y equilibrado de asentamientos humanos urbanos y rurales.

Según la Senplades, la planificación es esencial para la consecución del buen vivir. Tal planificación ha de valorar la capacidad de acogida de los territorios, sus potencialidades a ser desarrolladas y sus ventajas comparativas:

El funcionamiento de la economía [...] 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. (26)

Cabe subrayar que la calidad de la planificación territorial del buen vivir depende de su pertinencia territorial y cultural y de la participación de la población local. Sin estos elementos, la planificación se desvirtúa y podría prolongar el mal vivir de los territorios.

Sin embargo, un ordenamiento territorial que genere justicia y equidad, no se puede reducir a una cuestión puramente técnica sino que debe recoger elementos políticos y sociales fundamentales. En el PNBV estos elementos son expuestos bajo los nombres de revolución urbana y revolución agraria, concebidas como un proceso impostergable de redistribución de la tierra. Por obvias razones, dicha redistribución tendrá características diferentes en territorios de las nacionalidades indígenas en lo que se refiere la consolidación de los territorios ancestrales. En esta línea, en el PNBV se afirma que la "formación de un Estado plurinacional, mega diverso 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" (27).

Desde el punto de vista económico-productivo, en el PNBV se concibe el territorio nacional como una red policéntrica de asentamientos humanos, articulados y complementarios, que aprovechan sus fortalezas y capacidades para lograr un desarrollo que garantice justicia territorial, especialmente en aquellos territorios más alejados y desatendidos. 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 este 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.<sup>30</sup> Al respecto, en el PNBV se cita a Fander Falconí: "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"<sup>31</sup> (33).

En el PNBV se caracteriza el buen vivir de los territorios urbanos denominando "eco-ciudades" a los asentamientos urbanos:

A largo plazo, gran parte de las ciudades del país serán "eco-ciudades" que implementen principios de justicia ambiental e incorporen criterios mínimos de uso y conservación de los recursos, tanto en las actividades de producción como en los patrones de consumo. Para tales propósitos, el ordenamiento territorial adoptará un enfoque ecosistémico que guíe la formación de asentamientos humanos urbanos y rurales sostenibles y equitativos. (71)

Asimismo, en el PNBV se caracteriza el buen vivir de los

---

30 Tania Arias Manzano, "¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi" en Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martínez Dalmau (eds.), *Desafíos constitucionales. La Constitución del 2008 en perspectiva* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 240.

31 Referencia citada en fuente original: Fander Falconí, "Globalización y crisis: respuestas prácticas desde el sur", discurso presentado en el simposio 'La crisis internacional: una visión desde el sur' (Quito: IAEN, 2012).



territorios rurales a través del acceso y disfrute de servicios de calidad y el aseguramiento de condiciones necesarias para el auto sustento: tierra, agua, y la presencia de políticas públicas que garanticen la seguridad alimentaria y el desarrollo de actividades complementarias como la artesanía y el turismo. En esta línea, se propone “garantizar el buen vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos” (128).

En sintonía con todo lo expuesto, en el PNBV se proponen metas de distinto tipo. Unas se centran en procesos de descentralización y desconcentración que implican el fortalecimiento de los GAD y las instancias de coordinación con el Ejecutivo. Otras metas se orientan a la conformación y fortalecimiento de circunscripciones territoriales especiales. Y, por último, otras metas más apuntan a lograr la equidad territorial en la atención a necesidades insatisfechas.

En la metodología del capítulo 7 del PNBV se llegan a definir 14 unidades de síntesis territorial. Entre estas unidades, las siguiente cinco corresponden al territorio amazónico:

**1. Vertientes externas intervenidas de la cordillera de los Andes orientales.** Estos territorios pertenecen a las provincias amazónicas desde el parteaguas de las cumbres de la cordillera oriental hacia el pie de la cordillera. La mayoría de estas vertientes están contenidas en zonas protegidas (exceptuando territorios limítrofes con la provincia del Carchi), en una cuenca del río Napo limítrofe con la provincia de Pichicha con límite en Papallacta, y en las cuencas de los afluentes andinos de los ríos Upano y Zamora en su límite con el Azuay.

**2. Corredor amazónico norte Lago Agrio-Coca-Tena-Puyo.** Esta unidad incluye los territorios de las provincias de Sucumbíos, Orellana, Napo y Pastaza en torno a la troncal amazónica norte y sus conexiones con la Sierra.

3. *Corredor amazónico Macas-Gualaquiza-Yantzasa-Zamora.* Aquí se incluyen territorios de las provincias de Morona Santiago y Zamora en torno a la troncal amazónica sur y sus conexiones con la sierra.

4. *Zonas de cobertura natural sin estatus de protección.* Esta unidad incluye todas aquellas zonas que constituyen el remanente boscoso del territorio en manos de propietarios.

5. *Zonas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE).* Estas zonas abarcan Parques Nacionales (PANE), reservas ecológicas y de vida silvestre, y bosques protectores, cuyos listados se presentan a continuación.

A) Parque y Reservas		
Nombre	Superficie (ha)	% RAE
1 Parque Nacional Yasuní	1'029.566	8,83
2 Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno	594.950	5,10
3 Parque Nacional Sangay	365.649	3,14
4 Parque Nacional Cayambe-Coca	206.162	3,00
5 Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras	124.118	1,77
6 Parque Nacional Podocarpus	124.118	1,06
7 Parque Nacional Llanganates	121.097	1,04
8 Reserva Ecológica Antisana	120.566	1,03
9 Reserva Ecológica Cofan-Bermejo	54.947	0,47
10 Parque Nacional Yacuri	36.687	0,31
11 Reserva Biológica Cerro Plateado	26.172	0,22
12 Reserva Biológica El Quimi	9.024	0,08
13 Refugio de Vida Silvestre El Zarza	3.696	0,03
14 Reserva Biológica Limoncocha	3.693	0,03
15 Parque Nacional Cotopaxi	3.356	0,03
16 Reserva Biológica El Cóndor	2.433	0,02
Total	3'051.488	26,17

Fuente: Víctor A. López, Fernando Espíndola, Juan Calles y Janette, Amazonía ecuatoriana bajo presión (Quito: Ecociencia, 2013). <[https://issuu.com/fundacionecociencia/docs/amazonia\\_bajo\\_presion\\_1](https://issuu.com/fundacionecociencia/docs/amazonia_bajo_presion_1)>

B) Bosques protectores		
Nombre	Superficie (ha)	% RAE
1 Cordillera Cutucu-Sahimi	344.002	2,95
2 Cuembi	101.617	0,87
3 Cerro Sumaco y Cuenca del Río Suno	98.830	0,85
4 Cuenca Alta del Río Nagaritza	76.548	0,66
5 Pañacocha	59.490	0,51
6 Subcuencas de los ríos Antisana, Tambo, Tamboyacu y Pita	45.286	0,39
7 Tinajillas río Gualaceño	32.992	0,28
8 Corazón de Oro	28.524	0,24
9 La Cascada	26.380	0,23
10 Cordillera del Cóndor	17.326	0,15
11 Subcuenca alta del río León, San Felipe de Oña y Shincata	15.706	0,10
12 Cuencas de los ríos Colonso, Tena, Shinti	11.926	0,09
13 El Bermejo	10.885	0,06
14 Tiwi Nunka	7.028	0,05
15 Cuencas de los ríos San Francisco, San Ramón y Sabanilla	6.194	0,05
16 Parte media y alta del río Tigre	5.369	0,05
17 Cooperativa Jima Ltda.	5.282	0,04
18 Yukupi Nunke	5.000	0,04
19 Lomas Corazón y Breña	4.635	0,04
20 Abanico	4.457	1,04
21 Habitagua	4.045	0,03
22 Ceploa	3.327	0,03
23 Tsuraku o Arutan	2.762	0,02
24 Microcuenca del río Blanco	1.887	0,02
25 Micha Nunke	1.613	0,01
26 Sacha Lodge	1.475	0,01
27 Estación Científica Payamino	1.034	0,01
28 Cuenca del río Pute	780	0,01
29 Moravia	604	0,01
30 Samikimi	550	0,00
31 Jawa Jee	545	0,00

32	Selva Viva	524	0,00
33	BioGeoCultural Tuna Karamma	399	0,00
34	Mondaña	372	0,00
35	Venecia	169	0,00
36	Estación Científica San Carlos	110	0,00
37	Cumandá	42	0,00
Total		927.714	7,96

  

Ecuador continental: Andes y Costa	18.686,35 km2	38,16%
RAE: Región Amazónica	30.285,73 km2	61,84%
Total Ecuador Continental	48.971,08 km2	100%

Fuente: Víctor A. López, Fernando Espindola, Juan Calles y Janette, Amazonía ecuatoriana bajo presión (Quito: Ecociencia, 2013). <[https://issuu.com/fundacionecociencia/docs/amazonia\\_bajo\\_presion\\_1](https://issuu.com/fundacionecociencia/docs/amazonia_bajo_presion_1)>

Se debe reconocer que en el PNBV, recogiendo los avances normativos del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se plasma un gran esfuerzo por planificar el buen vivir con una mirada en los territorios. Este enfoque se expresa claramente cuando se afirma que “el Programa de Gobierno 2013-2017 plantea como idea estructurante del proyecto de la Revolución Ciudadana, para el próximo periodo, llevar adelante una importante transición para conseguir la gran transformación: la consolidación de un Estado democrático del buen vivir en los territorios” (86). Sin embargo, este esfuerzo está orientado por un concepto del buen vivir que presenta ciertas variaciones respecto del Sumak Kawsay constitucional. En este sentido, en el capítulo 2 del PNBV, se renombra al Sumak Kawsay como buen del buen vivir. Por eso se ha querido destacar cuáles son, desde la óptica de este socialismo, las ideas fuerza del PNBV en lo que se refiere al buen vivir de los territorios.

## **6. Territorios rurales**

En su presentación teórica de diagnóstico y en su propuesta, el PNBV recoge todas las disposiciones incluidas en la Constitución para la construcción del buen vivir de los territorios y las poblaciones rurales.

### ***El diagnóstico sobre el mal vivir de la ruralidad***

Tanto en su presentación general como en la introducción a sus objetivos, el diagnóstico elaborado en el PNBV sobre la situación de los territorios y las poblaciones rurales presenta un hecho muy importante que no podría ser visibilizado en los textos constitucionales. Los territorios rurales, mayoritariamente poblados por campesinos, indígenas, negros y montubios, han sido históricamente marginados de la atención gubernamental y, por lo mismo, sus poblaciones padecen los mayores índices de pobreza. En cuanto a esta problemática destacada en el PNBV, se presentan ciertos datos que revelan las brechas sociales entre las áreas urbanas y rurales en la calidad de vida, acceso a servicios básicos, infraestructura vial y sanitaria, acceso y calidad a salud, desnutrición y educación, violencia doméstica, embarazo adolescente, discriminación, condiciones para la producción, y los efectos de la degradación de los ecosistemas debidos a factores internos, externos y de cambio climático.

Dentro del diagnóstico sobre la situación de las poblaciones rurales, en el PNBV se señala, en base de las informaciones del INEC y de Semplades, lo siguiente:

Hay ejemplos ilustrativos de las brechas sociales entre las áreas rural y urbana en el país: en 2010 la tasa de analfabetismo entre las personas mayores de catorce años en el área urbana fue del 3,7%, mientras que en el área rural la cifra llegó al 12,9%, más de cuatro veces mayor. El promedio de escolaridad entre mayores de veinticuatro años era de 10,9 años en el área urbana, y solamente de 7,2 años en la rural (INEC, 2010). Las mujeres indígenas muestran los valores más críticos en analfabetismo, con una incidencia del 27% (Senplades, 2013) [...] Aunque las metas de pobreza se refieren al porcentaje de población que vive con menos de USD 2,54 al día (INEC, 2012), su reducción substancial, en un sentido más amplio, implica la superación de múltiples formas de privación social en educación, salud, vivienda y empleo. Esta línea de acción requiere prestar particular atención a los grupos actualmente más afectados, en particular las áreas rurales y la población indígena y afroecuatoriana.<sup>32</sup> (64)

En el diagnóstico del objetivo 2, que pretende auspiciar la igualdad social y territorial en la diversidad, encontramos varios datos, tomados del INEC y del MCD, decidores que citamos a continuación:

La incidencia de pobreza, medida en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI), se redujo de 41,7% en 2008 al 33,7% en 2012 (INEC, 2012). La pobreza por NBI es 4,3 veces mayor en las zonas rurales, en comparación con los hogares urbanos y su incidencia es mayor en los hogares de la Amazonía (50,7% en 2012), de la Sierra centro (Bolívar, 57,1%; Chimborazo, 50,9%; y Cotopaxi, 48%) y de las provincias de Manabí (57,8%), Los Ríos (57,3%), Esmeraldas (52,1%) y Santo Domingo (49,5%) (INEC, 2012) [...]. La cobertura de agua potable y alcantarillado da cuenta de las diferencias territoriales que existen entre las zonas urbanas y las rurales. A diciembre de 2011, el porcentaje de viviendas con acceso a la red pública de agua alcanzó el 35,4% en zonas rurales, frente al 93,2% en áreas urbanas. La cobertura de alcantarillado llega al 18,3% de las viviendas rurales y al 86,5% de

---

32 Referencias citadas en fuente original: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), *Censo de población y vivienda* (Quito: INEC, 2010). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), *Atlas de desigualdades* (Quito: Senplades, 2013) [documento no publicado]. INEC, *División político administrativa* (Quito: INEC, 2012).

las urbanas. (MCDS, 2013). Sin embargo, es necesario diferenciar los contextos rurales; no se trata de urbanizar lo rural, sino de aprovechar las potencialidades de cada territorio con base en la capacidad de acogida de los ecosistemas, para cubrir las necesidades básicas de la población. (113).<sup>33</sup>

Con relación a la generación de capacidades que depende en gran medida de la educación y el conocimiento, en el PNBV se anota, siempre con referencia a informaciones del INEC:

A pesar de los importantes avances logrados en los últimos años, existen barreras económicas y de cobertura que limitan el acceso al bachillerato. Prueba de esto es la diferencia entre las zonas rurales y el nivel nacional, así como la diferencia por nivel de ingresos. Por ejemplo, la tasa neta refinada de asistencia a bachillerato del 20% de la población con mayores ingresos (91,8%) es 32,6 puntos porcentuales mayor que la del 20% con menores ingresos (59,2%), a diciembre de 2012 (INEC, 2012). [...]

En cuanto al analfabetismo aún persisten brechas importantes que afectan a las poblaciones rurales, los pueblos indígenas y los montubios. A diciembre de 2012, se calculó que el analfabetismo en personas entre los 15 y los 49 años de edad alcanzaba al 11% y al 7,3% de las poblaciones indígena y montubia, respectivamente. El analfabetismo en personas mayores a 50 años de edad alcanzaba al 34,3% en la población rural y al 63,7% en la población indígena. (INEC, 2012). (113)

Por otra parte, en el referido diagnóstico, la situación de la seguridad social en el país es presentada en los siguientes términos:

La seguridad social, en cuanto derecho y bien superior, debe ser garantizada por el Estado. Dentro de una estructura económica en la que el trabajo en relación de dependencia cubre a una minoría de la población económicamente activa (PEA), la seguridad social ligada al trabajo formal genera bajas tasas de cobertura y exclusión. Se estima que el porcentaje de la PEA que trabaja en relación de dependencia

---

33 Referencias citadas en fuente original: INEC, *Censo de población y vivienda* (Quito: INEC, 2012). INEC, *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres* (Quito: INEC, 2012). Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) *Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador* (Quito: MCDS, 2013).

es del 49,5%; el 53,7% lo hace en el área urbana y el 40,8% en zonas rurales (INEC, 2012c). (119)

En lo que se refiere al acceso y calidad de la vivienda, en el PNBV se apunta:

El déficit habitacional cuantitativo pasó de 21,2% en 2009 a 13,7% en 2012. Sin embargo, este indicador se mantiene en el 29,8% en zonas rurales. El indicador del porcentaje de hogares en situación de hacinamiento se ha reducido de 18,9% en 2006 a 15,8% en 2009 y a 9,2% en 2012, lo que evidencia una reducción del 50% en los últimos seis años (INEC, 2012c). El porcentaje de viviendas que obtienen agua por red pública pasó de 70,1% en 2006 a 74,5% en 2012; sin embargo, en 2012, este porcentaje es de apenas el 36,3% en zonas rurales, frente al 93,7% en el área urbana. (141)

En el análisis sobre la equidad y cohesión territorial presentado en el PNBV se afirma lo siguiente:

Al analizar la diferencia en este índice por áreas y el promedio nacional, se observa que la Costa y la Amazonía rural presentan las peores condiciones, seguidas por la Sierra rural; mientras que la Sierra urbana y Galápagos destacan en términos positivos. Sin embargo, la Sierra central presenta altos índices de pobreza económica, falta de acceso a la tierra cultivable y a otras oportunidades de empleo, erosión de los suelos y afectación de páramos y, por lo tanto, de fuentes de agua para todo el territorio nacional. Por su parte, en la Amazonía, cuyas condiciones demandan otros métodos de medición y métrica, se evidencian carencias de infraestructura. Del análisis territorial también se desprenden, a grandes rasgos, varias problemáticas: dificultades para el abastecimiento de agua segura, especialmente en la Costa; pérdida y subutilización de los suelos más productivos del país; desruralización, crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades e incremento de la vulnerabilidad a riesgos en la expansión poblacional hacia suelos no aptos. (121)

Respecto de esta problemática, en el PNBV se reliva la injusticia histórica de las relaciones asimétricas de poder entre el campo y la ciudad:



Las relaciones de interdependencia, junto con las relaciones asimétricas de poder entre el campo y la ciudad, han contribuido a organizar las dinámicas sociales y productivas de los territorios, incluyendo la estructuración de brechas de desigualdad, frecuentemente arraigadas en patrones de discriminación racial y en dinámicas sociales que han provocado fuertes presiones sobre los recursos naturales. Esto hace evidentes serios conflictos de uso y de aprovechamiento sustentable del potencial local. En este contexto, es necesario consolidar la especialización de los diversos asentamientos humanos presentes en el sistema territorial nacional, basándose en la capacidad de acogida de los territorios. Se debe propender a generar un desarrollo endógeno entre los espacios urbanos y rurales con la mayor cantidad de externalidades positivas posibles, en pos de equilibrar su interdependencia y de reducir las amenazas antrópicas al medio ambiente. Se deben gestionar de manera sustentable las fuentes de agua y la producción de alimentos, que se ubican en el sector rural, manteniendo el equilibrio y el desarrollo equitativo entre las áreas urbanas y rurales. (121)

### ***La propuesta para el buen vivir de la ruralidad***

A partir de todo este diagnóstico, se justifica plenamente –y con el apoyo de los textos constitucionales– que el macro objetivo del PNBV 2013-2017 sea alcanzar equidad territorial, justicia social e inclusión en todo el país. Dicho de manera más precisa, en el PNBV se propone hacer justicia a los territorios y poblaciones rurales que sufren la mayor pobreza, exclusión, desigualdad y discriminación:

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 [...]. 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. [...] “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<sup>34</sup>.  
(33)

Más adelante, se sintetizan las estrategias que concretarían este cierre de brechas en el sector rural:

En el sector rural, esta estrategia se complementará con políticas territoriales encaminadas a ampliar el acceso a la tierra y a las fuentes de agua a los pequeños y medianos productores, a regenerar los suelos y combatir la erosión y a ampliar el acceso a alternativas tecnológicas sustentables, basadas en agroforestación y agroecología, que defiendan la soberanía alimentaria. El fortalecimiento de las actividades rurales no agropecuarias, como la artesanía, la pequeña industria y el turismo, es un componente esencial de una acción integrada de desarrollo territorial. No menos importante será el desarrollo de entornos innovadores y comunidades de aprendizaje en los territorios rurales, con ampliación de las oportunidades de experimentación conjunta, para fortalecer las economías campesinas y facilitar la emergencia de economías solidarias como parte integral de la nueva dinámica productiva. Las líneas de acción incluyen un sustancial aumento de la cobertura de seguridad social, la atención particular al subempleo juvenil y a la población de la tercera edad con acceso a la jubilación. (65)

En relación con el estado de los territorios rurales, el PNBV destaca los problemas ambientales:

Los problemas ambientales relacionados a la gestión del aire, agua y suelo, requieren que el país empiece a construir capacidades de gestión ambiental descentralizada. Es necesario que el desarrollo urbano y rural considere criterios, normas y metas de calidad y conservación de los recursos naturales y patrimoniales [...]. Para tales propósitos, el ordenamiento territorial adoptará un enfoque ecosistémico que guíe la formación de asentamientos humanos urbanos y rurales sostenibles y equitativos. Como parte de la estrategia de redistribución de la riqueza, el Estado promoverá la distribución equitativa de las capacidades de gestión humanas, técnicas y políticas, incluyendo los recursos de gestión ambiental: plantas de tratamiento de agua, áreas recreacionales locales, etc. (71)

---

34 Referencia citada en fuente original: Fander Falconí, "Globalización y crisis: respuestas prácticas desde el sur", discurso presentado en el simposio 'La crisis internacional: una visión desde el sur' (Quito: IAEN, 2012).

Dentro de este ámbito, cabe también recoger lo señalado en el PNBV sobre la conservación de especies y destrucción de los ecosistemas:

La razón principal de los problemas de conservación a nivel de especies y poblaciones es la destrucción de hábitats. Otras causas son las especies introducidas, especialmente en Galápagos, y la sobre-explotación, como en el caso de fauna mayor y algunas especies forestales. Cuatro factores son claves para entender este giro en los patrones de uso del suelo: 1) la intensificación de los sistemas productivos rurales; 2) las mejoras en accesibilidad en casi todos los sectores rurales del país; 3) la caída en la demanda de nuevas áreas agropecuarias asociada a la disminución de las tasas de crecimiento y de natalidad de la población rural ecuatoriana; y 4) el cierre de casi todas las fronteras de colonización debido a la consolidación de los derechos de propiedad de las áreas forestales remanentes más importantes. (72)

Bajo todas estas premisas, observemos a continuación el modo en que se incorpora y se procura concretar la propuesta del buen vivir rural y campesino en los 12 objetivos del PNBV.

### ***El buen vivir de la ruralidad en los 12 objetivos del PNBV***

Dentro del objetivo 1 ("Consolidar el Estado democrático y la construcción del Poder Popular") se proponen 13 líneas estratégicas que son válidas para todo el territorio y población nacionales y, por lo tanto, se supone tendrán incidencia en los territorios y poblaciones rurales. Sin embargo, no se detallan propuestas específicas para estas últimas.

Entre las mencionadas líneas, cabe destacar las siguientes:

- 1.1. Profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional, garantizando los derechos de la ciudadanía.
- 1.2. Garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez.

1.3. Afianzar la institucionalidad del Estado democrático para el buen vivir.

1.7. Fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, con un enfoque de derechos.

1.8. Construir el Estado plurinacional e intercultural para el buen vivir.

1.9. Consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas y en el relacionamiento Estado-sociedad.

1.10. Promover el diálogo como forma de convivencia democrática y mecanismo para la transformación de conflictos.

1.12. Fomentar la autoorganización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa que valore el bien común.

1.13. Fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la administración pública y la prevención y la lucha contra la corrupción.

Dentro del objetivo 2 ("Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad"), encontramos que de las 12 líneas propuestas son 4 las que tienen mayor relevancia para la vida rural y campesina ya que proponen acciones concretas.

2.1. Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza.

g. Generar mecanismos e incentivos que promuevan el ahorro y faciliten el acceso a recursos financieros, creando líneas preferenciales para organizaciones de la economía popular y solidaria, con especial atención a las mujeres y jóvenes del área rural y a iniciativas para la inclusión económica.

2.4. Democratizar los medios de producción, generar condiciones y oportunidades equitativas y fomentar la cohesión territorial.

c. Generar mecanismos que fomenten y faciliten el acceso a la tenencia y regulación de la propiedad sobre activos como tierras, agua para riego y bienes, en especial a mujeres y jóvenes y con énfasis en zonas rurales, como garantía de autonomía e independencia económica.

2.11. Garantizar el buen vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos.

a. Incorporar la pertinencia cultural, la capacidad de acogida de los territorios y la coordinación y corresponsabilidad con el tejido y las organizaciones sociales en la planificación y el ordenamiento de los territorios rurales.

b. Caracterizar y diferenciar la dotación e implementación de servicios y bienes públicos en áreas rurales, considerando la capacidad de acogida de los territorios y la presencia de pueblos y nacionalidades, con pertinencia cultural.

d. Mejorar y crear mecanismos interinstitucionales (tributarios, subsidiarios, laborales, encadenamientos productivos y territoriales) que complementen y compensen las relaciones entre los espacios urbanos y rurales complementarios dependientes entre sí, equiparando las responsabilidades entre ambos.

e. Impulsar mecanismos de interlocución y comunicación entre las redes sociales rurales que fortalezcan sus vínculos y coordinen el cuidado de los bienes comunes, la deliberación y la propuesta de alternativas económicas, productivas y sociales.

Las siguientes propuestas de acción estratégica incluidas también en la línea 2.11 se orientan, por su parte, a propiciar el acceso de los agricultores y campesinos a factores de producción, comercialización, capacitación y fortalecimiento de la economía campesina, en el marco de la economía popular y solidaria:

f. Mejorar y facilitar mecanismos interinstitucionales que permitan revertir los procesos de minifundización, precarización de la tenencia de la tierra y la degradación de los medios de producción rural, en el marco de la revolución agraria.

g. Mejorar los niveles de productividad de la agricultura familiar y campesina y demás sistemas agroproductivos mediante sistemas de producción que respeten la naturaleza y la pertinencia cultural.

h. Abrir y garantizar canales de exportación para los productos de la agricultura familiar y campesina, aprovechando la demanda global de productos alimenticios.

i. Garantizar el acceso, el uso y el intercambio de semillas locales de calidad en todo el territorio nacional y promover el uso de biotecnología con pertinencia cultural y geográfica y protegiendo la soberanía alimentaria.

j. Mejorar y facilitar mecanismos interinstitucionales que permitan reducir el acaparamiento y la degradación de los recursos hídricos y que garanticen el acceso equitativo y seguro para los espacios rurales y urbanos.

k. Sistematizar el conocimiento ancestral y las prácticas sustentables de los diversos espacios rurales del país y fortalecer la vinculación con el Sistema Nacional de Información y producción de conocimiento, destinados a la innovación y mejora de las intervenciones estatales y las actividades humanas en los espacios rurales.

l. Ampliar y sostener la oferta de productos agroecológicos, artesanales y de servicios provenientes de la economía popular y solidaria y de las Mipymes rurales, fortaleciendo los mecanismos de comercialización directa con los mercados locales, urbanos y externos, particularmente las redes comerciales.

m. Mejorar la gestión de los territorios rurales del país para asegurar la soberanía alimentaria nacional, privilegiando las prácticas orgánicas y las tradicionales sostenibles en las diferentes escalas de la producción agropecuaria, desde la agricultura familiar y campesina hasta los grandes monocultivos, en el marco de la revolución agraria.

2.12. Promover la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos, que fomente la cohesión territorial.

i. Fortalecer los procesos de planificación de los territorios rurales en el ordenamiento territorial, privilegiando la inclusión socioeconómica de la población rural y campesina, la sostenibilidad ambiental, la seguridad y la soberanía alimentaria, mediante la diversificación productiva y la generación de valor agregado.

Los indicadores propuestos para el seguimiento de este objetivo son generales y poco específicos. No permiten monitorear el buen vivir rural y campesino: se requiere, por ejemplo, de una medición desagregada para captar la reducción en la incidencia de la pobreza y

la erradicación de la pobreza extrema; lo mismo ocurre con la reducción de la desigualdad medida con el Coeficiente de Gini. En contraste, es más pertinente y concreto el indicador que mide la reducción del analfabetismo en la población indígena y montubia entre los 15 y 49 años.

En el objetivo 3 ("Mejorar la calidad de vida de la población"), encontramos solamente dos líneas relacionadas con la calidad de vida rural y sus correspondientes metas e indicadores.

3.8. Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente.

b. Impulsar desde los gobiernos autónomos descentralizados el adecuado y eficiente ordenamiento territorial, la planificación y la consolidación equilibrada de las ciudades, con especial atención a los espacios rurales.

3.12. Garantizar el acceso a servicios de transporte y movilidad incluyentes, seguros y sustentables a nivel local e intranacional.

g. Promover incentivos y asistencia técnica para adoptar modelos integrados de transporte público rural y urbano.

Los siguientes indicadores propuestos para la medición de este objetivo son pertinentes y específicos: reducir el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento al 7,0% a nivel nacional y rural al 8,0% (13,8% en 2012); reducir el déficit habitacional cuantitativo nacional al 9,0%, y el rural en 5 puntos porcentuales (29,8% en 2012); alcanzar el 95,0% de viviendas en el área rural con sistema adecuado de eliminación de excretas (81,3% en 2012).

Dentro del objetivo 4 ("Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía"), las propuestas específicas para los territorios y la población rural se reducen únicamente a una estrategia. Sin embargo, no se propone indicador alguno para acompañar esta propuesta.

4.4. Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades [...] bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad.

f. Diseñar mallas curriculares, planes y programas educativos pertinentes para las zonas rurales que permitan el desarrollo territorial rural.

En torno al objetivo 5 ("Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad"), debido a que los espacios urbanos son donde ocurren en mayor medida encuentros interculturales, en este objetivo las propuestas son muy limitadas para los espacios rurales. Con todo, se puede recoger por lo menos una estrategia. Sin embargo, al igual que en el anterior objetivo, en el PNBV no se elaboran indicadores específicos y significativos al respecto.

5.1. Promover la democratización del disfrute del tiempo y del espacio público para la construcción de relaciones sociales solidarias entre diversos.

u. Potenciar la construcción de espacios públicos urbanos y rurales libres de contaminación.

Aunque todas las líneas del objetivo 7 ("Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global") tienen implicaciones para la ruralidad y el campo, son las cuatro siguientes líneas, con algunas de sus respectivas estrategias, las que interesa recoger:

7.1. Asegurar la promoción, la vigencia y la plena exigibilidad de los derechos de la naturaleza.

d. Promover una cultura biocéntrica de respeto a los derechos de la naturaleza con énfasis en animales en condición de vulnerabilidad, promoviendo el trato humanitario a la fauna urbana y rural, la capacitación y la educación permanente, y la aplicación de mecanismos jurídicos locales y nacionales para su protección.



7.9. Promover patrones de consumo conscientes, sostenibles y eficientes con criterio de suficiencia dentro de los límites del planeta.

h. Establecer y fortalecer espacios de comercialización de bienes y servicios sustentables, en particular de productos orgánicos, con pertinencia cultural y criterios de comercio justo, social y solidario, en las áreas urbanas y rurales.

7.11. Promover la consolidación de la Iniciativa Yasuní-ITT.

e. Impulsar actividades productivas basadas en el bioconocimiento y en la soberanía alimentaria, articuladas al buen vivir rural, en la Reserva de Biosfera de Yasuní y su zona de transición.

7.12. Fortalecer la gobernanza ambiental del régimen especial del Archipiélago de Galápagos y consolidar la planificación integral para la Amazonía.

d. Delimitar de manera sostenible los asentamientos urbanos y rurales de los territorios bajo régimen especial, y la circunscripción territorial especial de la Amazonía, para controlar las presiones sobre su patrimonio natural, las áreas protegidas y la biodiversidad.

En el objetivo 8 ("Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible") cabría esperar una mayor presencia de lo rural. Incluso, quizá sería pertinente trasladar a este objetivo toda la línea 11 del objetivo 2. En todo caso, encontramos aquí dos líneas con tres propuestas estratégicas:

8.9. Profundizar las relaciones del Estado con el sector popular y solidario.

c. Profundizar las finanzas rurales para endogenizar las ganancias del capital de los actores de la economía popular y generar liquidez para la colocación de crédito en el territorio.

f. Regular la cadena de producción en lo referente a precios y a la definición de precios de sustentación, para establecer condiciones de comercio justo y la reducción de la intermediación en la producción popular y rural.

#### 8.10. Articular la relación entre el Estado y el sector privado.

- i. Aplicar incentivos sujetos a resultados al sector privado, hacia la inclusión productiva de los actores de la economía popular y solidaria y del sector rural.

Por otro lado, en los datos de diagnóstico presentados en el objetivo 9 (“Garantizar el trabajo digno en todas sus formas”) se remarca lo siguiente:

El 34,4% de personas en el sector urbano reportaron, en el 2012, estar satisfechas con su trabajo, valor que contrasta con el 30,5% de personas que lo reportaron en el área rural (INEC, 2012b). El esquema también muestra claras diferencias por área de residencia. Mientras el 37,17% de los trabajadores del área urbana trabajaba más de cuarenta horas, en el área rural el 29,82% trabaja más del horario considerado como adecuado (INEC, 2012)<sup>35</sup>.

En el marco de este objetivo, se propone “aumentar la PEA afiliada a la seguridad social contributiva a nivel rural al 50,0% (41,4% en 2012)”. Contar con un indicador específico es digno de relieve.

En el objetivo 10 (“Impulsar la transformación de la matriz productiva”) encontramos algunas líneas dedicadas a lograr cambios de la matriz productiva en el sector rural específicamente:

#### 10.2. Promover la intensidad tecnológica en la producción primaria, de bienes intermedios y finales.

- g. Articular los programas de innovación participativa en el sector rural, en sistemas formales e informales, con acceso y uso de TIC para incrementar la cobertura de los servicios y fomentar el intercambio de conocimientos entre actores locales.

#### 10.4. Impulsar la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable, fomentar la inclusión y redistribuir los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, acuícola y pesquero.

---

35 Referencia cita en fuente original: INEC, *Metodología del diseño de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) 2010* (Quito: INEC, 2012).

a. Fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar campesina, bajo formas de economía solidaria, para incluirlas como agentes económicos de la transformación en matriz productiva, promoviendo la diversificación y agregación de valor y la sustitución de importaciones, en el marco de la soberanía alimentaria.

c. Impulsar la experimentación local, el desarrollo y acceso al conocimiento, el intercambio de técnicas y tecnologías, la capacidad de innovación social, la sistematización de experiencias e interaprendizaje, para mejorar los procesos productivos, especialmente de la agricultura familiar campesina, de la Economía Popular y Solidaria y las Mipymes en el sector rural.

10.7. Impulsar la inversión pública y la compra pública como elementos estratégicos del Estado en la transformación de la matriz productiva.

g. Maximizar la incorporación de bienes de capital y materia prima nacional en proyectos estratégicos del Estado, mediante la desagregación tecnológica y la articulación de actores públicos, privados, universidades, actores de la economía popular, comunidades rurales y pesqueras.

Dentro del objetivo 11 ("Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica"), hallamos una estrategia vinculada directamente al área rural:

11.3. Democratizar la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones y de tecnologías de información y comunicación (TIC), incluyendo radiodifusión, televisión y espectro radioeléctrico, y profundizar su uso y acceso universal.

a. Garantizar la calidad, la accesibilidad, la continuidad y tarifas equitativas de los servicios, especialmente para el área rural, los grupos sociales más rezagados y los actores de la economía popular y solidaria.

En cuanto a los indicadores de este objetivo, es importante retener los siguientes dos: reducir la pobreza por NBI en el sector rural de la frontera norte en 8 puntos porcentuales (71,9 en 2012); y reducir la pobreza por NBI en el sector rural de la frontera sur en 5 puntos porcentuales (60,1 en 2012).

### ***Tipologías territoriales en la Estrategia Territorial del PNBV***

Algunos datos presentados en el capítulo 7 del PNBV, 'Estrategia territorial nacional' (353-582), pueden resultar relevantes para profundizar en el buen vivir de los territorios rurales. De acuerdo con el PNBV, en el territorio continental se definieron las siguientes 14 unidades de síntesis territorial:

1. Corredor agroproductivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala.
2. Corredor de bosque seco tropical Bahía-Manta-Salinas-Puna.
3. Corredor montañoso de la costa norte.
4. Corredor montañoso de la costa centro.
5. Zona litoral, transición marino-costera.
6. Fondo de cuenca interandina norte.
7. Vertientes interiores de cuenca interandina norte.
8. Fondo de cuenca interandina sur.
9. Vertientes interiores de cuenca interandina sur.
10. Vertientes externas intervenidas de la cordillera de los Andes.
11. Corredor amazónico norte Lago Agrio-Tena-Puyo.
12. Corredor amazónico Macas-Zamora.
13. Zonas de cobertura natural sin estatus de protección.
14. Zonas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE). (345)

A modo de conclusión, frente a la problemática rural en el PNBV se enfatizan algunos aspectos y se matizan otros de manera que la base constitucional resulta de alguna manera debilitada. Asimismo, al observar los objetivos y líneas estratégicas propuestas en el PNBV para propiciar el buen vivir (propondríamos introducir la

categoría de “buenos vivires”) de los territorios rurales y campesinos, encontraremos un cierto desbalance e incoherencia entre, por un lado, una abultada retórica desiderativa, y por otro, la batería específica de indicadores que permitirían realizar el seguimiento de la planificación y la consecución de objetivos.

---

---

---

## **7. Territorios urbanos**

A lo largo del PNBV encontramos elementos de diagnóstico y detección de los principales problemas y la formulación de propuestas para el desarrollo armónico y sustentable de las ciudades, donde se desarrollan los principios y derechos constitucionales. En este sentido, a diferencia de otros aspectos, en el PNBV se realiza un trabajo especialmente creativo y propositivo que complementa y viabiliza el magro tratamiento constitucional de la temática urbana.

Como punto de partida, en el PNBV se constata la situación de injusticia y asimetría existente entre el campo y la ciudad:

Las relaciones de interdependencia, junto con las relaciones asimétricas de poder entre el campo y la ciudad, han contribuido a organizar las dinámicas sociales y productivas de los territorios, incluyendo la estructuración de brechas de desigualdad, frecuentemente arraigadas en patrones de discriminación racial y en dinámicas sociales que han provocado fuertes presiones sobre los recursos naturales. (121)

Los índices sociales comparativos entre los habitantes del campo y la ciudad muestran, por lo demás, que la situación de vida de la población rural está bastante por debajo de la de las ciudades.

