6

Estrategias para el Período 2009-2013

6. Estrategias para el Período 2009-2013

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

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

Los condicionantes de la viabilidad de la estrategia endógena para la satisfacción de necesidades en su primera fase se definen en doce estrategias para el presente período gubernamental, al tiempo que construyen los fundamentos para las siguientes tres fases de su aplicación. Las estrategias para el período 2009-2013 desarrollan variables claves según su probabilidad estratégica de contribuir a la configuración del escenario más favorable para poner en marcha el proyecto de cambio en el mediano plazo.

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

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

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

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

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

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

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

La expansión del minifundio conlleva un deterioro en las condiciones de vida de los productores familiares campesinos, que va acompañado de procesos de desertificación y deterioro de los suelos y de una productividad muy baja.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por todo esto, es imperativa la necesidad de cambiar el patrón de especialización de la economía. La alternativa, por contraposición, es un patrón de especialización enfocado en la producción secundaria y terciaria, generador y agregador de valor, y que desarrolle el mercado interno sin dejar de aprovechar las ventajas del comercio exterior. Este énfasis en la producción de los sectores secundario y terciario está asociado a un marco de incentivos para la expansión de la mano de obra especializada, tendiente a aumentar los salarios reales en la economía y, consecuentemente, aumentar la capacidad de demanda doméstica, pues la gran mayoría de la población, que es asalariada, incrementa su capacidad de consumo y la posibilidad de ahorrar para mejorar su situación en cuanto a activos. Con una demanda doméstica creciente y con posibilidades de mejora el mercado interno puede desarrollarse y convertirse en una importante alternativa para la expansión de la producción. Esto reduce la dependencia externa del país y disminuye la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos en el nivel de demanda exterior y precios internacionales de los productos primarios tradicionales de exportación. Finalmente, este patrón de especialización de la economía, por sus características, permite aumentar la participación en el mercado de industrias nacientes, permite la creación de enclaves (clusters) que fortalecen los encadenamientos productivos, aumenta la escala de producción y permite alcanzar rendimientos crecientes. De este modo, incentiva la generación endógena de mejores tecnologías que dinamizan la sinergia económica. Todo esto permite que la economía se desconcentre hacía un patrón de especialización en que la industria y la manufactura tengan una mayor participación.

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta estrategia tiene por objetivo fortalecer el proceso de transformación del patrón de especialización de la economía que permita superar el modo de acumulación primario-extractivista-exportador y revertir las externalidades negativas que éste genera para la calidad de vida, individual y colec-

tiva, de la población. El modo de acumulación que se impone en la sociedad depende y se reproduce a través del patrón de especialización de la economía, de aquí deviene la importancia de esta estrategia para el mediano y largo plazo.

El aumento de la productividad real, la diversificación productiva y la transformación de las exportaciones e importaciones son instrumentos de esta estrategia, porque permiten mejorar el desempeño de la economía para el Buen Vivir, desarrollar el mercado interno, reducir la dependencia externa del país y disminuir la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos en el nivel de la demanda exterior y de los precios internacionales de los productos primarios tradicionales de exportación. La estrategia apunta a diversificar los productos, los destinos y las y los productores que participan en el comercio internacional.

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

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

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

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

En el Ecuador, además, la concentración de la producción exportable se enfoca en el sector primario y extractivista y en una serie de productos tradicionales. Esta concentración y poca diversidad de la oferta exportable limita las posibilidades de alcanzar el Buen Vivir pues reproduce un patrón de acumulación en desigualdad y un tipo de explotación irracional que degrada el ecosistema. Su característica primaria está asociada a un marco de incentivos desfavorable para el Buen Vivir.[44] Esto incrementa la dependencia externa del país y aumenta la vulnerabilidad de la economía ante choques exógenos en el nivel de demanda exterior

[44] Al respecto, se puede ver la estrategia de transformación del patrón de especialización de la economía.

y en los precios internacionales de los productos primarios exportados.

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

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

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

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

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

Más allá de la mirada neoliberal que subordina la globalización a la lógica especulativa de los mercados financieros y de los desafíos que el orden geopolítico mundial presenta,[45] es imprescindible partir de una noción integral de soberanía para articular una política exterior moderna, operada por una diplomacia activa y dinámica.

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

El objetivo fundamental de la política exterior ecuatoriana es potenciar el desarrollo endógeno del país, re-equilibrando sus relaciones geopolíticas en un contexto internacional, que toma en cuenta diversos actores internacionales de manera estratégica[46]. Esto implica, tomar distancia de las directrices convencionales de la Casa Blanca, para insertar al país inteligentemente en redes políticas, económicas y sociales que brinden una mirada alternativa y complementaria del esquema de integración del país a nivel global.

La estructura de una economía extractivista y primario-exportadora de monocultivos (cacao, banano, camarón)[47] ha posicionado al Ecuador, por más de 200 años, en la periferia de la división internacional de trabajo. La mirada soberana de las relaciones internacionales busca cambiar esta historia mediante la reestructuración del sistema de acumulación, distribución y re-distribución de la riqueza en el país, a través del fomento de una economía terciario exportadora. En el sector externo de nuestra política, esto implica establecer en el corto, mediano y largo plazo, un esquema de alianzas y aliados estratégicos, alineados y armónicos a nuestros objetivos nacionales; de tal forma que podamos fortalecer ejes alternativos de relaciones internacionales enfocados hacia el "SUR", dejando atrás las clásicas cartas de intención y las agendas condicionadas de gobiernos anteriores.

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

El Ecuador es promotor de la construcción de la "Nueva Arquitectura Financiera Internacional". Por lo cual, promueve la creación y el fortalecimiento de instituciones multilaterales, sin reglas excluyentes para la toma de decisiones, cuyas políticas de fomento del desarrollo se centran en la satisfacción de las necesidades básicas de los pueblos y se alinean a sus prioridades nacionales y territoriales. Adicional a ello, la nueva banca de desarrollo regional, que promueve el país, debe generar mecanismos financieros anticíclicos que doten de mayor autonomía financiera a los países, para la consecución de sus programas de gobierno.

---

[45] Dentro del marco de crisis que el internacionalismo liberal presenta.

[46] Diversos actores internacionales tales como: gobiernos nacionales y subnacionales, organizaciones multilaterales, organizaciones no gubernamentales, empresas trasnacionales y otros actores sociales.

[47] La escasa visión nacional de desarrollo de las élites locales y su descarada subordinación a los grupos hegemónicos del poder económico global, contribuyeron a debilitar el poder y la capacidad de negociación del país.