En consecuencia, uno de los primeros retos del PNBV es alcanzar una mayor justicia territorial y superar estas asimetrías e inequidades entre las ciudades y el campo.

Como se señala expresamente en el PNBV:

Del análisis territorial también se desprenden, a grandes rasgos, varias problemáticas e las ciudades: dificultades para el abastecimiento de agua segura, especialmente en la Costa; pérdida y subutilización de los suelos más productivos del país; des ruralización, crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades como Santo Domingo y la Troncal e incremento de la vulnerabilidad a riesgos en la expansión poblacional hacia suelos no aptos. La gran dimensión que ha adquirido el Distrito Metropolitano de Quito y Guayaquil requiere un estricto control de su expansión urbana, al igual que Cuenca y Portoviejo. En tal sentido, el esfuerzo debe ponerse en favorecer el crecimiento vertical de las ciudades y su consolidación de manera sustentable, incluyendo a las ciudades de mayor jerarquía, a partir de la Estrategia Territorial Nacional (121).

Dentro de esta problemática, en el PNBV también se señala:

El caos y el desorden urbanísticos son dos problemas centrales. El crecimiento de la población urbana que caracteriza al Ecuador desde los años 60 del siglo pasado generó un desarrollo urbano desordenado, sin planificación, regulación ni control, con carencias en las prestaciones de servicios básicos y con profundas asimetrías territoriales (parroquias de extrema riqueza junto a parroquias de extrema pobreza). La segregación urbana excluyó a grandes sectores populares del acceso a la vivienda y a un hábitat seguro, debido a prácticas inmobiliarias especulativas que optimizaron rentas a través de la incorporación irracional de suelo. La falta de una planificación urbana provocó también el desconocimiento de las diversidades sociales, culturales y territoriales, la exacerbación del individualismo, el consumo y una fragmentación de las ciudades. (142)

Asimismo, en el PNBV se destaca lo siguiente:

El espacio público es escaso y de baja calidad, con insuficientes espacios verdes y recreativos. Ecuador tiene 4,69 m. de espacios verdes por habitante, cuando el parámetro establecido por la Organización

Mundial de la Salud (OMS) es de 9 m. (INEC, 2012)<sup>36</sup>. El proceso de crecimiento urbano acelerado no ha generado dinámicas que mejoren la calidad de vida de la población de modo equitativo. Algunos municipios como los de Quito, Cuenca e Ibarra han iniciado procesos de recuperación del espacio público; sin embargo, estos esfuerzos son aislados y se evidencia la necesidad de generar marcos de regulación y control nacional –como parte de un desarrollo territorial inequitativo– y de reconocimiento de las capacidades de cada territorio en función de un sistema de ciudades. (142)

En la misma dirección:

Es necesario fortalecer la planificación urbana para la seguridad vial y la promoción de un transporte público digno y de medios de movilidad no motorizada [...] La infraestructura urbana no resulta segura para la convivencia en el tránsito y favorece la circulación de vehículos motorizados, en detrimento de otras alternativas. El parque automotor sigue en crecimiento a nivel nacional, lo que provoca problemas ambientales, de salud pública, de convivencia entre conductores con el resto de la población y de sobreocupación del espacio público. A nivel nacional, en el año 2011, se matricularon un total de 1,6 millones de vehículos. Las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca concentran el 49,5% del parque automotor (ANT, 2011)<sup>37</sup>. (143)

En torno al problema público de la polución (contaminación del aire, evacuación de aguas servidas y de la basura), en el PNBV se reliva que en los barrios marginales de ciudades como Quito y Guayaquil y en otras de la Costa, se suman las carencias de acceso a los servicios de agua, luz y transporte. De allí la necesidad de controlar el surgimiento y crecimiento de asentamientos humanos irregulares. (70)

Frente a esta realidad, dentro del modelo territorial proyectado en el PNBV se propone la "conformación de una red policéntrica, articulada, complementaria y sinérgica de asentamientos humanos"

---

36 Referencia citada en fuente original: INEC, *Censo de población y vivienda* (Quito: INEC, 2012).

37 Referencia citada en fuente original: ANT, *Anuario de Estadísticas de Transporte* (Quito: INEC, 2011).

y políticas que “operen sobre una mejor distribución de la población mediante el incentivo al crecimiento de ciudades intermedias” (129). Tal proyección incluye el incentivo de una profundización de la especialidad económica de cada asentamiento humano que viabilice un mejor aprovechamiento de los recursos territoriales.

Entre las políticas territoriales incluidas en el PNBV se enumeran algunas como las siguientes:

Controlar los procesos de urbanización inducida y expansión urbana que se pueden generar a partir de la presencia de proyectos de trascendencia nacional, en sus diferentes fases, a través de procesos de planificación especial.

Promover la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo natural, asociados con fenómenos de movimientos en masa, inundaciones y crecidas torrenciales.

Mejorar la calidad del hábitat urbano y consolidar asentamientos humanos que contribuyan a disminuir la presión demográfica de las ciudades.

Garantizar el desarrollo y la ejecución de la planificación especial como mecanismo de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, en los territorios en que se realicen proyectos de trascendencia nacional. (361-362)

Dentro del objetivo 3 (“Mejorar la calidad de vida de la población”), en el PNBV se expresa la aspiración de garantizar a los ciudadanos sus derechos constitucionales:

Entre los derechos para mejorar la calidad de vida se incluyen el acceso al agua y a la alimentación (art. 12), a vivir en un ambiente sano (art. 14), a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda digna con independencia de la situación social y económica (art. 30), al ejercicio del derecho a la ciudad (art. 31) y a la salud (art. 32). La calidad de vida se enmarca en el régimen del buen vivir, establecido en la Constitución, dentro del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (art. 340), para la garantía de servicios sociales de calidad en los ámbitos de salud, cultura física y tiempo libre, hábitat y vivienda, transporte y gestión de riesgos. (136)



Dentro del objetivo 3, las siguientes líneas estratégicas y algunas de sus respectivas estrategias hacen referencia específica a realidades urbanas:

3.7. Fomentar el tiempo dedicado al ocio activo y el uso del tiempo libre en actividades físicas, deportivas y otras que contribuyan a mejorar las condiciones físicas, intelectuales y sociales de la población (148)

3.8. Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente.

a. Garantizar el acceso libre, seguro e incluyente a espacios, infraestructura y equipamiento público y comunitario de manera sostenible.

b. Impulsar desde los gobiernos autónomos descentralizados el adecuado y eficiente ordenamiento territorial, la planificación y la consolidación equilibrada de las ciudades, con especial atención a los espacios rurales.

f. Garantizar la seguridad y vigilancia del entorno y protección ciudadana en eventualidades.

g. Incentivar la conformación de barrios o comunidades seguras, promoviendo la organización y la participación comunitaria activa en los servicios de vigilancia, protección y seguridad ciudadana.

j. Promover nuevos modelos urbanísticos y de asentamientos humanos ecológicos, con principios de sostenibilidad y sustentabilidad, como modelos de urbanización planificada y ordenada y garantes de calidad de vida. (148-149))

3.9. Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna.

a. Promover el desarrollo de programas habitacionales integrales accesibles a personas con discapacidad y adecuados a las necesidades de los hogares y las condiciones climatológicas, ambientales y culturales, considerando la capacidad de acogida de los territorios.

b. Incentivar una oferta de vivienda social que cumpla con estándares de construcción y garantice la habitabilidad, la accesibilidad, la permanencia, la seguridad integral y el acceso a servicios básicos de los beneficiarios: transporte público, educación, salud, etc.

i. Promover el acceso equitativo de la población a suelo para vivienda, normando, regulando y controlando el mercado de suelo para evitar la especulación. (149)

3.10. Garantizar el acceso universal, permanente, sostenible y con calidad a agua segura y a servicios básicos de saneamiento, con pertinencia territorial, ambiental, social y cultural.

b. Fortalecer la capacidad de regulación, planificación y gestión de los distintos niveles de gobierno para lograr eficiencia y sostenibilidad en los servicios de agua y saneamiento.

h. Promover la gestión integral de desechos a través de consorcios y mancomunidades.

i. Apoyar el fortalecimiento progresivo de las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios básicos, de acuerdo con sus competencias. (150)

3.11. Garantizar la preservación y protección integral del patrimonio cultural y natural y de la ciudadanía ante las amenazas y riesgos de origen natural o antrópico.

3.12. Garantizar el acceso a servicios de transporte y movilidad incluyentes, seguros y sustentables a nivel local e intranacional. (150)

Por otra parte, en el objetivo 5 ("Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad") se aborda el tema del espacio público físico y de la cultura a partir de la siguiente constatación: "El espacio público ha sido históricamente secuestrado e inhibido en su potencial como lugar de expresión igualitaria de las diferencias; ha sido marcado por reglas convenientes a la acumulación de capital en manos privadas y a la reproducción de valores de dominación y violencia" (184). Consecuentemente, en esta parte del PNBV se critican los procesos de regeneración urbana: "La construcción del espacio público físico, desde inicios del siglo XXI, ha estado marcada por un concepto de 'regeneración urbana' excluyente y antidemocrático que ha esterilizado en gran medida el espacio público, expulsando a las

clases subalternas" (184). Sobre la base de toda esta crítica, en el PNBV se propone:

La intervención desde los gobiernos locales en los espacios públicos debe vencer el fenómeno de regeneración entendido como 'gentrificación' y fortalecer el derecho a la ciudad, construyendo nuevos procesos regeneradores a partir del diseño participativo y comunitario del espacio. Debemos ir de manera integrada hacia una intervención urbanística y social que genere un sentido de comunidad y plantee la conexión de la infraestructura física con las economías locales y su uso cotidiano. (184)

Esta propuesta se concreta en las siguientes líneas y estrategias:

5.1. Promover la democratización del disfrute del tiempo y del espacio público para la construcción de relaciones sociales solidarias entre diversos.

f. Ampliar y diversificar los espacios públicos seguros y cálidos, para el disfrute colectivo y el aprovechamiento del ocio liberador, con pertinencia cultural y geográfica en su diseño y gestión.

g. Promover el respeto y el reconocimiento de las diversidades en los espacios de uso público.

k. Reconocer y valorar, desde la institucionalidad pública, la participación ciudadana y la solidaridad en comunidades, barrios y organizaciones de acción colectiva.

m. Fortalecer y democratizar los espacios y programas públicos de actividad física, expresión corporal, recreación y mejoramiento de la salud.

u. Potenciar la construcción de espacios públicos urbanos y rurales libres de contaminación.

v. Fomentar un transporte público seguro, digno, cálido y ecológicamente responsable.

w. Priorizar la circulación de los peatones y los ciclistas en la planificación y las intervenciones urbanas.

x. Fomentar medidas de regeneración urbana incluyentes que fortalezcan las economías locales, a través de un diseño del espacio participativo y comunitario. (189-190)

En varias de las líneas estratégicas incluidas en el objetivo 7 (“Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global”) se elaboran propuestas para la solución de los problemas de contaminación del aire, el agua, suelo y el medio ambiente en general:

7.8. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental en los procesos de extracción, producción, consumo y posconsumo. (237)

7.9. Promover patrones de consumo conscientes, sostenibles y eficientes con criterio de suficiencia dentro de los límites del planeta. (238)

7.10. Implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad económica y ambiental con énfasis en grupos de atención prioritaria. (238)

7.12. Fortalecer la gobernanza ambiental del régimen especial del Archipiélago de Galápagos y consolidar la planificación integral para la Amazonía. (240)

A modo de conclusión, todas estas líneas estratégicas resultan especialmente pertinentes en los espacios urbanos pues apuntan a la creación de conciencia en la población y a la generación de culturas de prevención de la contaminación, frugalidad en el consumo abusivo de insumos que generan contaminación, gestión de las basuras y el reciclaje de residuos sólidos, aguas residuales de usos doméstico, industrial y agrícola. De acuerdo con la Constitución y el COOTAD, todas estas actividades son competencias de los asentamientos urbanos, desde los distritos metropolitanos, las ciudades medianas, los cantones y las parroquias. Se debe destacar también que en el PNBV se desarrolla y enriquece el tratamiento más bien escaso sobre los territorios urbanos incluido en la Constitución.

---

---

## **8. Amazonía**

En el capítulo sobre el buen vivir, en el PNBV se reconoce el aporte de los pueblos andino-amazónicos a los planteamientos de la Revolución Ciudadana y su incidencia en la formulación de la Constitución de Montecristi sobre el Sumak-Kawsay. Más adelante, en el capítulo sobre planificación nacional, estos aportes se vinculan con la primacía de los derechos sociales, respetando el principio de igualdad jerárquica de todos los derechos.

Por otra parte, en varios pasajes del PNBV se menciona directamente a los territorios amazónicos. En la introducción al objetivo 1, para empezar, se da cuenta del avance en la legalización de tierras ancestrales en la Amazonía que ya alcanza las 404.554,26 ha., o bien, el 92,6% de todos los territorios ancestrales del Ecuador. Adicionalmente, en la primera de las líneas desarrolladas en este objetivo, una de sus estrategias, listada bajo el literal j., consiste en: “promover la planificación integral de la circunscripción territorial especial amazónica y la ley correspondiente, de acuerdo a lo establecido en la Constitución” (98).

En la introducción a los objetivo 2, 3 y 4 se reconoce que, si bien la incidencia de la pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas se ha reducido en el territorio nacional, esta permanece muy alta en la Amazonía (50,7% en 2012). Esta tendencia es sintetizada a continuación en la tabla 1 donde, además, se destaca que el parto domiciliario en la Amazonía alcanza al 38% y que la desnutrición se ha logrado reducir al 30%.

TABLA 1		
Jurisdicciones con índices más altos de incidencia de pobreza por consumo y bajo desarrollo social - Región Amazónica 2010		
Provincia	Cantón	Parroquias
Sucumbios	Cuyabeno	Cuyabeno (cabecera cantonal), Tarapoa, Aguas Negras
	Lago Agrio	Dureno, General Farfán, El Eno, Pacayacu, Jambelí
	Putumayo	Palma Roja, Puerto Bolívar, Puerto Rodríguez, Puerto Elena
	Shushufindi	Limoncocha, Pañacocha, San Roque
	Sucumbíos	La Sofía
	Orellana	Dayuma, Taracoa, Alejandro Labaka, El Edén, Inés Arango, La Belleza, Nuevo Paraíso, San José de Guayusa, San Luis de Armenia
	Aguarico	Capitán Augusto Rivadeneyra, Cononaco, Santa María de Huiririma, Yasuní.
	La Joya de los Sachas	Pompeya, San Sebastian del Coca, Tres de Noviembre.
	Loreto	Ávila, San José de Payamino, San José de Dahuano, San Vicente de Huaticocha
Napo	Archidona	Cotundo, San Pablo de Ushpayacu
	Tena	Ahuano, Chontapunta, Puerto Misahualli, Tálag.

Fuente: Senplades, Plan Nacional para el buen vivir 2013-2017 (Quito: Senplades, 2013).  
Elaboración: Senplades.

En la introducción al objetivo 7, se da cuenta de la riqueza de los ecosistemas de la Amazonía. La vertiente amazónica, se señala en este punto del PNBV, recibe un enorme volumen de agua (82.900 m. por habitante cada año) que la convierte en una de las regiones más ricas del mundo. No obstante, esta riqueza se encuentra amenazada en sus orígenes en el páramo a causa del deterioro de humedales.

Las siguientes líneas y estrategias de este objetivo se ocupan del territorio amazónico:

7.11. Promover la consolidación de la Iniciativa Yasuní-ITT. (239)

- b. Mejorar los mecanismos de prevención, regulación y control sobre las actividades ilegales en la Reserva de Biosfera Yasuní, para proteger los derechos de las personas, en particular de las

nacionalidades waorani, kichwa y de los pueblos en aislamiento voluntario como tagaeri y taromenane.

7.12. Fortalecer la gobernanza ambiental y consolidar la planificación integral de la Amazonía atendiendo a sus peculiaridades

a. Optimizar la gestión ambiental participativa y el control social para la conservación de la biodiversidad terrestre, mediante procesos de integración comunitaria que consoliden una cultura de paz y sostenibilidad en los territorios en la circunscripción territorial especial de la Amazonía.

b. Delimitar de manera sostenible los asentamientos urbanos y rurales de los territorios de la circunscripción territorial especial de la Amazonía, para controlar las presiones sobre su patrimonio natural, las áreas protegidas y la biodiversidad.

d. Fortalecer los procesos de control de las actividades productivas para disminuir la presión sobre los recursos naturales y los ecosistemas de los territorios de la Amazonía. (240).

En el capítulo 7 del PNBV sobre la Estrategia Territorial (363-382) se establecen 14 unidades territoriales. Entre estas unidades, las siguientes 4 corresponden a la Amazonía:

- Vertientes externas intervenidas de la cordillera de los Andes (vertiente oriental).
- Corredor amazónico norte Lago Agrio-Tena-Puyo.
- Corredor amazónico Macas-Zamora.
- Zonas de cobertura natural sin estatus de protección (correspondientes a la RAE).
- Zonas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE) (ubicadas en la RAE).

En el modelo territorial de la Amazonía del PNBV, la red de asentamientos humanos de los corredores norte y sur de la Amazonía

se articula en torno a la Troncal Amazónica. Asimismo, dentro de este modelo territorial se establecen una serie de lineamientos estratégicos en lo ambiental, lo productivo y en torno a la reducción de brechas socioeconómicas. A continuación recogemos aquellas que son pertinentes para los territorios amazónicos.

### ***Lineamientos de sustentabilidad ambiental:***

1. Controlar la expansión de la frontera agrícola y, de ser el caso, corregir los usos actuales antropogénicos en el corredor amazónico Lago Agrio-Tena-Puyo y Macas-Zamora (principalmente, presión sobre la cobertura natural sin estatus legal).
2. Reducir la presión sobre los espacios naturales, especialmente en las áreas terrestres declaradas protegidas por el Estado, para realzar su valor ecológico, científico y paisajístico, buscando además mecanismos de compensación por captura de carbono, conservando la biodiversidad y promoviendo actividades de prevención y mitigación de los efectos del cambio climático, en las reservas y parques naturales que forman parte del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), principalmente en Sangay y Podocarpus.
3. Implementar mecanismos para frenar la deforestación y erosión de los suelos en cuencas hidrográficas con alta susceptibilidad de causar desastres relacionados con inundaciones y crecidas torrenciales, principalmente en la cuenca del río Santiago.
9. Minimizar el impacto de la deforestación en zonas de frontera por actividades humanas, principalmente en la frontera norte Ecuador-Colombia y en la frontera sureste Ecuador-Perú
10. Controlar la sedimentación en los ríos para disminuir los problemas de inundaciones por desbordamiento, principalmente en la cuenca del río Morona.
12. Identificar y conformar ecorregiones terrestres y marinas de carácter binacional, con el fin de conocer y mantener la riqueza biológica y cuidar las zonas frágiles en el Parque binacional El Cóndor.
13. Reparar y remediar los espacios con pasivos ambientales



resultantes de actividades extractivas (mineras y petroleras) y actividades productivas (principalmente monocultivos), con el fin de rehabilitar los servicios ambientales y de prevenir la generación de nuevos pasivos ambientales en el corredor amazónico Lago Agrio-Tena-Puyo (monocultivos). (361)

### ***Sectores productivos vinculados con los asentamientos en función de especialización:***

1. Industria de extracción y refinación de hidrocarburos (petróleo y gas natural) en El Coca, Shushufindi y Joya de los Sachas.
2. Industria minera metálica en Yantzaza, Piñas y Zaruma. (368)

### ***Lineamientos de la matriz productiva:***

6. Garantizar el desarrollo y la ejecución de la planificación especial como mecanismo de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, en los territorios en que se realicen proyectos de transcendencia nacional, en zonas donde se desarrollen proyectos estratégicos nacionales (petroleros, hidroeléctricos, etcétera), en zonas definidas para el desarrollo de la industria minera metálica al sur del país, y en ciudades-centros universitarios como Ikiam.
7. Garantizar los caudales mínimos requeridos para el adecuado funcionamiento de los proyectos de generación hidroeléctrica y en otras cuencas en las que puedan existir conflictos con otros sistemas productivos. Prioritariamente cuencas hidrográficas de los ríos Santiago y Pastaza.
12. Promover el desarrollo de las industrias estratégicas, acompañado de procesos de planificación especial que contribuyan a reducir las brechas existentes y a mitigar la presión urbana, por medio de procesos de gestión integral de riesgos en la Amazonía sur.
13. Promover el desarrollo del turismo a lo largo del territorio nacional, considerando las características culturales y paisajísticas de cada región de la Amazonía sur: corredor amazónico Lago Agrio-Tena-Puyo y Macas-Zamora. Controlar el turismo en áreas del PANE.
14. Proteger el recurso genético y los ciclos ecosistémicos para

garantizar el desarrollo de la biotecnología, la biomedicina, la farmacéutica y los bioservicios de las reservas y parques naturales y la cobertura natural sin estatus legal de la Amazonía.

16. Reducir la vulnerabilidad de la infraestructura vinculada a la transformación de la matriz productiva, a través de la incorporación de la gestión de riesgos en sus diferentes fases en zonas donde se desarrollen proyectos estratégicos nacionales (mineros, petroleros, hidroeléctricos) y en las ciudades-centros universitarios como Ikiam.

18. Fomentar el desarrollo minero metálico del país, principalmente en el sur.

19. Fomentar el desarrollo de actividades económicas complementarias a la industria minera metálica y no metálica para garantizar su sostenimiento, considerando la capacidad de acogida del territorio, principalmente en el sur del país y para minerales no metálicos preferentemente en las formaciones Napo, Santiago.

20. Promover el desarrollo de la industria siderúrgica y metalúrgica, considerando la capacidad de acogida del territorio, sus características climáticas y la disposición espacial de la materia prima, así como las facilidades logísticas y de movilidad y la atracción de materias primas minerales provenientes de América del Sur. Principalmente en el sur del país, previa realización de estudios de factibilidad.

21. Garantizar la adecuada articulación y movilidad entre las áreas de extracción, industrialización y comercialización de minerales, para asegurar el correcto funcionamiento de la industria minera. Principalmente en el sur del país.

22. Fortalecer los procesos de administración, regulación y control de actividades mineras por parte del Estado y regular y combatir las actividades mineras informales. Principalmente en el sur del país: Chinapinza. (373-374)

### ***Lineamientos para el eje de reducción de brechas***

3. Promover el desarrollo rural con enfoque territorial a fin de garantizar que las oportunidades sean sustentables a largo plazo. Principalmente en vertientes externas intervenidas de la cordillera, zonas de frontera y zonas donde se desarrollen proyectos estratégicos nacionales (mineros, petroleros, hidroeléctricos).

4. Impulsar un adecuado uso de los recursos agua, suelo, vegetación y paisaje escénico, para garantizar a la población un ambiente sano y adecuado para la vida y su economía. Principalmente en los corredores amazónicos Lago Agrio-Tena-Puyo y Macas-Zamora.

8. Impulsar procesos de asociatividad entre pequeños mineros y mineros artesanales, para la explotación, el beneficio, la comercialización y el manejo de residuos minero-metalúrgicos. Principalmente en Sierra y Amazonía sur. (377-378)

Finalmente, en el PNBV se presenta un resumen de las siete agendas zonales de planificación establecidas por la Senplades (páginas 384 y siguientes). En las agendas zonales incluidas en el PNBV encontramos algunas importantes referencias a las realidades amazónicas y a propuestas de desarrollo circunscritas a esa región:

### ***Agendas zonales:***

#### **Zona 1: Imbabura, Carchi y Sucumbíos**

Fomentar la producción agroforestal y silvicultura con fines maderables, por ejemplo obtener celulosa para la producción de papel y cartón y no maderables (producción de especies nativas y frutales) en Sucumbíos. (385)

#### **Zona 2: Pichincha, Napo y Orellana**

Fomentar la investigación prospectiva de la biodiversidad presente en las áreas naturales protegidas, con fines de biocomercio.

Cumplir con la legalización de la tenencia de las tierras en la Amazonía.

Implementar centrales hidroeléctricas que permitan aprovechar el potencial hídrico de las cuencas del río Napo.

Incentivar el establecimiento de empresas locales competitivas para la prestación de servicios complementarios a las grandes compañías petroleras e hidroeléctricas.

Coordinar procesos integrales de planificación especial en las áreas de influencia de los proyectos estratégicos nacionales (como Coca Codo Sinclair, Toachi-Pilatón, Ikiam), así como en los territorios de los bloques petroleros en fase de explotación.

Optimizar el sistema de transporte fluvial de Napo y Orellana mediante la implementación de infraestructura.

Controlar la expansión de la frontera agrícola y corregir los usos actuales, para reducir la presión antropogénica sobre las áreas protegidas.

Controlar y prevenir la contaminación de las aguas, ocasionada por el desarrollo de la actividad petrolera, la minería y los asentamientos humanos.

Promover la consolidación de la Iniciativa Yasuní ITT como un mecanismo de reducción de emisiones de carbono, conservación de la biodiversidad, prevención y mitigación de los efectos del cambio climático.

Reparar y remediar los espacios con pasivos ambientales generados por las actividades petroleras.

Promover el rescate de la identidad cultural y de valores ancestrales de nacionalidades y pueblos de Napo y Orellana. (388)

### Zona 3: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza

Fortalecer programas y estrategias para la protección de ecosistemas frágiles.

Incentivar la elaboración de propuestas de producción alternativa en zonas frágiles (planes de manejo agroforestal, agrosilvopastoril, entre otros). (391)

### Zona 6: Azuay, Cañar y Morona Santiago

Desarrollar el proyecto de implantación de Puerto Morona para promover el desarrollo de un corredor logístico en la ruta más corta que conecta los océanos Pacífico y Atlántico a través del río Amazonas, para dinamizar la economía y ampliar los destinos

internacionales de los productos nacionales; mediante una eficiente articulación con los demás componentes del con el eje binacional Ecuador-Perú No. 5.

Generar una oferta turística de calidad con inclusión social, reforzando la promoción turística y fortaleciendo la gestión de las entidades relacionadas con esta actividad en las zonas con mayor interés turístico dentro de la zona 6, Macas en el oriente.

Promover mecanismos para el desarrollo de actividades productivas sustentables, con responsabilidad social y ambiental, mediante la generación de incentivos económicos y compensaciones por servicios ambientales, en especial en las áreas de influencia de los proyectos estratégicos nacionales, integrando a la población en proyectos de prevención y mitigación de la contaminación ambiental.

Promover el manejo integral, técnico y responsable del recurso hídrico, con prioridad en la cuenca del río Santiago, para garantizar la disponibilidad de agua de acuerdo al orden de prelación constitucional.

Promover la protección de los paisajes naturales, la conservación de los suelos y la recuperación de los ecosistemas degradados.

Reparar y remediar los espacios con pasivos ambientales resultantes de actividades productivas, con el fin de rehabilitar los servicios ambientales y prevenir la generación de nuevos pasivos ambientales. (399 y 400)

## Zona 7: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe

Crear incentivos para consolidar encadenamientos productivos con valor agregado en los sectores estratégicos de la zona: minería, turismo, forestal, bioconocimiento mediante inversión en infraestructura, investigación, desarrollo y formación del talento humano especializado.

Articular la industria local relacionada con los recursos del subsuelo.

Impulsar la protección de los recursos biológicos y su uso mediante iniciativas binacionales en materia de mitigación del cambio climático.

Incentivar los procesos de conservación y restauración del patrimonio tangible e intangible. (403 y 404)

Concluyendo, se puede afirmar que en el PNBV se registran los datos que caracterizan a los territorios amazónicos como una circunscripción muy especial, tanto desde el punto de vista ecológico como socioeconómico. Sin embargo, la dimensión cultural, tan presente en la Constitución de 2008 y tan importante para los pueblos y nacionalidades de la Amazonía, es más bien una ausencia en el PNBV. En este sentido, no se aprovechan los avances del COOTAD respecto de la construcción de proyectos de vida en los pueblos y nacionalidades amazónicas. Actualmente existen varias iniciativas ciudadanas impulsadas desde las provincias orientales para la formulación de una ley orgánica para la circunscripción territorial espacial amazónica. Sin embargo, hasta el presente estas propuestas no han recibido trámite. Cabe apuntar que la presidenta de la Asamblea ha prometido incluir su tratamiento en la agenda legislativa de 2016.

---

---

---

## ***9. Interculturalidad***

En el PNBV se expresa un esfuerzo por incorporar de manera sistemática los principios y mandatos constitucionales relacionados con la cultura. Por tanto, como no podía ser de otro modo, en el Plan se firma la naturaleza intercultural, pluricultural y laica del Estado ecuatoriano:

La plurinacionalidad tiene como horizonte la construcción de una sociedad incluyente, de respeto a la diversidad y de complementariedad para el bienestar individual y colectivo del país. Busca conseguir las condiciones materiales y simbólicas que permitan a la ciudadanía vivir la diversidad en igualdad de derechos. Se requiere avanzar

en la construcción del Estado plurinacional con sus implicaciones territoriales, institucionales, culturales y políticas. (94)

Quizá el pasaje donde mejor se expresa la construcción de este Estado lo encontramos en el diagnóstico del objetivo 5. A propósito del "progresivo fortalecimiento de la interculturalidad", se afirma ahí lo siguiente:

La relación entre diversos en equidad y mutuo respeto como principio fundamental del Estado ecuatoriano debe permear todas las esferas de la sociedad para construir una identidad nacional respetuosa y orgullosa de la diversidad y de la plurinacionalidad que nos define, pero también capaz de valorar y dialogar con la diversidad que nos rodea más allá de nuestras fronteras, asumiendo así nuestro carácter de ciudadanos universales. La construcción de la interculturalidad, en este sentido, es uno de los retos más grandes que enfrentamos como Estado y sociedad en un contexto en el que la exclusión y la dominación clasista, racista, xenófoba, machista y patriarcal todavía marca la pauta de las relaciones sociales. Para identificar el rol del Estado en la transformación de estos patrones de dominación, debemos primeramente identificar los campos de política pública pertinentes y la naturaleza de los retos a los que se enfrenta en aquellos campos. (183)

Cabe destacar, en primer lugar, la necesidad postulada de construir "una identidad nacional respetuosa y orgullosa de la diversidad y la plurinacionalidad". Se reconoce que esta construcción sería "uno de los mayores retos" a ser enfrentados desde un Estado que ha heredado una triple lacra de injusticia, discriminación y exclusión: el racismo discriminatorio de origen colonial; la inequidad e injusticia de clase propias de la penetración del capitalismo en las estructuras sociales; y el machismo y las inequidades de género que provienen de varias tradiciones, tanto coloniales como vernáculas. Por lo tanto, como se enfatiza en el PNBV, "la formación de un Estado plurinacional, mega diverso 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" (27).

Por todo ello, en consonancia con la Constitución, de acuerdo al PNBV toda la acción planificada del Estado debe regirse de manera transversal por el criterio de pertinencia cultural que exige que todos los objetivos, políticas y líneas estratégicas sean culturalmente apropiadas. Esto implica dos aspectos fundamentales: la inclusión de políticas de acción afirmativa en favor de las etnias y culturas que tradicionalmente se han visto discriminadas y excluidas y, por otro lado, la necesidad de que las políticas se ajusten a las peculiaridades culturales de dichos grupos. Efectivamente, estas dos condiciones están presentes en todas y cada una de las líneas estratégicas del PNBV:

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. [...] (27)

El proceso de construcción de un Estado plurinacional e intercultural debe poner énfasis tanto en la consolidación normativa como en la arquitectura institucional y en la definición de políticas públicas. Así, pues, entre otras, deben destacarse: el reconocimiento de la interculturalidad y la participación para una nueva democracia; la garantía de los derechos territoriales de comunas, pueblos y nacionalidades; el rediseño de la institucionalidad pública para avanzar hacia la construcción del Estado plurinacional; y la eliminación de la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural. (97)

Como ya ocurre en el texto de la Constitución, la diversidad plurinacional está en tensión con la unidad del Estado postulada en el artículo 1. La Constitución resuelve este dilema mediante la noción de "interculturalidad" que propone la "unidad en la diversidad". Sin embargo, en el PNBV la preocupación por la unidad está marcada por el anhelo de construir "ciudadanos universales", incorporados tanto a la mentalidad del republicanismo occidental como a la modernidad cultural reinante en el ámbito internacional. En este sentido, hay una cierta contradicción ya que uno de los ejes transversales del proyecto



de la Revolución Ciudadana es precisamente la interculturalidad (189).

La introducción de esta otra perspectiva no deja de ser preocupante cuando en el propio PNBV se reconocen serias limitaciones del actual gobierno para implementar la interculturalidad y la plurinacionalidad en la dirección marcada por la Constitución:

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” (29).

Ahondando en esta perspectiva crítica, en el Plan se reconoce que:

El debate sobre la construcción del Estado plurinacional e intercultural y sus implicaciones, se encuentra en desarrollo tanto al interior de la Función Ejecutiva, como en las organizaciones de pueblos y nacionalidades y en la sociedad en general. No han existido, por lo tanto, avances significativos en una transformación de la institucionalidad plurinacional e intercultural que se expresen en progresos institucionales o normativos específicos; estos son ámbitos que configuran retos para la agenda pública de los próximos años. (95)

En ausencia de insumos doctrinales, normativos y prácticos que hayan permitido mayores avances en la construcción del Estado intercultural y plurinacional, los desarrollos del PNBV se orientan más bien hacia la construcción y desarrollo de políticas más vinculadas con la idea de un país monocultural y al tratamiento de la cultura en sus manifestaciones artísticas y folclóricas. Estas últimas, por lo demás, son valoradas en cuanto susceptibles de ser convertidas en “industrias culturales” incorporadas a los nuevos lineamientos de la matriz productiva-: “la falta de reconocimiento del inmenso potencial de la articulación entre la transformación de la matriz productiva y los procesos de creación artística y cultural ha inhibido el aprovechamiento de las industrias culturales y el desarrollo de la economía de la cultura”

(187). Esta tendencia se habría comenzado a revertir en los últimos años con la política de fomento de la creación. Sin embargo, “hará falta ir más allá de la definición de las industrias culturales priorizadas para identificar los productos y servicios culturales estratégicos para el país, y diseñar una política de fomento en función de los resultados” (187).

Como ya se señalara líneas atrás, el Ecuador plurinacional e intercultural reconocido en la Constitución arrastra tres lacras de injusticia e inequidad: el racismo, el clasismo, y el machismo y las inequidades de género. Estas tres vertientes han generado en amplios sectores de la población formas de empobrecimiento y exclusión que se manifiestan sobre todo en las etnias indígenas y afrodescendientes. En el PNBV se propone erradicar estas realidades. Sin embargo, a la hora de erradicar la pobreza, el Plan se encuentra con una dificultad trágica: para sacar de la pobreza a estos grupos desfavorecidos se tendría que violentar el criterio de pertinencia cultural que prescribe que las políticas deben ser culturalmente apropiadas. Los indicadores planteados en el PNBV para medir la pobreza llevan implícita una visión occidental supuestamente objetiva de la pobreza en la que viven estos grupos. Lo que se afirma entre líneas es que aquella pobreza sería la consecuencia del atraso y del estado “primitivo” en el que viven determinadas etnias. Para sacarlas de la pobreza, habría que “civilizarlas”. Solo por esa vía se podría resolver dos de las causas históricas denunciadas pero no la primera, ya que lo que se propone es más colonización y racismo.

La implementación de las transformaciones de las matrices energéticas y productivas que el PNBV propone profundizan la afectación a territorios y formas de reproducción de la vida y las culturas de comunidades indígenas específicas, conduciéndolas a un mayor empobrecimiento en términos de su soberanía y autodeterminación.

La intervención proyectada en sus territorios conlleva agresiones a la libertad de movilidad y disponibilidad del espacio y procesos de destrucción de sistemas de caza y pesca fundamentales para la vida en la selva. Frente a esta situación, la única solución para evitar el deterioro y quizá la extinción de estos pueblos es incorporarlos al estilo de vida occidental. Los huaorani, por ejemplo, ya no podrán obtener sus alimentos de la selva ni beber agua limpia de sus ríos y, por tanto, deberán alimentarse a través del acceso a mercados y beber de sistemas de agua potabilizada.

El ejemplo quizás más emblemático de esta tensión a la que nos referimos se expresa en las denominadas "ciudades del milenio"<sup>38</sup>. Tal proyecto propone el reasentamiento de los habitantes de ese sector de la selva amazónica, de acuerdo con la lógica de una población de colonos con mentalidad mestiza occidental, en un poblado de viviendas concentrado con casas de cemento, con letrinas en el interior, con refrigeradora, escuela y centro de salud. Este tipo de desarrollo empobrece a los habitantes de la selva y los conduce a condiciones inhumanas de destrucción de su hábitat y su cultura. Más adelante, cerrando el círculo, ese mismo desarrollo pretenderá resolver los problemas creados por él, asimilándolos digestivamente en el modelo occidental colonizador<sup>39</sup>.

---

38 La primera "ciudad del milenio" fue inaugurada con gran despliegue publicitario en las playas del Cuyabeno en octubre de 2013. Ver la nota periodística gubernamental: "Ciudad del milenio ya es una realidad en Playas de Cuyabeno", Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico <<http://www.desarrolloamazonico.gob.ec/ciudad-del-milenio-ya-es-una-realidad-en-playas-de-cuyabeno>>

39 Ver Japhy Wilson, Manuel Bayón y Henar Díez, *La urbanización de la Amazonía* (Quito: IAEN / CENEDT, 2015).

---

---

## **10. Familias**

Analizar el PNBV permite constatar una recepción en ese documento de los derechos constitucionales referidos a los distintos tipos de familia y la asignación de ciertos papeles a las familias en la planificación del buen vivir. Tanto en la parte teórica como en los objetivos y políticas del Plan, se reconoce recurrentemente la importancia de la familia cuando se recoge la formulación: "generar, fomentar, fortalecer la responsabilidad, la capacidad solidaria del Estado, la familia y la sociedad para...". Evidentemente, este enunciado indica la necesidad de articular los esfuerzos del Estado con la familia y la sociedad para avanzar en la creación de las condiciones del buen vivir.

En términos generales, las políticas y estrategias que favorecen a las familias están relacionadas principalmente con los aspectos económicos y laborales. De hecho, el único indicador meta que tiene en cuenta a la familia es el del porcentaje de hogares con ingresos superiores a la canasta básica familiar, en el que se pretende aumentar 10 puntos sobre la línea de base del 45,5% del 2012. Este indicador, a su vez, cuenta con otros de apoyo: tasa de ocupación digna, tasa de empleo, porcentajes de salarios sobre el salario mínimo, de ocupados con más de 40 horas semanales, de estabilidad laboral, de satisfacción con el trabajo, brecha de ingreso entre hombres y mujeres, y disminución del trabajo infantil (538-539).

El PNBV no cuenta con indicadores correspondientes a todas las políticas y estrategias sobre la familia. No obstante, los indicadores vinculados a este ámbito de política pública que sí existen son los siguientes.

En torno al fortalecimiento de la economía familiar dentro del sistema de economía social y solidaria, en el objetivo 2 se plantea:

2.7 Garantizar la protección y fomentar la inclusión económica y social de personas en situación de movilidad humana, así como de sus diversos tipos de familias.

En los objetivos 7, 9 y 10, frente a la agricultura familiar campesina se plantea:

7.12. Fortalecer la gobernanza ambiental del régimen especial del Archipiélago de Galápagos y consolidar la planificación integral para la Amazonía

o. Apoyar al sector pesquero artesanal incorporando medidas de control y administración para prevenir la sobreexplotación de los recursos naturales, y fomentar la economía familiar y comunitaria con prácticas sostenibles.

9.1 Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente excluidos.

a. Implementar mecanismos de incentivos en actividades económicas, especialmente del sector popular y solidario, las Mipymes, la agricultura familiar campesina, así como las de trabajo autónomo que se orienten a la generación y conservación de trabajos dignos y garanticen la igualdad de oportunidades de empleo para toda la población.

10.4 Impulsar la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable, fomentar la inclusión y redistribuir los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, acuícola y pesquero

c. Impulsar la experimentación local, el desarrollo y acceso al conocimiento, el intercambio de técnicas y tecnologías, la capacidad de innovación social, la sistematización de experiencias e interaprendizaje, para mejorar los procesos productivos, especialmente de la agricultura familiar campesina, de la Economía Popular y Solidaria y las Mipymes en el sector rural.

En cuanto al apoyo a los emprendimientos productivos familiares, en el objetivo 2 se incluye las siguientes estrategias:

## 2.1. Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza

e. Promover y apoyar iniciativas de economía popular y solidaria y MIPYMES mediante mecanismos de asistencia técnica, circuitos económicos, aglomeración de economías familiares, sistemas de comercialización alternativa, fortalecimiento de la capacidad de negociación y acceso a financiamiento, medios de producción, conocimientos y capacidades, acorde a las potencialidades territoriales.

## 2.11 Garantizar el buen vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos

c. Crear y fortalecer mecanismos justos de encadenamiento productivo de la agricultura familiar campesina y medios alternativos de comercialización, promoviendo y fortaleciendo la asociatividad y la soberanía alimentaria, con principios de igualdad, equidad y solidaridad.

g. Mejorar los niveles de productividad de la agricultura familiar y campesina y demás sistemas agro productivos mediante sistemas de producción que respeten la naturaleza y la pertinencia cultural.

h. Abrir y garantizar canales de exportación para los productos de la agricultura familiar y campesina, aprovechando la demanda global de productos alimenticios.

m. Mejorar la gestión de los territorios rurales del país para asegurar la soberanía alimentaria nacional, privilegiando las prácticas orgánicas y las tradicionales sostenibles en las diferentes escalas de la producción agropecuaria, desde la agricultura familiar y campesina hasta los grandes monocultivos, en el marco de la revolución agraria.

Para garantizar el acceso a los beneficios de la seguridad social a los miembros de la familia, en el objetivo 9 se plantea:

## 9.3 Profundizar el acceso a condiciones dignas para el trabajo, la reducción progresiva de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales

c. Profundizar el acceso a prestaciones de seguridad social

eficientes, transparentes, oportunas y de calidad para todas las personas trabajadoras y sus familias, independiente de las formas de trabajo que desempeñen, con énfasis en la población campesina y los grupos vulnerables.

Para promover el involucramiento de las familias en las políticas planificación familiar, en el objetivo 3 se plantea:

3.5 Garantizar el acceso efectivo a servicios integrales de salud sexual reproductiva, como un componente del derecho a la libertad sexual de las personas

e. Impulsar acciones de prevención del embarazo adolescente e implementar estrategias de apoyo integral a madres y padres adolescentes, así como a sus familias.

En cuanto a la prevención del embarazo adolescente, en el objetivo 3 se contempla:

3.5 Garantizar el acceso efectivo a servicios integrales de salud sexual y reproductiva, como un componente del derecho a la libertad sexual de las personas

c. Promover la implementación y la ampliación de programas y servicios de planificación familiar que permitan la toma de decisiones informadas y que garanticen la provisión de servicios de salud reproductiva

h. Promover el uso de métodos de protección sexual y anticonceptivos para la prevención de enfermedades de transmisión sexual y la planificación familiar adecuada y orientada al plan de vida de las personas.

i. Promover la corresponsabilidad de la pareja en la salud sexual y reproductiva, transformando patrones socioculturales relacionados a la sexualidad y planificación familiar.

Para garantizar el acceso a salud y educación y vivienda, en el mismo objetivo se plantea:

3.5 Garantizar el acceso efectivo a servicios integrales de salud sexual y reproductiva, como un componente del derecho a la libertad sexual de las personas

g. Garantizar la confidencialidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, como un derecho de los individuos dentro de su plan de vida.

En torno al mismo propósito, pero con énfasis en los niños, en los objetivos 2 y 4 se contempla:

2.6 Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos

m. Generar mecanismos que garanticen el derecho a niños, niñas y adolescentes a pertenecer a una familia, agilitando los procesos pre-adoptivos, adoptivos y de seguimiento pos-adoptivo.

4.3 Promover espacios no formales y de educación permanente para el intercambio de conocimientos y saberes para la sociedad aprendiente

b. Promover los hábitos y espacios de lectoescritura fuera de las actividades escolarizadas, con énfasis en niños, niñas y adolescentes, como un mecanismo cultural de transmisión y generación de conocimientos en los hogares, espacios públicos y redes de lectura familiares y comunitarias.

En cuanto a la mejoría en el acceso a servicios de la seguridad social, en el objetivo 9 se incluye la siguiente estrategia:

9.3 Profundizar el acceso a condiciones dignas para el trabajo, la reducción progresiva de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales

c. Profundizar el acceso a prestaciones de seguridad social eficientes, transparentes, oportunas y de calidad para todas las personas trabajadoras y sus familias, independiente de las formas de trabajo que desempeñen, con énfasis en la población campesina y los grupos vulnerables.

Para erradicar la violencia familiar, en los objetivos 2 y 6 se plantea:

2.6 Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos

g. Generar acciones orientadas a fomentar la responsabilidad



solidaria del Estado, la familia, la sociedad y las empresas privadas, para erradicar la violencia, la mendicidad y el trabajo de niños, niñas y adolescentes, con enfoque de género, interculturalidad y discapacidad.

#### 6.9 Combatir y erradicar la violencia y el abuso contra niñas, niños y adolescentes

e. Mejorar la prevención, la atención y la restitución de derechos a niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso y violencia intrafamiliar y en el sistema educativo.

En torno a la prevención y solución de conflictos, en el objetivo 3 se propone:

#### 3.8 Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente

d. Establecer y difundir prácticas solidarias y de respeto a los derechos que eviten posibles conflictos en los ámbitos familiares y comunitarios

Frente al cuidado de los discapacitados y adultos mayores, en el objetivo 2 se incluye la siguiente estrategia:

#### 2.8 Garantizar la atención especializada durante el ciclo de vida a personas y grupos de atención prioritaria, en todo el territorio nacional, con corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia

g. Incorporar en el Sistema Nacional de Cuidados la atención especializada para personas adultas mayores, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado, con base en el envejecimiento activo, la participación familiar y los centros de cuidado diario con pertinencia territorial, cultural y de género.

Finalmente, para propiciar un mejor reparto del trabajo y disfrute del tiempo libre, en el objetivo 9 se plantea:

#### 9.3 Profundizar el acceso a condiciones dignas para el trabajo, la reducción progresiva de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales

k. Promover políticas y programas que distribuyan de forma

más justa la carga de trabajo y que persigan crear más tiempo disponible, para las personas, para las actividades familiares, comunitarias y de recreación.

A partir de lo reseñado, se deduce que en el PNBV se recogen un importante paquete de políticas y estrategias conducentes a reconocer la importancia de la familia como pilar fundamental de la sociedad y transmisora de la vida y de la cultura y a mejorar su calidad de vida. Sin embargo la ausencia de indicadores sobre las condiciones de vida de las familias es reconocida expresamente en el propio PNBV. Ésta es una tarea pendiente, entonces, afinar las características del buen vivir al que aspiran los distintos tipos de familia condicionados por sus estructuras sociales y culturales. Las demandas de las parejas del mismo sexo para un buen vivir no discriminatorio, por ejemplo, se deberían colocar sobre la mesa. Asimismo, se debería contemplar el buen vivir de las familias indígenas y campesinas con sus propias peculiaridades frente a las también diversas familias urbanas.

Por otra parte, las unidades familiares no pueden ser entendidas de manera aislada. Las familias funcionan en relación con sus entornos territoriales, sociales, culturales, económicos y políticos. Algo de esta complejidad se tiene en cuenta en el PNBV cuando se refiere a la familia en el contexto de la economía social y solidaria y de la economía familiar campesina. Pero queda mucho por investigar y construir. Cada vez se hace más necesario contar con estudios más localizados y desagregados que puedan levantar información adecuada y relevante sobre territorios y culturas que permitan construir políticas diferenciadas y matizadas que respondan a diversos planes de vida familiares gestados en el contexto de comunidades concretas. Solo sobre esa base se podrán elaborar baterías de indicadores más adecuados para percibir la calidad y salud del buen vivir de las familias.

---

---

## **11. Salud**

En su presentación, en el PNBV se parte de un diagnóstico sobre los problemas de la desigualdad vinculados a las grandes brechas de injusticia estructural de la sociedad ecuatoriana. Dentro de la formulación del socialismo del buen vivir se propone la construcción de una “sociedad radicalmente justa” que integre entre sus dimensiones a la salud:

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. (24)

Asimismo, cuando se aborda la necesidad de una nueva métrica para tomar el pulso del proceso de construcción del buen vivir, en el PNBV se incluye a la salud como uno de los derechos superiores que se deben garantizar para lograr una mejor calidad de vida:

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. (29)

Este pasaje, por lo demás, pone de manifiesto cierta concepción holística e integral de la salud que proviene de la Constitución, aunque

no con el mismo énfasis que encontramos allí.

Por otra parte, en la sección sobre la Planificación del futuro, en el PNBV se reafirma el reto de la superación de las brechas de desigualdad, entre las que se encuentra la salud:

Uno de los grandes retos del buen vivir es mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos. Para lograrlo, la diversificación productiva y el crecimiento de la economía deben dirigirse al cumplimiento progresivo de los derechos en educación, salud, empleo y vivienda, la reducción de la inequidad social, y la ampliación de las capacidades humanas en un entorno participativo y de creciente cohesión social, con respeto a la diversidad cultural [...]. Pese a los importantes avances alcanzados en la satisfacción de las necesidades en educación, salud, empleo, vivienda y a la reducción de la inequidad social, persisten carencias significativas que deben superarse en el largo plazo. (64)

El diagnóstico más específico sobre los problemas de la salud incluido en el PNBV lo encontramos tanto en la parte más teórica como en la introducción a algunos de sus objetivos. De entre toda esa información cabe destacar lo siguiente: las poblaciones más afectadas por deficientes condiciones de salud son los más pobres, los afroamericanos y los indígenas.

Aunque las metas de pobreza se refieren al porcentaje de población que vive con menos de USD 2,54 al día (INEC, 2012)<sup>40</sup>, su reducción substancial, en un sentido más amplio, implica la superación de múltiples formas de privación social en educación, salud, vivienda y empleo. Esta línea de acción requiere prestar particular atención a los grupos actualmente más afectados, en particular las áreas rurales y la población indígena y afroecuatoriana (64).

Asimismo, en el PNBV se reconocen dos problemas de especial atención: la desnutrición crónica en menores de cinco años y el embarazo adolescente:

La desnutrición infantil [...] afecta a casi uno de cada cuatro niños

---

40 Referencia citada en fuente original: INEC, *Anuario Estadístico* (Quito: INEC, 2012).

menores de cinco años y causa una reducción irreversible en su rendimiento escolar y en su futuro rendimiento laboral. (64)

[...]

En el caso del embarazo adolescente, se proyecta una reducción del 15% en la tasa de fecundidad entre quince y diecinueve años para 2030, mediante programas integrales de educación sexual, generación de oportunidades de empleo para adolescentes, y medidas contra la discriminación. (65)

En la introducción al objetivo 3 ("Mejorar la calidad de vida de la población"), se aborda ampliamente la temática de la salud, constatándose algunos problemas.

En la última Encuesta Demográfica y de Salud Materno Infantil (CEPAR, 2004) se evidencia que las mujeres indígenas se encuentran en situación de desventaja, pues los porcentajes sobre partos en instituciones de salud y acceso a métodos anticonceptivos a nivel nacional enmascaran diferencias regionales y étnicas. Es así que el 65% de mujeres que se auto identifican como indígenas afirma haber tenido partos domiciliarios. En provincias con alta población indígena y afro ecuatoriana, el parto domiciliario alcanza un 40%; en la región Amazónica, esta situación llega al 38%. [...] Según esta misma fuente, esa realidad se refiere especialmente a factores culturales ligados a las tradiciones y costumbres de estos pueblos y nacionalidades, pero también se refiere a los tratos y actitudes que las mujeres reciben de parte del personal médico, que por momentos aparecerían como situaciones violentas. [...]

'Esto incluye numerosos comportamientos y actitudes que van desde la falta de amabilidad y paciencia de los médicos, enfermeras, personal administrativo y de servicio; la falta de habilidades para comunicarse en el idioma nativo de la paciente; la falta de privacidad; no brindar confianza a la paciente al no atender sus inquietudes y o informarla adecuadamente; hasta manifestaciones más explícitas de maltrato verbal y físico, trato excluyente y asimétrico' (CONASA, 2008: 16)<sup>41</sup>.

Estas cifras nos hablan especialmente de barreras culturales que impiden que las mujeres accedan a los servicios de salud, ya que

---

41. Referencia citada en fuente original: Consejo Nacional de la Salud (CONASA), *Componente normativo-neonatal* (Quito: CONASA / Ministerio de Salud Pública, 2008).

los mismos no son reconocidos como espacios seguros en los que se garanticen sus derechos, sino como lugares que representan en muchos casos violencia y falta de entendimiento y diálogo cultural. (140)

A partir de todas estas constataciones, en el PNBV se explicita la mirada a partir de la que se van a proponer las soluciones a la problemática de la salud:

La salud se plantea desde una mirada intersectorial que busca garantizar condiciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades que garanticen el adecuado fortalecimiento de las capacidades de las personas para el mejoramiento de su calidad de vida. Se incluyen los hábitos de vida, la universalización de servicios de salud, la consolidación de la salud intercultural, la salud sexual y reproductiva, los modos de alimentación y el fomento de la actividad física. (137)

Esta mirada intersectorial define, entonces, los enfoques holísticos e integrales frente a la salud del PNBV. En concordancia con tal perspectiva, en el Plan se recogen los mandatos constitucionales sobre la calidad de vida:

La Constitución, en el artículo 66, establece ‘el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios’. Por ello, mejorar la calidad de vida de la población es un proceso multidimensional y complejo. Entre los derechos para mejorar la calidad de vida se incluyen el acceso al agua y a la alimentación (art. 12), a vivir en un ambiente sano (art. 14), a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda digna con independencia de la situación social y económica (art. 30), al ejercicio del derecho a la ciudad (art. 31) y a la salud (art. 32). La calidad de vida se enmarca en el régimen del buen vivir, establecido en la Constitución, dentro del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (art. 340), para la garantía de servicios sociales de calidad en los ámbitos de salud, cultura física y tiempo libre, hábitat y vivienda, transporte y gestión de riesgos. La salud se plantea como un instrumento para alcanzar el buen vivir, mediante la profundización de esfuerzos en políticas de prevención y en la generación de un ambiente saludable. (136)

Asimismo, en el objetivo 3 del PNBV se recogen las disposiciones constitucionales sobre el sistema nacional de inclusión y equidad social:

Mejorar la calidad de vida de la población es un reto amplio que demanda la consolidación de los logros alcanzados en los últimos seis años y medio, mediante el fortalecimiento de políticas intersectoriales y la consolidación del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social. Para su logro, este objetivo plantea mejorar la calidad y calidez de los servicios sociales de atención, garantizar la salud de la población desde la generación de un ambiente y prácticas saludables; fortalecer el ordenamiento territorial, considerando la capacidad de acogida de los territorios y el equilibrio urbano-rural para garantizar el acceso a un hábitat adecuado y una vivienda digna; avanzar en la gestión integral de riesgos y fomentar la movilidad sustentable y segura. (136-137)

Centrándose en la salud humana, las propuestas estratégicas del PNBV se orientan en la siguiente dirección: "Las políticas de salud promoverán las prácticas de calidad de vida y la medicina preventiva e integral, no solamente la curación de enfermedades. Se impulsará la universalización en el acceso a la atención primaria de salud y la expansión de su calidad y cobertura" (64). En este marco, en el Plan se enfatiza especialmente la erradicación de la desnutrición infantil y la consecución de la soberanía alimentaria en los hogares rurales de la sierra. Complementariamente, "se deben reforzar los logros alcanzados en la reducción de enfermedades infecto-contagiosas para toda la población y desarrollar estrategias preventivas frente a amenazas ambientales a la salud, en particular aquellas ligadas al cambio climático y varias formas de contaminación" (65).

Por último, con respecto a la interculturalidad y la salud en el PNBV se apuesta por:

Definir y asegurar la implementación de políticas, derechos interculturales de salud, planes, programas y demás herramientas que garanticen la articulación y complementariedad de los conocimientos, saberes y prácticas ancestrales y alternativas de salud en los diferentes niveles de gestión y atención integral, promoviendo y facilitando la participación social y el ejercicio de derechos. (140)

Aunque esto pudiera pasar desapercibido, cabe destacar que entre los enfoques de la Constitución y el del PNBV hay una diferencia significativa: mientras que en la Constitución se abunda en expresiones que reflejan una concepción holística y sistémica de la salud, en el Plan se habla de una “visión intersectorial” que simplifica la complejidad del concepto original de la Constitución. Dicha simplificación obedece seguramente a la necesidad de volver más operativas las decisiones políticas en el PNBV en lo que respecta a la salud humana.

### ***La salud en los objetivos estratégicos del PNBV***

Veamos a continuación cómo se concretan estos planteamientos en los objetivos y las líneas estratégicas del PNBV.

En el objetivo 2 (“Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad”) se recoge el desafío de “avanzar hacia la igualdad plena en la diversidad, sin exclusión, para lograr una vida digna, con acceso a salud, educación, protección social, atención especializada y protección especial” (111). Dentro de este objetivo, encontramos las siguientes líneas que incluyen ciertas estrategias que recogemos:

2.2. Garantizar la igualdad real en el acceso a servicios de salud y educación de calidad a personas y grupos que requieren especial consideración.

a. Crear e implementar mecanismos y procesos en los servicios de salud pública, para garantizar la gratuidad dentro de la red pública integral de salud en todo el territorio nacional, con base en la capacidad de acogida de los territorios y la densidad poblacional.

e. Generar e implementar mecanismos y acciones afirmativas para garantizar la gratuidad y eliminar barreras de acceso de los servicios de salud, con énfasis en el cierre de brechas de desigualdad. (122)

2.3. Asegurar la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza



e. Desarrollar mecanismos tributarios y no tributarios para el financiamiento equitativo, solidario y sostenible del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, con énfasis en la red pública integral de salud, para garantizar su gratuidad y universalidad. (123)

2.8. Garantizar la atención especializada durante el ciclo de vida a personas y grupos de atención prioritaria, en todo el territorio nacional, concorresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia

d. Generar mecanismos de corresponsabilidad social, familiar y comunitaria en la gestión de los ámbitos de salud, educación, participación ciudadana y cuidado a grupos prioritarios.

g. Incorporar en el Sistema Nacional de Cuidados la atención especializada para personas adultas mayores, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado, con base en el envejecimiento activo, la participación familiar y los centros de cuidado diario con pertinencia territorial, cultural y de género. (126-127)

2.10. Garantizar la protección y la seguridad social a lo largo del ciclo de vida, de forma independiente de la situación laboral de la persona.

c. Optimizar e implementar instrumentos no contributivos de un piso de protección social universal para el acceso gratuito a la salud y la cobertura frente a contingencias o estados de vulnerabilidad, dentro de una estrategia de erradicación de la pobreza. (128)

En el objetivo 3 ("Mejorar la calidad de vida de la población") encontramos el grueso de las líneas y estrategias de salud contempladas en el PNBV. A continuación las citamos in extenso:

3.1. Promover el mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios de atención que componen el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.

a. Normar, regular y controlar la calidad de los servicios de educación, salud, atención y cuidado diario, protección especial, rehabilitación social y demás servicios del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.

b. Regular y evaluar la incorporación de profesionales calificados,

capacitados y especializados en [...] educación, salud, atención y cuidado diario.

3.2. Ampliar los servicios de prevención y promoción de la salud para mejorar las condiciones y los hábitos de vida de las personas.

a. Diseñar e implementar mecanismos integrales de promoción de la salud para prevenir riesgos durante todo el ciclo de vida, con énfasis sobre los determinantes sociales de salud.

i. Promover la educación para la salud como principal estrategia para lograr el autocuidado y la modificación de conductas hacia hábitos de vida saludables. (145 y 146)

3.3. Garantizar la prestación universal y gratuita de los servicios de atención integral de salud.

a. Consolidar y fortalecer la red pública integral de salud de manera coordinada e integrada, para optimizar el uso de recursos, con base en la capacidad de acogida de los territorios.

c. Dotar y repotenciar la infraestructura, el equipamiento y el mobiliario hospitalario, según corresponda, a lo largo del territorio ecuatoriano.

d. Incorporar personal médico y de otros servicios de salud, capacitado y especializado, dentro de los establecimientos de salud pública.

f. Fortalecer y consolidar el primer nivel de atención de salud como el punto de entrada al sistema nacional de salud, para que facilite y coordine el itinerario del paciente en el sistema y permita la detección, el diagnóstico y el tratamiento temprano de las enfermedades en la red pública integral de salud.

g. Potenciar los servicios de atención integral en el segundo nivel del sistema nacional de salud pública y fortalecer sus mecanismos de referencia.

h. Reestructurar el tercer nivel del sistema de salud pública, concentrándolo en la prestación de servicios especializados y de alta complejidad, para optimizar el funcionamiento del sistema de salud pública y evitar el congestionamiento de los servicios de atención.

i. Propiciar el uso adecuado de servicios de salud pública de acuerdo con las competencias de los diferentes niveles de atención, para optimizar la gestión y la operación de los establecimientos de salud pública.

l. Garantizar la provisión oportuna de medicamentos acorde con las necesidades sanitarias de la población, en especial para enfermedades catastróficas, raras y personas con discapacidad severa, dando preferencia al uso de medicamentos genéricos.

m. Promover la producción, distribución y comercialización de medicamentos genéricos.

n. Garantizar el acceso y uso de medicamentos adecuados en los pacientes y en los profesionales de salud que prestan sus servicios dentro de la red pública integral de salud, dando prioridad al acceso y uso de medicamentos genéricos.

Por otro lado, también dentro de la misma línea 3.3 de este objetivo, encontramos estrategias relacionadas con la desconcentración territorial:

q. Implementar el nuevo modelo de atención integral en salud en los territorios, con pertinencia cultural, geográfica, de género e intergeneracional y con enfoque de derechos humanos.

r. Generar y promover la implementación de herramientas e instrumentos tecnológicos e informáticos, como la ficha médica única, para optimizar la gestión y la capacidad resolutive de las unidades de salud.

s. Impulsar la formación de profesionales especialistas y técnicos para el nuevo modelo de atención y de la red pública integral de salud, en todo el territorio.

3.4. Fortalecer y consolidar la salud intercultural, incorporando la medicina ancestral y alternativa al Sistema Nacional de Salud.

a. Inclusión y adaptación progresiva de las cosmovisiones, los conocimientos y los saberes ancestrales de las diversas culturas en la provisión de servicios primarios de salud, con enfoque preventivo y curativo y con énfasis en servicios materno-infantiles.

b. Sensibilización sobre interculturalidad y salud, dirigida sobre todo a los profesionales del ramo.

c. Enfoque de interculturalidad en la formación y capacitación del talento humano de salud, promoviendo el conocimiento, la valoración y el respeto de los saberes.

d. Investigación y generación de normativa para la protección e incorporación del conocimiento y los saberes ancestrales, comunitarios y populares al sistema de salud pública.

e. Protocolos que faciliten la implementación progresiva de la medicina ancestral y alternativa con visión holística, en los servicios de salud pública y privada.

f. Incorporación progresiva de los agentes tradicionales y ancestrales en el sistema integrado de salud pública.

g. Espacios participativos, incluyentes y paritarios de las comunidades, los pueblos y las nacionalidades en la construcción, la ejecución, el control y la evaluación de los servicios de salud con pertinencia territorial.

q. Implementar el nuevo modelo de atención integral en salud en los territorios, con pertinencia cultural, geográfica, de género e intergeneracional y con enfoque de derechos humanos.

3.5. Garantizar el acceso efectivo a servicios integrales de salud sexual y reproductiva, como un componente del derecho a la libertad sexual de las personas.

a. Asegurar que la población disponga de información precisa y científicamente fundamentada en relación a las prácticas y conductas sexuales y sus riesgos en la salud sexual y reproductiva.

c. Promover la implementación y la ampliación de programas y servicios de planificación familiar que permitan la toma de decisiones informadas y que garanticen la provisión de servicios de salud reproductiva.

d. Ampliar y mejorar la oferta de servicios de salud e insumos médicos que garanticen una sexualidad segura y sin riesgo, con pertinencia cultural y social.

g. Garantizar la confidencialidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, como un derecho de los individuos dentro de su plan de vida.

- i. Promover la corresponsabilidad de la pareja en la salud sexual y reproductiva, transformando patrones socioculturales relacionados a la sexualidad y planificación familiar.

3.6. Promover entre la población y en la sociedad hábitos de alimentación nutritiva y saludable que permitan gozar de un nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual acorde con su edad y condiciones físicas.

- e. Normar y controlar la difusión de información calórica y nutricional de los alimentos, a efectos de que el consumidor conozca los aportes de la ración que consume con respecto a los requerimientos diarios.

- f. Desarrollar e implementar mecanismos que permitan fomentar en la población una alimentación saludable, nutritiva y equilibrada, para una vida sana.

- g. Regular y controlar la entrega de alimentación complementaria a los grupos de atención prioritaria.

- h. Normar, regular y controlar la preparación, la distribución y la comercialización de alimentos dentro de establecimientos públicos y privados.

- i. Fomentar la oferta de alimentación saludable y pertinente en establecimientos públicos y privados de provisión de alimentos.

- n. Articular la producción local/nacional, su distribución y su consumo de alimentos nutritivos, sanos, saludables y seguros, con pertinencia social, cultural y geográfica.

- o. Fomentar la producción de cultivos tradicionales y su consumo como alternativa de una dieta saludable.

Por último, ciertas estrategias incluidas en las líneas 8, 9, 10 y 12 de este objetivo del PNBV se ocupan de aspectos de la salud referidos a las condiciones de vivienda, el trabajo, el transporte y la calidad del espacio público:

3.8. Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente.

- e. Impulsar la implementación de planes de salud y seguridad ocupacional en las empresas públicas y privadas.

3.9. Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna.

b. Incentivar una oferta de vivienda social que cumpla con estándares de acceso a servicios de salud.

3.10. Garantizar el acceso universal, permanente, sostenible y con calidad a agua segura y a servicios básicos de saneamiento, con pertinencia territorial, ambiental, social y cultural.

d. Impulsar el mejoramiento de instalaciones de saneamiento en los hogares que garanticen condiciones higiénicas e impidan riesgos en la salud de la población.

3.12. Garantizar el acceso a servicios de transporte y movilidad incluyentes, seguros y sustentables a nivel local e intranacional.

b. Promocionar y propiciar condiciones y espacios públicos bajo normas técnicas que incentiven el uso de transportes no motorizados como alternativa de movilidad sustentable, saludable e incluyente.

En el objetivo 4 (“Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”), dentro de la línea 9, encontramos una estrategia relacionada con la capacitación de profesionales de la salud:

4.9. Impulsar la formación en áreas de conocimiento no tradicionales que aportan a la construcción del buen vivir.

d. Generar programas de becas para la formación y especialización de profesionales y/o técnicos de salud, artes, educación, atención y cuidado diario y servicios esenciales para la vida.

Asimismo, en el objetivo 5 (“Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”), las líneas 1 y 7 incluyen estrategias vinculadas con distintos aspectos de la salud pública.

5.1. Promover la democratización del disfrute del tiempo y del espacio público para la construcción de relaciones sociales solidarias entre diversos

m. Fortalecer y democratizar los espacios y programas públicos de actividad física, expresión corporal, recreación y mejoramiento de la salud.

5.7. Promover la interculturalidad y la política cultural de manera transversal en todos los sectores

c. Promover la incorporación de la medicina tradicional y alternativa, así como los conocimientos de diversas culturas de la región, en el Sistema Nacional de Salud.

En el objetivo 7 (“Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global”), dentro de las líneas 2, 5, 8 y 12, encontramos estrategias en las que se relaciona salud y ecología:

7.2. Conocer, valorar, conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre, acuática continental, marina y costera, con el acceso justo y equitativo a sus beneficios.

c. Desarrollar mecanismos integrales de prevención, monitoreo, control y/o erradicación de especies invasoras, para precautelar la salud pública y la protección de los ecosistemas y su biodiversidad, particularmente de las especies nativas, endémicas y en peligro de extinción.

7.5. Garantizar la bioseguridad precautelando la salud de las personas, de otros seres vivos y de la naturaleza.

c. Implementar protocolos que permitan prevenir y manejar los efectos adversos que pueda generar la biotecnología moderna en la salud humana, la soberanía alimentaria y la conservación y el uso de la biodiversidad.

7.8. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental en los procesos de extracción, producción, consumo y pos consumo.

g. Controlar y regular de manera integral el uso y la importación de sustancias químicas peligrosas, especialmente mercurio, cianuro, asbesto y contaminantes orgánicos persistentes, como medida para reducir la contaminación ambiental y proteger la salud de las personas.

h. Desarrollar e implementar normas técnicas y estándares de calidad ambiental en el manejo integral de todo tipo de residuos, especialmente desechos peligrosos, aceites, minerales usados, hidrocarburos, desechos especiales, eléctricos y electrónicos, sustancias químicas y radioactivas, emisiones y vertidos y los contaminantes orgánicos persistentes, así como el uso de las radiaciones ionizantes, para precautelar la salud de las personas y reducir la contaminación ambiental.

j. Controlar y regular las importaciones de fertilizantes y plaguicidas químicos, en particular de glifosato y productos de etiqueta roja, naranja y amarilla, para proteger la fertilidad de los suelos en el mediano y largo plazo y la salud de la biodiversidad, favoreciendo la producción de abonos orgánicos locales.

7.12. Fortalecer la gobernanza ambiental del régimen especial del Archipiélago de Galápagos y consolidar la planificación integral para la Amazonía.

l. Consolidar el cero uso de combustibles fósiles en los regímenes especiales, con énfasis en la implementación de condiciones de movilidad sustentable terrestre y fluvial mediante el uso de fuentes renovables y sustentables de energía, para promover modos de vida más saludables.

Finalmente en los objetivos 9 (“Garantizar el trabajo digno en todas sus formas”) y 11 (“Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica”), encontramos algunas estrategias relacionadas con la salud y el trabajo.

9.3. Profundizar el acceso a condiciones dignas para el trabajo, la reducción progresiva de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales.

e. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas estableciendo mecanismos que aseguren entornos laborales accesibles y que ofrezcan condiciones saludables y seguras, que prevengan y minimicen los riesgos del trabajo.



11.2. Industrializar la actividad minera como eje de la transformación de la matriz productiva, en el marco de la gestión estratégica, sostenible, eficiente, soberana, socialmente justa y ambientalmente sustentable.

o. Regularizar la minería informal y capacitar a mineros artesanales para fomentar la salud ocupacional, la seguridad laboral y el empleo de tecnologías ambientalmente sustentables.

11.3. Democratizar la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones y de tecnologías de información y comunicación (TIC), incluyendo radiodifusión, televisión y espectro radioeléctrico, y profundizar su uso y acceso universal.

c. Impulsar la calidad, la seguridad y la cobertura en la prestación de servicios públicos a través del uso de las telecomunicaciones y de las TIC; especialmente para promover el acceso a servicios financieros, asistencia técnica para la producción, educación y salud.

Tras este recorrido, se puede concluir que en el PNBV se aborda el tema de la salud de manera integral en relación con la consecución del buen vivir. De este modo, en el Plan se conserva el espíritu constitucional y se expresa una coherencia frente a las propuestas incluidas en el programa de transformaciones indispensables que demanda el cambio planteado por el gobierno de la Revolución Ciudadana. En este sentido, la transformación de los sistemas nacionales que confluyen en la atención de salud constituye un pilar fundamental de esta propuesta de cambio. Por esta razón la sociedad deberá estar muy atenta a su ejecución.

---

---

## 12. Educación

El PNBV parte de una visión de la educación que acota los más amplios contenidos constitucionales en la dirección ideológica del socialismo del buen vivir. Desde esta reducción, se marca una misión expresa para el Estado ecuatoriano: "La educación es una dimensión fundamental de entre todas las preocupaciones de la construcción del socialismo del buen vivir"; "Constituye uno de los bienes superiores cuyo acceso universal es necesario lograr. La educación es el camino para llegar a la sociedad de la excelencia"<sup>42</sup>. Como se verá, esta concepción privilegia el **conocimiento** en términos de acceso a la ciencia y a la tecnología de punta para propiciar un determinado modelo económico expresado en el cambio de la matriz productiva. Esta transformación proyectada tiene como fundamento la profundización del modelo capitalista a partir de la explotación de los recursos naturales.

A la luz de esta orientación, se entiende con claridad el pasaje que introduce los objetivos del buen vivir del PNBV articulado a partir del lema "Del país producto a la sociedad socialista del conocimiento":

En el ámbito del cambio cultural, haber recuperado la dignidad y la confianza de los ecuatorianos y ecuatorianas en sí mismos y haber elevado su autoestima son los primeros pasos en el camino a la excelencia. La transformación del sistema educativo, el acceso universal a la educación básica y el mejoramiento continuo de la calidad educativa en todos los niveles hacen que en este nuevo momento de la Revolución Ciudadana estemos en condiciones de

---

42 Ver Alianza PAIS, *Programa de gobierno 2013-2017. 35 propuestas para el socialismo del buen vivir* (Quito: Alianza PAIS, 2012). <[http://vototransparente.gob.ec/apps/archivosvt/pt/0/00003\\_1.pdf](http://vototransparente.gob.ec/apps/archivosvt/pt/0/00003_1.pdf)>

impulsar la transformación de la matriz productiva y podamos apostar a construir la sociedad socialista del conocimiento. (82)

En el desarrollo teórico del PNBV y en coherencia con la Constitución, se plantea como un primer reto del buen vivir la universalización y elevación de la calidad de la educación:

Uno de los grandes retos del buen vivir es mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos. Para lograrlo, la diversificación productiva y el crecimiento de la economía deben dirigirse al cumplimiento progresivo de los derechos en educación, salud, empleo y vivienda, la reducción de la inequidad social, y la ampliación de las capacidades humanas en un entorno participativo y de creciente cohesión social, con respeto a la diversidad cultural. A mediano plazo, el acceso universal a una educación de calidad es uno de los instrumentos más eficaces para la mejora sustentable en la calidad de vida de la población y la diversificación productiva. (64)

En el PNBV se reconoce que las brechas de educación heredadas del pasado están estructuradas no solo a partir del nivel de ingresos sino territorial, étnica y culturalmente. Mientras las clases altas, los centros urbanos y, en general, la población banco-mestiza son los sectores con mayores oportunidades de acceso a una educación con mejores niveles de calidad, a pesar de algunos avances, las poblaciones rurales y los territorios de las nacionalidades indígenas, afroamericanas y los sectores rurales y campesinos todavía son los sectores con menores índices de acceso a una educación de menor calidad en todos los niveles -y de modo creciente desde la educación primaria hasta la educación superior-. Asimismo, tanto los índices de permanencia y abandono de la educación primaria y media como el analfabetismo, son mayores en estas poblaciones y territorios. A ello se debe añadir los mayores índices de desnutrición y problemas de salud infantil que afectan las posibilidades de desarrollo integral a futuro sobre todo en estos sectores.

Frente a este panorama, se señala en el PNBV:

Las metas fundamentales en educación son: la ampliación de la cobertura, mediante la universalización del acceso a la educación media, y extendiendo y diversificando el acceso a la instrucción superior, además de la mejora en la calidad y pertinencia del sistema educativo en todos sus niveles. Se privilegia también la integración de los jóvenes que actualmente no culminan el ciclo educativo completo con mejoras en la capacidad de retención del sistema educativo que dan énfasis en la reducción de las brechas étnicas, urbano-rurales y de género, desprendidas de relaciones de discriminación, exclusión y racismo. La superación de las brechas étnicas y de género conlleva la erradicación del analfabetismo en todo el país incluyendo las áreas rurales y los pueblos indígenas, montubios y afroecuatorianos. (64)

El cumplimiento de estas metas han de verse reflejadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH): se aspira a pasar el 0,66 en 2013 a 0,82 en 2030.<sup>43</sup>

### ***Educación de la población y la ciudadanía***

Analizando los objetivos del PNBV podemos identificar algunas grandes líneas estratégicas y un conjunto de metas que abordan aspectos vinculados con la educación de la población y la ciudadanía en general. Tales aspectos se orientan a la construcción de una nueva sociedad democrática y participativa con mayores capacidades para apuntalar las posibilidades de superación personal de sus miembros y contribuir al desarrollo del país.