Así, el fortalecimiento y capitalización del Banco del Sur es sin duda la acción prioritaria en este eje de integración soberana regional.

La construcción de un sistema de compensación de pagos coordinado por los bancos centrales de la región, va mas allá del simple interés de contar con una moneda común y la disminución de los costos de transacción para los flujos comerciales interregionales. La instauración del SUCRE[48] significa contar con un mecanismo regional para la estabilización y la integración de los mercados financieros; teniendo en cuenta un enfoque de autonomía frente a la política monetaria y a la histórica y onerosa intermediación financiera de los centros hegemónicos del poder económico global. Contar con un sistema de compensación único en la región, posibilitará la integración de nuevos actores económicos y comerciales en los procesos de intercambio de bienes y servicios, debido a la disminución de la dependencia del dólar u otra divisa como mecanismo de pago; ya que ello beneficia al país dueño de la moneda por el simple hecho de emitirla. Por ello, son objetivos de toda negociación bilateral: la firma, ratificación y la puesta en marcha de sistemas de compensación de pagos para los intercambios comerciales entre los bancos centrales.

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

Complementariamente, el uso de subsidios, aranceles y salvaguardas para la sustitución selectiva de importaciones, en el marco de los acuerdos internacionales, es clave. En el mediano plazo la sustitución selectiva de exportaciones es una de las metas en el sector externo de nuestra economía, siendo de vital importancia el fomento de la industria nacional.

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

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

El Ecuador proclama la movilidad humana como un derecho constitucional y condena todo acto de xenofobia, discriminación y rechazo tanto a nuestros connacionales en el exterior, como a los

[48] SUCRE: Sistema Único de Compensación Comercial Regional.

extranjeros que habitan en nuestro país. El respeto a los derechos humanos y culturales, el reconocimiento entre iguales y la libre promulgación de nuestra cultura fuera de las fronteras, son mecanismos idóneos para garantizar los derechos de la población en condiciones de movilidad. De esta forma, contribuimos a configurar los principios de una verdadera ciudadanía universal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De igual manera, deberá ser política pública la inversión en talentos humanos que estudien prioritariamente en áreas específicas ligadas a las necesidades de desarrollo del país, a través de becas de cuarto nivel para estudios de maestría, doctorado y postdoctorado en universidades de primer nivel. Dentro del mismo campo, deben existir políticas concretas para evitar la fuga de cerebros así como acciones para repatriar a ecuatorianos altamente formados. En esta línea, el país deberá fomentar programas de movilidad estudiantil principalmente de cuarto nivel, de docentes e investigadores a nivel interregional e internacional en búsqueda de generar redes de intercambio y generación de conocimiento. Esto en el afán de fomentar para que las universidades tengan más profesores-investigadores a tiempo completo y con el mayor nivel académico, con el propósito de construir una universidad que a más de transmitir conocimiento también genere.

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

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

Finalmente, se debe garantizar la responsabilidad indelegable estatal y del gobierno (y no el papel subsidiario y desertor que ha tenido en las últimas décadas) en la elaboración de políticas públicas para el campo so pena de profundizar los gravosos procesos de privatización y mercantilización de la educación superior. Estas políticas deberán ser

recogidas en un plan sobre el campo del sistema de educación superior, ciencia, tecnología e innovación.

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

El último siglo ha sido testigo de la sofisticación de los procesos productivos y del uso creciente de tecnologías de información y comunicación (TIC) para resolver los cuellos de botella que permanentemente han aparecido; de esta forma, devino la denominada "Sociedad de la Información y el Conocimiento", cuya característica fundamental es la relevancia del trabajo de procesamiento de datos, información y conocimiento, en todos los sectores de la economía.

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

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

Entonces, infraestructura y contenidos son dos elementos concurrentes y, como tales, deben ser tratados de forma simultánea; por ejemplo, no es un gran avance dotar a una escuela rural andina con Internet si no es posible usar esta herramienta para formar a los niños respetando y valorizando su cultura indígena.

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

En consecuencia, la acción estatal en los próximos años deberá concentrarse en tres aspectos fundamentales: conectividad, dotación de hardware y el uso de TIC para la Revolución Educativa. Sin embargo, el énfasis del Estado en tales aspectos implicará el aparecimiento de externalidades positivas relacionadas con el mejoramiento de servicios gubernamentales y la dinamización del aparato productivo.

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

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

de utilizar el instrumento tecnológico más adecuado para cada caso.

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

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

En este contexto, la dotación de hardware a la población es complemento a la conectividad y aspecto determinante para garantizar niveles mayores de alistamiento[49] digital; es decir, aumentar las capacidades generales para usar efectivamente las TIC.

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

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

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

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

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

Por otro lado, se hace prioritaria una transformación profunda del sistema de educación superior que posibilite la formación de profesionales y académicos que viabilizar el tránsito de una economía primario exportadora hacia una economía terciario exportadora de bioconocimiento y servicios turísticos comunitarios. Entonces, es fundamental acumular "capital intangible[50] a través de la preparación del talento humano para utilizar, explotar y producir las TIC evitando, así, el aparecimiento de *cuellos de botella* que limiten la productividad sistémica[51].

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

[49] Se refiere a la predisposición o disponibilidad para aprehender.
[50] Katz define al capital intangible como "la inversión requerida para implantar las TIC, incluyendo ajustes en procesos de producción y organización, así como capacitación de empleados e I+D"(Katz, 2009).
[51] Industrias con alto componente tecnológico pero con bajos índices de productividad (Katz, 2009:13)

De esta forma, con disponibilidad de talento humano se haría factible seguir con las etapas propuestas por Katz, (2009) para materializar un incremento de la productividad a través de la difusión de TIC, estas etapas son: la primera, donde la difusión se lleva a cabo entre las compañías que llevan la delantera en adaptación tecnológica[52]; la segunda, que incluye una adopción tecnológica por parte de los sectores industriales con "altos costos de transacción o estructura de redes como transporte, finanzas y distribución" (Katz, 2009:13); y, la tercera, en que las TIC son adoptadas por aquellos sectores identificados como clave en la economía[53]. En consecuencia, el impacto agregado se verifica en el efecto de derrame que experimenta el círculo identificado por Dale Jorgenson en la economía: las industrias usuarias, no usuarias y productoras de TIC (Katz, 2009:9).