En el primer objetivo, que aspira a “la consolidación del Estado democrático”, cabe resaltar las siguientes línea y estrategia:

1.13. Fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la

---

<sup>43</sup> El IDH es elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los distintos que forman parte de su sistema. Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.

administración pública y la prevención y la lucha contra la corrupción.

h. Promover en el sistema de educación formal y en los programas de educación continua, la transmisión de contenidos sobre la lucha contra la corrupción, la práctica permanente de valores y los delitos y las penas que tipifican y sancionan actos de corrupción, tanto en lo público como en lo privado. (104)

Dentro del objetivo 2 ("Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad"), se propone la implementación de mecanismos de educación y comunicación que fomenten la inclusión y la cohesión social, la convivencia pacífica y la erradicación la discriminación y la violencia y se presentan las siguientes líneas y metas.

2.5. Fomentar la inclusión y cohesión social, la convivencia pacífica y la cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia

f. Implementar mecanismos de educación y comunicación desde el Estado para la transformación de patrones socioculturales, evitando la interiorización de imaginarios sociales que reproduzcan la violencia de todo tipo, incluyendo la de género, la intergeneracional, la étnico-racial y el hostigamiento escolar. (128)

2.8. Garantizar la atención especializada durante el ciclo de vida a personas y grupos de atención prioritaria, en todo el territorio nacional, con corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia.

d. Generar mecanismos de corresponsabilidad social, familiar y comunitaria en la gestión de los ámbitos de salud, educación, participación ciudadana y cuidado a grupos prioritarios. (127)

En el objetivo 3 ("Mejorar la calidad de vida de la población") se hace énfasis especial en la educación para la salud, en la educación sexual y reproductiva, en la educación de los hábitos relacionados con la cultura física y la alimentación.

3.2. Ampliar los servicios de prevención y promoción de la salud para mejorar las condiciones y los hábitos de vida de las personas.

i. Promover la educación para la salud como principal estrategia

para lograr el autocuidado y la modificación de conductas hacia hábitos de vida saludables. (145)

3.6. Promover entre la población y en la sociedad hábitos de alimentación nutritiva y saludable que permitan gozar de un nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual acorde con su edad y condiciones físicas. (147)

En el objetivo 4 ("Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía"), sobre el que volveremos más adelante, encontramos también políticas destinadas a la educación, formación y capacitación de la población en general en los ámbitos de la cotidianidad y la educación no formal. Como se lee en la justificación de este objetivo:

El conocimiento se fortalece a lo largo de la vida, desde el nacimiento, con la cotidianidad y con la educación formal y no formal. El talento humano también se nutre de los saberes existentes, del vivir diario, de la indagación y de la retroalimentación constante de conocimientos. Educar en este modelo se convierte en un diálogo constante, en el cual aprender y enseñar son prácticas continuas para los actores sociales. Hay que tomar en cuenta no solo la calidad del profesor y del estudiante, sino también la calidad de la sociedad. (160)

Una de las líneas estratégicas de este objetivo desarrolla esta perspectiva:

4.3. Promover espacios no formales y de educación permanente para el intercambio de conocimientos y saberes para la sociedad aprendiente.

e. Promover el uso comunitario de infraestructura educativa para fines culturales, recreativos o de aprendizaje, para el disfrute y la realización personal.

f. Generar espacios de encuentro, de intercambio de conocimientos y saberes y de aprendizaje intergeneracional en diversas áreas, para la realización personal.

g. Difundir métodos de enseñanza y establecer mecanismos que permitan fortalecer el rol de los hogares como espacios de aprendizaje holístico.

h. Incentivar que el uso del espacio mediático contribuya al proceso de aprendizaje de toda la sociedad y a la erradicación del racismo, la discriminación, el sexismo y las diversas prácticas de exclusión.

i. Generar campañas de información sobre educación sexual, derechos sexuales y reproductivos, a través de los medios masivos de comunicación y demás espacios no formales de educación.

j. Generar campañas de información y educación que promuevan el buen vivir a través de los medios masivos de comunicación y demás espacios no formales de educación. (169)

Por otra parte, en la línea 4.4 encontramos otras estrategias pertinentes a la educación general de la población:

4.4. Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas, bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad.

i. Asegurar en los programas educativos la inclusión de contenidos y actividades didácticas e informativas que motiven el interés por las ciencias, las tecnologías y la investigación, para la construcción de una sociedad socialista del conocimiento.

j. Crear y fortalecer infraestructura, equipamiento y tecnologías que, junto al talento humano capacitado, promuevan el desarrollo de las capacidades creativas, cognitivas y de innovación a lo largo de la educación, en todos los niveles, con criterios de inclusión y pertinencia cultural.

l. Promover la educación laica, basada en la centralidad del pensamiento crítico, el razonamiento lógico y la creatividad, en todos los niveles educativos, adecuando los mecanismos de evaluación para este fin.

m. Asegurar la incorporación sistemática de programas y actividades de aprendizaje desde el aprender haciendo y la vinculación de la comunidad al proceso educativo, en todos sus niveles y modalidades, para fomentar una cultura de afectividad y responsabilidad con los seres humanos y la naturaleza.

n. Diseñar e implementar herramientas e instrumentos que

permitan el desarrollo cognitivo-holístico de la población estudiantil.

o. Impulsar la participación de la comunidad educativa y las comunidades locales en la gestión de las instituciones educativas. (170)

Dentro de este mismo objetivo, en la línea 4.9 se proponen una serie de estrategias para promover la educación de la población en temas de conciencia participativa, cultura económica y acceso a nuevas tecnologías.

4.9. Impulsar la formación en áreas de conocimiento no tradicionales que aportan a la construcción del buen vivir

f. Impulsar la formación en áreas de conocimiento no tradicionales que aportan a la construcción del buen vivir.

g. Fomentar la producción de contenidos educativos y la difusión de información sobre derechos colectivos, humanos y culturales y responsabilidades ciudadanas y participación ciudadana, a través de escuelas de formación ciudadana.

h. Implementar programas formativos sobre historia y realidad económica y política nacional con pertinencia cultural y territorial.

i. Establecer campañas educativas que potencien la valoración de las relaciones de producción y satisfacción de necesidades fuera del mercado, con base en principios alternativos de distribución de recursos, como la reciprocidad y la redistribución.

j. Potenciar campañas educativas para la promoción y el respeto de prácticas de consumo responsable acordes con la garantía de los derechos de la naturaleza y los trabajadores y de los derechos culturales.

k. Generar programas con contenidos educativos que fortalezcan el proceso de aprendizaje escolar, la alfabetización digital y el aprendizaje para la vida, a través de las TIC.

l. Promover la cultura de la excelencia y capacitación continua del servidor público.

m. Promover la educación financiera. (173)



Dentro de esta misma orientación de política pública, cabe dejar constancia de la recomendación hecha en el PNBV sobre la necesidad de coordinación entre los Ministerios de Educación y Cultura: "el Ministerio de Cultura debe coordinar activamente con el Ministerio de Educación para asegurar no solo la formación artística pre profesional, sino también la inclusión de contenidos que fomenten la creatividad en general" (186).

En el objetivo 6 ("Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos"), encontramos también algunas estrategias que versan sobre la educación de la población en general.

#### 6.6. Mejorar la seguridad vial.

d. Promover campañas culturales y educativas de seguridad vial, con énfasis en el respeto al peatón y los ciclistas y la movilidad sostenible. (211)

#### 6.8. Promover una cultura social de paz y la convivencia ciudadana en la diversidad.

b. Implementar mecanismos y estrategias comunicacionales y educativas para transformar patrones socioculturales xenofóbicos, racistas, sexistas y homofóbicos, que promuevan la convivencia pacífica.

d. Fomentar la responsabilidad educativa de los medios de comunicación en la difusión de contenidos que promuevan una cultura libre de estereotipos violentos. (212)

En el objetivo 7 ("Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global") también se pueden encontrar líneas y estrategias relacionadas con la educación:

#### 7.1. Asegurar la promoción, la vigencia y la plena exigibilidad de los derechos de la naturaleza.

d. Promover una cultura biocéntrica de respeto a los derechos de la naturaleza con énfasis en animales en condición de vulnerabilidad,

promoviendo el trato humanitario a la fauna urbana y rural, la capacitación y la educación permanente, y la aplicación de mecanismos jurídicos locales y nacionales para su protección. (233)

7.4. Impulsar la generación de bioconocimiento como alternativa a la producción primario-exportadora.

f. Promover la educación, la formación de talento humano, la investigación, el intercambio de conocimientos y el diálogo de saberes sobre el bioconocimiento. (235)

7.5. Garantizar la bioseguridad precautelando la salud de las personas, de otros seres vivos y de la naturaleza.

d. Fomentar la investigación, la educación, la capacitación, el entrenamiento y la comunicación sobre la bioseguridad, la biotecnología y los organismos genéticamente modificados. (236)

### ***Educación de los niños, niñas y adolescentes***

En relación con la educación formal en los niveles preprimario, primario y secundario, en el PNBV se trata el tema principalmente en los objetivos 2, 3 y de manera mucho más concreta en el objetivo 4. Como ya hemos recogido al inicio de nuestro inventario, todos estos objetivos apuntan a dos grandes finalidades: incluir en la educación a toda la población infanto-juvenil y mejorar la calidad de todos los niveles del sistema educativo. Veamos a continuación con más detalle estos tres objetivos.

El objetivo 2 ("Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad") incluye varias líneas y estrategias orientadas a superar las brechas existentes en el ámbito de la educación. De allí que el objetivo se proponga como indicador meta, en su línea 2.4.: "Universalizar la tasa neta de asistencia a educación básica media y básica superior". Otras líneas y estrategias que se deben resaltar son las siguientes:

Línea 2.2. Garantizar la igualdad real en el acceso a servicios de salud y educación de calidad a personas y grupos que requieren especial consideración, por la persistencia de desigualdades, exclusión y discriminación.

c. Ampliar la oferta y garantizar la gratuidad de la educación pública en los niveles de educación inicial, general básica y bachillerato en todo el país.

d. Implementar instrumentos complementarios de apoyo para cubrir costos de oportunidad y eliminar barreras de acceso a la educación inicial, general básica y bachillerato.

f. Fortalecer y ampliar la oferta de educación para personas con escolaridad inconclusa, a través de programas, modalidades alternativas, entre otras estrategias de educación básica y bachillerato acelerado a nivel nacional.

h. Generar e implementar servicios integrales de educación para personas con necesidades educativas especiales asociadas o no a la discapacidad, que permitan la inclusión efectiva de grupos de atención prioritaria al sistema educativo ordinario y extraordinario.

2.9. Garantizar el desarrollo integral de la primera infancia, a niños y niñas menores de 5 años.

a. Fortalecer y mejorar los servicios de desarrollo infantil integral y de educación inicial, de manera articulada al Sistema Nacional de Educación y para todos los niños y niñas del país, priorizando los sectores más vulnerables, con enfoque de pertinencia cultural.

b. Implementar mecanismos de carácter intersectorial que articulen y amplíen los servicios públicos, privados y comunitarios de desarrollo infantil, y educación inicial, presenciales o domiciliarios, con corresponsabilidad, inclusión, equidad e interculturalidad.

e. Normar y controlar el cumplimiento de estándares de calidad en los servicios públicos y particulares de desarrollo infantil y educación inicial, para garantizar el desarrollo de las áreas motriz, cognitiva, afectivo-social y de lenguaje de los niños y niñas.

f. Desarrollar mecanismos que permitan realizar adaptaciones del currículo nacional vigente para servicios de desarrollo infantil y educación inicial, con pertinencia cultural, lingüística, geográfica y para personas con necesidades educativas especiales asociadas o no a la discapacidad.

g. Establecer mecanismos y procesos para la profesionalización, la acreditación, la certificación, el seguimiento, el control y la evaluación del personal de cuidado y servicios de desarrollo infantil y educación inicial.

En el objetivo 3 (“Mejorar la calidad de vida de la población”) se retoman los desafíos de la inclusión y calidad de los servicios de educación, y se aborda también el tema de la elevación de la calidad de los profesionales involucrados en el sistema educativo.

3.1. Promover el mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios de atención que componen el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.

a. Normar, regular y controlar la calidad de los servicios de educación, salud, atención y cuidado diario, protección especial, rehabilitación social y demás servicios del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, en sus diferentes niveles, modalidad, tipologías y prestadores de servicios.

b. Regular y evaluar la incorporación de profesionales calificados, capacitados y especializados, según corresponda y con la pertinencia necesaria, en los sistemas nacionales de educación.

c. Incentivar la implementación de procesos de desarrollo profesional, formación continua, evaluación, certificación y recategorización laboral para los profesionales de la educación y la salud.

3.6. Promover entre la población y en la sociedad hábitos de alimentación nutritiva y saludable que permitan gozar de un nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual acorde con su edad y condiciones físicas.

i. Impulsar programas de alimentación escolar en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, con prioridad en el nivel inicial, de acuerdo a los requerimientos nutricionales de la edad y a la jornada de estudio, con eficiencia económica y pertinencia geográfica y cultural.

3.9. Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna

b. Incentivar una oferta de vivienda social que cumpla con estándares de construcción y garantice la habitabilidad, la accesibilidad, la

permanencia, la seguridad integral y el acceso a servicios básicos de los beneficiarios: transporte público, educación, salud, etc.

En el objetivo 4 ("Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía"), se trata extensamente el tema de la educación. Por ello a continuación, después de recoger las líneas estratégicas más relevantes describimos de manera resumida las estrategias que cada una incluye.

4.1. Alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica y bachillerato, y democratizar el acceso a la educación superior.

a. Ampliar y fortalecer la cobertura de la educación inicial y de los centros de desarrollo infantil integral para estimular las capacidades cognitivas de los niños y niñas menores de 5 años, conforme al modelo de desconcentración territorial, procurando que en cada circuito exista una oferta educativa completa, con prioridad en aquellos con mayor déficit de acceso.

b. Mejorar la prestación de servicios de educación inicial, básica y bachillerato, de manera planificada, considerando las particularidades del territorio y las necesidades educativas, bajo el modelo de distritos y circuitos, priorizando aquellos con mayor déficit de acceso.

c. Dotar o repotenciar la infraestructura, el equipamiento, la conectividad y el uso de TIC, recursos educativos y mobiliarios de los establecimientos de educación pública, bajo estándares de calidad, adaptabilidad y accesibilidad, según corresponda.

e. Garantizar el acceso a recursos educativos necesarios para el buen desempeño, la asistencia y la permanencia de la población en edad escolar al Sistema Nacional de Educación Pública.

d. Ampliar las opciones de educación atendiendo a necesidades especiales.

f. Generar mecanismos de acceso al sistema educativo para la población históricamente excluida en función de territorio, etnia, género, ingreso y edad, personas privadas de la libertad y migrantes, mediante acciones afirmativas.

g. Regular los costos de la educación privada.

h. Articular los ámbitos de la educación y la cultura al más alto nivel.

i. Luchar contra la discriminación dentro del sistema educativo.

4.2. Promover la culminación de los estudios en todos los niveles educativos.

a. Generar incentivos para la asistencia y permanencia escolar con énfasis en los segmentos de atención prioritaria.

b. Diversificar las modalidades de educación compensatoria, reinserción y permanencia de adolescentes jóvenes y adultos.

c. Consolidar procesos de alfabetización.

d. Investigar las causas de abandono y ofrecer soluciones.

e. Acompañar las transiciones entre niveles para evitar la deserción.

g. Ampliar opciones de bachillerato general unificado.

h. Impulsar programas de ayudas y becas.

4.4. Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas, bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad.

a. Fortalecer los estándares de calidad y los procesos de acreditación y evaluación en todos los niveles educativos, que respondan a los objetivos del buen vivir, con base en criterios de excelencia nacional e internacional

e. Construir mallas, planes y programas que reflejen cosmovisiones históricas y contemporáneas de los pueblos y nacionalidades con una mirada descolonizadora de la historia cultural del país y valoración de la diversidad de conocimientos.

g. Impartir educación en derechos sexuales y reproductivos con enfoque laico con pertinencia etaria y cultural.

h. Implementar programas que incluyan educación física y artística con prioridad para niños/as.

j. Crear infraestructura y capacitar talentos humanos para la innovación.

o. Promover educación laica, pensamiento crítico y razonamiento lógico en todos los niveles; vincular a la comunidad educativa con la comunidad local.

p. Generar información para la evaluación de la calidad de los procesos educativos.

4.5. Potenciar el rol de docentes y otros profesionales de la educación como actores clave en la construcción del buen vivir.

a. Mejorar la oferta de la formación de docentes y otros profesionales de la educación, en el marco de una educación integral, inclusiva e intercultural.

b. Fomentar la actualización continua de los conocimientos académicos de los docentes, así como fortalecer sus capacidades pedagógicas para el desarrollo integral del estudiante en el marco de una educación integral, inclusiva e intercultural.

c. Promover la formación para la enseñanza de lenguas ancestrales y de los saberes de los pueblos y nacionalidades.

d. Promover la formación para el uso de lenguajes alternativos para personas con discapacidades.

e. Mejorar la capacidad de los alfabetizadores.

f. Implementar programas de becas para profesionalización de docentes.

g. Revalorizar la profesión educativa.

h. Fortalecer mecanismos de evaluación y recategorización de docentes.

i. Fortalecer el rol de los docentes en formación de ciudadanos comprometidos con el manejo conservativo y sustentable de los bienes culturales y naturales.

4.10. Fortalecer la formación profesional de artistas y deportistas de alto nivel competitivo

a. Promover la práctica y la profesionalización del deporte.

- b. Crear espacios para la práctica profesional del deporte.
- c. Apoyar a los deportistas de alto rendimiento.
- d. Apoyar la participación de deportistas en competencias.
- e. Fortalecer la docencia en todas las disciplinas deportivas.
- f. Fortalecer la formación física y psicológica de deportistas especializados de alto rendimiento.
- i. Fortalecer la formación física y psicológica de los deportistas.
- g. Promover la formación de artistas con nivel profesional e internacional.
- h. Crear espacios para la práctica y difusión de las disciplinas artísticas.
- j. Fortalecer la formación y la especialización de artistas en áreas relacionadas a la producción, la creación, la enseñanza y la investigación.
- k. Fortalecer la formación de artistas para la investigación y la creación de imaginarios.
- l. Promover la participación de artistas en concursos.
- m. Fortalecer la normativa para el buen vivir de los deportistas y artistas y su valoración laboral.

### ***La educación intercultural en los pueblos y territorios***

Por lo que se refiere al buen vivir de la educación desde consideraciones territoriales y culturales, en el PNBV se tiene en cuenta el carácter plurinacional e intercultural del Ecuador establecido en la Constitución: “la transversalización de la interculturalidad como principio orientador del Estado ecuatoriano es una de las deudas pendientes de los últimos años”. En este marco, dentro del campo de la educación específicamente, se señala: “no solo debemos asegurar, como manda la Constitución que se incluya en los currículos de estudio la enseñanza



de al menos una lengua ancestral, sino también que los contenidos curriculares reflejen la diversidad de saberes e historias de nuestro país y del mundo” (189).

A lo largo de todo el PNBV en un gran número de estrategias se recoge transversalmente la vigencia del principio constitucional de la pertinencia territorial, étnica, cultural y geográfica de la educación (37, 119, 121, 122, 125, 126, 127, 128, 144, 146, 147, 148, 150, 168, 170, 173, 189, 193, 194, 211, 212, 238, 305, 404). Así, como ya se afirma en el acápite sobre la Planificación del futuro y el cierre de brechas:

Uno de los grandes retos del buen vivir es mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos. Para lograrlo, la diversificación productiva y el crecimiento de la economía deben dirigirse al cumplimiento progresivo de los derechos en educación, salud, empleo y vivienda, la reducción de la inequidad social, y la ampliación de las capacidades humanas en un entorno participativo y de creciente cohesión social, con respeto a la diversidad cultural. (64)

A continuación sintetizamos lo correspondiente a la educación de las niñas, niños y adolescentes con pertinencia territorial y cultural en el PNBV. Dentro del objetivo 4 (“Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”), varias líneas y estrategias resultan relevantes en este marco.

4.4. Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas, bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad.

e. Crear mallas, planes y programas que reflejen cosmovisiones históricas y contemporáneas de los pueblos y nacionalidades con una mirada descolonizadora de la historia cultural del país y la valoración de la diversidad de conocimientos.

o. Impulsar la participación de la comunidad educativa y las comunidades locales en la gestión de las instituciones educativas.

4.5. Potenciar el rol de docentes y otros profesionales de la educación

como actores clave en la construcción del buen vivir.

c. Promover la formación para la enseñanza de lenguas ancestrales y de los saberes de los pueblos y nacionalidades.

d. Promover la formación para el uso de lenguajes alternativos para personas con discapacidades.

4.7. Promover la gestión adecuada de uso y difusión de los conocimientos generados en el país.

e. Generar un sistema especializado de protección y preservación de los saberes diversos, que garantice los derechos colectivos e individuales de propiedad intelectual de los pueblos, comunidades y nacionalidades.

4.8. Impulsar el diálogo intercultural como eje articulador del modelo pedagógico y del uso del espacio educativo.

a. Fomentar el uso y aplicación creativa de saberes ancestrales, así como el desarrollo de conocimientos y saberes diversos.

b. Asegurar que los contenidos curriculares y sus procesos reflejen la pluralidad de saberes y culturas del país y del mundo.

c. Desarrollar instrumentos pedagógicos que permitan la interculturalización del sistema educativo.

d. Impulsar en todos los niveles y modalidades una educación intercultural bilingüe de las poblaciones pertenecientes a las diversas comunidades, pueblos y nacionalidades.

e. Incluir en todos los currículos del sistema educativo la enseñanza de al menos una lengua ancestral.

f. Fomentar el estudio y recuperación de lenguas ancestrales.

g. Fomentar el uso de lenguas ancestrales en los medios de comunicación y en la vida cotidiana.

j. Promover la valoración del patrimonio cultural material, inmaterial y natural en los espacios educativos.

El tema de la educación intercultural también es tratado, por obvias razones, en el objetivo 5 ("Construir espacios de encuentro

común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”).

5.1. Promover la democratización del disfrute del tiempo y del espacio público para la construcción de relaciones sociales solidarias entre diversos.

- c. Promover esfuerzos interinstitucionales para la producción y la oferta de contenidos educativos con pertinencia cultural, en el marco de la corresponsabilidad educativa de los medios de comunicación públicos y privados.
- e. Potenciar actividades comunitarias artísticas, educativas y culturales en las bibliotecas.
- f. Promover programas educativos adecuados a la ruralidad que permitan el desarrollo de los territorios.
- g. Impartir educación en derechos sexuales y reproductivos con enfoque laico con pertinencia etaria y cultural.
- j. Incentivar la difusión de contenidos comunicacionales educativos que erradiquen estereotipos que atentan contra la diversidad étnica, intercultural y sexo-genérica.

5.5. Garantizar a la población el ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa.

- c. Promover esfuerzos interinstitucionales para la producción y la oferta de contenidos educativos con pertinencia cultural, en el marco de la corresponsabilidad educativa de los medios de comunicación públicos y privados.
- d. Promover la regulación de la programación de los medios de comunicación, desde un enfoque de derechos humanos y de la naturaleza.
- f. Generar incentivos para los circuitos de transmisión de contenidos culturales y para los medios de comunicación alternativos y locales.
- g. Establecer mecanismos que incentiven el uso de las TIC para el fomento de la participación ciudadana, la interculturalidad, la valoración de nuestra diversidad y el fortalecimiento de la identidad plurinacional y del tejido social.

- h. Generar capacidades y facilitar el acceso a los medios de difusión a la producción artística y cultural.
  - i. Estimular la producción nacional independiente en español y en lenguas ancestrales, en el marco de la transición a la televisión digital y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información.
  - j. Incentivar la difusión de contenidos comunicacionales educativos que erradiquen estereotipos que atentan contra la diversidad *étnica, intercultural y sexo-genérica*.
  - k. Incentivar el uso de las lenguas ancestrales en la esfera mediática (radio, televisión, cine, prensa escrita, Internet, redes sociales, etc.).
  - l. Incentivar contenidos comunicacionales que fortalezcan la identidad plurinacional, las identidades diversas y la memoria colectiva. m. Incentivar el aprendizaje de lenguas ancestrales entre los funcionarios públicos y privados hispanohablantes.
  - o. Incentivar la producción y la oferta de contenidos educativos con pertinencia cultural, en el marco de la corresponsabilidad educativa de los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios.
  - p. Impulsar organizaciones de veeduría social y ciudadana a los medios de comunicación, con autonomía frente al Estado y a intereses privados.
- 5.7. Promover la interculturalidad y la política cultural de manera transversal en todos los sectores.
- b. Garantizar una educación intercultural para todas y todos los ciudadanos, en todos los niveles y modalidades, y con pertinencia cultural para comunidades, pueblos y nacionalidades.

### ***La educación superior y la economía***

La educación superior tiene un tratamiento especial dentro del PNBV y se la vincula directamente con el modelo de desarrollo y cambio de la matriz productiva:

En el marco de la economía, el cambio de patrones de comportamiento deberá romper con la herencia neoliberal del individualismo y la

competencia para construir hábitos y modos de producción regidos por principios de solidaridad, reciprocidad y cooperación, construyendo así un sistema económico social y solidario. (189)

En esta dirección, encontramos varias líneas y estrategias, empezando por el objetivo 4 centrado en el fortalecimiento de las capacidades.

4.4. Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas, bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad.

a. Fortalecer los estándares de calidad y los procesos de acreditación y evaluación en todos los niveles educativos, que respondan a los objetivos del buen vivir, con base en criterios de excelencia nacional e internacional.

i. Implementar programas educativos que incentiven interés por ciencia e investigación para fomentar la sociedad socialista del conocimiento.

j. Crear infraestructura y capacitar talentos humanos para la innovación.

k. Redireccionar la oferta académica hacia necesidades productivas en el cambio de la matriz productiva y el régimen del BV.

n. Diseñar e implementar herramientas e instrumentos que permitan el desarrollo cognitivo-holístico de la población estudiantil..

4.6. Promover la interacción recíproca entre la educación, el sector productivo y la investigación científica y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades.

a. Generar una oferta educativa para la innovación social, investigación para la solución de problemas nacionales.

b. Promover el diálogo de saberes para el desarrollo de investigación, ciencia y tecnología y el fortalecimiento de la economía social y solidaria.

- c. Promover la transferencia de la innovación tecnológica para la producción de calidad y valor agregado.
  - d. Canalizar inversión pública, privada y de cooperación para la transferencia de conocimiento y tecnología y para la circulación y movilidad de académicos en la región.
  - e. Articular bachillerato y educación superior a la investigación y el sector productivo público y privado para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades.
  - f. Fortalecer y promocionar la formación técnica y tecnológica en áreas prioritarias y servicios esenciales para la transformación de la matriz productiva, considerando los beneficios del sistema dual de formación.
  - g. Fomentar el conocimiento y el respeto de los derechos colectivos de las personas, las comunidades y los pueblos y de la naturaleza, en el uso y el acceso a los bioconocimientos y al patrimonio natural.
  - h. Impulsar políticas, estrategias, planes, programas o proyectos para la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) de tecnologías de información y comunicación (TIC).
  - j. Generar mecanismos de incentivo y acceso a financiamiento de programas y proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico.
  - k. Promover encuentros científicos interculturales, reconociendo la pluralidad de métodos y epistemologías de investigación de forma no jerarquizada, para la generación de conocimiento y procesos sostenibles de innovación, ciencia y tecnología.
- 4.7. Promover la gestión adecuada de uso y difusión de los conocimientos generados en el país.
- a. Desarrollar y fortalecer un marco normativo soberano de propiedad intelectual, utilizando las flexibilidades que otorgan los instrumentos internacionales sobre la materia.
  - c. Fortalecer los mecanismos de regulación y control que garanticen los derechos de autor y los derechos conexos, asegurando el acceso a la cultura y a la información por parte de la sociedad en su conjunto.

d. Fortalecer la institucionalidad de la propiedad intelectual, de forma que responda a intereses colectivos y se optimicen los procesos internos relativos a la protección y la observancia de derechos.

4.8. Impulsar el diálogo intercultural como eje articulador del modelo pedagógico y del uso del espacio educativo.

a. Fomentar el uso y aplicación creativa de saberes ancestrales, así como el desarrollo de conocimientos y saberes diversos.

En el objetivo 10 ("Impulsar la transformación de la matriz productiva") se refuerza esta vinculación de la educación superior con la economía. Así, en las siguientes dos líneas encontramos estrategias orientadas en este sentido.

10.1. Diversificar y generar mayor valor agregado en la producción nacional.

f. Articular la educación y la investigación a la generación de capacidades técnicas y de gestión, para dinamizar la transformación productiva.

10.2. Promover la intensidad tecnológica en la producción primaria, de bienes intermedios y finales.

a. Articular la investigación científica, tecnológica y la educación superior con el sector productivo, para una mejora constante de la productividad y competitividad sistémica, en el marco de las necesidades actuales y futuras del sector productivo y el desarrollo de nuevos conocimientos.

Por último, en el objetivo 11 ("Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica"), cabe resaltar las siguientes líneas y estrategias.

11.1. Reestructurar la matriz energética bajo criterios de transformación de la matriz productiva, inclusión, calidad, soberanía energética y sustentabilidad, con incremento de la participación de energía renovable.

s. Articular la oferta educativa técnica y superior con las necesidades de transformación productiva, tecnológica e industrial del país.

11.3. Democratizar la prestación de servicios *públicos de telecomunicaciones* y de tecnologías de información y comunicación (TIC), incluyendo radiodifusión, televisión y espectro radioeléctrico, y profundizar su uso y acceso universal.

c. Impulsar la calidad, la seguridad y la cobertura en la prestación de servicios públicos, a través del uso de las telecomunicaciones y de las TIC; especialmente para promover el acceso a servicios financieros, asistencia técnica para la producción, educación y salud.

Como colofón, se podría afirmar algo similar a lo ya expresado respecto de la salud. El apoyo y fomento de la educación constituye un pilar fundamental de la propuesta del PNBV en consonancia con los principios y disposiciones constitucionales, que hacen de esta tarea una labor fundamental de toda la sociedad y particularmente del Estado como camino a la construcción del buen vivir. Sin embargo, se deben destacar dos temas que resultan conflictivos. Desde la perspectiva del socialismo del buen vivir surgen problemas con las dimensiones constitucionales de la plurinacionalidad y la interculturalidad. Por otro lado, la educación propuesta en el PNBV parece estar orientada por valores y principios funcionales a la reproducción de modelos capitalistas elitistas de excelencia y de competitividad tecnológica.

---

---

---

## **13. Mujeres**

En lo que se refiere al buen vivir de las mujeres, en el PNBV se trata de implementar los mandatos y disposiciones constitucionales para construir una sociedad que incluya a las mujeres, proponiendo políticas afirmativas que ayuden a superar las inequidades de género,



etnia y territorio que las afectan, y promoviendo sus capacidades y oportunidades para su pleno desarrollo e incorporación a la vida social, política, cultural y económica.

Como se lee en la definición del socialismo del buen vivir:

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. (24).

Esta nueva sociedad exige la superación de las brechas existentes en las condiciones de vida entre hombres y mujeres, las brechas entre mujeres de distintas etnias y las brechas territoriales entre mujeres del campo y la ciudad.

En el diagnóstico del PNBV se presentan indicadores de estas inequidades, discriminaciones y exclusiones:

Hacia la misma fecha [2012], la incidencia de la pobreza por ingreso era 1,4 puntos porcentuales mayores entre las mujeres que entre los hombres. La pobreza afecta en mayor medida a niños, niñas y adolescentes menores de 15 años (1,35 veces la incidencia a nivel nacional). [...] El 16% de la población ecuatoriana se siente discriminada de manera directa por algún motivo; sin embargo, se percibe que el 37% de la población sufre discriminación. Estos porcentajes alcanzan el 20% y el 45% a nivel de América Latina y es mayor en el caso de las mujeres (47%) que en de los hombres (44%) (Latinobarómetro, 2011)<sup>44</sup>. (114)

Otros indicadores completan el cuadro de esta persistente desigualdad.

En el período 2007-2012, la tasa de ocupación global para las mujeres fue, en promedio, de 92,4%, mientras que para los hombres fue de 94,8% (INEC, 2011a); las mujeres indígenas muestran los valores más críticos

---

<sup>44</sup> Referencia citada en fuente original: Latinobarómetro, *Informe 2011* (Santiago de Chile: Corporación Latibarámetro, 2011). <<http://goo.gl/SUpE9>>

en analfabetismo, con una incidencia del 27% (Senplades, 2013b); en Ecuador, 6 de cada 10 mujeres han sido víctimas de violencia de género y 1 de cada 4 ha sufrido violencia sexual en algún momento de su vida (INEC, 2011a) ; el embarazo adolescente, estimado mediante la tasa de fecundidad para mujeres entre 15 y 19 años, ubica a Ecuador entre los países con problemas más severos en América Latina, y no se ha reducido significativamente desde 1990 (Senplades, 2013)<sup>45</sup>. (116)

Las mujeres indígenas o afroamericanas se encuentran en peores condiciones que el resto de las mujeres y sufren más los efectos de las exclusiones culturales y las inequidades territoriales. Por supuesto, todas estas inequidades se agravan cuando estas mismas mujeres se encuentran en condiciones de vulnerabilidad a causa de invalidez, enfermedad o edad avanzada. Todo ello indica que la situación actual de las mujeres constituye uno de los desafíos más grandes que el Ecuador debe afrontar para superar el pasado colonial, patriarcal y neoliberal y construir una nueva sociedad justa, solidaria e inclusiva.

A partir de este diagnóstico, en el PNBV se asume la lucha contra la inequidad de género y la discriminación étnica de las mujeres como un eje transversal en la mayoría de los objetivos, estrategias y metas orientadas a la construcción de una sociedad justa, equitativa, incluyente y plurinacional. Esta orientación se manifiesta sobre todo, pero no exclusivamente, en los objetivos 2, 4, 5, 6 y 9.

Dentro del objetivo 1 ("Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular"), cabe recoger la siguiente línea:

1.11. Promover la participación electoral y la consolidación de un sistema democrático de partidos.

b. Fortalecer y democratizar los partidos políticos resaltando la participación y la organización de mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades. (103)

En el objetivo 2 ("Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión

---

45 Referencia citada en fuente original: Senplades, *Atlas de desigualdades* (Quito: Senplades, 2013).

y la equidad social y territorial, en la diversidad”), encontramos un mayor número de líneas y estrategias relacionadas.

2.1. Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza que permitan superar la discriminación étnica y de género.

d. Desarrollar e implementar una estrategia intersectorial para la erradicación de la pobreza y el cierre de brechas de desigualdad, con énfasis en la garantía de derechos, en la equidad de género, intergeneracional e intercultural, el acceso a activos y medios de producción, y la generación de capacidades.

g. Generar mecanismos e incentivos que promuevan el ahorro y faciliten el acceso a recursos financieros, creando líneas preferenciales para organizaciones de la economía popular y solidaria, con especial atención a las mujeres y jóvenes del área rural y a iniciativas para la inclusión económica.

h. Desarrollar e implementar procesos de capacitación, aprendizaje vocacional, formación profesional y de talento y demás instrumentos que promuevan habilidades productivas y capacidades para el trabajo, acordes a la ampliación, a la diversificación productiva de cada territorio y al modelo territorial nacional deseado, reconociendo la diversidad y complementariedad territorial, con pertinencia cultural y enfoques de género e intergeneracional. (122)

2.4. Democratizar los medios de producción, generar condiciones y oportunidades equitativas y fomentar la cohesión territorial.

c. Generar mecanismos que fomenten y faciliten el acceso a la tenencia y regulación de la propiedad sobre activos como tierras, agua para riego y bienes, en especial a mujeres y jóvenes y con énfasis en zonas rurales, como garantía de autonomía e independencia económica.

h. Fortalecer programas de titularización y regularización de la tenencia de la tierra, de manera articulada y coordinada entre niveles de gobierno, reconociendo diversas formas de propiedad y acceso, con consideraciones de género y de capacidad de acogida de los territorios.

2.5. Fomentar la inclusión y cohesión social, la convivencia pacífica y la cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia a las mujeres.

b. Generar acciones de difusión, concienciación, fomento y respeto de los derechos humanos, con énfasis en los derechos de niños y niñas, adolescentes y jóvenes, personas adultas mayores, mujeres, personas LGBTI y personas con discapacidad

f. Implementar mecanismos de educación y comunicación desde el Estado para la transformación de patrones socioculturales, evitando la interiorización de imaginarios sociales que reproduzcan la violencia de todo tipo, incluyendo la de género, la intergeneracional, la étnico-racial y el hostigamiento escolar.

g. Crear un Subsistema Integral de Información de Vulneración de Derechos, dentro del Sistema Nacional de Información (SNI), con registro único interinstitucional sobre violencia y discriminación de género, intergeneracional, étnico-racial, por discapacidad y por condición de movilidad humana, para la evaluación, la generación de conocimientos y la formulación de políticas públicas.

2.6. Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos.

c. Generar e implementar el Sistema Integral de Protección Especial en todo el territorio nacional, de manera articulada entre niveles de gobierno, que garantice la prevención, protección, atención, acogida, reparación y restitución de los derechos de las personas víctimas de violencia, abandono, maltrato o abuso, eliminando barreras a los casos que no se denuncia o no constituyen delito, con pertinencia cultural y enfoques de género, discapacidad y generacional.

d. Generar e implementar un sistema integral de referencia de víctimas de violencia, maltrato, abuso y otras formas de vulneración de derechos, con pertinencia cultural y énfasis en niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas LGBTI, adultos mayores y personas con discapacidad.

g. Generar acciones orientadas a fomentar la responsabilidad solidaria del Estado, la familia, la sociedad y las empresas privadas, para erradicar la violencia, la mendicidad y el trabajo de niños, niñas y adolescentes, con enfoque de género, interculturalidad y discapacidad.