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

6.7. Cambio de la matriz energética

La matriz energética del Ecuador no hace sino reafirmar la característica de nuestro país como exportador de bienes primarios de bajo valor agregado e importador de bienes industrializados. En efecto, la contabilidad energética muestra que la producción nacional, que constituye el 90% de la oferta energética total[54], está concentrada en un 96% en petróleo crudo y gas natural, quedando las energías renovables (hidroelectricidad y biomasa) relegadas a un 4% de la producción nacional. En contrapartida, el segundo componente de la oferta energética, las importaciones –que son el 10% restante de la oferta–, corresponden en más del 90% a derivados de petróleo (GLP, diesel, nafta de alto octano y otros), además, dependiendo de las circunstancias se importa electricidad y otros productos no energéticos (lubricantes, etc).

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

El cambio de la matriz energética tiene varios componentes:

- La participación de las energías renovables debe incrementarse en la producción nacional. Para el cumplimiento de este objetivo, los proyectos hidroeléctricos del Plan Maestro de Electrificación deben ejecutarse sin dilación; y, adicionalmente, debe impulsarse los proyectos de utilización de otras energías renovables: geotermia, biomasa, eólica y solar.
- Las importaciones de derivados de petróleo deben reducirse al mínimo posible, lo que se puede lograr sólo a través de la construcción de la Refinería del Pacífico, que permitirá garantizar la provisión de productos derivados de petróleo para el consumo doméstico y generar excedentes.
- El petróleo crudo es, de acuerdo a varios tipos de análisis, un bien de bajo valor agregado, por lo que una alternativa a la actual exportación es la utilización del crudo

[52] En este caso el impacto de las TIC se refleja solamente en las empresas líderes.
[53] Los sectores claves serían aquellos identificados como estratégicos en la transformación del patrón de especialización de la economía en el marco del desarrollo endógeno.
[54] La oferta energética total fue de 235 millones de barriles equivalentes de petróleo.

como un insumo en la nueva refinería, lo que permitirá cambiar el perfil actual a exportaciones de derivados de petróleo, a productos de valor agregado más alto.

- Al ser el sector de transporte el principal consumidor de energía se vuelve imprescindible trabajar sobre este sector, buscando la eficacia y eficiencia del sistema. El transporte además tiene serias implicaciones ambientales en ciudades en las cuales el alto volumen de tráfico genera problemas de embotellamientos y contaminación ambiental.

  Es necesario buscar medios más eficientes, en lo económico y energético, para el transporte de personas y mercaderías entre ciudades y al interior de éstas. En particular hay que avanzar en el planteamiento de la construcción de un metro para la ciudad de Quito.
- Las pérdidas de transformación reúnen tanto a las pérdidas por transformación de energía propiamente dicha (por ejemplo, cuando se genera electricidad quemando diésel en una central térmica), cuanto a las pérdidas en la distribución de energía (por ejemplo, por evaporación de combustibles en el transporte). En el primer caso, las pérdidas por transformación de energía, no sólo son consecuencia de la ley física que dice que los procesos de conversión de energía nunca son eficientes en un 100%, sino que son el resultado de ineficiencias que pueden ser evitadas. La reducción de pérdidas por transformación es una tarea permanente que requiere el análisis técnico respectivo para tomar las acciones necesarias para minimizar al máximo permitido por las leyes de la física las pérdidas de conversión de energía, también la pérdidas en distribución son, a menudo, susceptibles de ser reducidas con las adecuadas medidas técnicas.
- Los planes y programas para el uso eficiente de la energía deben centrarse fundamentalmente en los sectores industrial y residencial. El sector estatal debe ser ejemplo en el consumo energético eficiente y responsable.
- En relación a ciudadanos y ciudadanas, es necesario generar la conciencia del ahorro energético consistente con un consumo sustentable. El programa de sustitución de cocinas a gas (GLP) por cocinas de inducción deberá ejecutarse tan pronto como exista la factibilidad de la generación eléctrica para este plan. Los ahorros energéticos vienen emparejados con la disminución de contaminantes y con la reducción en los impactos en el cambio climático.

El cambio de la matriz energética es un esfuerzo de largo plazo. La actual matriz responde a una situación estructural que para ser modificada requiere: por una parte la construcción de la infraestructura necesaria para posibilitar el cambio, a través de proyectos estratégicos cuyo estudio, diseño y construcción requieren de plazos de varios años; por otra parte, presupone el cambio estructural de la economía, la transformación del modelo de especialización, el pasar de una economía primario exportadora a una economía productora de bienes industriales de alto valor agregado y una economía pos petrolera. Adicionalmente, las inversiones necesarias para cambiar la matriz energética requieren de cuantiosos recursos, sin embargo, la dilación en las inversiones solo traen aparejadas enormes pérdidas económicas e impactos ambientales altamente negativos que se prolongan mientras éstas no se realicen.

Desde la óptica de la planificación, el período 2009-2013 es el más importante pues corresponde a la fase de implantación de los cimientos para el desarrollo de los grandes proyectos necesarios para reorientar al sistema energético nacional hacia un sistema eficaz, eficiente y amigable con el medio ambiente; este período es el de realización de estudios, análisis de factibilidad, evaluación de alternativas, ingeniería de detalle, definición del financiamiento, etc.

Adicionalmente, en el corto plazo, aquellos proyectos orientados al cambio de la matriz energética que ya han iniciado deben continuar desarrollándose al igual que proyectos de pequeña envergadura que son factibles de ejecutar. Concretamente, debemos continuar con el programa de sustitución de focos incandescentes por focos ahorradores; con la importación de electrodomésticos eficientes energéticamente penalizando fuertemente a aquellos que sean de consumo ineficiente; con el desarrollo de proyectos de biocombustibles (de segunda y tercera generación) que no aumenten la frontera agrícola, es decir, en zonas degradadas o semidesérticas, cuidando sobre

todo de no poner en riesgo la soberanía alimentaria; la producción de biocombustibles a partir de biomasa de desecho podría ser una alternativa importante. En las ciudades, será importante auspiciar proyectos de tratamiento integral de desechos, orientados al reciclaje y a la generación de abonos orgánicos y energía. La exploración del gas en la costa ecuatoriana debe continuar así como los proyectos de aprovechamiento del gas natural del Golfo de Guayaquil.

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

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

Esta estrategia tiene por objetivo general construir tres condiciones fundamentales para el Buen Vivir. La primera es construir la sostenibilidad económica a través de la canalización del ahorro a la inversión productiva de manera eficiente. La segunda es el desarrollo de condiciones previas, en cuanto a capacidades humanas y oportunidades sociales, que hagan posible una organización económica más equitativa y una convivencia social más justa. La tercera es la acumulación de capital productivo necesario para transformar el patrón de especialización de la economía e impulsar el cambio en el modo de acumulación. De esta manera, la inversión pública contribuye a la agenda de mediano y largo plazo (para los próximos 16 años) que apunta hacia la economía endógena para el Buen Vivir.