Adicionalmente, en casi todas las metas del objetivo se incluye el criterio de pertinencia territorial, cultural y de género.

Por otro lado, en el objetivo 3 (“Mejorar la calidad de vida de la población”), encontramos varias líneas vinculadas con el enfoque de género.

3.2. Ampliar los servicios de prevención y promoción de la salud para mejorar las condiciones y los hábitos de vida de las personas.

e. Ampliar los servicios de diagnóstico, control y atención oportuna pre y posnatal a la madre y el recién nacido, para prevenir las enfermedades prevalentes de la infancia.

l. Implementar programas de inmunización como mecanismo de defensa ante microorganismos patógenos, con énfasis en niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con discapacidad.

3.3. Garantizar la prestación universal y gratuita de los servicios de atención integral de salud mediante el nuevo modelo de atención integral en salud.

q. Implementar el nuevo modelo de atención integral en salud en los territorios, con pertinencia cultural, geográfica, de género e intergeneracional y con enfoque de derechos humanos.

3.5. Garantizar el acceso efectivo a servicios integrales de salud sexual y reproductiva, como un componente del derecho a la libertad sexual de las personas.

a. Asegurar que la población disponga de información precisa y científicamente fundamentada en relación a las prácticas y conductas sexuales y sus riesgos en la salud sexual y reproductiva, con enfoque de género, equidad e igualdad.

b. Promover la implementación y la ampliación de programas y servicios de planificación familiar que permitan la toma de decisiones informadas y que garanticen la provisión de servicios de salud reproductiva.

3.7. Fomentar el tiempo dedicado al ocio activo y el uso del tiempo libre en actividades físicas, deportivas y otras que contribuyan a mejorar las condiciones físicas, intelectuales y sociales de la población.

a. Masificar las actividades físicas y recreativas en la población, considerando sus condiciones físicas, del ciclo de vida, culturales, étnicas y de género, así como sus necesidades y habilidades, para que ejerciten el cuerpo y la mente en el uso del tiempo libre.

e. Impulsar la generación de actividades curriculares y extracurriculares y la apertura de espacios que permitan desarrollar y potenciar las habilidades y destrezas de la población, de acuerdo a la condición etaria, física, de género y características culturales y étnicas.

f. Diseñar e implementar mecanismos de promoción de la práctica de algún tipo de deporte o actividad lúdica en la población, de acuerdo a su condición física, edad, identificación étnica, género y preferencias en los establecimientos educativos, instituciones públicas y privadas, sitios de trabajo y organizaciones de la sociedad civil.

En el objetivo 4 ("Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía") se destacan dos líneas.

4.1. Alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica y bachillerato, y democratizar el acceso a la educación superior con énfasis en la población excluida.

f. Generar mecanismos de acceso al sistema educativo para la población históricamente excluida en función de territorio, etnia, género, ingreso y edad, personas privadas de la libertad y migrantes, mediante acciones afirmativas.

i. Generar mecanismos para deconstruir y evitar la reproducción de prácticas discriminatorias excluyentes (patriarcales, racistas, clasistas, sexistas y xenofóbicas) dentro y fuera del sistema educativo.

4.4. Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas, bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad.

g. Impartir de manera especializada para cada edad y género la educación en derechos sexuales y reproductivos, con enfoque laico y con pertinencia cultural, de manera obligatoria para instituciones públicas y privadas y a través de diversos mecanismos.

En el objetivo 5 ("Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad"), solo encontramos una línea

y dos estrategias que aluden a las mujeres:

5.1. Promover la democratización del disfrute del tiempo y del espacio público para la construcción de relaciones sociales solidarias entre diversos.

l. Establecer campañas que impulsen la corresponsabilidad de hombres y mujeres en las actividades del hogar y la comunidad, para promover la equidad en el disfrute del tiempo.

o. Impulsar en los espacios laborales, la creatividad y el desarrollo emocional, intelectual y físico de los trabajadores y las trabajadoras.

En el objetivo 6 ("Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos") cabe enfatizar que, aunque la trata y el tráfico son fenómenos que afectan a todos, tienen una relevancia para el acceso a la justicia de las mujeres:

6.5. Prevenir y controlar la delincuencia común y organizada.

f. Profundizar y mejorar la coordinación entre las diferentes funciones del Estado y los niveles de gobierno, que garanticen la aplicación, el monitoreo y la evaluación de la lucha contra el tráfico y la trata de personas.

En el mismo objetivo 6, la línea estratégica más nutrida en favor de las mujeres es la siguiente:

6.7. Prevenir y erradicar la violencia de género en todas sus formas.

a. Fortalecer y promover un sistema integral de protección especial, que de manera intersectorial garantice la prevención, protección, atención, reparación y restitución de los derechos de las víctimas de violencia de género.

b. Desarrollar acciones institucionales e intersectoriales para la transformación de los patrones socioculturales que naturalizan y reproducen la violencia de género en los ámbitos públicos y privados.

c. Capacitar y especializar el talento humano en las instituciones públicas, para el adecuado abordaje y tratamiento integral de la violencia de género.

d. Crear el subsistema integral de información de vulneración de derechos, dentro del Sistema Nacional de Información (SNI).

f. Desarrollar y consolidar mecanismos y acciones intersectoriales para la prevención, atención integral y sanción de los delitos sexuales, los crímenes de odio a personas por orientación sexual e identidad de género y el femicidio.

g. Mejorar los mecanismos de restitución de derechos a las víctimas de violencia de género.

h. Reformar y desarrollar marcos normativos para la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia de género.

i. Promover y desarrollar mecanismos de regulación de los medios de comunicación para eliminar la difusión de publicidad, los programas y los mensajes que induzcan a la violencia de género.

Finalmente, en el objetivo 9 ("Garantizar el trabajo digno en todas sus formas") encontramos un par de líneas con pertinencia a las mujeres y a la equidad de género:

9.1. Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos en favor de grupos históricamente excluidos.

g. Fortalecer los programas enfocados en la incorporación de mujeres y de grupos de atención prioritaria al mercado de trabajo, ya sea de forma remunerada o mediante el apoyo de sus emprendimientos

9.4. Establecer y garantizar la sostenibilidad de las actividades de autoconsumo y autosustento, así como de las actividades de cuidado humano con enfoque de derechos y de género.

b. Implementar mecanismos de visualización, cuantificación y retribución social del aporte del trabajo de cuidado humano, de autoconsumo y autosustento, al sistema económico del país

c. Establecer mecanismos que permitan democratizar el trabajo de cuidado humano y trabajo doméstico con un enfoque de igualdad y profundizar el apoyo y la protección social para las personas que realizan estos tipos trabajos.



A modo de síntesis, se puede afirmar que el PNBV recoge los mandatos, principios y derechos constitucionales en pro del buen vivir de las mujeres. El Plan contempla acciones afirmativas, sobre todo en cuanto a la participación e inclusión de las mujeres en la vida política, social, cultural y económica del Estado, con énfasis en la superación de brechas causadas por discriminaciones de género, etnia y territorio. Tales acciones se disponen en los ámbitos de la educación y la salud; en la promoción y expansión de las capacidades de las mujeres; en la prevención, protección y erradicación de la violencia doméstica y de las violencias relacionadas con el género; y en la cultura y el territorio. Sin embargo, algunos de los énfasis de la Constitución en relación con los derechos colectivos culturales de las mujeres no están suficientemente desarrollados en el PNBV.

Cabe llamar la atención sobre la ausencia en el diagnóstico y en la planificación del tema del aborto. Al respecto, apenas se presenta una alusión en un contexto muy general (140). Este soslayo de un tema polémico podría tener una explicación en una suerte de veto presidencial al tratamiento del aborto dentro del gobierno. No obstante, casi de manera simultánea a la publicación del PNBV 2013-2017 (noviembre de 2013), al interior del gobierno se debatía sobre una posible ampliación de los límites impuestos por la Constitución a la despenalización del aborto a las causales de violación de una mujer discapacitada. Esto ocurrió en el contexto de los debates para la aprobación del nuevo Código Integral Penal. Paola Pabón, Gina Godoy y Soledad buendía, asambleístas del bloque de gobierno, intentaron modificar el artículo para autorizar el aborto en todos los casos de violación, pero una llamada de atención del presidente Correa las obligó a retroceder. Luego fueron sancionadas por irrespetar los acuerdos del bloque.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ver "Mujeres buscarán veto de Rafael Correa a texto sobre aborto por violación", *El Universo* [Guayaquil] 4 de noviembre de 2013 . <<http://www.eluniverso.com/noticias/2013/11/04/nota/1679066/mujeres-buscaran-veto-correa-texto-sobre-aborto-violacion>>

---

---

## ***14. Niños, niñas y adolescentes***

El PNBV se ocupa de manera muy pertinente de la situación de los niños, niñas y adolescentes, bajo la orientación de cumplir con lo dispuesto en la Constitución en términos de derechos y garantías de este importante sector de la población. El Plan cuenta con información de larga data y de actualizaciones importantes que permiten establecer un sólido diagnóstico de la situación de los niños, niñas y adolescentes y, sobre esa base, diseñar políticas, líneas y estrategias adecuadas. De hecho, el Plan da cuenta de los avances alcanzados durante el período anterior de gobierno en temas de control prenatal, nutrición y estimulación infantil, acceso a la educación en los niveles escolar y de bachillerato, asistencia y no repitencia escolar, disminución del trabajo infantil y adolescente, y protección y prevención del maltrato a los niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a información básica sobre este sector poblacional, en el PNBV se señala:

De conformidad al artículo 4 del Código de la Niñez y Adolescencia, se considera niños y niñas a las personas que no han cumplido 12 años de edad y adolescentes a las personas entre 12 y 18 años de edad. En cuanto a la estructura etaria, los niños, niñas y adolescentes (de 0 a 17 años de edad) representan el 37,6%. Además, la tasa de crecimiento del número de personas entre 0 y 17 años (niños, niñas y adolescentes) muestra una tendencia decreciente. (Nota 47, página 118)

Los censos dan cuenta de que más de un tercio de la población ecuatoriana está por debajo de los 18 años. A la luz de esta realidad demográfica, en el PNBV se reconoce, como se suele repetir, que en los niños y los adolescentes está el futuro del país y que, por esta razón, el Estado debe cuidar de ellos de manera preferencial, tanto más cuanto las deficiencias de cuidado en los primeros años de desarrollo pueden ser determinantes e irreversibles en el futuro.

El diagnóstico de la situación de los niños, niñas y adolescentes parte del reconocimiento de las condiciones adversas que afectan principalmente a este sector y que se acentúan en los territorios periféricos y se agravan por causa de la injusticia y discriminación étnica. Como se expresa en el propio PNBV:

La pobreza afecta en mayor medida a niños, niñas y adolescentes menores de 15 años (1,35 veces la incidencia a nivel nacional). Por su parte, la incidencia de la extrema pobreza es de 1,40 y 1,15 veces el nivel nacional en el caso de niños, niñas y adolescentes y adultos mayores, respectivamente. También se observa que la incidencia de la pobreza por ingresos es mayor en el caso de las poblaciones indígena, montubia y afroecuatoriana (2,26; 1,67 y 1,33 veces la incidencia a nivel nacional, respectivamente) (CEPAL, 2012)<sup>47</sup>. (114)

La acentuación de la pobreza en el campo y entre las poblaciones indígena, montubia y afroecuatoriana se refleja, además, en los menores índices de acceso a servicios básicos de salud y educación que afectan a los sectores infantiles y juveniles.

A continuación, en el PNBV se analiza de manera más detallada esta cuestión:

La población infantil del país está sujeta a diferentes problemáticas. Entre las más graves tenemos a la desnutrición infantil, que en 2006

---

<sup>47</sup> Referencia citada en fuente original: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2012* (Santiago de Chile: CEPAL, 2012).

afectaba aproximadamente al 30% de las niñas y niños; en el campo afectaba al 36% de los infantes, mientras que, en las ciudades, solo al 19%. La Sierra rural es la región más afectada, con una prevalencia del 44%. Hacia 2010 se registró que el maltrato extremo a los niños en el hogar era del 44%. El buen trato era de apenas el 22% (ODNA, 2012). El 70% y el 80% de la población adulta ecuatoriana son agresores y atentan contra los derechos de niños, niñas y adolescentes garantizados en la Constitución ecuatoriana y en la normativa internacional (Senplades, 2013b). [...] Los altos niveles de sedentarismo en Ecuador han provocado que más del 50% de la población presente sobrepeso y obesidad. Este indicador es de 6,5% en niños y niñas menores de 5 años, de 22% en adolescentes y de 60% en adultos<sup>48</sup>. (117)

Frente a esta situación, al introducir los objetivos para el período 2013-2017, en el PNBV se expresa lo siguiente:

El Estado debe brindar protección, atención y cuidado a los grupos de atención prioritaria, como adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas en movilidad humana, personas en abandono y personas en mendicidad, entre otras. Para ello, es necesario consolidar sistemas de cuidado a nivel territorial, con pertinencia cultural, reconociendo las diversidades de género, edad, discapacidad y movilidad humana. De manera particular, se requiere fortalecer los sistemas de cuidado y atención integral a niños, niñas, adolescentes y adultos mayores en todo el territorio nacional, e impulsar la corresponsabilidad de la sociedad. (119)

En consecuencia, en el PNBV se plantean tres líneas fundamentales de intervención en este campo:

1) Políticas de la primera infancia (desde la concepción y cuidado de la madre embarazada) para asegurar el desarrollo integral. Esto incluye estimulación temprana y educación inicial en una alianza entre Estado, sociedad y familia.

---

48 Referencias citadas en fuente original: Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA), *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Ecuador, 1990-2011* (Quito: ODNA, 2012). Senplades, *Atlas de desigualdades* (Quito: Senplades, 2013).

2) Políticas generales encaminadas a garantizar a los niños, niñas y adolescentes el acceso a salud, nutrición y educación.

3) Políticas destinadas a la prevención, acompañamiento y castigo de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

Estas orientaciones generales se incluyen en varios de los objetivos del PNBV. Principalmente en los objetivos 2, 3, 4, 6 y 9. A continuación recogemos ciertas líneas y estrategias relevantes que se incluyen en cada uno de estos objetivos.

Objetivo 2 ("Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad"):

2.5. Fomentar la inclusión y cohesión social, la convivencia pacífica y la cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia

b. Generar acciones de difusión, concienciación, fomento y respeto de los derechos humanos, con énfasis en los derechos de niños y niñas, adolescentes y jóvenes.

2.6. Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos.

b. Implementar mecanismos eficaces y permanentes de prevención, vigilancia y control del maltrato, explotación laboral, discriminación y toda forma de abuso y violencia contra niños, niñas y adolescentes.

d. Generar e implementar un sistema integral de referencia de víctimas de violencia, maltrato, abuso y otras formas de vulneración de derechos, con pertinencia cultural y énfasis en niños, niñas y adolescentes.

g. Generar acciones orientadas a fomentar la responsabilidad solidaria del Estado, la familia, la sociedad y las empresas privadas, para erradicar la violencia, la mendicidad y el trabajo de niños, niñas y adolescentes, con enfoque de género, interculturalidad y discapacidad.

m. Generar mecanismos que garanticen el derecho a niños, niñas y adolescentes a pertenecer a una familia, agilizando los procesos pre-adoptivos, adoptivos y de seguimiento pos-adoptivo.

## 2.9. Garantizar el desarrollo integral de la primera infancia, a niños y niñas menores de 5 años.

- a. Fortalecer los servicios de desarrollo infantil integral y de educación inicial para todos los niños y niñas, priorizando los sectores más vulnerables.
- b. Implementar mecanismos de carácter intersectorial que articulen y amplíen los servicios de desarrollo infantil y educación inicial.
- c. Diseñar e implementar mecanismos que fomenten la corresponsabilidad de la familia y la sociedad en el desarrollo infantil integral.
- d. Generar e implementar instrumentos de información y concienciación sobre la importancia del desarrollo integral de la primera infancia.
- e. Normar y controlar el cumplimiento de estándares de calidad en los servicios de desarrollo infantil y educación inicial, para garantizar el desarrollo de las áreas motriz, cognitiva, afectivo-social y de lenguaje de los niños y niñas.
- f. Desarrollar mecanismos que permitan realizar adaptaciones del currículo nacional para servicios de desarrollo infantil y educación inicial.
- g. Establecer mecanismos y procesos para la profesionalización del personal de cuidado y servicios de desarrollo y educación inicial.
- h. Fortalecer programas para mejorar la nutrición prenatal y posnatal e incentivar la alimentación sana de mujeres embarazadas.
- i. Brindar consejería nutricional y afianzar la entrega de micronutrientes y material didáctico para el desarrollo integral de la primera infancia, en hogares y centros de atención.
- j. Fortalecer los mecanismos de registro de niños y niñas desde el nacimiento dentro del Sistema Nacional de Información, con registro único interinstitucional sobre la atención y condiciones de niños, niñas y adolescentes, para la evaluación, la generación de conocimientos y la formulación de políticas públicas.

## Objetivo 3 ("Mejorar la calidad de vida de la población"):

### 3.2. Ampliar los servicios de prevención y promoción de la salud para

mejorar las condiciones y los hábitos de vida de las personas.

e. Prevenir y combatir el consumo de tabaco, alcohol, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, con énfasis en las mujeres en período de gestación, niñas, niños y adolescentes.

l. Implementar programas de inmunización como mecanismo de defensa ante microorganismos patógenos, con énfasis en niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con discapacidad.

3.7. Fomentar el tiempo dedicado al ocio activo y el uso del tiempo libre.

d. Propiciar el uso del tiempo libre de niños y niñas, adolescentes y jóvenes en actividades recreativas, lúdicas, de liderazgo, deportivas y asociativas, como mecanismo de inserción y formación de ciudadanos activos.

Objetivo 4 ("Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía"):

4.1. Alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica y bachillerato.

a. Ampliar y fortalecer la cobertura de la educación inicial y de los centros de desarrollo infantil integral para estimular las capacidades cognitivas de los niños y niñas menores de 5 años, conforme al modelo de desconcentración territorial, procurando que en cada circuito exista una oferta educativa completa, con prioridad en aquellos con mayor déficit de acceso.

d. Ampliar e implementar opciones de educación especial y mejorar la prestación de servicios de educación para niños, niñas, adolescentes, jóvenes, promoviendo su inclusión en el sistema educativo ordinario o extraordinario.

Objetivo 6 ("Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos"):

6.9. Combatir y erradicar la violencia y el abuso contra niñas, niños y adolescentes.

a. Fortalecer el sistema de protección a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia y abuso, con pertinencia cultural.

b. Transformar los patrones socioculturales que reproducen los

roles y estereotipos de género y que inducen a la violencia entre y hacia niños, niñas y adolescentes.

c. Capacitar y especializar el talento humano en las instituciones públicas, para el adecuado abordaje y tratamiento de la violencia y el abuso a niñas, niños y adolescentes.

d. Impulsar la creación de espacios y actividades lúdicas, artísticas, deportivas y recreativas, para garantizar una vida libre de violencia a niñas, niños y adolescentes.

e. Mejorar la prevención, la atención y la restitución de derechos a niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso y violencia intrafamiliar y en el sistema educativo.

f. Fortalecer el acceso a la justicia, ampliando la cobertura de los servicios especializados, para reducir la impunidad y garantizar la sanción y el seguimiento.

g. Implementar medidas socioeducativas para adolescentes en conflicto con la ley, que garanticen sus derechos.

#### Objetivo 9 (“Garantizar el trabajo digno en todas sus formas”):

9.3. Profundizar el acceso a condiciones dignas para el trabajo, la reducción progresiva de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales.

j. Implementar mecanismos efectivos de control del trabajo adolescente, para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes.

En vista de todo lo reseñado, se puede concluir que, a partir de un diagnóstico que cuenta con datos e indicadores de larga data, en el PNBV se logra estructurar una propuesta de intervención coherente que enfrenta los principales problemas que afectan la condición de vida de los niños, niñas y adolescentes. Esta propuesta, además, incluye enfoques de género, culturales, territoriales y referidos a situaciones especiales de vulnerabilidad. En general, las evaluaciones presentadas en las rendiciones de cuentas del MIES de 2013, 2014 y 2015 dan cuenta de los avances alcanzados en el cumplimiento de las metas propuesta para la niñez y adolescencia. La opinión



pública, por lo demás, ha reconocido los logros del gobierno en esta materia. Sin embargo, todavía se observan ciertas complicaciones en la organización de circuitos de educación en la asignación de cupos escolares. No se debe dejar de señalar, por último, la persistencia de problemas de fondo en la educación intercultural que han sido puestos de manifiesto por organizaciones y comunidades indígenas.<sup>49</sup>

---

---

## **15. Seguridad**

### ***La seguridad integral en el PNBV***

En la presentación del PNBV se anuncia, en torno al objetivo 6, el propósito de “consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos” (199). Ahondando en esta dirección, entre los principios y orientaciones para lograr una sociedad realmente justa se propone alcanzar “la justicia transnacional [...] con el horizonte puesto en la generación de un buen vivir mundial, en paz y seguridad ecológica, social y política” (25).

Más adelante, bajo el concepto de metabolismo social se pretende incluir correcciones en el cálculo del PIB que tengan en cuenta los “costos ambientales y de seguridad” (29). Esta nueva métrica, se señala, debe partir de una perspectiva multidimensional y holística que integre “la dimensión ambiental y la necesidad de sustentabilidad, y otras dimensiones como la búsqueda de la felicidad y realización

---

<sup>49</sup> Ver Armando Muyolema, “La Conaie en el ojo del huracán correista”, *La línea de fuego* enero 2015. <<https://lalineadefuego.info/2015/01/13/la-conaie-en-el-ojo-del-huracan-correista-armando-muyolema>>

humana, la participación social y la multiculturalidad” (29). Desde esta perspectiva integradora, se plantean seis dimensiones básicas para la planificación, la primera de las cuales es la diversificación productiva y la seguridad económica.

Al abordar el tema del nuevo regionalismo latinoamericano, en el PNBV se indica que todos los países de la región tienen “aproximaciones similares en materia de seguridad ciudadana, de 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” (44). En el mismo acápite se recuerda “la importancia de mantener las reservas dentro de la misma región latinoamericana, pues es también un problema de seguridad nacional para nuestros países” (45).

En la introducción a la sección, titulada ‘Nueva agenda pública’, se topa el tema de la seguridad social. El gobierno se propone fortalecer la seguridad social mediante políticas laborales de afiliación masiva que incluyan a personas en situación de trabajo no remunerado y atendiendo al subempleo juvenil. Bajo el mismo título, se vincula la utilización de los recursos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) con los proyectos de inversión para el desarrollo, y se tiene en cuenta que hacia 2030 habrá una fuerte “presión sobre los sistemas de seguridad social debido al rápido incremento de la población de la tercera edad” (67).

Al cierre de la referida introducción, se incluye el siguiente pasaje clave:

Dada la importancia que en la política pública ha tenido durante los primeros seis años y medio de gobierno el tema de la seguridad integral, en lugar de presentarlo en forma dispersa en varios objetivos, en el presente Plan está articulado a la transformación del sistema de justicia y forma parte sustantiva del objetivo 6.

En la sección titulada 'Ecuador en el mundo' hay numerosas referencias a la seguridad social donde se recoge el mandato constitucional de caminar hacia un aseguramiento social progresivo: "La Constitución reconoce el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano y garantiza la seguridad social progresiva a las personas responsables del trabajo no remunerado (que, en su abrumadora mayoría, son mujeres)" (57). En esta dirección, se resalta en el PNBV: "Las líneas de acción incluyen un sustancial aumento de la cobertura de seguridad social, la atención particular al subempleo juvenil y a la población de la tercera edad con acceso a la jubilación" (65).

La seguridad social, en cuanto derecho y bien superior garantizado por la Constitución y los tratados internacionales, debe ser garantizada por el Estado. Por ello la inclusión social contempla el incremento de las personas a la Seguridad Social provenientes de los sectores vulnerables y excluidos: discapacitados, trabajadores/as autónomos, amas de casa, etcétera. (119)

La ampliación de la cobertura de la seguridad social se contempla en la siguiente línea y estrategia del objetivo 2 ("Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad"):

2.10. Garantizar la protección y la seguridad social a lo largo del ciclo de vida, de forma independiente de la situación laboral de la persona.

a. Reforzar el marco normativo y la capacidad de gestión institucional, para alcanzar el derecho a la seguridad social universal y la protección integral de calidad, a lo largo del ciclo de vida.

Sin embargo, más allá de lo aquí planteado, no encontramos en el PNBV ningún indicador que permita realizar un seguimiento de estos compromisos.

Por otra parte, el enfoque de “seguridad integral” presente en el objetivo 6 se centra principalmente en la “seguridad ciudadana” comprendida en términos de combate a la violencia y a la impunidad. Según el PNBV, esta visión ya estaba contemplada en Plan de Gobierno para el periodo 2013-2017:

El Programa de Gobierno 2013-2017 apunta directamente, dentro de sus revoluciones, a profundizar la transformación de la justicia y a fortalecer la seguridad y la convivencia ciudadanas. Por ello, estos pilares se constituyen en elementos sustanciales para el proceso de planificación del Estado. Debemos mejorar la confianza ciudadana en la Justicia mediante el respeto a los derechos humanos. Debemos igualmente adoptar y fortalecer políticas públicas que permitan reducir progresiva y eficazmente los niveles de inseguridad ciudadana en el territorio. (199)

El concepto de seguridad integral consagrado en la Constitución nos permite una ruptura frente a la tradicional mirada policial y reactiva frente al problema de la inseguridad. Si bien miramos a la Policía, la Justicia y la rehabilitación social como pilares fundamentales de la seguridad ciudadana, también reconocemos que sus orígenes son multi causales y las respuestas, multi agenciales. Un abordaje integral de la seguridad ciudadana nos permitirá acometer desde un enfoque preventivo y oportuno el problema de la inseguridad. (200)

La presentación del objetivo 2 concluye enfocándose en la problemática que será abordada por el PNBV a este respecto:

Este objetivo abordará la justicia en cuatro políticas, para luego centrarse en las problemáticas principales que afectan la inseguridad ciudadana. Con respecto a la justicia, los temas a profundizar son el acceso y la consolidación del pluralismo jurídico, la modernización y transformación de la justicia, la lucha contra la impunidad y el mejoramiento del Sistema de Rehabilitación Social. En seguridad ciudadana, se identificarán los principales conflictos que afectan a la colectividad, como la delincuencia común, organizada y transnacional; la inseguridad vial; la violencia de género en todas sus formas; la violencia contra niños, niñas y adolescentes; finalmente, el deterioro de la convivencia ciudadana. (200)

En el diagnóstico del objetivo se destacan los principales

problemas de la seguridad ciudadana que pueden enlistarse siguiendo los siguientes títulos de acápite: acceso a la justicia y su reforma; la impunidad; el sistema de rehabilitación social; la delincuencia común organizada; la seguridad vial y los accidentes de tránsito; la violencia de género; la conflictividad de la convivencia ciudadana; y la violencia contra la niñez y la adolescencia. A partir de los indicadores propuestos para medir cada uno de estos aspectos, en el PNBV se proponen 9 líneas estratégicas que incluyen 71 estrategias.

Las líneas 6.1 y 6.2 versan sobre el acceso y la modernización a la justicia. Las líneas 6.3 y 6.4 se proponen combatir la impunidad y transformar los centros de rehabilitación. Una de las estrategias de la línea 6.4, listada bajo el acápite d., propone: "Mejorar los sistemas de control y seguridad interna y externa en los centros de privación de libertad".

La política 6.5 se centra en la prevención y control de la delincuencia organizada e incluye las siguientes estrategias:

- a. Fortalecer la formación y profesionalización del talento humano y modernizar la infraestructura, el equipamiento y la tecnología, para mejorar el servicio y la capacidad de respuesta.
- b. Mejorar la cobertura y el acceso a los servicios de seguridad, mediante el modelo de distritos y circuitos.
- c. Coordinar estrategias interinstitucionales que permitan reducir la vulnerabilidad social, la violencia y la delincuencia en el territorio.
- d. Consolidar un sistema integral de información, para el monitoreo y el análisis de la seguridad ciudadana en el país.
- e. Fortalecer el marco normativo para la protección, el control y la sanción contra el delito, respetando los derechos humanos.
- f. Profundizar y mejorar la coordinación entre las diferentes funciones del Estado y los niveles de gobierno, que garanticen la aplicación, el monitoreo y la evaluación de la lucha contra el tráfico y la trata de personas.

g. Impulsar y facilitar mecanismos integrales de carácter intersectorial para prevenir y erradicar la trata y el tráfico de personas en sus dimensiones nacional y transnacional.

h. Fortalecer los organismos del sistema nacional de inteligencia para prevenir, identificar, neutralizar y controlar amenazas, riesgos, vulnerabilidades y actividades ilegales de la delincuencia transnacional común y organizada.

i. Optimizar el sistema de control de armas de fuego en el país.

j. Erradicar la comercialización de bienes robados.

k. Promover y consolidar la integración y la cooperación internacional para la lucha contra el delito transnacional.

l. Promover la vigilancia ciudadana y la investigación para prevenir la conformación de grupos organizados que atenten contra la seguridad y la vida de la población.

Las políticas 6.7, 6.8 y 6.9 se orientan, respectivamente, a erradicar la violencia de género, promover una cultura de paz, y combatir la violencia y el abuso contra la niñez y la adolescencia.

En el objetivo 7 ("Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global") el tema de la seguridad aparece bajo dos acepciones: seguridad territorial y bioseguridad. La primera se vincula al respeto de los derechos de la naturaleza, la protección de la biodiversidad y de las áreas de reserva. La seguridad territorial, así entendida, se concreta en las políticas de conservación de la biodiversidad y las áreas protegidas. Con respecto a la definición de la segunda acepción de la seguridad: "El impulso al bioconocimiento está estrechamente ligado a la implementación de políticas claras de bioseguridad que regulen las actividades en las que el manejo o manipulación de organismos vivos podría causar situaciones de riesgo para la salud humana, animal, vegetal

o ambiental”<sup>50</sup> (232). En lo que atañe a esta problemática, en el PNBV se propone fortalecer la normativa frente a la introducción y cultivo de semillas transgénicas. Dos líneas estratégicas se orientan, precisamente, en esta dirección.

7.2. Conocer, valorar, conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre, acuática continental, marina y costera, con el acceso justo y equitativo a sus beneficios.

7.5. Garantizar la bioseguridad precautelando la salud de las personas, de otros seres vivos y de la naturaleza.

Los indicadores formulados en el PNBV en este ámbito se refieren, como veremos, al incremento de áreas bajo manejo ambiental, a la restauración forestal, al aumento de la biocapacidad y a los porcentajes de clasificación de basura. Sin embargo, no encontramos ningún indicador relacionado directamente con la bioseguridad.

Como comentario más general y conclusivo, se puede advertir que en el PNBV se realiza un esfuerzo importante por abordar el tema de la seguridad desde un enfoque integral, en línea con los lineamientos constitucionales. Sin embargo, parecería que la Constitución pide un poco más de lo alcanzado en el PNBV. Específicamente, los temas de seguridad ciudadana relacionados con la delincuencia, la judicialización y la punición ocupan un lugar preponderante en el tratamiento de la seguridad plasmado en el Plan.

---

<sup>50</sup> Referencia citada en fuente original: Ricardo Crespo, *Proyecto de implementación del marco nacional de bioseguridad. Armonización de la propuesta de reglamentación sobre la bioseguridad de organismos genéticamente modificados, acorde con la Constitución vigente* (Quito: MAE, 2009).

---

---

## **16. Migraciones**

El tema migratorio en el PNBV resulta bastante restringido respecto de la amplitud y expectativas creadas por la Constitución. No se incluye entre las metas, por ejemplo, la expedición de la ley de movilidad humana. Asimismo, en cuanto a indicadores solo se mencionan dos relativos a la mejora de las condiciones de la población de la frontera norte y sur.

En contraste con esta limitación, a propósito de la problemática de las migraciones, en el PNBV pasajes como el siguiente abundan en declaraciones de principios:

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. (19)

Sin embargo, en el PNBV no se dejan de señalar las situaciones críticas por las que atraviesan los emigrantes ecuatorianos en España a consecuencia de la crisis económica y laboral:

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". Actualmente diez mil ecuatorianos migrantes en España enfrentan procesos de desalojo. (44)

Puntualmente, los objetivos, líneas y estrategias vinculadas al buen vivir en el ámbito de las migraciones son las siguientes:

En el objetivo 2 ("Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad"):

2.7. Garantizar la protección y fomentar la inclusión económica y social de personas en situación de movilidad humana, así como de sus diversos tipos de familias.

b. Brindar atención y protección a los migrantes ecuatorianos en el exterior, en coordinación con entidades de la sociedad civil y entidades gubernamentales, mediante la prestación de servicios, acciones diplomáticas y asistencia legal para la protección de sus derechos.

En el objetivo 4 ("Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía"):

4.1. Alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica y bachillerato, y democratizar el acceso a la educación superior.

f. Generar mecanismos de acceso al sistema educativo para la población históricamente excluida en función de territorio, etnia, género, ingreso y edad, personas privadas de la libertad y migrantes, mediante acciones afirmativas.

En el objetivo 9 ("Garantizar el trabajo digno en todas sus formas"):

9.1. Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente excluidos.

h. Fortalecer los programas que promuevan la permanencia en el país de personas trabajadoras, así como generar mecanismos de reinserción laboral y productiva que fomenten el retorno voluntario de los emigrantes ecuatorianos.

Si comparamos la situación actual con la coyuntura que antecedió a la formulación de los derechos de los migrantes en la Constitución de Montecristi y a la creación de la Secretaría Nacional del Migrante, es bastante evidente que la preocupación por la problemática migratoria, tanto en la opinión pública como desde la mirada del gobierno, ha decaído. Más recientemente esta problemática ha vuelto a visibilizarse. No cabe duda, por ejemplo, que esta realidad se refleja en el PNBV 2013-217. Sin embargo, no se debe dejar de llamar la atención sobre el hecho de que a casi diez años después de aprobada la denominada Constitución de los migrantes, estos todavía no cuentan con una ley que concrete los principios constitucionales, incluso a pesar de que tal ley fue propuesta como urgente en las disposiciones transitorias de la Constitución.

---

---

## **17. Naturaleza**

El buen vivir en términos de "armonía con la naturaleza" es recogido en diversas partes del PNBV (23, 24, 26, 160). En contraste, en el anterior PNBV (2009-2013) la "armonía con la naturaleza" se menciona apenas en dos ocasiones: como parte de los elementos constitutivos del buen vivir y como uno de los desafíos de las transformaciones a enfrentar (10-11). Sin embargo, los "derechos de la naturaleza" son profusamente

mencionados como constitutivos del Sumak Kawsay-buen vivir (43, 44, 45, 85, 95, 124, 149) en todo el documento del anterior PNBV y se concretan en el objetivo 4: “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable” (217-235).

Las líneas estratégicas del PNBV (2009-2013) vinculadas a la problemática de la naturaleza son las siguientes:

- 4.1. Conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre y marina, considerada como sector estratégico.
- 4.2. Manejar el patrimonio hídrico con un enfoque integral e integrado por cuenca hidrográfica, de aprovechamiento estratégico del Estado y de valoración sociocultural y ambiental.
- 4.3. Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles.
- 4.4. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida.
- 4.5. Fomentar la adaptación y mitigación a la variabilidad climática con énfasis en el proceso de cambio climático.
- 4.6. Reducir la vulnerabilidad social y ambiental ante los efectos producidos por procesos naturales y antrópicos generadores de riesgos.
- 4.7. Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública.

No todas estas líneas estratégicas estuvieron acompañadas de indicadores para la medición del cumplimiento de metas. Puntualmente, no existen indicadores para tres (4.3, 4.6 y 4.7) de las siete líneas propuestas. La elaboración de indicadores tan solo se concreta en cuatro de ellas. En la línea 4.1 se plantea: incrementar el territorio continental y marino bajo control de áreas protegidas y disminuir en un 30% la tasa de deforestación (4.1.3). En la línea 4.2: reducir la contaminación por mercurio a 0,0001 mgHg/l. En la línea 4.4 se plantea: mantener las concentraciones promedio anuales de

contaminantes de aire bajo los estándares permisibles hasta el 2013; remediar el 60% de los pasivos ambientales hasta 2013; reducir en 40% la cantidad de PBC hasta el 2013; y reducir en 60% la cantidad de plaguicidas (COPS) hasta el 2013. Finalmente, en la línea 4.5 se plantea: reducir los niveles de los índices de vulnerabilidad alto y medio de las amenazas de los ecosistemas al cambio climático.

Para fines comparativos con el actual PNBV (2013-2017), se recoge aquí el siguiente lineamiento estratégico:

4.7. Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública.

a. Fomentar y aplicar propuestas integrales de conservación del patrimonio natural, manejo sostenible, contaminación evitada y protección de comunidades, con énfasis en la iniciativa por la no-extracción de crudo en el campo Yasuní - Ishpingo-Tambococha-Tiputini (ITT), para la construcción de un sistema alternativo de generación económica.