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

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

La inversión pública, en el marco de esta estrategia de mediano y largo plazo, permite la reproducción de un círculo virtuoso en que la economía, al servicio de las necesidades humanas y en armonía con los ecosistemas, aumenta el valor agregado en la producción, especializa y desarrolla nuevas y mejores capacidades, reduce la participación del extractivismo rentista y destructor de valor, y desarrolla el potencial de la demanda doméstica sin dejar de aprovechar las ventajas que ofrece el comercio exterior. Todo esto facilita el cambio del modo de acumulación y la consecución del Buen Vivir.

Históricamente, desde que inició el último período democrático en el Ecuador, la inversión pública ha sido tratada como una variable de ajuste del desempeño fiscal. Una vez que se fijaban las metas del programa macroeconómico del Gobierno, el flujo de inversión debía adecuarse para el cumplimiento de las metas de resultado y endeudamiento. La inversión pública, entonces, ha estado subordinada a los objetivos macroeconómicos de estabilización y ajuste fiscal, en concordancia con la influencia neoliberal del llamado “Consenso de Washington” que afectó a toda América Latina.

A partir de la línea de política de la Revolución Ciudadana y del cambio de enfoque que se produjo

con la entrada en vigencia de la nueva Constitución de la República, la inversión pública cobra relevancia como variable instrumental de la intervención del Estado. De aquí en adelante, la inversión se definirá en función de las necesidades para alcanzar el Buen Vivir, y las metas fiscales de resultado y endeudamiento son las variables que deberán ajustarse a estas necesidades, de manera que garanticen la sostenibilidad macroeconómica.

Este cambio en la concepción de la inversión pública obliga a aprovechar y canalizar el ahorro interno y externo de manera que los excedentes domésticos de la economía y el endeudamiento público dejen de ser un lastre que entorpece el mejoramiento de la calidad de vida de la población y se conviertan en una herramienta para la consecución del Buen Vivir. En este sentido, es necesario hacer buen uso del ahorro nacional, del que forman parte los depósitos de la Seguridad Social. El ahorro interno de la Seguridad Social, manejado de una manera eficiente y responsable, generará beneficios tanto para la economía nacional, ya que permite utilizar dicha acumulación de capital para fines productivos y rentables, como para garantizar la ampliación de beneficios de la Seguridad Social y sobre todo su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, a través de sus rendimientos. Para ello, se buscará un estricto manejo del ahorro, destinándolo a inversiones altamente productivas, seguras y rentables.

La inversión pública, en el marco de esta estrategia, desempeña un papel fundamental para el cumplimiento de dos funciones económicas: el cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades y oportunidades; y, la movilización y acumulación de capital en los sectores generadores de valor en la producción.

El cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades para el Buen Vivir, se consigue a través de inversión encaminada a satisfacer la dotación de bienes y servicios esenciales para hacerlo realidad, dotación que permite mejorar y salvaguardar las capacidades de la sociedad en su conjunto y de los individuos que la conforman. Ejemplos de ello son las inversiones en nutrición, salud preventiva y atención primaria en salud, educación básica y técnica, protección y seguridad social, vivienda, infraestructura de provisión de servicios básicos, entre otros. Por otra parte, las condiciones previas en cuanto a oportunidades se consiguen a través de la creación de las condiciones de acceso necesarias para que las capacidades sociales e individuales se potencien en la práctica. Ejemplos de esto son las inversiones dirigidas a la generación de empleo, a impulsar el acceso a crédito, a la generación de información, a preinversión, etc.

La tercera función económica de la inversión pública tiene que ver con la necesidad de acumular capital de manera sistemática en los sectores productivos generadores de valor. La acumulación de capital fortalece la productividad sistémica y permite reducir la estructura de costos, aumentar la participación de estos sectores en la economía, potencia los encadenamientos productivos, permite alcanzar mayores escalas y rendimientos crecientes en la producción, así como aumentar el retorno de la inversión en los sectores generadores de valor. Las inversiones que permiten este tipo de acumulación se pueden agrupar en dos categorías: infraestructura de soporte a la productividad sistémica (generación eléctrica, telecomunicaciones, petroquímica, transporte especializado, metalmecánica, software, electrónica/ hardware, plataformas de investigación y desarrollo, laboratorios de investigación, entre otras) y especialización de la capacidad instalada (investigación en ciencia y tecnología, capacitación industrial especializada, educación técnica y superior especializada, transferencia de tecnología, innovación tecnología, entre otras).

En este contexto, la inversión pública juega un papel fundamental como variable instrumental para alcanzar el Buen Vivir. Por ello, dicha inversión mantendrá en los años posteriores niveles equivalentes, y si es posible mayores a los programados para el año 2009. Estas funciones económicas deben cumplirse en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

La primera fase de la estrategia de economía endógena para el Buen Vivir, se enmarca en las siguientes políticas que orientan el destino de la inversión:

- *Mantener fuentes de ingreso estratégicas*: El planteamiento estratégico de esta política es mantener una alta fuente de ingresos en el corto plazo que permita dinamizar la inversión pública productiva y garantizar la inclusión social. El buen uso de los ingresos que generan las actividades productivas permite construir una fuente de financiamiento de alto retorno

que posibilita obtener resultados inmediatos necesarios para cimentar el avance de la estrategia. Este financiamiento de la inversión, vía ingresos no permanentes, debe ser complementado por la canalización eficiente del ahorro interno y externo. Conjuntamente estas iniciativas permitirán mantener una elevada inversión productiva que genera empleo, mantiene un equilibrio macroeconómico de alta ocupación y permite el cumplimiento de las condiciones de inversión necesarias para alcanzar el Buen Vivir.

- *Expandir la cobertura y elevar la calidad en la provisión de bienes y servicios esenciales para el Buen Vivir*: seguridad y soberanía alimentaria, salud preventiva y de atención primaria, educación básica, vivienda y saneamiento. Este punto busca construir las condiciones para iniciar una re-distribución, social y territorialmente equilibrada, que permita desarrollar las capacidades y ejercer las libertades de la gran mayoría de ciudadanos que han sido privados de sus derechos por la privación de estos bienes y servicios esenciales. De esta manera, la re-distribución se convierte en la plataforma para la construcción de una nueva estructura económica, más justa y digna, que permita generar un nuevo modo de distribución de los beneficios económicos que potencie las capacidades humanas.

- *Generar oportunidades*: re-distribución de medios productivos, generación de empleo y crédito productivo. Las capacidades humanas son valiosas en la medida que existan las oportunidades sociales necesarias para ejercerlas. Este punto destaca la necesidad, de desarrollar en paralelo a las capacidades humanas, las oportunidades que permitan el ejercicio pleno de dichas capacidades. Para esto, se requiere de la democratización de los medios productivos, la creación de empleo, el acceso a crédito y, en general, la movilización de recursos económicos que permitan crear oportunidades y alternativas productivas para la gente.

- *Fortalecer la soberanía alimentaria*: a través de la capacidad endógena de desarrollar tecnología agropecuaria y el aprovechamiento sustentable de los alimentos culturalmente adecuados que permita sustituir importaciones. Este punto permite construir un círculo virtuoso que apunta a la reducción de la dependencia externa para la provisión de alimentos, lo que permite ampliar la participación de la producción nacional en la demanda doméstica, así potencia la economía del país y a la vez reduce la vulnerabilidad ante choques exógenos y, finalmente, permite construir una estructura productiva y estratégica sobre una posición económica más soberana.

- *Fortalecer la soberanía energética*: a través del incremento de la generación- cobertura y el cambio de la matriz energética hacia tecnologías limpias y más eficientes. La desinversión en el sector energético ha llevado a que la participación de las importaciones (eléctricas y de derivados de petróleo) sean cada vez mayores. Esto ha encarecido la provisión de energía para el país y ha desestimulado el desarrollo de la industria nacional. Por otra parte, esta misma deficiencia, ha llevado a ampliar la generación termoeléctrica generando mayores perjuicios ambientales y desaprovechando el potencial energético de generación más limpia que existe en el país. Se desprende la necesidad de revertir esta situación perniciosa que compromete las capacidades nacionales. Para ello, la intervención del Estado con inversión resulta imprescindible.

- *Acumulación de capital:* en sectores estratégicos que permitan incrementar la productividad sistémica del país. Se debe concretar inversiones en conectividad y transporte que permitan elevar la productividad nacional. Esta inversión constituye una base imprescindible para la creación de complejos industriales y enclaves productivos que permiten obtener mayores rendimientos económicos para la economía nacional.

- *Impulsar la industrialización, el desarrollo de servicios y la generación de valor en la producción*: a través de la sustitución selectiva de importaciones para el cambio del patrón de especialización de la economía. La intervención del Estado resulta necesaria para crear las condiciones que permitan una mayor rentabilidad de las opciones productivas generadoras de valor frente a las opciones del patrón

primario-extractivista-exportador tradicional. De esta manera la inversión del Estado busca incentivar el desarrollo de industrias nacientes, parques y complejos industriales, así como el desarrollo de servicios especializados como el turismo comunitario, que aprovechan de manera sustentable las ventajas comparativas que tiene el país, y permiten la construcción de estructuras productivas más justas.

- *Invertir y desarrollar capacidades en ciencia y tecnología: transferencia de tecnología y conocimiento aplicado (productividad)*. Es indispensable para el país crear una plataforma que permita la transferencia, apropiamiento y creación de tecnología aplicada que permita aumentar la productividad de la economía. La dependencia tecnológica externa es una barrera para la consecución del Buen Vivir. El desarrollo de la capacidad endógena que genere tecnología se plantea alcanzar en tres fases: transferencia, apropiación y generación de tecnología. Las inversiones destinadas al desarrollo de estas tres fases tendrán una opción prioritaria desde el Estado.

- *Distribución equitativa de la inversión pública*: de acuerdo con criterios de desarrollo territorial equilibrado. Tradicionalmente, el cabildeo rentista de la clase política ha llevado a concentrar de manera ineficiente la inversión pública en los mayores centros poblados o áreas localizadas de influencia política. Esto conlleva un desarrollo territorial excluyente que crea zonas pobres y zonas privilegiadas. La presente estrategia busca superar esta práctica del pasado.

- *Implementar mecanismos de coordinación público-privado para la inversión: que permitan construir los arreglos institucionales necesarios para lograr sinergia complementaria a través del apalancamiento de la inversión pública y privada (crowding-in)*. Es necesario construir el marco institucional para que las iniciativas de inversión públicas y privadas no se desplacen entre sí y por el contrario se complementen y potencien mutuamente, esto permite que dichas iniciativas se apalanquen la una con la otra y potencien la capacidad nacional de crecimiento económico, generación de empleo y la multiplicación de beneficios económicos. El sector público y privado deben encontrar un punto de encuentro y coordinación de sus iniciativas de inversión que beneficie tanto a la provisión de bienes y servicios públicos como a las oportunidades económicas del sector privado.

6.9. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia

La construcción de mecanismos de previsión y seguridad han sido un componente esencial del desarrollo de todas las sociedades. Estos mecanismos han permitido la reproducción de la vida a lo largo de la historia, constituyéndose en una demanda universal de los pueblos. No solo se reducen a su dimensión material, puesto que las dimensiones morales, psicológicas y espirituales son componentes indisociables. Estos reposan sobre una construcción colectiva compleja alrededor del derecho humano fundamental: el derecho a la seguridad de una existencia digna.

No obstante, históricamente se verifica la existencia de una ofensiva concertada de ciertos actores dominantes de la acumulación económica para debilitar y prácticamente destruir estos mecanismos, generándose un estado de inseguridad casi absoluta de la existencia.

Las acciones públicas propuestas desde el Estado fueron asimismo funcionalizadas a favor de una estrategia de acumulación concentradora y excluyente, que recrea, por diversas vías una tendencia fuerte a la "inseguridad" de los individuos y de las colectividades que habían pensado poder ligar su bienestar y su seguridad de existencia a los rendimientos de una acumulación globalizada[55]. En conclusión la "inseguridad" deviene endógena al

[55] Son particularmente negativas aquellas políticas de privatización total o parcial de los servicios públicos (salud, educación, energía, distribución del agua), que a nombre de la eficacia y a riesgo de limitar el acceso a la población más pobre, aplican medidas de flexibilización del trabajo y precarizan la situación laboral de las y los trabajadores; recomendar una política fiscal generosa con el capital; y más todavía, quedarse atado a una política económica ortodoxa generadora de inequidad y de inseguridad social.

funcionamiento de la acumulación globalizada y de la lógica económica dominante, y encontramos en ella las bases de la inestabilidad social y política, así como la pérdida de legitimación de la modernización como estrategia de desarrollo (Peemans, 2002).