### ***Avances en el período 2009-2013***

En el diagnóstico del PNBV 2013-2017 se informa sobre el cumplimiento de algunas de las metas anteriormente referidas. Cuando se trata del incremento de territorio bajo áreas protegidas, en el territorio continental se ha pasado de 4'142.392 ha. en 2008 a 4'344.465 ha. en 2012 (incremento del 5%); y en el territorio marino costero se pasó de 356.960 ha. en 2008 a 440. 847 ha. en 2012. Sin embargo, como se reconoce en el actual PNBV:

A pesar del significativo porcentaje de territorio bajo conservación, el 43% de áreas continentales de inmenso valor en términos de biodiversidad y servicios ecosistémicos, aun no se encuentra bajo ninguna categoría de protección (Cuesta-Camacho *et al.*, 2006). De igual manera, existen todavía alrededor de 603.505 ha de áreas

marinas sin protección, a pesar de ser consideradas de gran valor (NAZCA, 2007).<sup>51</sup>

En cuanto a los indicadores de deforestación, en este diagnóstico se reconoce lo siguiente:

Pese a los esfuerzos realizados por alcanzar la protección del patrimonio natural, la deforestación ocasionada, principalmente, por la expansión de la frontera agrícola –sobre todo para monocultivos agroindustriales y ganadería–, continúa siendo una de las principales preocupaciones para el país. De acuerdo al Ministerio del Ambiente, la tasa anual de cambio de cobertura boscosa en el Ecuador continental para el periodo 2008-2012 es de 0,6% –inferior a la de 0,66% en 2008– lo que significa que el país ha registrado una deforestación anual promedio de 74.400 ha [...]. Los bosques más afectados son los ubicados en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Orellana y Pastaza. (227)

De acuerdo a los datos del Ministerio del Ambiente, en promedio en Ecuador se han reforestado anualmente 46.185 ha. en 2008 y cerca de 60 mil ha. en 2012. Si se comparan estos resultados con el avance de la reforestación es evidente que el saldo es negativo. No obstante, en el PNBV se mencionan incentivos adicionales para la reforestación con miras a promover la producción, el uso y la comercialización de madera. Por lo que refiere a la conservación de los manglares y de la biodiversidad de las áreas marino-costeras, se espera que la creación de la Secretaría Técnica del Mar (Setemar) rinda frutos positivos.

Por otra parte, en el acápite sobre los recursos hídricos se muestra que la mayor parte de las demandas hídricas de la población se ubican en el occidente, en donde se encuentra la vertiente con mayores limitaciones, mientras que hacia el oriente existen menores

---

51 Referencias citadas en fuente original: Francisco Cuesta-Camacho *et al.*, *Identificación de vacíos y prioridades de conservación para la biodiversidad terrestre en el Ecuador continental* (Quito: MAE / Ecociencia / The Nature Conservancy, 2006). NAZCA, *Estudio de áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad marina en Ecuador* (Quito: Instituto Nazca de Investigaciones Marinas / MAE / Ecociencia/ The Nature Conservancy, 2007).

demandas y mayor cantidad de agua. La población con acceso a la red pública de agua alcanza un 94% en el espacio urbano y un 36% en el espacio rural, y el acceso a redes de saneamiento para ambos espacios es, respectivamente, de 96% y 84%. En torno a los problemas de la calidad del agua por contaminación, se constata que: "otra problemática que aqueja al recurso agua es la falta de calidad, debido principalmente a la contaminación de las fuentes hídricas y cursos fluviales por medio de agroquímicos y aguas residuales, entre otros. Solamente el 54% de las viviendas ecuatorianas posee alcantarillado (INEC, 2010)<sup>52</sup>" (229). Por último, llama la atención que en este diagnóstico no se presenten logros alcanzados en cuanto a índices de contaminación de mercurio.

En lo tocante a la contaminación ambiental, en el diagnóstico se da cuenta de que no se alcanzó la meta de reducción en 60% de los pasivos ambientales hidrocarburíferos y que tan solo se llegó al 19% hasta 2011. Asimismo, se reliva lo siguiente:

En un país caracterizado históricamente por un crecimiento desorganizado y por la persistencia de problemas como la contaminación del aire, la contaminación hídrica, la inadecuada disposición y tratamiento de residuos domiciliarios e industriales, entre otros, la reducción, el control y la prevención de la contaminación resultan imprescindibles. (230)

La disminución de la contaminación por sustancias químicas nocivas constituye, sin embargo, un indicador con mejores resultados que los otros presentados en 2009:

Con respecto a la contaminación por sustancias químicas nocivas para la salud y el ambiente, de acuerdo al Inventario Nacional de Bifenilos Policlorados se pudo constatar que, actualmente, el 80% de transformadores eléctricos del país no están contaminados con PCB [ploriclobifenilos] por lo que aun quedaría pendiente eliminar

---

52 Referencia citada en fuente original: INEC, *Censo de población y vivienda* (Quito: INEC, 2010).

el restante 20% (MAE, 2012)<sup>53</sup>. Por otro lado, el MAE reporto para el 2012 la eliminación a nivel nacional de casi la totalidad de plaguicidas identificados como Compuestos Orgánicos Persistentes (COP). (230)

En lo referente a la contaminación del aire, se reporta que la situación en general es saludable, sin embargo todavía hay problemas en las ciudades grandes:

Dentro de este marco, en el Ecuador, se viene monitoreando la calidad del aire en diez ciudades del país a partir del parámetro Material Particulado (PM). De acuerdo a los estándares establecidos en la Norma de Calidad del Aire Ambiental (NCAA), se registran valores fuera del rango permisible (la Norma de Calidad de Aire Ambiental (NCAA) establece como límite máximo el valor PM<sub>10</sub> = 50 µg/m<sup>3</sup>). Los reportes anuales indican que las ciudades que presentan mayores problemas de calidad del aire son Santo Domingo y Milagro (MAE, 2003). (230)

En referencia a los indicadores de vulnerabilidad de los ecosistemas frente al cambio climático, en el diagnóstico se manifiesta:

De acuerdo a la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, entre los impactos con más probabilidades de afectar al Ecuador se destacan: la intensificación de eventos climáticos extremos como los ocurridos a causa del fenómeno de El Niño; el incremento del nivel del mar en la zona costera; el retroceso de los glaciares y la disminución de la escorrentía anual (MAE, 2011). (231)

En el esfuerzo por disminuir las emisiones de CO<sub>2</sub>, el informe registra que en los últimos 16 años en Ecuador se registró un incremento de 56,6% en la emisión y se indica que los programas de mejoramiento del octanaje de la gasolina han logrado reducir estas emisiones en 1'217.000 toneladas de CO<sub>2</sub> (MAE, 2013)<sup>54</sup>. No se menciona nada, sin embargo, sobre el cumplimiento de las metas propuestas en 2009. (231)

---

53 Referencia citada en fuente original: Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE), *Propuesta de estrategia nacional de biodiversidad, Ecuador 2011-2020* (Quito: MAE, 2012) [documento no publicado].

54 Referencia citada en fuente original: MAE, *Listado de proyectos registrados ante la Junta Ejecutiva de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL)* (Quito: MAE, 2013).

Más allá de todo este balance, en el nuevo PNBV se introduce un nuevo indicador: la biocapacidad. Este indicador, se nos explica, "se define como el área de tierra o mar disponible para mantener el consumo. La diferencia (o la resta) entre huella ecológica y biocapacidad se define como déficit o superávit ecológico: hablamos de déficit cuando la huella ecológica es mayor que la biocapacidad y de superávit cuando sucede lo contrario" (232). Tras esta aclaración, en el PNBV se remarca con preocupación:

Ecuador, históricamente, ha mantenido una huella ecológica inferior a su biocapacidad. Sin embargo, en el 2008, nuestro país llegó a un estatus de deudor ecológico, pues reflejó una huella ecológica de 2,37 hectáreas globales por persona, mientras que su biocapacidad fue de 2,18 hectáreas globales por persona. [...] Esta situación evidencia que el país ha superado los límites de tierra y mar disponibles para la producción de bienes y servicios. (232-233)

En relación con avances logrados entre 2009 y 2013 en temas de medio ambiente no se menciona nada más. Se podría presumir que el seguimiento de algunos de estos indicadores ha sido abandonado. Tal es el caso, por ejemplo, de la reducción de la vulnerabilidad de los ecosistemas al cambio climático.

### ***Metas del buen vivir de la naturaleza en el PNBV 2013-2017***

En la parte teórico-ideológica del PNBV podemos rastrear algunas ideas relevantes. En la presentación se alude al camino recorrido en los siguientes términos: "para alcanzar el buen vivir el Gobierno del Ecuador 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" (16). Reiterando esa voluntad política, se asienta que el "Plan es un conjunto de objetivos que expresan la voluntad de continuar con la transformación histórica del Ecuador". En este marco, se afirma expresamente el objetivo de



“garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial y global” (17).

Más adelante, en materia de sustentabilidad ambiental, encontramos el siguiente pasaje significativo:

La estrategia de acumulación de riqueza mediante actividades productivas sustentables requiere que la transformación de la matriz productiva se enmarque en un contexto de respeto a los derechos de la naturaleza y de justicia intergeneracional. Si bien la acumulación de la riqueza, en primera instancia, va a depender de procesos extractivos, la estrategia busca que el impulso de nuevas industrias no contaminantes y la diversificación de las exportaciones basadas en bioproductos y servicios ecológicos, disminuyan significativamente la presión sobre el medio ambiente a largo plazo. (69)

La preocupación de este PNBV se centra en el cambio de la matriz productiva que, dicho sea de paso, constituye uno de sus nuevos objetivos. El trasfondo problemático de tal transformación son los derechos de la naturaleza y la justicia intergeneracional. Sin embargo, como vemos, se anuncia que la acumulación de riqueza, en primera instancia, depende de procesos extractivos y que se espera que a largo plazo las estrategias de producción y exportación disminuyan significativamente la presión sobre el medio ambiente. En otras palabras, aquí se repite lo que ya el Presidente Correa ha ventilado en sus discursos sobre la necesidad de más extractivismo para salir del extractivismo. Sin embargo, en el PNBV se matiza esta fórmula: “esperamos disminuir la presión sobre el medio ambiente” (69) afirman expresamente los planificadores del Estado, orientación que resulta más coherente con el modelo económico que maneja el gobierno con énfasis en el modelo extractivista.

En este contexto, se han tomado un conjunto de medidas orientadas a la gestión nacional de una porción sustantiva del excedente local proveniente de rentas de recursos estratégicos. Tales medidas se concretan en la creación, fortalecimiento y capitalización

de empresas públicas en sectores claves de la economía (petróleo, minería, servicios públicos, etcétera) y en la renegociación de contratos con diversas transnacionales de cara a incrementar los márgenes de participación estatal en los ingresos y regalías. Estas decisiones aparecen como fundamentales con respecto a la creación y (re) apropiación estatal de recursos con alta capacidad de generación de renta diferencial. (52)

En este punto resulta pertinente referirnos a una de las metas propuestas en el nuevo PNBV. En el objetivo 11 ("Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica"), en la línea 2 se propone: "identificar la disponibilidad de ocurrencias de recursos minerales en el 100,0% del territorio (línea base 2012 en 13%)" (328). Esta meta está orientada a fortalecer las decisiones políticas del Gobierno: "el Gobierno de la Revolución Ciudadana está empeñado en lograr la gestión estratégica de sus recursos naturales. En este sentido, se encuentra listo el Proyecto de Evaluación de la Disponibilidad de Recursos Minerales del Territorio Ecuatoriano (INIGEMM, 2013)<sup>55</sup>" (317). Bajo tal orientación, durante la inauguración de la Ciudad del Milenio en Cuyabeno en 2013, el presidente Correa subrayó con energía: "vamos a extraer la última gota de petróleo y el último gramo de oro, para destinarlo a superar la pobreza de los ecuatorianos"<sup>56</sup>. A la luz de esta inequívoca declaración, se puede comprender la coherencia de esta meta del nuevo PNBV.

En torno al cambio de la matriz productiva actualmente centrada en la extracción petrolera y minera, se afirma:

---

55 Instituto Nacional Geológico Minero Metalúrgico del Ecuador (INIGEMM), *Proyecto evaluación de la disponibilidad de recursos minerales del territorio ecuatoriano* (Quito: INIGEMM, 2013) [documento no publicado].

56 "Correa: 'prometo acabar con la pobreza de indígenas del Yasuní'", *El Mercurio* [Cuenca] 2 de octubre de 2013. <<http://www.elmercurio.com.ec/400099-correa-prometo-acabar-con-la-pobreza-de-indigenas-del-yasuni/#.VykoqYThCUk>>

Con la finalidad de salir del extractivismo, la industria minera no debe repetir la devastadora historia de la era petrolera. Es decir, se deben identificar los efectos económicos, sociales y también ambientales de la minería, en especial con relación a las áreas prioritarias de conservación y a los ecosistemas frágiles como los páramos. Además, los procesos de extracción minera están acompañados del desarrollo de procesos de sustitución selectiva de importaciones; de formación de capacidades locales; de inversión para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en la zona de influencia minera; de transferencia de tecnología e implementación de industrias de procesamiento y producción de bienes intermedios y finales dentro del territorio nacional; y de regulación ambiental de su impacto en los territorios. (75)

Citando a Fander Falconí y en la línea de los presupuestos doctrinales que fundamentaron la Constitución de 2008, en el PNBV se afirma:

La responsabilidad ética con las actuales y futuras generaciones y con el resto de especies es un principio fundamental para prefigurar el desarrollo humano. La economía depende de la naturaleza y es parte de un sistema mayor, el ecosistema, soporte de la vida como proveedor de recursos y sumidero de desechos (Falconí, 2005)<sup>57</sup>. Ecuador, considerado entre los diecisiete países megadiversos del mundo, tiene grandes recursos naturales, pero también ha sufrido un gran impacto de las actividades productivas sobre tales recursos, debido a urgentes necesidades de su población. La mayor ventaja comparativa con la que cuenta el país es su biodiversidad, por ello es fundamental saberla aprovechar de manera adecuada, mediante su conservación y su uso sustentable. (222)

El lenguaje del buen vivir y de los derechos de la naturaleza se mantiene en la formulación de objetivos, políticas y metas del nuevo PNBV. Esto ocurre sobre todo en el objetivo 7. Para la fundamentación de este objetivo, en el PNBV se recoge y sintetiza la doctrina constitucional sobre los derechos de la naturaleza y el buen vivir:

---

<sup>57</sup> Referencia utilizada en fuente original: Fander Falconí, "La construcción de una macroeconomía con cimientos ecológicos" en Alberto Acosta y Fander Falconí (editores), *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción* (Quito: FLACSO / ILDIS, 2005).

Con la Constitución de 2008, Ecuador asume el liderazgo mundial en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, como una respuesta contundente al estado actual de la misma, orientando sus esfuerzos al respeto integral de su existencia, a su mantenimiento y a la regeneración de sus ciclos vitales y procesos evolutivos (arts. 71-74). Esta propuesta se enmarca en un contexto en el que la gestión del gobierno se orienta al cumplimiento de los principios y derechos del buen vivir o *sumak kawsay* (art. 14). Dentro de estos, son primordiales la interculturalidad y la convivencia armónica con la naturaleza, con un giro en la visión predominante de la naturaleza, entendida solo como proveedora de recursos a un enfoque más integral y biocéntrico, en el que la naturaleza es definida como "el espacio donde se realiza la vida" (art. 71). (222)

Ahora bien, más allá de enmarcarse en los avances de la Constitución, el PNBV introduce algunos énfasis y prioridades que son propios de las propuestas del actual Gobierno:

El Programa de Gobierno 2013-2017, en el apartado Revolución Ecológica, apuesta por la transformación productiva bajo un modelo ecoeficiente con mayor valor económico, social y ambiental. En este sentido, se plantean como prioridades la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y sus recursos naturales, la inserción de tecnologías ambientalmente limpias, la aplicación de la eficiencia energética y una mayor participación de energías renovables, así como la prevención, el control y la mitigación de la contaminación y la producción, el consumo y el posconsumo sustentables (Movimiento Alianza PAIS, 2012)<sup>58</sup>.

[...]

La política pública ambiental impulsa la conservación, la valoración y el uso sustentable del patrimonio natural, de los servicios ecosistémicos y de la biodiversidad. Para ello es necesario el establecimiento de garantías, normativas, estándares y procedimientos de protección y sanción efectivos al cumplimiento de los derechos de la naturaleza. También hay que reforzar las intervenciones de gestión ambiental en los territorios, incrementando la eficiencia y eficacia en el manejo y la

---

58 Referencia utilizada en fuente original: Alianza PAIS, *Programa de gobierno 2013-2017. 35 propuestas para el socialismo del buen vivir* (Quito: Alianza PAIS, 2012). <[http://vototransparente.gob.ec/apps/archivosvt/pt/0/00003\\_1.pdf](http://vototransparente.gob.ec/apps/archivosvt/pt/0/00003_1.pdf)>

administración del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y la recuperación de los ecosistemas.

[...]

El objetivo 7 propone el derecho ciudadano a vivir en un ambiente sano, libre de contaminación y sustentable, y la garantía de los derechos de la naturaleza, a través de una planificación integral que conserve los hábitats, gestione de manera eficiente los recursos, repare de manera integral e instaure sistemas de vida en una armonía real con la naturaleza. (222)

En el marco de esta nueva orientación, es muy importante destacar un detalle significativo. En el texto inicial del PNBV 2013-2017, antes de su publicación todavía se mantenía la propuesta de mantener bajo el suelo la reserva hidrocarburífera del Yasuní. Sin embargo, como era de esperar, tras la decisión presidencial de explotar el Yasuní, esta propuesta fue retirada del texto del Plan.

Ahora bien, el objetivo 7 se resuelve en las siguientes 12 políticas y lineamientos estratégicos:

- 7.1. Asegurar la promoción, la vigencia y la plena exigibilidad de los derechos de la naturaleza.
- 7.2. Conocer, valorar, conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad.
- 7.3. Consolidar la gestión sostenible de los bosques, enmarcada en el modelo de gobernanza forestal.
- 7.4. Impulsar la generación de bioconocimiento como alternativa a la producción primario exportadora.
- 7.5. Garantizar la bioseguridad precautelando la salud de las personas, de otros seres vivos y de la naturaleza.
- 7.6. Gestionar de manera sustentable y participativa el patrimonio hídrico, con enfoque de cuencas y caudales ecológicos para asegurar el derecho humano al agua.
- 7.7. Promover la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles como medida de prevención de la contaminación ambiental.

7.8. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental en los procesos de extracción, producción, consumo y pos consumo.

7.9. Promover patrones de consumo conscientes, sostenibles y eficientes con criterio de suficiencia dentro de los límites del planeta.

7.10. Implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad económica y ambiental con énfasis en grupos de atención prioritaria.

7.11. Promover la consolidación de la Iniciativa Yasuní-ITT.

7.12. Fortalecer la gobernanza ambiental del régimen especial del Archipiélago de Galápagos y consolidar la planificación integral para la Amazonía.

No se debe dejar de mencionar que el nuevo PNBV introduce dos nuevos objetivos que no constaban en el anterior. El objetivo 10 ("Impulsar la transformación de la matriz productiva" y el objetivo 11 ("Asegurar la soberanía y de los sectores estratégicos para la transformación industrial"). Estos objetivos concretan el proyecto neoextractivista del gobierno. Al respecto, los siguientes pasajes del PNBV sobre el manejo de los recursos no renovables relacionados con la extracción de petróleo y minerales resultan relevantes:

La Constitución de Montecristi define a los sectores estratégicos como aquellos que, por su trascendencia y magnitud, tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental en el país, y que están orientados al pleno desarrollo de los derechos de los ciudadanos y al interés general (art. 313). Se han catalogado como sectores estratégicos a los que comprometen el uso de recursos naturales no renovables, como hidrocarburos y minería, y recursos naturales renovables como agua, biodiversidad y patrimonio genético. Además, han sido catalogados como estratégicos, la energía en todas sus formas,

las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico. En la Constitución se afirma que "el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia" (Art. 313).

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. [...] b) Una serie de opciones encaminadas hacia el resquebrajamiento de las correas de transmisión decisional del capital financiero sobre la economía nacional. [...] 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 impuestos y de la necesidad política de contener la histórica "rebeldía tributaria" de las élites y de los grandes grupos de poder económico.[...] d) El impulso de la reforma institucional del Estado. (52 y 53)

Reveladoramente, aquí se destaca el protagonismo del Estado en el manejo de los recursos estratégicos –que le otorga el art. 313 de la Constitución–, excluyendo la idea de que los recursos estratégicos pertenecen también a la población y a los territorios. Se esgrime la ya conocida y discutida estrategia de ahondar el extractivismo para salir del extractivismo y se expresa el sentido del cambio de matriz productiva vinculándolo directamente al fortalecimiento de las empresas mineras. Desde esta perspectiva, lo prioritario sería dotar al Estado de recursos, quedando en segundo plano los derechos de la naturaleza y su protección.

---

---

## **18. Economías**

En la presentación del PNBV se afirma que el “objetivo de la Revolución Ciudadana fue recuperar la dignidad y transformar la economía”. Este cambio estaría cumpliéndose ya, se afirma en el plan:

En este momento tenemos una de las economías más prósperas de América Latina. Se ha recuperado la soberanía sobre los recursos nacionales, cuyos ingresos ahora sirven para el desarrollo, de igual manera se logró renegociar la deuda externa liberando recursos para la inversión pública. Bajo el principio de que el ser humano está sobre el capital, este se ha servido para más escuelas, hospitales y carreteras. (15)

De entrada, se destaca la importancia del sector público de la economía en el impulso de este proceso:

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. (15)



### ***Las economías en el socialismo del buen vivir***

En el PNBV se plantea la superación “de las visiones convencionales de desarrollo que lo conciben como un proceso lineal, de etapas históricas sucesivas, que se reduce a la noción exclusiva del crecimiento económico” (22). Las deficiencias de esta visión se revelan en el hecho de que no ha solucionado tres problemas principales del desarrollo como crecimiento: “los frutos del crecimiento no se han repartido equitativamente, la falta de asociación entre crecimiento económico y mejora en la calidad de vida, y la falta de sustentabilidad del crecimiento económico alcanzado” (22).

Frente a tales equívocos, el socialismo del buen vivir, en tanto idea movilizadora, propone lo siguiente: “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” (23). A partir de esta declaración, se establecen los siguientes principios de la economía del buen vivir: la justicia social y económica como base del ejercicio de las libertades; una sociedad igualitaria y equitativa; una sociedad en armonía con la naturaleza; la primacía de los bienes superiores; y la soberanía e integración de los pueblos.

Al cierre del capítulo sobre el socialismo del buen vivir, se expresa la necesidad de una nueva métrica que “permita evaluar el sistema económico social”:

El buen vivir exige una métrica alterna que parta de una perspectiva integradora, multidimensional y holística; 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. (29)

Esta nueva métrica ha de ser capaz de medir las nuevas realidades exigidas para la consecución del buen vivir:

Diversificación productiva y seguridad económica [en la que] 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; la equidad social en términos de la satisfacción creciente de las necesidades humanas debe alcanzarse reduciendo sustancialmente los actuales niveles de inequidad socioeconómica, étnica, de género, regional y etaria; el acceso universal a bienes superiores como la participación social y la diversidad cultural y finalmente la sustentabilidad en la que 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. (29)

Sin embargo, en el PNBV se reconoce que el gobierno no cuenta todavía con tales instrumentos. Por tal motivo:

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 lograrlo. (29)

Mientras se espera la construcción de la nueva métrica, “básicamente hemos continuado haciendo lo mismo, aunque un poco mejor” como dice el presidente Correa. De alguna manera, esto justifica que todavía no se hayan realizado cambios profundos en las estructuras productivas y de acumulación. En otras palabras, en temas fundamentales, la marcha hacia el buen vivir está en espera y los posibles avances se realizan un poco ciegos pues todavía no sabemos qué y cómo medir para valorarlos.

### ***Las economías en la planificación del buen vivir***

La importancia constitucional que tiene la planificación en la consecución del buen vivir es recogida en el PNBV bajo el lema: "El buen vivir no se improvisa, se planifica" (13). Traducido desde una visión crítica, este lema rezaría así: vamos hacia una economía planificada desde la centralidad del Estado.

Vale la pena volver a recordar los cinco ejes fundamentales de la transformación propuesta en el PNBV donde la configuración del sistema económico social y solidario ocupa el centro:

Se identifican 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. (32)

Fundamentándose en la Constitución, en el PNBV se expresa:

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. (33)

[...]

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 contrapone 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. (33)

Pero toda esta propuesta no se restringe a las fronteras del Ecuador sino que se propone trascender hacia los marcos de la integración latinoamericana:

La nueva Constitución establece que las relaciones internacionales del país responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano [...] 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. (34)

En el cuarto capítulo del PNBV se exponen las siguientes propuestas: Banco del Sur, manejo conjunto de la liquidez, sistema unificado de compensaciones regionales, bienes públicos regionales, y gestión estratégica de recursos naturales. Dentro de este capítulo, tras la presentación de un análisis del contexto mundial y latinoamericano, se recoge la memoria del proceso que llevó a la Revolución Ciudadana al poder en la persona de Rafael Correa, cuyo logro más importante se destaca bajo el título 'El retorno del Estado'. Tras ofrecer un recuento de sucesivos triunfos electorales que presenta la consolidación de la Revolución Ciudadana como expresión de la voluntad popular, se inserta el acápite titulado 'La autonomía del Estado', en donde se exponen las líneas de acción gubernativa relacionadas con la economía y que han sido importantes hasta 2013. Estas líneas son las siguientes cuatro:

- 1) Un conjunto de medidas orientadas a la gestión nacional de una porción sustantiva del excedente local proveniente de rentas de recursos estratégicos.
- 2) Una serie de opciones encaminadas hacia el resquebrajamiento de las correas de transmisión decisional del capital financiero sobre la economía nacional.

- 3) Una serie de medidas orientadas a reforzar la centralidad de la política tributaria y la capacidad recaudatoria del Estado.
- 4) El impulso de una reforma institucional del Estado orientada a recuperar las capacidades de rectoría, regulación y control del gobierno central sobre el conjunto de la agenda pública, y a incrementar los niveles de presencia estatal en los territorios (desconcentración y descentralización).

Estas cuatro líneas son claves a la hora de entender el vigoroso papel que desempeña el Estado central como concentrador de recursos económicos, de poder decisorio y de control, que le ha constituido en el motor más importante del desarrollo de la economía mediante la inversión pública:

Aunque los efectos de este conjunto de decisiones han sido desiguales, han permitido que el gobierno se colocara en mejores condiciones para disputar la centralidad del Estado –y, en algunos casos, apenas su legítima intervención– en la determinación de la agenda pública a nivel nacional. Se abrió así un ciclo inédito en el vigente periodo democrático, en que las condiciones de poder habilitan y legitiman la operación del Estado como actor político en capacidad de enfrentar, e incluso zanjar a favor del interés general, múltiples negociaciones con diversos tipos de agentes sociales y políticos que habían capturado segmentos fundamentales de la política pública. (53)

Para lograr estos resultados, se enumeran las prioridades de la agenda pública que fueron importantes desde 2007 hasta 2013: 1) recuperación de la planificación pública; 2) afirmación del rol del Estado como promotor del desarrollo; 3) regulación económica: rebaja de tasas de interés, repatriación de reservas en el exterior, dinamización del aparato productivo y la banca pública; y 4) política comercial y nueva integración regional. Como podemos observar, las prioridades estuvieron encaminadas a lograr que el Estado se convierta en el principal actor de la economía, teniendo como eje principal la inversión pública.

Con estos antecedentes, en el quinto capítulo del PNBV se establecen los lineamientos para la 'Planificación del futuro', es decir para el nuevo período 2013-2017, pero con una mirada a más largo plazo hasta 2030. Aquí se detectan prontamente algunas novedades y énfasis que dan cuenta de un giro importante en la visión del desarrollo y la economía planteada por la Revolución Ciudadana. Muchos de estos giros han sido fuertemente cuestionados por disidentes y opositores al régimen y no dejan de presentar fuertes contradicciones e incoherencias, no solo respecto de las orientaciones constitucionales sino al interior del propio discurso gubernamental que reafirma ciertos valores pero en la práctica los contradice. Detengámonos en el análisis de esta nueva orientación.

### ***Las economías en la nueva visión 2013-2017***

Quizás la propuesta más persuasiva del proyecto gubernamental se presenta bajo el título 'Cierre de brechas de inequidad':

Uno de los grandes retos del buen vivir es mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos. Para lograrlo, la diversificación productiva y el crecimiento de la economía deben dirigirse al cumplimiento progresivo de los derechos en educación, salud, empleo y vivienda, la reducción de la inequidad social, y la ampliación de las capacidades humanas en un entorno participativo y de creciente cohesión social, con respeto a la diversidad cultural. (64)

Traducido a números, una parte sustantiva de esta propuesta se presenta del siguiente modo:

En el momento [2012] las casi la 2/3 partes de los ingresos económicos dependen de la exportación primaria, menos de 1/4 de la exportación industrial y muy poco de los servicios. Para el 2030 se aspira a equilibrar de manera tripartita (30% cada rubro) las exportaciones primarias, la exportación de servicios de valor agregado y la exportación industrial. (63)

Hasta aquí habría coherencia con la Constitución y con el discurso que ha venido manejando el régimen. Pero cuando se escogen los caminos para lograr estos cambios empiezan los problemas.

La visión a largo plazo define hacia dónde y cómo deben darse los pasos siguientes [...]. Por ello, se plantea la redefinición de la actual formación socioeconómica y sus condicionamientos institucionales a fin de lograr la transición de una estructura económica primario-productora, a una economía generadora de alto valor agregado, mediante la constante creación del conocimiento y la innovación social y tecnológica (Senplades, 2009)<sup>59</sup>. El objetivo de la estrategia es pasar de una economía basada en recursos naturales finitos hacia una economía sustentada en recursos infinitos, mediante una apropiación científica, económica e industrial, del conocimiento que permita fortalecer las capacidades de la población ecuatoriana. (62)

Este paso de una economía de recursos naturales finitos a una economía sustentada en los recursos infinitos del conocimiento científico y tecnológico no deja de ser una versión del viejo y conocido mito del desarrollo y, de la mano con ello, la expresión de una confianza desmedida en que las ciencias y su aplicación resolverán todos los problemas del futuro. En esta línea, algunos pensadores remarcaban que esta confianza constituye una suerte de fe religiosa, muy parecida a la de quienes delegan en la providencia divina la solución de los problemas presentes y futuros de la humanidad<sup>60</sup>. Como veremos, además, esta propuesta apuesta por el agotamiento de los recursos finitos.

En torno a cómo transformar la actual conformación socioeconómica del país, en el PNBV se ofrecen algunas pistas:

El objetivo de la estrategia es pasar de una economía basada

---

<sup>59</sup> Referencia utilizada en fuente original: Senplades, *Reforma democrática del Estado* (Quito: Senplades, 2009).

<sup>60</sup> Ver Oswaldo de Rivero, *El mito del desarrollo y la crisis de la civilización* (Lima: Fondo de Cultura Económica, 2014); y Boaventura de Sousa Santos, *Descolonizar el saber, Reinventar el poder* (Montevideo: Trilce, 2010).

en recursos naturales finitos hacia una economía sustentada en recursos infinitos, mediante una apropiación científica, económica e industrial, del conocimiento que permita fortalecer las capacidades de la población ecuatoriana. Para lograrlo se identifican potenciales endógenos y se construyen senderos de diversificación productiva desde los territorios. También se diseñan estrategias diferenciadas de actuación intersectorial, se fomenta el aprendizaje interactivo y se apoya la emergencia de nuevas formas solidarias de producción y de nuevos modos de producir los bienes existentes, para mejorar la productividad con sustentabilidad ambiental e inclusión social. (62)

Como se puede apreciar, la diversificación de la producción a partir de las ventajas comparativas de los territorios y el impulso de nuevas formas de producción serían caminos priorizados. Pero esta propuesta se afina más adelante. La transición de la economía de recursos finitos a la de recursos infinitos se pretende lograr mediante el cambio y la transformación de la matriz productiva:

La estrategia contempla cambios simultáneos y progresivos en la dinámica productiva, para dar paso a una economía diversificada e incluyente, orientada por el conocimiento y la innovación social y tecnológica, base de la nueva matriz productiva. Esta transición implica que la actual dependencia de la extracción de recursos naturales no renovables sea temporal y decreciente, en la medida de los requerimientos para financiar la emergencia de una nueva configuración socioeconómica, sostenible y sustentable, desde entornos innovadores, que garantice un proceso continuo de mejoramiento del bienestar de la población. (63)

Dentro de esta orientación, en el PNBV se demanda la creación de una nueva institucionalidad que garantice y articule la sustentabilidad económica, social y ambiental:

Este proceso gradual de transformación de la matriz productiva implica construir una institucionalidad más articulada, capaz de crear vínculos más sólidos entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales. La nueva matriz productiva tiene una relación respetuosa y solidaria entre economía, sociedad y naturaleza. Se busca cimentar una evolución creciente de producción industrial y de servicios con valor agregado, a través de la expansión del conocimiento científico y



tecnológico, basada en la sustentabilidad ambiental. (63)

Únicamente a través de tal construcción institucional se podrían hacer efectivos los principios constitucionales del buen vivir.

Este proceso gradual de transformación de la matriz productiva ha de darse, prosigue el texto del PNBV:

En el marco de un proceso decreciente de extracción de recursos naturales, cerrando así las brechas de inequidad, en beneficio de las generaciones futuras. Este progresivo desacoplamiento de la base material extractivista, el fortalecimiento de la producción orientada a la satisfacción de la demanda nacional y el impulso a las exportaciones de productos industrializados y servicios de alto valor agregado, posibilitan la sostenibilidad de la economía ecuatoriana a largo plazo en una dinámica continua, mediante políticas públicas que aseguren una transición armónica y ordenada. Todos estos factores contribuyen a la disminución de las brechas existentes, tanto al nivel de los determinantes sociales como en la consecución de trabajos emancipadores y en condiciones dignas. (63)

El proceso de construcción de la nueva realidad socioeconómica sobre la base del cambio de la matriz productiva requeriría, entonces, de ciertos recursos que, según el PNBV, deberán provenir de la explotación de los sectores estratégicos manejados por el Estado. Tales sectores son principalmente tres: agua, petróleo y minerales. El agua es la base del cambio de la matriz energética:

A fin de lograr una sostenibilidad económica y ambiental, la tendencia mundial es aprovechar las fuentes renovables para la generación de electricidad. Por ello, para superar la creciente quema de combustibles en la generación de electricidad en el país, el Ecuador durante los últimos seis años, ha sentado las bases para cubrir la demanda interna de electricidad con producción nacional basada en energías de fuentes renovables, principalmente de la hidroeléctrica (75).

El petróleo remanente, por lo demás, seguirá siendo la segunda fuente de energía hasta su agotamiento. Por último, la explotación de otros minerales será la nueva fuente de recursos para financiar

el cambio socioeconómico. De allí que se le dedique un párrafo importante donde se colocan los lineamientos para el éxito de esta estrategia:

Con la finalidad de salir del extractivismo, la industria minera no debe repetir la devastadora historia de la era petrolera. Es decir, se deben identificar los efectos económicos, sociales y también ambientales de la minería, en especial con relación a las áreas prioritarias de conservación y a los ecosistemas frágiles como los páramos. Además, los procesos de extracción minera están acompañados del desarrollo de procesos de sustitución selectiva de importaciones; de formación de capacidades locales; de inversión para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en la zona de influencia minera; de transferencia de tecnología e implementación de industrias de procesamiento y producción de bienes intermedios y finales dentro del territorio nacional, y de regulación ambiental de su impacto en los territorios. (75)

Dentro de todo lo expuesto hasta aquí, el Estado es el gran actor de la transformación económica. Sin embargo, en el PNBV se incluye también a nuevos actores de la economía popular y solidaria en los territorios desconcentrados:

La distribución justa y equitativa de la tierra y el agua fortalecerá la agricultura familiar campesina y la diversificación de la producción agrícola articulada a la economía popular y solidaria. La gestión sustentable de los bosques y de otros ecosistemas frágiles como páramos, manglares y humedales, se desarrollará a partir de un modelo participativo de gobernanza ambiental, con medidas de protección, bajo el principio de precaución, en particular para las especies en peligro y las variedades endémicas. Se garantizará el acceso de los grupos de atención prioritaria a recursos que fortalezcan su capacidad de respuesta ante los impactos del cambio climático en el mediano y largo plazo. (77)

Al final de la fundamentación teórica de toda esta propuesta, en el PNBV se subraya otro aspecto del cambio económico: la productividad y la competitividad.

El esfuerzo que se realiza para el mejoramiento de la productividad de los factores en la economía ecuatoriana corresponde a una necesidad

impostergable, transversal a todos los sectores e indispensable para la efectiva transición hacia una economía generadora de alto valor agregado y tecnología, sobre la base del conocimiento y el talento humano [...]. La aplicación de medidas orientadas a la eficiencia energética en los sectores productivos incrementa su competitividad [...]. A partir de lo indicado, la productividad media de la economía ecuatoriana irá incrementándose progresivamente, incorporando más mano de obra calificada, con alta generación de empleo en todos los procesos productivos. (77)

Aunque no tratemos este aspecto en este capítulo, al vincular el cambio de la matriz productiva con la ciencia y la tecnología, en el PNBV se exige y demanda un proceso de transformación de la matriz educativa desde los primeros años, pero especialmente en la educación superior. Se supone que solo mediante la apropiación e innovación científica y tecnológica podrá lograrse la diversificación productiva con alto valor agregado, o bien la transformación, calidad y competitividad en la producción de bienes para satisfacer las necesidades del consumo interno y para la exportación de los excedentes, logrando así la sustentabilidad económica del país a largo plazo. De alguna manera, el aporte científico tecnológico estaría siendo impulsado por el propio Estado, con una participación elitista del sector empresarial industrial privado.

En síntesis, el Estado, en tanto que actor principal de la economía y de la transformación económica, requiere de ingentes recursos para inversión pública que se espera sean obtenidos de la explotación petrolera y minera. Tales recursos serían invertidos, sobre todo, en la generación de energía no dependiente del petróleo, en la creación de universidades para el desarrollo científico y tecnológico, en un modelo de reactivación industrial y diversificación productiva para la sustitución de importaciones, en la infraestructura y obra pública que coadyuve a estos desarrollo y, finalmente, en el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos para "superar las brechas" de inequidad social. La economía popular y solidaria ocupa, pues, un lugar muy modesto dentro de esta propuesta.