La inseguridad creciente de las poblaciones, afecta igualmente a lo social como a lo ambiental, y se asocia a la no-sustentabilidad del modo de desarrollo promovido por los actores del capitalismo global. Desde el punto de vista social, el riesgo que se acrecienta a causa de las presiones de la competitividad, reposa particularmente en la capacidad de desplazar su costo sobre los actores más débiles, a través de políticas de flexibilización laboral, de la deconstrucción sistémica de cuadros reglamentarios del trabajo, así como de políticas de reducción masiva de la mano de obra ocupada.[56]

La crisis de las relaciones salariales influye en el desmantelamiento del sistema de la representación y resquebraja poco a poco el proceso de legitimación del Estado (Negri y Cocco, 2006), generándose nuevas formas de fragmentación social que se combinan con las formas tradicionales de exclusión, puesto que, las relaciones salariales han dejado de ser un componente clave de la distribución del ingreso y de las mediaciones entre mercado, Estado y sociedad. Es importante añadir que la mayor parte de la población no se ubica en una relación directa entre capital y trabajo, por tanto, el mejoramiento de sus condiciones de vida en términos de salud, educación y vivienda y, en general, seguridad social, ha dependido de iniciativas generalmente "informales". (Houtart, 2001)

Desde el punto de vista ambiental, la innovación en el dominio de la biotecnología y de la ingeniería genética avanza a un ritmo vertiginoso, pues son sectores donde existe la esperanza de enormes ganancias, a condición de que los riesgos ligados a esas innovaciones no deban ser asumidos en el presente ni en el futuro por los actores de la acumulación económica.

Si la lógica de acumulación excluyente ha podido imponerse erosionando o destruyendo los mecanismos de previsión puestos en marcha por las colectividades, ahí también la población ha intentado reinventar, a pesar de todo, estrategias de previsión, a partir de iniciativas solidarias, asociativas y colectivas. Estas estrategias se reconstruyen en un mundo profundamente transformado por el avance constante de la "esfera de acumulación", y están compuestas por iniciativas de producción y de intercambios, cuyas normas a las que obedecen tienen otros principios que los impuestos por la "lógica de acumulación".

Los mecanismos de inclusión, protección social y garantía de derechos a la luz del nuevo pacto de convivencia, para el fortalecimiento de capacidades sociales y económicas

La historia reciente ha mostrado el riesgo de insertar mecanismos de previsión en aquello que seria solamente una gestión socio-política de la acumulación, por consenso entre todos los actores concernidos. La dinámica misma de la acumulación ha permitido en el último cuarto del siglo XX a los actores dominantes poner en marcha nuevas coaliciones capaces de emanciparse de estos condicionamientos. La evolución de las condiciones estructurales de una estrategia de acumulación sustentada en una economía primario exportadora, que basa la re-distribución en la apertura comercial, la competencia del libre mercado y el asistencialismo focalizado de la política social neoliberal, ha tornado difícilmente administrables y hasta obsoletos a los pactos elaborados al interior de las fronteras de los Estados Naciones.

En este contexto, cimentar el nuevo pacto de convivencia sustentado, a su vez, por una estrategia que permitirá construir una nueva forma de generación de riqueza, distribución y re-distribución, significa considerarlo no solamente como un proceso de mediación sino como una nueva organización de la producción, con garantía de derechos.

Considerarse socialmente asegurado conlleva una práctica de inclusión y participación social y comprende como acuerdo fundamental la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no

[56] Según las cifras de la OIT, se producen alrededor de un millón doscientos mil accidentes mortales de trabajo por año, sobre todo en los países no industrializados. La causa principal es la ausencia de reglas de seguridad, debido en gran parte a las exigencias de la producción y la competitividad.

implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que garantiza a todos y a todas las mismas oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y de las decisiones que se toman respecto a cómo orientarlas[57].

Surge además la necesidad de rebasar el razonamiento económico imperante que efectúa una equivalencia entre economía y relaciones salariales, e incorporar también, aunque no de manera excluyente, aquella otra esfera de producción de capacidades humanas y de la producción de bienes y servicios, cuyo aporte trasciende a la reposición de medios de producción y se centra en la expansión de oportunidades personales y sociales, así como en la generación de las bases materiales de un proceso común de construcción de libertad.

La constitución de estas bases materiales de la libertad y la ciudadanía se identifican ahora con la distribución de las dinámicas de producción y no simplemente con la distribución de los frutos del crecimiento: bajo el nuevo pacto, construir riqueza y tener derechos tiende a ser la misma cosa. El desafío de un nuevo proyecto político de transformación se encuentra en la nueva relación que las dinámicas sociales establecen con las dinámicas económicas, a partir de:

- El fortalecimiento de una "economía social territorializada" de carácter solidario. El sector de la economía social puede participar de manera activa en las actividades de mercado a través de la producción de bienes y servicios, pero bajo otros valores éticos y con principios diferentes a los de mercado: reciprocidad, re-distribución, autarquía y autosuficiencia, no solo alimentaria sino de todo aquello asociado a la satisfacción de necesidades básicas, con el objeto de asegurar la reproductibilidad de la vida.[58] En este contexto, se deberán reconocer y fortalecer las múltiples formas de organización de la producción reflejadas en iniciativas solidarias, asociativas y colectivas, que generen mecanismos de previsión y seguridad para la población, provean de soportes materiales para la reproducción de las capacidades y potencialidades de las personas y colectividades, que se orienten hacia la efectivización de derechos, y que consideren la integralidad cultural y económica de los territorios.

  Se prestará especial atención a aquellas que integren sus objetivos productivos al acceso a servicios básicos, alimentación, salud, educación de calidad, vivienda; a sistemas de producción relevantes en el marco de la estrategia de acumulación y re-distribución que consideren, en los niveles territoriales, las características geográficas, las vocaciones productivas y las necesidades básicas de la población; al turismo sustentado en la diversidad cultural y ecológica en el que intervengan comunidades y asociaciones populares; y a los planes de vivienda social que proveen una calidad de vida digna para todas y todos los habitantes del país.

- El reconocimiento y la retribución social del trabajo reproductivo, del trabajo inmaterial y de las diversas formas de autoproducción, desde la transformación del modo de organizar socialmente el trabajo para la producción, la distribución, las formas de propiedad, de circulación y de consumo (Coraggio, 2008). Por ello, resultan imprescindibles la garantía del salario digno y la generación de condiciones favorables para el ejercicio del derecho de asociación libre de individuos, unidades domésticas, comunidades; y, sobretodo, el fortalecimiento de los regímenes de protección de los trabajadores y trabajadoras y de las normas y las

[57] CEPAL (2006) "Protección de cara al futuro, financiamiento y solidaridad", Montevideo, Uruguay.