### ***La economía en los objetivos del PNBV***

A continuación nos adentramos en los 12 objetivos del PNBV para rastrear las líneas y estrategias centradas en aspectos económicos. En la parte introductoria del capítulo 6 se lee:

Este capítulo presenta los doce objetivos nacionales para el buen vivir, sus políticas, líneas estratégicas y metas para el periodo 2013-2017, y constituye el corazón del Plan Nacional. Los objetivos están organizados en tres ejes: 1) cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular; 2) derechos, libertades y capacidades para el buen vivir; y 3) transformación económica-productiva a partir del cambio de la matriz productiva. (80)

De estos tres ejes, el que nos interesa relieves aquí es el tercero. Sin embargo, en los otros dos también hay ciertos elementos que deben ser recogidos. En el primer eje, por ejemplo, se insiste en el fortalecimiento del Estado como actor de la economía:

Las escuálidas estructuras estatales que heredó el neoliberalismo al país han constituido, a todas luces, un obstáculo para la reactivación productiva de la economía y para el acceso de las grandes mayorías a mejores condiciones de vida. Por ello, la estrategia de transformación del Estado ecuatoriano apunta hacia la recuperación de las principales capacidades de acción estatal (la rectoría, la planificación, la regulación y el control), hacia la puesta en marcha de un modelo de gestión eficiente, descentralizado y participativo. (80)

Este eje, por lo demás, se concreta en el objetivo 1, en el cual se establecen las líneas estratégicas necesarias para radicalizar el proceso de transformación del Estado y fortalecer el poder popular y ciudadano.

A través del segundo eje, por otra parte, se establecen las políticas orientadas a alcanzar la justicia territorial, social, económica y ecológica que supere las inequidades y la pobreza:

El régimen de desarrollo y el sistema económico social y solidario, de acuerdo a la Constitución del Ecuador, tienen como fin alcanzar el

buen vivir; la planificación es el medio para alcanzar este fin. Uno de los deberes del Estado es “planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir (art. 3.5)”. (81)

Este eje se concreta en el objetivo 2, centrado en enfrentar los problemas de pobreza y desigualdad desde una mirada multidimensional y potenciar la enorme riqueza que en el Ecuador representa la diversidad en sus variadas expresiones para alcanzar la igualdad. Junto a este objetivo, la orientación señalada por este eje comprende los siguientes objetivos:

3. Mejorar la calidad de vida de la población.
4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.
7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.

Ahora bien, en torno al tercer eje mencionado –que se puede sintetizar en la consigna ‘Del país producto a la sociedad socialista del conocimiento’–, en el PNBV se explica:

La construcción de este nuevo sistema económico pasa necesariamente por un cambio en su patrón de especialización productiva y de inserción en el mundo [...]. Este proceso de cambio estructural del Ecuador requiere una enorme inversión tanto pública como privada pero, además, necesita un gran cambio cultural: la economía del conocimiento va asociada a la excelencia. En términos de inversión, el gobierno nacional se plantea usar el extractivismo para salir del extractivismo: hacer realidad la consigna de “sembrar el petróleo” para enfrentar, en condiciones estructurales distintas, la etapa pospetrolera. (82)

Muy probablemente la frase “usar el extractivismo para salir del extractivismo” pasará a la historia como una de las más claras expresiones de las incoherencias y contradicciones internas en la propuesta gubernamental. Llevada a su extremo, la célebre afirmación del Presidente Correa sobre el extractivismo –“se extraerá hasta el último barril de petróleo y el último gramo de oro”– implicaría que en Ecuador se saldrá del extractivismo, no porque se produzca el anunciado cambio en la matriz productiva, sino a la fuerza porque ya no quedará nada por extraer. Esta perspectiva defendida por el Presidente contradice y desdibuja las declaraciones del PNBV en torno a un proceso de transición. Por ejemplo, la siguiente idea de transición quedaría sin sustento: “la actual dependencia de la extracción de recursos naturales no renovables deberá ser temporal y decreciente, en la medida de los requerimientos para financiar la emergencia de una nueva configuración socioeconómica” (63). Asimismo, un horizonte tan amplio como el que se expresa en el siguiente pasaje se restringiría:

Este tercer eje estructurante del PNBV 2013-2017 es la transformación del sistema económico para que efectivamente se convierta en un sistema social y solidario, en el que converjan la economía de mercado, la economía pública y la economía popular y solidaria. El nuevo sistema económico tiene como centro y fin al ser humano, privilegia el mundo del trabajo por sobre el capital y persigue el cambio de la matriz productiva. (83)

De vuelta al análisis del PNBV, este tercer eje comprende los siguientes objetivos:

Objetivo 8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.

Objetivo 9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.

Objetivo 10. Impulsar la transformación de la matriz productiva.

Objetivo 11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.

Objetivo 12. Garantizar la soberanía y la paz, y profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

En el PNBV se enfatiza que con la incorporación de los objetivos 10 y 11 se apuntalaría la construcción del socialismo del buen vivir y se aceleraría el proceso de cambio estructural. Por su parte, varios analistas críticos del gobierno encuentran precisamente en estos dos objetivos el definitivo giro del modelo económico hacia concepciones capitalistas neodesarrollistas y extractivistas, que lo alejan de las inspiraciones originales de la Revolución Ciudadana y de la Constitución de Montecristi<sup>61</sup>.

### ***Políticas y estrategias de los objetivos en relación con las economías***

Como se explica en el PNBV en torno a los doce objetivos nacionales que lo estructuran:

[Los objetivos] presentan el pensamiento que guía la acción de gobierno y establecen las políticas necesarias para alcanzarlos. Cada una de las políticas se desagrega en líneas estratégicas que conducen la acción pública. Se trata de establecer con claridad cómo se van a alcanzar las políticas propuestas. [...] Finalmente, cada objetivo presenta un conjunto de metas que permitirán realizar un seguimiento y una evaluación permanentes de la política pública. Se trata de metas de resultado. En conformidad con el artículo 2 de la resolución del Consejo Nacional de Planificación, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 incluye metas estructurales y territoriales cuyo seguimiento está a cargo de la Senplades, así como metas intersectoriales a cargo de los ministerios de coordinación. (83)

A continuación recogemos las líneas y estrategias de cada uno de estos objetivos que se relacionan con los diversos sectores de la economía: público, privado, popular y solidario.

---

61 Ver Varios Autores, *El correísmo al desnudo* (Quito: Arco Iris, 2013).

En el objetivo 1 ("Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular") cabe resaltar:

1.1. Reestructurar la matriz energética bajo criterios de transformación de la matriz productiva, inclusión, calidad, soberanía energética y sustentabilidad, con incremento de la participación de energía renovable.

d. Articular la institucionalidad del sistema económico y fortalecer sus funciones de planificación, regulación y control.

1.2. Industrializar la actividad minera como eje de la transformación de la matriz productiva, en el marco de la gestión estratégica, sostenible, eficiente, soberana, socialmente justa y ambientalmente sustentable.

a. Definir la participación del Estado, el sector privado y la economía popular en la prestación de bienes y servicios públicos.

1.6. Fortalecer las empresas públicas

j. Promover los encadenamientos productivos y la sustitución de importaciones de las empresas públicas privilegiando a los actores de la economía popular y solidaria.

Los indicadores del objetivo 1 miden niveles de: descentralización del gobierno; coordinación intersectorial; fortalecimiento institucional; capacidad regulatoria; incorporación laboral al servicio público de indios, negros y montubios; calidad de servicios públicos; y consejos ciudadanos sectoriales. Estos indicadores apuntan a expandir y mejorar la calidad de los servicios públicos (sector terciario de la economía) mediante el fortalecimiento de las empresas públicas y la regulación de la participación de la empresa privada y los actores de los emprendimientos de la economía popular. Asimismo, estos indicadores apuntan también al fortalecimiento del sector secundario de la economía.

En el objetivo 2 ("Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad") resulta relevante recoger las siguientes líneas y estrategias:



2.1. Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza.

b. Generar mecanismos de articulación entre los instrumentos de inclusión, promoción y seguridad social y las políticas económicas, a fin de fomentar y facilitar la superación de la pobreza y sostener procesos de movilidad social ascendentes.

e. Promover y apoyar iniciativas de economía popular y solidaria y MIPYMES mediante mecanismos de asistencia técnica, circuitos económicos, aglomeración de economías familiares, sistemas de comercialización alternativa, fortalecimiento de la capacidad de negociación y acceso a financiamiento, medios de producción, conocimientos y capacidades, acorde a las potencialidades territoriales.

f. Generar incentivos para la asociatividad, en particular para la reagrupación parcelaria de minifundios, la adquisición de tierras y el acceso a insumos y recursos para la producción a organizaciones de la economía popular y solidaria, considerando la vocación productiva de los territorios.

g. Generar mecanismos e incentivos que promuevan el ahorro y faciliten el acceso a recursos financieros, creando líneas preferenciales para organizaciones de la economía popular y solidaria, con especial atención a las mujeres y jóvenes del área rural y a iniciativas para la inclusión económica.

2.3. Asegurar la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza.

i. Incentivar producción y comercio que fomenten redistribución de la riqueza a partir del apoyo del sistema económico social y solidario.

2.4. Democratizar los medios de producción, generar condiciones y oportunidades equitativas y fomentar la cohesión territorial.

c. Facilitar acceso a la propiedad de tierra, agua y bienes con énfasis a mujeres y jóvenes rurales.

i. Acciones afirmativas para acceso a producción, comercialización, ciencia, tecnología, capacitación, etc. a personas, comunidades y nacionalidades históricamente excluidas social, económica y territorialmente.

2.11. Garantizar el buen vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos.

e. Impulsar mecanismos para la generación de alternativas económicas productivas y sociales en las redes rurales que fortalezcan sus vínculos y coordinen el cuidado de los bienes comunes, la deliberación estrategia de erradicación de la pobreza.

l. Ampliar y sostener la oferta de productos agroecológicos, artesanales y de servicios provenientes de la economía popular y solidaria y de las MIPYMES rurales, fortaleciendo los mecanismos de comercialización directa con los mercados locales, urbanos y externos, particularmente las redes comerciales.

Los indicadores del objetivo 2, en su conjunto, apuntan a mejorar la redistribución y reducir las brechas socioeconómicas medidas en: incidencia de pobreza, coeficiente de Gini, asistencia a educación en todos los niveles, salud materno infantil, y analfabetismo en indios y montubios. Las tres metas contempladas en este objetivo son: 1) reducir la incidencia de la pobreza por ingresos al 20,0% y erradicar la extrema pobreza; 2) reducir el coeficiente de Gini a 0,44; 3) reducir la relación entre el 10,0% más rico y el 10,0% más pobre a 20 veces. A la luz de las políticas que parecen apuntalar la concentración de la riqueza en los grandes monopolios estatales y privados, sobre las que nos detendremos más adelante, cabe preguntarse si estas metas realmente son alcanzables.

Dentro del objetivo 4 ("Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía") encontramos la siguiente estrategia:

4.6. Promover la interacción recíproca entre la educación, el sector productivo y la investigación científica y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades.

b. Promover el diálogo y la revaloración de saberes, para el desarrollo de investigación, ciencia y tecnología y el fortalecimiento de la economía social y solidaria.

Los indicadores del objetivo 4 son relativos al acceso a: educación básica, bachillerato, deserción escolar, acceso a internet en las escuelas y acceso educación superior. Estos indicadores no se relacionan directamente con la economía, pero sí con los avances educativos y científicos necesarios para el cambio de la matriz productiva; específicamente con el incremento en el ingreso a institutos tecnológicos, en la titulación en universidades y con la titulación de cuarto nivel entre profesores universitarios. Las cuatro metas a las que apunta este objetivo son: aumentar la matrícula en educación superior al 50,0% (el porcentaje actual es 36%); aumentar la matrícula en institutos técnicos y tecnológicos al 25,0% (el porcentaje actual es 12%); alcanzar el 80,0% de titulación en educación superior (el porcentaje actual es 35%); alcanzar el 85,0% de profesores universitarios con título de cuarto nivel (el porcentaje actual es de 54,9%).

En el PNBV se otorga al sistema educativo en el nivel superior una gran importancia en la medida en que se entiende a la investigación y producción de conocimiento y tecnología como pilares del cambio de la matriz productiva y del desarrollo del país (crecimiento del cuarto sector de la economía: I+D+I). Sin embargo, resulta llamativo que el PNBV no cuente con indicadores que permitan valorar los avances en este ámbito que se puedan medir durante el período contemplado en el Plan. La creación de las nuevas universidades -Yachay entre otras- necesitarán un plazo mucho más largo de tiempo para que empiecen a rendir sus frutos. Si bien es cierto que dar primeros pasos es valioso y urgente, las esperanzas y buenas intenciones futuras no parecen justificar las altas expectativas presentes en el discurso del PNBV frente a lo que se pueda lograr en el período 2013-2017.

En el objetivo 5 ("Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la

plurinacionalidad y la interculturalidad”) destacamos las siguientes líneas y estrategias:

5.1. Promover la democratización del disfrute del tiempo y del espacio público para la construcción de relaciones sociales solidarias entre diversos.

i. Regeneración de espacios públicos y comunitarios que favorezcan el intercambio económico y desincentivar los espacios privados y excluyentes.

x. Fomentar medidas de regeneración urbana incluyentes que fortalezcan las economías locales, a través de un diseño del espacio participativo y comunitario.

5.4. Promover las industrias y los emprendimientos turísticos, culturales y creativos, así como su aporte a la transformación de la matriz productiva

b. Generar mecanismos de información e investigación sectorial vinculados con las industrias culturales y creativas, la economía de la cultura y otros ámbitos de información que visibilicen el aporte económico de la cultura a nivel nacional.

c. Establecer mecanismos de comparación con sistemas económicos y culturales de información regional y global.

k. Incentivar formas de organización económica y solidaria en los emprendimientos e industrias culturales y creativas.

n. Fomentar economías de escala mediante la articulación de redes, puntos de encuentro y trabajo asociativo entre los diversos actores de la cadena productiva y los organismos públicos y privados vinculados al sector de emprendimientos e industrias culturales y creativas.

q. Articular a las poblaciones y los actores locales a la gestión del patrimonio en la industria turística, con énfasis en la economía popular y solidaria.

s. Potenciar la contribución de la red ferroviaria patrimonial de uso turístico al bienestar económico de pueblos y comunidades asociadas a la gestión integral de los patrimonios.

t. Generar mecanismos que permitan visibilizar el aporte de los usos de los patrimonios a la economía nacional.

Los indicadores del objetivo 5 apuntan a medir: el aumento de la transmisión generacional de lenguas nativas, el fortalecimiento de la identidad y el sentido de pertenencia, y la participación de la ciudadanía en actividades culturales. Por fuera de la promoción de aquello que en el PNBV se entiende como 'industrias culturales', estos indicadores no tendrían impacto alguno sobre la economía. Con respecto al impulso de industrias culturales, las dos siguientes metas del objetivo resultan anecdóticas: incrementar el número de obras audiovisuales de producción nacional a 18; e incrementar el número de estrenos de obras cinematográficas independientes de producción y coproducción nacional en salas de cine comercial a 15.

El objetivo 6 ("Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos") no cuenta con líneas estratégicas que tengan incidencia en lo económico, a no ser por la incidencia en el presupuesto nacional de la carga necesaria para financiar un sistema de justicia y lucha contra la inseguridad que demanda una gran intervención policiaca, controladora y burocrática del Estado.

Por otro lado, en la introducción al objetivo 7 ("Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global"), en el PNBV se cita a Fander Falconí: "La economía depende de la naturaleza y es parte de un sistema mayor, el ecosistema, soporte de la vida como proveedor de recursos y sumidero de desechos"<sup>62</sup> (222). Asimismo, en esta introducción se recogen formulaciones tomadas del documento programático de PAIS:

El Programa de Gobierno 2013-2017, en el apartado Revolución Ecológica, apuesta por la transformación productiva bajo un modelo ecoeficiente con mayor valor económico, social y ambiental. En

---

62 Referencia citada en fuente original: Fander Falconí, "La construcción de una macroeconomía con cimientos ecológicos" en Alberto Acosta y Fander Falconí (editores), *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción* (Quito: FLACSO / ILDIS, 2005).

este sentido, se plantean como prioridades la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y sus recursos naturales, la inserción de tecnologías ambientalmente limpias, la aplicación de la eficiencia energética y una mayor participación de energías renovables, así como la prevención, el control y la mitigación de la contaminación y la producción, el consumo y el posconsumo sustentables. (222)

A partir de estas declaraciones, se exponen las líneas estratégicas y las metas para garantizar los derechos de la naturaleza y la sostenibilidad del desarrollo. A continuación recogemos aquellas que tienen una mayor relación con los temas vinculados a la economía.

## 7.2. Asegurar la promoción, la vigencia y la plena exigibilidad de los derechos de la naturaleza

- I. Internalizar los costos de uso de los recursos naturales y las externalidades negativas derivadas de actividades económicas y procesos productivos que afectan al patrimonio natural.

## 7.3. Consolidar la gestión sostenible de los bosques, enmarcada en el modelo de gobernanza forestal.

- e. Promover asociaciones productivas y emprendimientos empresariales privados, públicos y/o comunitarios que generen alternativas económicas locales a la deforestación y al comercio de vida silvestre.

## 7.7. Promover la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles como medida de prevención de la contaminación ambiental.

- a. Implementar tecnologías, infraestructuras y esquemas tarifarios, para promover el ahorro y la eficiencia energética en los diferentes sectores de la economía.

## 7.8. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental en los procesos de extracción, producción, consumo y pos consumo.

- a. Fomentar el uso de tecnologías limpias y la incorporación de enfoques de economía circular en las actividades de extracción, producción, consumo, y posconsumo, a fin de reducir la contaminación ambiental.
- b. Fomentar actividades económicas alternativas sustentables

a la extracción de los recursos naturales para disminuir la contaminación ambiental.

7.10. Implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad económica y ambiental con énfasis en grupos de atención prioritaria.

7.12. Fortalecer la gobernanza ambiental del régimen especial del Archipiélago de Galápagos y consolidar la planificación integral para la Amazonía.

a. Fomentar la innovación y la sustentabilidad en el sector agropecuario [...] mediante el acceso a sistemas productivos sustentables, la bioseguridad, el uso de tecnologías apropiadas y la cohesión del tejido social, que dinamicen la economía social y solidaria.

o. Apoyar al sector pesquero artesanal incorporando medidas de control y administración para prevenir la sobreexplotación de los recursos naturales, y fomentar la economía familiar y comunitaria con prácticas sostenibles.

Los indicadores del objetivo 7 miden la reducción de la contaminación hidrocarburífera y el aumento en: la proporción de territorio continental y marino-costero bajo conservación y manejo ambiental; la superficie acumulada de áreas reforestadas; la biocapacidad (2,5 hectáreas per cápita frente a la actual de 2,30 y la media mundial de 2,2); y el porcentaje de hogares que clasifican desechos orgánicos, plásticos y papel. Estos indicadores no tienen una relación directa con la economía pero sí con la mejoría en la calidad de vida.

Ahora bien, si relacionamos los indicadores de este objetivo con las metas de los objetivos 10 y 11 y con las decisiones políticas en la línea de profundizar el modelo extractivista-exportador planteado con toda franqueza por el Gobierno de Correa después de las elecciones del 2013, podemos ver las contradicciones e incoherencias de la praxis de la política real frente al discurso y aún la documentación generada

por el Senplades. El objetivo 7 pierde todo valor frente a actuaciones del Gobierno que van desde la expedición temprana de la Ley de minería hasta la decisión de explotar el Yasuní, pasando por el apoyo a proyectos mineros en reservas ecológicas y ecosistemas sensibles.

Como cabría esperar, el objetivo 8 ("Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible") guarda una relación directa con la economía. Por este motivo es pertinente recoger lo argumentado en la introducción y diagnóstico de este objetivo. Para empezar, en este punto del PNBV se retoma el mandato constitucional:

La Constitución del Ecuador establece como deber primordial del Estado, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir; ordena que el sistema económico sea social y solidario, y define a la estabilidad económica como el máximo nivel de producción y empleo, en el marco de la sostenibilidad fiscal, externa, monetaria y biofísica. (248)

Abundando en pronunciamientos recogidos en capítulos anteriores, en torno a este objetivo del PNBV se citan insumos provenientes de los documentos de PAIS y Senplades en los que se vuelven a subrayar la implicaciones sociales y ecológicas de la economía:

El sistema económico social y solidario, "además de establecer una serie de principios y pautas de interacción social, busca alternativas de acumulación, redistribución y regulación, y nuevas formas de coordinación democrática de la sociedad" (Movimiento Alianza PAIS, 2012: 46). [...] En esta perspectiva, "el régimen económico no tiene primacía en sí mismo; por el contrario, se subordina y sirve a la vida de los seres humanos y de la naturaleza" (248)<sup>63</sup>.

El plan nos informa que el Ecuador ha servido de inspiración para la CEPAL:

---

63 Referencias citadas en fuente original: Alianza PAIS, *Programa de gobierno 2013-2017*, 46. Senplades, *Reforma democrática del Estado*, 329.



En julio de 2012 la CEPAL propuso políticas económicas para toda la región en el contexto del exitoso manejo macroeconómico heterodoxo del Ecuador, en el foro Macroeconómico del buen vivir: *Políticas industriales* para consolidar, crear o impulsar sectores productivos intensivos en conocimiento, con sostenibilidad ambiental y con fuerte demanda en el mercado mundial; *Políticas macroeconómicas* para el crecimiento, la generación de empleo y la distribución del ingreso, en un marco de estabilidad nominal y real; *Políticas sociales* que contribuyan a avanzar en la igualdad a través de la plena incorporación al empleo con derechos”. (250)

En el diagnóstico del objetivo 8, por otro lado, se resaltan algunos datos sobre la economía popular y solidaria. Según datos que el Plan toma del MIES:

Las economías populares y solidarias, [...] son el mayor empleador del país y cuentan con millones de socios. La economía popular y solidaria que empleó en 2009 el 64% de los ocupados a nivel nacional constituye un ejemplo palpable de que un sistema económico que privilegie al ser humano sobre el capital es posible. Por ello es fundamental insistir en la urgencia de cambiar las conductas individuales (los patrones consumistas), que son las que provocan y aceleran la insostenibilidad del consumo capitalista en el mediano plazo, aunque sean el fundamento de las utilidades del capital en el corto plazo. (248).

Asimismo, se afirma:

La importancia de la economía popular y solidaria radica en su distinta forma de reproducción económica y la alta representación dentro del sistema económico, puesto que genera alrededor del 25,7% del PIB. Además, existen ‘más de mil cooperativas de ahorro y crédito y, actualmente, el sector financiero popular y solidario llega a casi USD 1 500 millones de activos y a más de dos millones de socias y socios’ (Naranjo: 2011, 57)<sup>64</sup> (263).

Examinemos ahora los lineamientos estratégicos y ciertas estrategias planteadas en el PNBV para lograr el objetivo de impulsar el sistema económico social y solidario.

---

<sup>64</sup> Referencia citada en fuente original: Carlos Naranjo Mena, “La ley de economía popular y solidaria del Ecuador” en José María Pérez de Uralde (editor), *Reformas legislativas en el derecho social y solidario iberoamericano* (Bogotá: Fundación Divina Pastora, 2011), 55-74.

8.1. Inversión de recursos públicos para generar crecimiento económico sostenido y transformaciones estructurales.

f. Promover la diversidad de enfoques teóricos sobre la economía en el sistema educativo.

8.2. Consolidar el papel del Estado como dinamizador de la producción y regulador del mercado.

f. Asegurar la desvinculación directa e indirecta del sector financiero de otros sectores de la economía.

g. Regular y controlar los precios relativos de la economía: precios de sustentación para el productor, precios al consumidor, etcétera.

h. Regular y limitar los excedentes de la renta del capital, en particular las rentas extraordinarias que limiten el desarrollo de la economía productiva. (265)

8.6. Mantener la sostenibilidad biofísica de los flujos económicos.

8.7. Garantizar una adecuada gestión de la liquidez para el desarrollo y para administrar el esquema monetario vigente

8.8. Minimizar el riesgo sistémico de la economía.

8.9. Profundizar las relaciones del Estado con el sector popular y solidario.

c. Profundizar las finanzas rurales para endogenizar las ganancias del capital de los actores de la economía popular y generar liquidez para la colocación de crédito en el territorio.

d. Establecer condiciones preferentes a los actores de la economía popular en el acceso a financiamiento y facilidad de tasas de interés, para emprendimientos y/o la ampliación de su actividad productiva existente.

g. Crear un sistema de información de los actores de la economía popular, considerando la oferta productiva y exportable, así como la formación técnica y especializada.

j. Fomentar la asociatividad para el sistema económico popular y solidario organizado y con poder de negociación, en los diferentes encadenamientos productivos donde ejercen su actividad. (269)

8.10. Articular la relación entre el Estado y el sector privado y la economía social y solidaria.

- i. Aplicar incentivos sujetos a resultados al sector privado, hacia la inclusión productiva de los actores de la economía popular y solidaria y del sector rural. (268)

Los indicadores que miden la consolidación del sistema económico social y solidario de forma sostenible propuesto en el objetivo 8 son los siguientes: aumentar la contribución tributaria al 16,0%; no superar el 12,0% en el déficit de la cuenta corriente no petrolera; no superar el 25,0% de componente importado de la oferta agregada; incrementar al 15,2% la participación de la inversión pública con respecto al PIB; aumentar en 25,0% los ingresos de autogestión de los GAD.

A la luz de todo lo expuesto a propósito del objetivo 8, resulta evidente la pobreza que caracteriza a la batería de indicadores que tratan de medir la salud del sistema económico social y solidario y la ausencia total de mediciones que permitan realizar un seguimiento de tal sistema de forma sostenible. Como se verá más adelante, este objetivo se duplica hasta resultar redundante si comparamos sus indicadores con los del objetivo 10. En todo caso, hacia donde apunta el objetivo 8 es a pasar del sistema de la economía popular y solidaria del primer sector de la economía (actividades de producción a partir de recursos naturales) al sector secundario de la economía (actividades económicas con valor agregado); transformación estimulada por la inversión pública, la disminución de importaciones y la recaudación tributaria.

La formulación del objetivo 9 ("Garantizar el trabajo digno en todas sus formas") recoge lo que la Constitución establece sobre el trabajo:

El sistema económico capitalista concibe al trabajo como un medio

de producción que puede ser explotado, llevado a la precarización, y hasta considerarlo prescindible. El trabajo, definido como tal, está subordinado a la conveniencia de los dueños del capital, es funcional al proceso productivo y, por lo tanto, está alejado de la realidad familiar y del desarrollo de las personas. En contraste con esa concepción, y en función de los principios del buen vivir, el artículo 33 de la Constitución de la República establece que el trabajo es un derecho y un deber social. El trabajo, en sus diferentes formas, es fundamental para el desarrollo saludable de una economía, es fuente de realización personal y es una condición necesaria para la consecución de una vida plena. El reconocimiento del trabajo como un derecho, al más alto nivel de la legislación nacional, da cuenta de una histórica lucha sobre la cual se han sustentado organizaciones sociales y procesos de transformación política en el país y el mundo. (274)

En la perspectiva del socialismo del buen vivir, en el PNBV se añade:

Los principios y orientaciones para el socialismo del buen vivir reconocen que la supremacía del trabajo humano sobre el capital es incuestionable. De esta manera, se establece que el trabajo no puede ser concebido como un factor más de producción, sino como un elemento mismo del buen vivir y como base para el despliegue de los talentos de las personas. En prospectiva, el trabajo debe apuntar a la realización personal y a la felicidad, además de reconocerse como un mecanismo de integración social y de articulación entre la esfera social y la económica. (274)

Finalmente, se indica hacia dónde se orientan las políticas públicas en materia de trabajo:

Lo anterior exige que los esfuerzos de política pública, además de impulsar las actividades económicas que generen trabajo, garanticen remuneraciones justas, ambientes de trabajo saludables, estabilidad laboral y la total falta de discriminación [...]. Lo anterior también implica considerar la injerencia directa del Estado en los niveles de trabajo como empleador –especialmente como empleador de última instancia–, con el objeto de asegurar el acceso al trabajo a las poblaciones en condición de vulnerabilidad económica y de garantizar la total aplicación del concepto constitucional del trabajo como un derecho. (274)

El objetivo 9 se pretende cumplir mediante los siguientes

lineamientos estratégicos, de entre los cuales recogemos algunas estrategias:

9.1. Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente excluidos.

a. Implementar mecanismos de incentivos en actividades económicas, especialmente del sector popular y solidario, las Mipymes, la agricultura familiar campesina, así como las de trabajo autónomo.

c. Fortalecer las competencias de fomento productivo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el objeto de apoyar iniciativas económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos a nivel local, que aprovechen la especialización productiva y respeten la capacidad de acogida de cada territorio, así como sus potencialidades, conocimientos y experiencias.

e. Impulsar el teletrabajo como mecanismo de inserción económica productiva, tanto a nivel interno como externo del país, de optimización de recursos de información y telecomunicación, de arraigo y de contribución a la sostenibilidad ambiental.

9.4. Establecer y garantizar la sostenibilidad de las actividades de autoconsumo y autosustento, así como de las actividades de cuidado humano con enfoque de derechos y de género.

b. Implementar mecanismos de visualización, cuantificación y retribución social del aporte del trabajo de cuidado humano, de autoconsumo y autosustento, al sistema económico del país

Los indicadores meta de las ocho líneas estratégicas del objetivo 9 son: alcanzar el 55,0% de la PEA con ocupación plena; disminuir el subempleo de la PEA al 40,0%; reducir el desempleo juvenil en 15,0%; reducir la informalidad laboral al 42,0%; erradicar el trabajo infantil de 5 a 14 años; alcanzar el 21,0% de trabajadores capacitados; aumentar la PEA afiliada a la seguridad social contributiva al 60,0%, y a nivel rural al 50,0%; aumentar en 10 puntos el porcentaje de hogares que cubren la canasta básica. Se debe resaltar que estos indicadores son escasos y no miden otras dimensiones de la realidad del trabajo.

Entremos ahora en uno de los dos nuevos objetivos que permiten visibilizar mejor los acentos del nuevo modelo económico planteado el Gobierno de la Revolución Ciudadana a partir de las elecciones del 2013. En la presentación y justificación del objetivo 10 (“Impulsar la transformación de la matriz productiva”), en el PNBV se insiste en los argumentos presentados en capítulos anteriores.

Una producción basada en la economía del conocimiento, para la promoción de la transformación de las estructuras de producción, es una aspiración histórica [...]. La incorporación de conocimiento, la acción organizada de un sistema económico y la transformación en las estructuras productivas que promuevan la sustitución de importaciones y la diversificación productiva, permitirán revertir los procesos concentradores y excluyentes del régimen de acumulación actual. (292)

Abundando en temas ya expuestos, recogemos otro pasaje significativo:

Los desafíos actuales deben orientar la conformación de nuevas industrias y la promoción de nuevos sectores con alta productividad, competitivos, sostenibles, sustentables y diversos, con visión territorial y de inclusión económica en los encadenamientos que generen. Se debe impulsar la gestión de recursos financieros y no financieros, profundizar la inversión pública como generadora de condiciones para la competitividad sistémica, impulsar la contratación pública y promover la inversión privada. Esto promoverá la sustitución de importaciones, desagregación y transferencia tecnológica, conocimiento endógeno, y priorizará la producción nacional diversificada, con visión de largo plazo en el contexto internacional. (293)

Insistiendo en la necesidad de conocimiento y capacitación tecnológica, en el PNBV se afirma:

La economía ecuatoriana está basada en la extracción de sus recursos naturales y es vulnerable a fluctuaciones en términos de precios por la predominancia de flujos financieros especulativos sobre los reales, lo que trae como consecuencia efectos reprimarizadores en la economía [...]. Para transitar hacia una transformación del modelo productivo y económico vigente, el fortalecimiento de nuestro talento humano ha sido y es el principio y fin de nuestras políticas de transformación y

modernización de la matriz productiva del país. (294)

La transformación de la matriz productiva pretende ser alcanzada mediante los siguientes lineamientos estratégicos, algunas de cuyas estrategias seleccionamos por su relevancia:

10.1. Diversificar y generar mayor valor agregado en la producción nacional.

a. Impulsar y fortalecer las industrias estratégicas claves y sus encadenamientos productivos, con énfasis en aquellas que resultan de la reestructuración de la matriz energética, de la gestión soberana de los sectores estratégicos y de las que dinamizan otros sectores de la economía en sus procesos productivos.

10.4. Impulsar la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable, fomentar la inclusión y redistribuir los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, acuícola y pesquero.

a. Fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar campesina, bajo formas de economía solidaria, para incluirlas como agentes económicos de la transformación en matriz productiva, promoviendo la diversificación y agregación de valor y la sustitución de importaciones, en el marco de la soberanía alimentaria.

c. Impulsar la experimentación local, el desarrollo y acceso al conocimiento, el intercambio de técnicas y tecnologías, la capacidad de innovación social, la sistematización de experiencias e interaprendizaje, para mejorar los procesos productivos, especialmente de la agricultura familiar campesina, de la Economía Popular y Solidaria y las Mipymes en el sector rural.

10.5. Fortalecer la economía popular y solidaria -EPS-, y las micro, pequeñas y medianas empresas -Mipymes- en la estructura productiva.

10.7. Impulsar la inversión pública y la compra pública como elementos estratégicos del Estado en la transformación de la matriz productiva.

g. Involucrar a los actores públicos, privados, universidades, actores de la economía popular, comunidades rurales y pesqueras.

10.9. Impulsar las condiciones de competitividad y productividad sistémica necesarias para viabilizar la transformación de la matriz productiva y la consolidación de estructuras más equitativas de

generación y distribución de la riqueza, mediante el establecimiento de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico -ZEDE- y los eco parques industriales, en función de los sectores prioritarios para la transformación de la matriz productiva.

Los indicadores meta de las 9 líneas estratégicas del objetivo 10 se limitan a medir los siguientes aspectos: incrementar la participación de exportaciones de productos con intensidad tecnológica alta, media, baja y basado en recursos naturales al 50,0%; reducir las importaciones no petroleras de bienes primarios y basados en recursos naturales en un 40,5%; aumentar la participación de la industria manufacturera al 14,5%; alcanzar el 20,0% de participación de la mano de obra calificada; disminuir la concentración de la superficie regada a 60 veces; reducir la intermediación de productos de pequeños y medianos productores en 33,0%; revertir la tendencia en la participación de las importaciones en el consumo de alimentos agrícolas y cárnicos y alcanzar el 5,0%; aumentar a 64,0% los ingresos por turismo sobre las exportaciones de servicios totales; reducir a 12 días el tiempo necesario para iniciar un negocio.

Como se puede apreciar, todos estos indicadores se orientan a medir la evolución que debería producirse desde la dependencia en el sector primario de la economía (actividades económicas relacionadas con los recursos naturales y productos primarios no elaborados) hacia el fortalecimiento del sector secundario de la economía (actividades que implican transformación de alimentos y materias primas a través de los más variados procesos productivos), con miras a la sustitución de importaciones para el consumo interno y la mejora de la balanza comercial. Sin embargo, en el horizonte del PNBV 2013-2017 no parece viable a corto y aún a mediano plazo que la generación endógena de ciencia y tecnología (sector cuaternario de la economía) logre aportar algo al cambio de la matriz productiva: seguiremos dependiendo de la importación de conocimiento y tecnología foránea. El gran



desarrollo tecnocientífico en países como Japón ha requerido casi un siglo y en países como los llamados “tigres de malasia”, a los que los planificadores ecuatorianos parecen tener como modélicos, por lo menos varias décadas. En el propio Ecuador, el intento de implementar un proyecto de sustitución de importaciones ya se ensayó con más fuerza durante la dictadura militar de la década de 1970 con magros resultados. A la larga se termina cayendo en la creación de industrias de ensamblaje y montaje o en la creación de zonas francas que no logran instaurar una verdadera industria nacional.

En la presentación y justificación del objetivo 11 (“Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica”) se reiteran los elementos teóricos y los argumentos ya esgrimidos en capítulos anteriores del PNBV. Al definir los recursos estratégicos, se parte de lo dispuesto por la Constitución en el Art. 313: “La Constitución de Montecristi define a los sectores estratégicos como aquellos que, por su trascendencia y magnitud, tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental en el país, y que están orientados al pleno desarrollo de los derechos de los ciudadanos y al interés general” (314).

A continuación citamos dos pasajes especialmente relevantes. En el primero se destaca la oportunidad de convertir la explotación y gestión de los recursos estratégicos en la punta de lanza de la transformación del país:

El Ecuador tiene la oportunidad histórica para ejercer soberanamente la gestión económica, industrial y científica, de sus sectores estratégicos. Esto permitirá generar riqueza y elevar en forma general el nivel de vida de nuestra población. Para el Gobierno de la Revolución Ciudadana, convertir la gestión de los sectores estratégicos en la punta de lanza de la transformación tecnológica e industrial del país, constituye un elemento central de ruptura con el pasado. (314)

En el segundo pasaje sobre el que llamamos la atención aquí se

insiste en el paso de la economía de recursos finitos a una economía de recursos infinitos:

Queremos avanzar hacia una economía diferente, en la que la ciencia, la tecnología, la innovación y el conocimiento, nos permitan transitar de una economía de los recursos finitos –es decir, de la producción y exportación de recursos naturales– hacia la apropiación científica, económica e industrial de esos recursos, para alcanzar la economía de recursos infinitos, basados en el fortalecimiento de las capacidades y los conocimientos de la fuente más valiosa que tenemos: la población de nuestro país. (321)

Para el cumplimiento del objetivo 11 se proponen las siguientes líneas y estrategias que relievamos:

11.1. Reestructurar la matriz energética bajo criterios de transformación de la matriz productiva, inclusión, calidad, soberanía energética y sustentabilidad, con incremento de la participación de energía renovable.

o. Contabilizar el agotamiento de los recursos energéticos no renovables e internalizar costos económicos y ambientales de su extracción, producción y consumo.