[58] En este sentido Coraggio propone: "Queremos una sociedad con mercado pero no de mercado. Esto implica que el paradigma de la empresa eficiente y del mercado autorregulado no puede orientar nuestras prácticas socioeconómicas. Ya hemos experimentado que el funcionamiento de acuerdo al principio de mercado, particularmente con fuerzas globales operando, genera un desarrollo desigual, excluye, vulnerabiliza la vida humana, mercantiliza la política, fragmenta las comunidades locales y las sociedades y produce desastres ecológicos a escala planetaria. Nuestro objetivo no puede ser meramente integrar a ese mundo a los ahora excluidos" (Coraggio: 2008).

reglas a ellos ligadas, que sitúen en su centro las nuevas dimensiones del trabajo, con especial énfasis en un proceso de reforma de la Seguridad Social ecuatoriana que privilegie el ejercicio del derecho a la seguridad social de los trabajadores no contribuyentes (trabajo autónomo, trabajo doméstico no remunerado, trabajo de cuidado humano, trabajo inmaterial, trabajo de autosustento en el campo), y que permitan su acceso a prestaciones de la calidad en salud, riesgos del trabajo, discapacidad y jubilación por vejez.

- El diseño e implementación de políticas sociales universales como punto de partida para una nueva generación de políticas económicas (Delcourt, 2009), y cuyos objetivos no solamente se dirijan a reducir la pobreza sino también a la garantía de derechos, el fortalecimiento de la ciudadanía, la cohesión social, la justicia y la igualdad, y que se articulen a una estrategia global orientada al Buen Vivir. Ésta deberá asegurar una protección contra los riesgos, pero también deberán re-equilibrar las relaciones sociales, aportando a las colectividades y a los individuos los soportes sociales (derechos y garantías) necesarios para su acción y el estado constitutivo de una nueva identidad social. El requisito primordial y condición necesaria de una estrategia de acumulación y re-distribución, es la garantía del ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente, y sobre todo de aquellos proclives a fomentar la cohesión social y a mejorar las capacidades y potencialidades de las personas y las colectividades. no se debe considerar solamente el carácter indivisible del sistema de derechos, sino el carácter universal e igualitario que debe tener la posibilidad de acceder a ellos y el carácter institucional y público que debe revertir su concreción. En tal sentido es prioritario:

  - ampliar los mecanismos de protección social orientados hacia la niñez, a través de la ampliación de la cobertura de los programas de desarrollo infantil, con modalidades integrales en las áreas más pobres, y concomitantemente con el fortalecimiento de los programas de salud y nutrición materno-infantiles que atiendan prioritariamente a niños de 6 meses a 2 años de edad.

  - implementar una reforma educativa de segunda generación orientada hacia el mejoramiento de la calidad de la educación pública, como condición necesaria para promover el desarrollo y la igualdad de oportunidades, y no solamente para "mejorar la calidad y productividad de la mano de obra". Esto será posible en el mediano plazo si se inicia inmediatamente un proceso de mejoramiento de la calidad de la educación superior, especialmente en el área de formación de maestros y profesores, a través de la creación de una escuela pedagógica de carácter público. No se deberán descuidar, además, los esfuerzos orientados hacia la reducción de brechas de acceso entre la educación inicial y la educación media, con incentivos que favorezcan la retención en el sistema escolar de niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis para aquellos de menores ingresos, indígenas y afroecuatorianos.

  - satisfacer las necesidades habitacionales de la población, a través de la implementación de programas públicos de vivienda social dignos y apropiados cultural y geográficamente, con acceso a todos los servicios básicos, conectividad, equipamiento barrial y seguridad comunal. Entendidos la vivienda y el hábitat como derechos que permiten satisfacer las necesidades de protección de las personas y mejorar su calidad de vida. Además se privilegiará el financiamiento e implementación de programas de saneamiento básico en los territorios más carenciados del país.

La garantía de derechos como prioridad de la estrategia de acumulación y re-distribución para el Buen Vivir, en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia

La garantía de derechos adquiere relevancia gracias a las cualidades que caracterizan al Estado ecuatoriano, consagradas en la Constitución de la

República. El reconocimiento, promoción, garantía de los derechos constitucionalmente establecidos son su finalidad y la democracia el escenario privilegiado. Esto, que en palabras de Bobbio significa el "derecho a tener derechos", siendo una obligación del Estado, reconocer en cada persona, pueblo y nacionalidad su titularidad y la posibilidad de decidir sobre sus propios destinos y de definir los mecanismos de cohesión para que dichas decisiones construyan un proyecto colectivo.

La norma constitucional es el instrumento por excelencia de la garantía de derechos, pues determina el contenido de la ley, consagra garantías para su ejercicio, y establece los límites al ejercicio de la autoridad y la estructura del poder; y es de directa aplicación por cualquier persona, autoridad o juez. En este contexto, los derechos constitucionales son, a la vez, límites del poder y además vínculos impuestos a la autoridad pública, pues son producto de reivindicaciones históricas, anteriores y superiores al Estado, por tanto someten y limitan a todos los poderes incluso al constituyente para asegurar la maximización de su ejercicio.

La palabra "garantía" guarda una relación estrecha con las nociones de asegurar, proteger, defender y salvaguardar, este concepto aparece como complemento a la noción de derechos debido a la formulación básicamente declarativa de éstos últimos. Así, la garantía le otorga el contenido concreto y operacional a los derechos, y debe ser considerada como el aseguramiento que la sociedad compromete en materia de procedimientos, marcos institucionales, jurídicos y financieros para el ejercicio y el pleno disfrute de los derechos del Buen Vivir. Así entendida, la garantía social entrega al individuo la certidumbre sobre lo que puede esperar el medio social (Moreno, 2008).

En este contexto, la finalidad y el rol del Estado y de las relaciones sociales y políticas son definidos por los derechos del Buen Vivir, por la justicia como resultado de las decisiones de los órganos públicos y por la Constitución, con ello se busca impulsar mecanismos de intervención estatal que contemplen tres dimensiones: una dimensión ética basada en los principios universales de derechos humanos, una dimensión procesal, que consiste en un conjunto de mecanismos instituidos que facilitan el diálogo entre actores sociales y políticos y que permiten traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y, a su vez, traducir estos instrumentos en políticas, y una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que orientan acciones concretas en los campos donde la población se sienta más desprotegida.