11.2. Industrializar la actividad minera como eje de la transformación de la matriz productiva, en el marco de la gestión estratégica, sostenible, eficiente, soberana, socialmente justa y ambientalmente sustentable.

d. Aprovechar los recursos minerales no metálicos de manera técnica, económicamente viable y ambientalmente sustentable, para fomentar encadenamientos productivos, la diversificación de la industria y la inclusión de nuevos actores.

Luego se añaden dos líneas más sobre el aprovechamiento del espectro radioeléctrico (11.3) y el recurso hídrico (11.4). Sin embargo, en lo medular, este objetivo apunta al desarrollo de la minería como eje y punta de lanza de toda la transformación de la matriz productiva y del modelo de desarrollo propuestos por el PNBV. En el PNBV se hace mucho ruido con un despliegue literario muy abundante para acabar en las pocas nueces de una opción extractivista.

Los indicadores meta de las 8 líneas estratégicas contempladas en el objetivo 11 se centran en mejorar la matriz energética de componente renovable (3 indicadores), inventariar totalmente los recursos minerales (1 indicador), y lograr un mayor acceso a las tecnologías digitales y de comunicación (4 indicadores). Estos indicadores son: alcanzar el 60,0% de potencia instalada renovable (energía); alcanzar el 76,0% de suficiencia de energía secundaria; aumentar la capacidad instalada para generación eléctrica a 8 741 MW; identificar la disponibilidad de ocurrencias de recursos minerales en el 100,0% del territorio; alcanzar un índice de digitalización de 41,7; alcanzar un índice de gobierno electrónico de 0,55; disminuir el analfabetismo digital al 17,9 %; aumentar el porcentaje de personas que usan TIC al 50,0%.

En su parte más sustantiva, estos indicadores pretenden medir el aprovechamiento de los recursos estratégicos para la transformación industrial y tecnológica. Se centran en los logros en la generación de energía hidroeléctrica y en el inventario total de los recursos minerales del Ecuador. Los indicadores sobre el uso de las tecnologías digitales, en este marco, resultan tangenciales. Si contrastamos el discurso con los indicadores cabe formular la siguiente duda. Al plantearse el cambio de la matriz productiva (objetivo 10) con base en el aprovechamiento de los recursos estratégicos (objetivo 11), no está claro si tales recursos estarán disponibles para sostener este cambio. Esta incógnita sobre la posibilidad de conseguir recursos a partir de la explotación del Yasuní, la ampliación de la frontera petrolera y la explotación minera se vuelve aún más problemática por la resistencia y conflictividad social que generan tales actividades económicas. Los avances en esa dirección pueden desencadenar un escenario muy complicado, que terminará afectando otros componentes del buen vivir, entre ellos la calidad de la democracia y la participación ciudadana, que por otro lado, se pretenden apuntalar en otros objetivos del PNBV.

En lo que toca a la relación entre la economía y los lineamientos estratégicos del objetivo 12 ("Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana"), estos se orientan a constituir un bloque económico regional que tenga mayor peso en la economía mundial y permita al Ecuador insertarse desde posiciones de mayor autonomía y competitividad.

#### 12.1 Profundizar procesos solidarios y complementarios de integración con América Latina y el Caribe

a. Impulsar el fortalecimiento institucional de los organismos de integración latinoamericana –en particular, ALBA, Celac y Unasur– como espacios de convergencia política, económica, social, cultural y del conocimiento.

#### 12.2 Impulsar la construcción de un nuevo multilateralismo democrático, sobre la base de relaciones solidarias, soberanas y pacíficas entre los Estados

o. Fomentar acuerdos bilaterales de cooperación económica, técnica y productiva con las nuevas economías emergentes, en función de los requerimientos de transformación de la matriz productiva del país, sin desmedro de la estrategia de inserción relativa a la región.

#### 12.3. Profundizar una política comercial estratégica y soberana, articulada al desarrollo económico y social del país.

d. Impulsar la participación de pequeños productos tanto de las MIPYMES, así como del sector de la Economía Popular y Solidaria en las exportaciones a través de asociatividad o identificando segmentos de mercado mundial para sus productos.

g. Fomentar la apertura de nuevos mercados de destino, identificar socios estratégicos, productos y nichos de mercado, aprovechar la estructura arancelaria y económica de los diferentes países.

#### 12.7. Consolidar una gestión soberana de la cooperación internacional,

en consonancia con la transformación de la matriz productiva y el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur.

- e. Fomentar acuerdos bilaterales de cooperación económica, técnica y productiva con las nuevas economías emergentes, en función de los requerimientos de la transformación de la matriz productiva del país, y sin desmedro de la estrategia de inserción relativa a la región.

Los indicadores meta de las 6 líneas estratégicas del objetivo 12 se enfocan en la diversificación de los productos de exportación y de los mercados, en mejorar la participación de productos no petroleros (cuatro indicadores), y en reducir la pobreza por índice de necesidades insatisfechas en las fronteras norte y sur del Ecuador (dos indicadores). Tales indicadores son los siguientes: reducir la concentración de las exportaciones por destino en 37,0%; reducir la concentración de las exportaciones por producto en 15,0%; aumentar en 7 puntos porcentuales la participación de productos no tradicionales en las exportaciones no petroleras; incrementar a 1,12 la razón de exportaciones industriales no petroleras sobre primarias no petroleras; reducir la pobreza por NBI en el sector rural de la frontera norte en 8 puntos porcentuales; reducir la pobreza por NBI en el sector rural de la frontera sur en 5 puntos porcentuales.

Como se puede apreciar, los cuatro primeros indicadores podrían perfectamente caer –y de alguna manera repiten lo planteado– en el objetivo 11, y los dos últimos son pertinentes totalmente dentro del objetivo 2. Más allá de tales redundancias, llama la atención la falta de otros indicadores que permitan dar cuenta de los avances en los procesos de integración.

---

---

## **19. Trabajo**

De acuerdo con el PNBV el trabajo forma parte de las dimensiones sustanciales del socialismo del buen vivir:

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 práctica diaria. (24)

[...]

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. (24)

En esta línea argumental, más adelante se lee:

El buen 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. (24)

Para abordar el tema del trabajo, en el PNBV se parte de dos definiciones fundamentales de la Constitución. La primera enmarca el trabajo dentro del modelo económico social y solidario. La mejor formulación de esta definición la encontramos en la descripción del tercero de los tres ejes estructurantes del PNBV:

El tercer eje estructurante del Plan Nacional para el Buen Vivir es la transformación del sistema económico para que efectivamente se convierta en un sistema social y solidario, en el que converjan la economía de mercado, la economía pública y la economía popular y solidaria. El nuevo sistema económico tiene como centro y fin al ser humano, privilegia el mundo del trabajo por sobre el capital y persigue el cambio de la matriz productiva. (83)

La segunda definición apunta a la dignidad del trabajo humano –cuyo fundamento se encuentra en el Art. 33 de la Constitución– entendido como fuente de realización personal, despliegue de los talentos personales y fundamento de la prosperidad económica de la sociedad. En este sentido, en el objetivo 8 del PNBV se propone garantizar el trabajo digno en todas sus formas. Por otro lado, en el Plan se introduce un nuevo adjetivo para calificar al trabajo digno: en varias ocasiones se utiliza la expresión “trabajo emancipador y en condiciones dignas y estables” o “trabajo de calidad”. A través de este tipo de expresiones en definitiva se está destacando que el trabajo debe ser fuente de realización personal y contribución al bienestar colectivo de la economía. Todo ello requiere lograr, por supuesto, el pleno empleo y los salarios dignos del trabajador.

A través de los principios y orientaciones del PNBV se apunta al ideal de una sociedad justa, en donde el trabajo sea liberador y se promueva la abolición de la división sexual del trabajo. Todo esto como fruto de transformaciones sociales que permitan repartir de mejor manera la carga del trabajo y permitan el surgimiento de otras facultades humanas y otras dimensiones que se expresen en el ocio creador:

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 [...]. 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 [...] 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. (25)

En continuidad con el proceso constituyente a partir del que se ilegalizó la tercerización, se frenó el abuso de la flexibilización laboral, se apoyó la política de aseguramiento universal, las alzas permanentes del ingreso básico de los trabajadores y la lucha contra la desigualdad de género en las relaciones laborales, en el PNBV se propone mejorar los marcos normativos y las políticas de manera que estas aspiraciones se logren plenamente. Al abordar el tema del cierre de brechas, en el PNBV se propone:

Desde la dimensión del trabajo, los ejes fundamentales serán la ampliación del trabajo digno, la reducción del subempleo estructural y la progresiva ampliación de la capacidad adquisitiva de los ingresos laborales, en el marco del fortalecimiento del sistema económico social y solidario y de la diversificación productiva con inversión en conocimiento y tecnología. (65)

En el PNBV se concede una gran importancia a la formación y capacitación de los trabajadores, enfatizándose la centralidad de tal proceso para el conjunto de la economía:

Para la innovación en producción y comercialización, se deberá profundizar la planificación de la formación de trabajadores capaces de elaborar y comercializar los nuevos productos y de brindar los nuevos servicios que surjan del desarrollo tecnológico y productivo [...]. Dentro del sector ecoturístico, la mayor parte de las organizaciones productivas deberán ser comunitarias, asociativas o cooperativas, o asegurar mediante otras estructuras de organización una distribución equitativa de la riqueza generada y un trabajo digno y emancipador para todos sus integrantes [...]. El énfasis en la producción de alimentos y otros productos agroecológicos, y en la disminución de riesgos laborales relacionados con el uso de químicos nocivos dentro y fuera del sector agrícola, permitirán alcanzar la soberanía alimentaria y generar fuentes de trabajo de calidad. (68)



## ***El trabajo en los objetivos del PNBV***

Revisemos ahora cómo se pretenden alcanzar estos lineamientos teóricos en los objetivos del PNBV y en sus líneas estratégicas y metas. Aunque solo el objetivo 9 se centra específicamente en el trabajo, es posible encontrar políticas relacionadas con el trabajo en casi todos los objetivos del PNBV. Esto ocurre especialmente en los objetivos cuyos contenidos recogemos a continuación para, posteriormente, volver sobre el objetivo 9.

En el objetivo 1 ("Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular") se proponen líneas relacionadas con el apoyo a la organización de la sociedad en general y una meta referida a los trabajadores en particular:

1.12. Fomentar la autoorganización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa que valore el bien común.

d. Fomentar los procesos de organización de las trabajadoras y los trabajadores y la sindicalización por ramas de actividad.

Cabe indicar que esta estrategia guarda coherencia con la visión que tiene el gobierno sobre el sindicalismo. A decir de las organizaciones de trabajadores, la legislación que orienta la organización laboral por ramas de actividad tiene el propósito de romper la unidad sindical y facilitar el control de los trabajadores desde el ámbito gubernamental<sup>65</sup>.

En el objetivo 2 ("Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad") encontramos varias líneas estratégicas que tocan el tema del trabajo:

2.1 Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la

---

<sup>65</sup> "Trabajadores de Ecuador: divididos por nuevo gremio", *El Universo* [Guayaquil] 16 de noviembre de 2014. <<http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/16/nota/4225756/trabajadores-divididos-nuevo-gremio>>

promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza.

h. Desarrollar e implementar procesos de capacitación, aprendizaje vocacional, formación profesional y de talento y demás instrumentos que promuevan habilidades productivas y capacidades para el trabajo, acordes a la ampliación, a la diversificación productiva de cada territorio y al modelo territorial nacional deseado, reconociendo la diversidad y complementariedad territorial, con pertinencia cultural y enfoques de género e intergeneracional.

2.3 Asegurar la (re)distribución solidaria y equitativa de la riqueza.

h. Aplicar y fortalecer mecanismos de control para asegurar el pago oportuno y justo de salarios y utilidades, así como el pago a precio justo por bienes y servicios generados por el trabajo sin relación de dependencia.

2.5. Fomentar la inclusión y cohesión social, la convivencia pacífica y la cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia

e. Ampliar y fortalecer mecanismos y procedimientos para vigilar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en el ámbito del trabajo tanto público como privado; asimismo fomentar la inclusión laboral de personas con discapacidad y de los pueblos y nacionalidades.

2.6. Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos.

a. Desarrollar y fortalecer los programas de protección especial desconcentrados y descentralizados, que implican amparo y protección a personas en abandono, en particular niños, niñas, adolescentes y adultos mayores y que incluyen la erradicación de la mendicidad y el trabajo infantil.

g. Generar acciones orientadas a fomentar la responsabilidad solidaria del Estado, la familia, la sociedad y las empresas privadas, para erradicar la violencia, la mendicidad y el trabajo de niños, niñas y adolescentes, con enfoque de género, interculturalidad y discapacidad.

i. Impulsar programas de fomento de inclusión económica y trabajo remunerado para la población adulta mayor como parte del Sistema Nacional de Promoción Social.

2.10. Garantizar la protección y la seguridad social a lo largo del ciclo de vida, de forma independiente de la situación laboral de la persona

d. Optimizar e implementar mecanismos de garantía, seguimiento y control de la afiliación y sanción a la no afiliación a la seguridad social de trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia.

e. Generar e implementar mecanismos e incentivos que faciliten y promuevan la afiliación a la seguridad social de voluntarios y personas en las distintas formas de trabajo (voluntariado, autónomo, campesino, pescadores artesanales, autoempleo, de cuidados y doméstico no remunerado), especialmente la de los actores de la economía popular y solidaria y las personas en situación de movilidad humana.

En el objetivo 3 ("Mejorar la calidad de vida de la población") encontramos dos líneas vinculadas con el trabajo:

3.7. Fomentar el tiempo dedicado al ocio activo y el uso del tiempo libre en actividades físicas, deportivas y otras que contribuyan a mejorar las condiciones físicas, intelectuales y sociales de la población.

c. Promover mecanismos de activación física y gimnasia laboral en los espacios laborales, que permitan mejorar las condiciones físicas, intelectuales y sociales de las y los trabajadores.

f. Diseñar e implementar mecanismos de promoción de la práctica de algún tipo de deporte o actividad lúdica en la población, de acuerdo a su condición física, edad, identificación étnica, género y preferencias en los establecimientos educativos, instituciones públicas y privadas, sitios de trabajo y organizaciones de la sociedad civil.

3.8. Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente.

i. Fortalecer o potenciar el adecuado uso de los recursos endógenos para un desarrollo productivo local que permita a la población el acceso a fuentes de trabajo digno.

En el objetivo 4 ("Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía") cabe resaltar la siguiente línea estratégica:

4.9. Impulsar la formación en áreas de conocimiento no tradicionales

que aportan a la construcción del buen vivir.

- j. Potenciar campañas educativas para la promoción y el respeto de prácticas de consumo responsable acordes con la garantía de los derechos de la naturaleza y los trabajadores y de los derechos culturales.

Este lineamiento resulta muy importante pues vincula el buen vivir con la creación de una cultura que transforme los valores fundamentales de la cultura de producción y consumo y que propenda a una mayor justicia y respeto de los derechos de los trabajadores y de la naturaleza.

En el objetivo 5 (“Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”) encontramos también algunas líneas vinculadas con el tema del trabajo. Estas, sobre todo, apuntan a la vinculación entre el trabajo emancipador y la generación de tiempo libre y aprovechamiento del espacio público:

5.1. Promover la democratización del disfrute del tiempo y del espacio público para la construcción de relaciones sociales solidarias.

- h. Fomentar y fortalecer redes y espacios para el encuentro y el trabajo colectivo ciudadano, orientados hacia la innovación social, la producción y el mejoramiento de la calidad del hábitat.

- n. Desarrollar normativas y protocolos laborales que profundicen el derecho de los trabajadores al ocio liberador y su control sobre el manejo de su tiempo laboral.

- o. Impulsar en los espacios laborales, la creatividad y el desarrollo emocional, intelectual y físico de los trabajadores y las trabajadoras.

5.4. Promover las industrias y los emprendimientos culturales y creativos, así como su aporte a la transformación de la matriz productiva.

- n. Fomentar economías de escala mediante la articulación de redes, puntos de encuentro y trabajo asociativo entre los diversos actores de la cadena productiva y los organismos públicos y privados

vinculados al sector de emprendimientos e industrias culturales y creativas.<sup>66</sup>

Por otra parte, en el objetivo 8 ("Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible"), como cabría esperar, encontramos varias líneas y estrategias pertinentes al trabajo. Especialmente en cuanto a la generación de trabajo digno, estable y de calidad:

8.2. Consolidar el papel del Estado como dinamizador de la producción y regulador del mercado.

a. Establecer requisitos de desempeño a los incentivos, como la contratación plurianual que promueva la inversión privada orientada a la sustitución de importaciones, los encadenamientos productivos locales, la generación de trabajo nacional, la desagregación y transferencia tecnológica y la reinversión de utilidades.

b. Optimizar el gasto tributario y aplicar incentivos tributarios para la producción, el empleo, la reinversión de capital y la sostenibilidad biofísica, en función del cumplimiento de criterios de desempeño y la incorporación de trabajo local y el componente nacional en el proceso productivo, manteniendo criterios de progresividad.

8.2. Consolidar el papel del Estado como dinamizador de la producción y regulador del mercado.

c. Aplicar y fortalecer mecanismos de control para asegurar el pago oportuno y justo de salarios y utilidades, así como el pago a precio justo por bienes y servicios generados por el trabajo sin relación de dependencia.

8.6. Mantener la sostenibilidad biofísica de los flujos económicos.

g. Regular la demanda para reorientar el patrón de consumo hacia bienes y servicios que generen menos desechos, corresponsables con la garantía de los derechos de la naturaleza, de los trabajadores y los derechos culturales.

8.10. Articular la relación entre el Estado y el sector privado.

---

66 Esta última estrategia tendría mejor cabida en el objetivo 10.

f. Promover la inversión extranjera directa como complementaria a la inversión nacional, orientada a cumplir con los objetivos de desarrollo y bajo criterios de responsabilidad con el Estado, con los trabajadores, con la sociedad y con el ambiente.

j. Contratar trabajadores locales en los diferentes niveles de encadenamiento productivo territoriales bajo condiciones dignas.

Por último, en el objetivo 10 ("Impulsar la transformación de la matriz productiva") encontramos dos líneas vinculadas con el tema del trabajo que propenden a la generación de trabajo en los sectores primario, secundario y terciario:

10.2. Promover la intensidad tecnológica en la producción primaria, de bienes intermedios y finales.

d. Implementar mecanismos de reactivación y utilización óptima de la capacidad instalada del Estado en actividades de producción y de generación de trabajo.

10.6. Potenciar procesos comerciales diversificados y sostenibles en el marco de la transformación productiva.

e. Asegurar procesos de negociación de acuerdos comerciales y de protección a inversiones que fomenten la transformación productiva mediante la acumulación de capital dentro del territorio nacional y fortalecimiento del trabajo de ecuatorianos y ecuatorianas en los sectores primario, industrial y manufacturero, y de servicios.

Tras remarcar todos estos elementos en los objetivos indicados, podemos centrarnos en el objetivo 9 ("Garantizar el trabajo digno en todas sus formas"). En la introducción y presentación de este objetivo se vuelve sobre los conceptos ya recogidos en los capítulos introductorios del PNBV. Sin embargo, cabe recoger aquí algunos de los pasajes más significativos que refuerzan el tratamiento teórico del trabajo en el PNBV. Tras reiterar el concepto constitucional (Art. 33) del trabajo como fuente de realización personal y base de la economía, en esta parte del PNBV se invoca el modelo de economía social y

solidaria para subrayar la centralidad del ser humano y la primacía del trabajo humano sobre el capital y el mercado. En este marco, se vuelve a aludir al Régimen de Desarrollo (Art. 276) que tiene en su base la generación de trabajo digno y estable. Finalmente, en esta presentación se reitera el compromiso del Estado, como empleador de última instancia, en el desarrollo de políticas de inclusión y acceso al trabajo para las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y en la garantía de la aplicación del concepto del trabajo como derecho:

Las acciones del Estado deben garantizar la generación de trabajo digno en el sector privado, incluyendo aquellas formas de producción y de trabajo que históricamente han sido invisibilizadas y desvalorizadas en función de intereses y relaciones de poder [...] y profundizar el reconocimiento y el apoyo a estas distintas formas de trabajo, sobre todo a las que corresponden al autosustento y al cuidado humano, a la reproducción y a la supervivencia familiar y vecinal. (274)

Tras estas reiteraciones, en el objetivo 9 se establecen los siguientes cinco lineamientos con sus respectivas estrategias, entre las que resaltamos algunas:

9.1 Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente excluidos.

a. Implementar mecanismos de incentivos en actividades económicas, especialmente del sector popular y solidario, las Mipymes, la agricultura familiar campesina, así como las de trabajo autónomo que se orienten a la generación y conservación de trabajos dignos y garanticen la igualdad de oportunidades de empleo para toda la población.

c. Fortalecer las competencias de fomento productivo en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el objeto de apoyar iniciativas económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos a nivel local.

d. Hacer del Estado empleador de última instancias para la generación y conservación del trabajo digno.

f. Fortalecer el Servicio Público de Empleo con el objeto de impulsar

la inserción laboral de los ciudadanos y las ciudadanas y articular la oferta y demanda de trabajo.

g. Fortalecer los programas enfocados en la incorporación de mujeres y de grupos de atención prioritaria al mercado de trabajo.

e. Impulsar el teletrabajo como mecanismo de inserción económica productiva, tanto a nivel interno como externo del país, de optimización de recursos de información y telecomunicación, de arraigo y de contribución a la sostenibilidad ambiental.

## 9.2. Promover el trabajo juvenil en condiciones dignas y emancipadoras que potencie sus capacidades y conocimientos

a. Fortalecer los programas enfocados en la incorporación de jóvenes al mercado laboral ya sea a través de un primer empleo o de forma remunerada, a través de pasantías, las mismas que requieren de validación como experiencia profesional.

b. Apoyar el desarrollo de los emprendimientos juveniles en ámbitos de financiamiento, capacitación, transferencia tecnológica y gestión empresarial.

c. Implementar incubadoras de proyectos, vinculadas a las prioridades del país, que fomenten una cultura de emprendimiento.

d. Profundizar el conocimiento emancipador, como fuente de innovación y desarrollo de formas de producción alternativas que generen trabajos con valor agregado.

## 9.3. Profundizar el acceso a condiciones dignas para el trabajo, la reducción progresiva de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales.

a. Fortalecer la normativa y los mecanismos de control para garantizar condiciones dignas en el trabajo, y estabilidad laboral sin ningún tipo de discriminación.

b. Asegurar el pago de remuneraciones justas y dignas sin discriminación alguna que permitan garantizar la cobertura de las necesidades básicas del trabajador y su familia, y que busquen cerrar las brechas salariales existentes entre la población..

c. Profundizar el acceso a prestaciones de seguridad social eficientes, transparentes, oportunas y de calidad para todas las



personas trabajadoras y sus familias, independiente de las formas de trabajo que desempeñen, con énfasis en la población campesina y los grupos vulnerables.

e. Establecer mecanismos que aseguren entornos laborales accesibles y que ofrezcan condiciones saludables y seguras, que prevengan y minimicen los riesgos del trabajo.

g. Promover medidas que impulsen la existencia y el funcionamiento de organizaciones de trabajadoras y trabajadores, que permitan garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones laborales.

h. Impulsar mecanismos de diálogo y mediación laboral, para garantizar la resolución justa de conflictos.

i. Profundizar y promover las políticas de erradicación de todo tipo de explotación laboral, particularmente el trabajo infantil, el doméstico y de cuidado humano

j. Implementar mecanismo efectivos de control del trabajo adolescente, para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes.

k. Promover políticas y programas que distribuyan de forma más justa la carga de trabajo y que persigan crear más tiempo disponible, para las personas, para las actividades familiares, comunitarias y de recreación.

9.4. Establecer y garantizar la sostenibilidad de las actividades de autoconsumo y autosustento, así como de las actividades de cuidado humano con enfoque de derechos y de género.

a. Actualizar la normativa [Código de Trabajo], conforme a las características actuales del mercado de trabajo.

b. Implementar mecanismos de visualización, cuantificación y retribución social del aporte del trabajo de cuidado humano, de autoconsumo y autosustento, al sistema económico del país.

c. Establecer mecanismos que permitan democratizar el trabajo de cuidado humano y trabajo doméstico con un enfoque de igualdad y profundizar el apoyo y la protección social.

d. Fortalecer las actividades de autosustento y autoconsumo a

través de mecanismos específicos para la seguridad de tenencia de recursos, valoración de los saberes y acceso a activos productivos.

e. Fomentar y apoyar la creación de redes de cooperación y reproducción de actividades de autosustento, autoconsumo y de cuidado humano a nivel territorial.

9.5. Fortalecer los esquemas de formación ocupacional y capacitación articulados a las necesidades del sistema de trabajo y al aumento de la productividad laboral.

a. Fomentar la capacitación de trabajadores y trabajadoras.

b. Fomentar la colaboración tripartita (Estado, sector privado y trabajadores) en la planificación de la capacitación y la formación ocupacional que incremente la empleabilidad y la productividad laboral.

c. Fortalecer la normativa para el desarrollo de la formación ocupacional y capacitación para el trabajo, superando formas estereotipadas o sexistas de ocupación laboral.

d. Definir y estructurar los programas de formación ocupacional y capacitación para el trabajo, en función de la demanda actual y futura del sistema de trabajo.

e. Generar, sistematizar, consolidar y difundir información relevante y oportuna, para la formulación de programas de capacitación y formación para el trabajo.

g. Establecer programas específicos de capacitación para fortalecer la inclusión de grupos históricamente excluidos del mercado laboral y en condiciones de trabajo digno.

i. Incluir en los programas de capacitación para el trabajo, instrumentos que permitan la recuperación, fortalecimiento y transferencia de conocimientos, tecnologías, buenas prácticas y saberes ancestrales, en la producción de bienes y servicios.

Tras este recorrido, se puede afirmar que existe una coherencia entre este objetivo que pretende asegurar el trabajo digno para los ecuatorianos y sus líneas y estrategias. Mirado en su conjunto, el

tratamiento del trabajo en el PNBV se basa en la centralidad de la actoría económica del Estado como gran motor generador de empleo que, a su vez, responde a un modelo que solo es viable mientras el Estado cuente con grandes recursos. Tras la caída del precio del petróleo, los logros alcanzados en indicadores de empleo y de capacidad adquisitiva de los salarios parecen estar en grave riesgo de sufrir un retroceso. Ante las circunstancias de desaceleración de la economía, incluso los avances logrados en la legislación favorable a los trabajadores están siendo revisados en su perjuicio.

---

---

## **20. Relaciones internacionales**

En este acápite analizamos el objetivo 12 ("Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana"). A través de este objetivo, en el PNBV se pretende desarrollar los mandatos constitucionales en favor de la justicia internacional y de la integración. Este objetivo tiene dos pilares fundamentales que tienen, respectivamente, un alcance global y uno regional: la inserción estratégica del Ecuador en el mundo y la integración latinoamericana y caribeña. Ambos puntales tienen primordialmente una dimensión política y una dimensión económica.

Para fundamentar este objetivo, en el PNBV se parte de una síntesis del Art. 416 de la Constitución:

La Constitución ecuatoriana plantea los principios básicos de las relaciones internacionales del país, los mismos que giran alrededor de la persecución de sus intereses de forma prioritaria, reconociendo los

derechos de los pueblos y una sociedad mundial organizada en lógicas de igualdad jurídica, autodeterminación, búsqueda de la paz y rechazo a la injerencia externa, así como al uso de la fuerza como instrumento de política exterior. Los principios ecuatorianos suponen una actitud crítica frente a la forma como está organizado el orden mundial y a la distribución y ejercicio del poder en el mismo. El Ecuador busca la transformación del escenario internacional, sobre todo de cualquier situación que suponga dominación y explotación de unas sociedades sobre otras. (334 y 335)

Sobre la inserción de Ecuador en el mundo, en el PNBV se afirma:

La inserción estratégica de Ecuador en el mundo supone el reconocimiento de una sociedad mundial cruzada por múltiples nexos de interdependencia económica, política y cultural. Implica, además, estrategias que construyan ámbitos favorables para la concreción, en el escenario doméstico, de políticas que garanticen los derechos de sus ciudadanos. [...] En este sentido, el Ecuador precisa diversificar sus mercados de destino y oferta exportable, con el objetivo de romper las condiciones de dependencia económica que han caracterizado su historia republicana. Para ello se requiere impulsar una institucionalidad internacional justa, que responda a los intereses de las sociedades y que no esté condicionada por intereses corporativos privados o hegemónicos de las grandes potencias. Esta nueva institucionalidad es necesaria en todas las dimensiones de gobernanza de las relaciones internacionales; más aún en lo que tiene que ver con la vigencia del orden democrático en la región y de los derechos humanos, sociales y colectivos de todas sus poblaciones; así como de la naturaleza. En este marco, las relaciones de cooperación son complementarias a la acción soberana del Estado. (338)

Sobre la integración regional, en el PNBV se establece lo siguiente:

El Ecuador se inscribe en esta lógica de integración que apunta a sustentar la soberanía de los Estados al tiempo que permita mejorar su intercambio económico y social y potencie la región en el concierto internacional. La integración es un principio de política exterior y no exclusivamente un instrumento de intercambio comercial; es un mecanismo para la construcción de relaciones de paz y solidaridad en la región; así como un espacio para construcción de infraestructura común, de regímenes comerciales justos y de complementariedades que potencien las capacidades de las naciones que la componen. (334)

Por otra parte, en el PNBV se recoge la necesidad de un nuevo orden internacional más justo en el que se inscribe el fortalecimiento de la soberanía del Ecuador y de la región frente a lo que ahí se denominan “herramientas de imposición”:

Los actuales mecanismos regionales encargados de la promoción y protección de los derechos humanos han funcionado como una herramienta de imposición y control de los Estados, que hoy los financian sin haberlos ratificado. Por ello, es necesario crear mecanismos más democráticos que obedezcan a procesos regionales que garanticen su razón de ser alejados de consignas e intereses fragmentados. Ecuador propone una nueva visión del tratamiento de los derechos humanos en la región, cimentada en una democratización del proceso de toma de decisiones que no socave la soberanía de los Estados, que reitere la legitimidad de los países adheridos a los instrumentos de protección y que impulse su fortalecimiento, transparencia y universalidad bajo una gestión ética y equitativa. (337)

Las relaciones bilaterales fronterizas son también una preocupación en el PNBV:

Una mayor integración y cooperación regional permitirá profundizar los mecanismos de defensa y seguridad regionales para que protejan los recursos estratégicos y zonas ambientalmente sensibles, así como para combatir el crimen organizado transnacional, impulsar la implementación de acuerdos migratorios, construir la ciudadanía sudamericana –y, con ello, garantizar los derechos de las personas en condición de movilidad humana– y generar mecanismos para la garantía de los derechos de los habitantes de las zonas fronterizas, en el marco de la corresponsabilidad binacional. (336)

Asimismo, en el PNBV se elaboran criterios para proponer nuevos mecanismos de cooperación internacional:

El desarrollo de estas nuevas formas de cooperación no se ha reducido a un tema de insuficiencia de recursos en la modalidad Norte-Sur (que sin duda es importante); además, se desprende de cuestionamientos a la real eficacia de la cooperación tradicional y de la necesidad de construir nuevos modelos basados en el respeto a la soberanía nacional y a la no injerencia en asuntos internos, en el diálogo horizontal, en la igualdad de derechos y en la importancia de transferir conocimientos

y experiencias, entre otros. Estos son algunos de los principios que plantea la cooperación Sur-Sur, con la intención de lograr una mayor autosuficiencia de los países receptores, al adaptar las acciones a las necesidades locales, sin imponer medidas ya estructuradas desde afuera. (343)

Bajo estos principios y directrices, se establecen las siguientes siete líneas estratégicas para la ejecución del buen vivir de las relaciones internacionales, dentro de las que recogemos ciertas estrategias especialmente relevantes:

12.1. Profundizar procesos solidarios y complementarios de integración con América Latina y el Caribe.

e. Establecer mecanismos regionales alternativos y soberanos para la promoción y protección de los Derechos Humano.

g. Impulsar la implementación de acuerdos migratorios, para construir la ciudadanía suramericana y garantizar los derechos de las personas en condición de movilidad humana, con atención a las necesidades especiales de protección de los grupos de atención prioritaria.

h. Promover la planificación binacional y regional, con énfasis en la garantía de derechos, la complementariedad económica, la integración logística, conectividad e interoperabilidad, en coherencia con la planificación nacional.

12.2. Impulsar la construcción de un nuevo multilateralismo democrático, sobre la base de relaciones solidarias, soberanas y pacíficas entre los Estados.

c. Fortalecer las capacidades de inteligencia para contribuir a la seguridad del Estado, en el marco de estricto respeto de los derechos humanos y de la transparencia.

d. Fortalecer la capacidad institucional para la preservación de la seguridad integral del Estado, a fin de garantizar las soberanías y proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

12.3. Profundizar una política comercial estratégica y soberana, articulada al desarrollo económico y social del país.

12.4. Consolidar la Nueva Arquitectura Financiera Regional.

12.5. Preservar la integridad territorial del Estado y sus soberanías, en el marco de estricto respeto de los derechos humanos.

12.6. Fortalecer las relaciones fronterizas con una orientación al pleno ejercicio de derechos de las poblaciones.

a. Generar mecanismos para la garantía de los derechos de los habitantes de las zonas fronterizas, en el marco de la corresponsabilidad binacional.

12.7. Consolidar una gestión soberana de la cooperación internacional, en consonancia con la transformación de la matriz productiva y el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur.

Sintetizando, se puede afirmar que en el PNBV se profundizan los principios constitucionales en el sentido de que para garantizar el buen vivir en Ecuador se requiere, como condición fundamental, establecer relaciones internacionales justas e igualitarias y el respeto y ejercicio pleno de la soberanía nacional y regional.





## ***Bibliografía complementaria***

Acosta A. *et al* (2009). *El buen vivir*. Quito: Abya-Yala.

Acosta A. (2012). *Buen vivir. Sumak kawsay*. Quito: Abya-Yala.

CEPAL. *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: CEPAL.

De Sousa B. (2010). *Descolonizar el saber, Reinventar el poder*. México: Trilce.

Estermann J. (2013). Ecosofía Andina: un paradigma alternativo de convivencia cósmica y de vivir bien. *Revista de filosofía afro-indo-americana, FAIA*, VOL. II. N° IX-X.

Falconí F. (2005). La construcción de una macroeconomía con cimientos ecológicos. En: Acosta A. y Falconí F., *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*. Quito: FLACSO / ILDIS.

Falconí F. (2012a). Repartir poder. El Telégrafo [Guayaquil] 28 de marzo de 2012 <<http://goo.gl/iPwQX>>

Falconí F (2012b). Discurso presentado en el simposio "La crisis internacional: Una visión desde el Sur". Quito, Ecuador.

Grijalva A. (2011). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional.

Gudynas E. *et al*. (2014). *Bifurcación del buen vivir y el Sumak Kawsay*. Quito: Sumak.

Hidalgo Capitán A. L. (2012) *La recreación del pensamiento del PYDLOS*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Hidalgo Capitán *et al.* (2014). *El pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el sumak kawsay*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Larrea A. M. *et al.* (2011). *Recuperación del Estado para el buen vivir*. Quito: Senplades.

Le Quang M. y Vercoutère T. (2013). *Ecosocialismo y buen vivir. Diálogo entre dos alternativas al capitalismo*. Quito: IAEN.

Muyolema A. (2015), La CONAIE en el ojo del Huracán Corresita. *Línea de Fuego. Pensamiento Crítico* <<https://lalineadefuego.info/2015/01/13/la-conaie-en-el-ojo-del-huracan-correista-armando-muyolema>>

Nisbet R. (1981) *Historia de la idea de progreso*. Barcelona: GEDISA

Núñez M.A. (2011). Ecosocialismo: pacto social del buen vivir. En *Procesos Agroecológicos*. <<https://procesosagroecologicos.wordpress.com/tag/ecosocialismo>>

Ramírez R. (2012). Buen Vivir del Sumak Kawsay o Biosocialismo Republicano (págs. 55-76). En Senplades, *Socialismo y Sumak Kawsay*. Quito. Senplades.

Ramírez, R. (2012). *Transición hacia el buen vivir*. (Quito: Fedaeps). <[http://www.fedaeps.org/IMG/pdf/La\\_transicion\\_ecuatoriana\\_hacia\\_el\\_buen\\_Vivir.pdf](http://www.fedaeps.org/IMG/pdf/La_transicion_ecuatoriana_hacia_el_buen_Vivir.pdf)>

Ramírez, R. (2012). *La vida buena como riqueza de los pueblos. Métrica del buen vivir*. Quito: IAEN.

Rivero O. (2014). *El mito del desarrollo y la crisis de la civilización*. Lima: Fondo de Cultura Económica.

Senplades. (2012). *Transformación de la matriz productiva*. Quito: Senplades

Senplades. (2013). *Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.

Serrano M. A. (2012). *A Redistribuir*. Quito: Senplades.

Simbaña, F. (2011). El Sumak Kawsay como proyecto político. *La línea de Fuego* <<http://lalineadefuego.info/2011/04/12/el-sumak-kawsay-como-proyecto-politico/>>

Varios autores. (2011). *La iniciativa Yasuní-ITT*. Quito: Senplades.

Varios Autores. (2013). *El correísmo al desnudo*. Quito: Arcoiris.

Varios Autores. (2014). *La restauración conservadora*. Quito: Arcoiris.

Viteri C. (2003). *Sumak Kawsay: una propuesta viable al desarrollo*. Quito: UPS.

Viteri C. (2005). Ecuador: concepto de desarrollo según la cosmovisión indígena. *Servindi* <[www.servindi.org/actualidad/1015](http://www.servindi.org/actualidad/1015)>

Vega F. (2014). El buen vivir-sumak kawsay en la Constitución y en el PNBV 2013-2017 del Ecuador. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 9, N° 1, pp. 167-194





Av. Víctor Manuel Albornoz. Quinta de Balzaín 593 7405 1186 / 405 1187  
Email: [pydlos@ucuenca.edu.ec](mailto:pydlos@ucuenca.edu.ec) <http://pydlos.ucuenca.edu.ec>

[fernandovega2013@hotmail.com](mailto:fernandovega2013@hotmail.com)