Es imprescindible desde la acción pública construir certezas y ampliar los márgenes de confianza respecto a que todo ciudadano y ciudadana puede exigir los derechos que tiene garantizados. Esta posibilidad no depende solo del reconocimiento normativo, sino de una serie de recursos materiales, económicos y financieros y capacidades intelectuales, sociales y culturales. En tal sentido, los desafíos son los siguientes:

- El Estado constitucional de derechos y justicia se fortalecerá en la medida que se desarrollen los mecanismos de garantías constitucionales, en especial a través de la aplicación efectiva del carácter de justiciabilidad de los derechos. El sistema judicial es garante de todos los derechos del Buen Vivir (derechos fundamentales) y no solamente de los derechos de propiedad (derechos patrimoniales).

  La invocación del Estado a la justicia asegura que las acciones públicas y privadas, se ajusten a los principios y a un plano axiológico coherente con las disposiciones constitucionales. De no ser así, se sujetarán a control constitucional por parte de la autoridad competente, para sancionar cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos, para lo cual se requiere:

  - fortalecer con especial énfasis, los procesos de reforma de los sistemas de justicia penal y laboral.

  - ampliar la aplicación de la justicia constitucional a través de la tramitación efectiva de acciones de protección por parte de juezas y jueces, la misma que históricamente ha sido restringida a la acción de hábeas corpus y a la acción de amparo. Se requiere también de procesos sostenidos de formación,

capacitación y especialización para los operadores de justicia.

- Desde las distintas instancias públicas es necesario asegurar el derecho de ciudadanos y ciudadanas a conocer y exigir el ejercicio de sus derechos, en tal sentido es necesario implementar programas de difusión, información y formación que fortalezcan las capacidades de la ciudadanía con respecto a los mecanismos administrativos y judiciales que pueden aplicar para exigir su cumplimiento y la reparación respectiva si éstos han sido vulnerados.

- Es necesario fortalecer la condición de pluralidad jurídica propia del nuevo modelo de Estado, a través del reconocimiento de las normas, procedimientos y soluciones a conflictos con carácter de sentencia de las comunidades indígenas, condición que fortalece la plurinacional e interculturalidad.

- El enfoque garantista representa desde la lógica de los derechos, una estrategia de operacionalización y realización de los mismos y constituye, desde una lógica de inversión social, un elemento de priorización del presupuesto general de Estado, y desde un punto de vista de política pública diseñada participativamente, una forma de establecer consensos nacionales. En este contexto, es necesario el incremento progresivo de la inversión social, concebida como recurso productivo dinamizador de una estrategia económica justa e incluyente, y la participación ciudadana en el ciclo de la política pública y la planificación.

6.10. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario

La Constitución del Ecuador recoge conceptualmente dos grandes avances en relación a los temas ambientales: los derechos de la naturaleza y los derechos ambientales en el marco del Buen Vivir como parte del nuevo régimen de desarrollo. Ecuador es el primer país del mundo que reconoce los derechos a la naturaleza a partir de las múltiples cosmovisiones de las diferentes culturas y nacionalidades a través del reconocimiento de los procesos naturales, sus dinámicas, los ciclos de vida, las capacidades de resiliencia y su derecho a la restauración. Esta perspectiva establece un mandato ecológico que supera la visión occidental de la naturaleza como un espacio de explotación. (Gudynas, 2009)

La nueva visión reconoce que el Buen Vivir de las personas está íntimamente ligado al ámbito natural. Las sociedades en sus diversos modos y niveles de vida dependen física, económica, o espiritualmente de la naturaleza. En el caso del Ecuador, es evidente que históricamente nuestro modelo de desarrollo se ha basado en la explotación desenfrenada de los recursos naturales.

Es en este punto, en el que debemos pensar en el tipo de relación naturaleza – actividades humanas que podemos alcanzar, de ahí que la pregunta fundamental se traslade a tratar de respondernos ¿cómo vivir bien con justicia social y ambiental dentro de los límites de la naturaleza?, es decir el espacio en donde vivimos, si solo pensamos o elegimos la vía imperativa pero no única del usufructo de la naturaleza sin ningún control.

El proyecto político actual, plantea una transición del modelo altamente extractivista, prácticamente dependiente y completamente desordenado a nivel territorial, a un modelo de aprovechamiento moderado sostenible, utilizando de manera inteligente los espacios disponibles, asegurando la soberanía alimentaria, considerando el crecimiento poblacional, protegiendo los paisajes naturales e intervenidos, disfrutándolos, asegurando el mantenimiento del agua y de sus fuentes, evaluando los riesgos posibles a las poblaciones por eventos naturales que nos afectan, para poder tomar medidas de precaución y mitigación, democratizando la planificación y la toma de decisiones a los ciudadanos y ciudadanas, recuperando la mirada y reconociéndonos como una nación costera e insular fuertemente ligada al mar, pero también andina y amazónica, muestras ciertas de cumplimiento de los derechos de la naturaleza.

Para el período comprendido entre los años 2009 y 2013, al que se circunscribe este Plan, toda esta arquitectura territorial seguramente no estará terminada, ni podremos cambiar el modelo fuertemente

ligado a la producción primaria, sin embargo este es el primer paso para hacerlo. Es así que se han identificado ejes fundamentales que tienen que ser potenciados en términos de trabajo durante estos primeros cuatro años.

En primer lugar, considerar el patrimonio natural en su conjunto, la conservación y un manejo efectivo y coherente en los espacios naturales, especialmente en las áreas protegidas terrestres y marinas declaradas por el Estado. Valorando su altísima biodiversidad, no solamente desde el punto de vista del valor ecológico de sus ecosistemas, su vulnerabilidad y la dinámica natural a la que constantemente se enfrentan. Además considerándola como una fuente de conocimiento y de información constante. De la misma manera, resulta imprescindible considerar la intervención humana, desde lo comunitario, lo privado y lo público y su nivel de participación, tanto desde las poblaciones que viven o dependen directamente aún de estos espacios naturales, así como de las actividades a escalas más grandes, hasta llegar a las de carácter nacional que impactan en ellos, las cuales deberán evaluar sus límites, posibilidades y potencialidades, considerando como parte de los elementos fundamentales de evaluación, los niveles de afectación a estas áreas protegidas.

Un segundo eje de trabajo debe prevenir y enfrentar los niveles de contaminación tanto de los espacios terrestres, acuáticos y atmosféricos, de las zonas urbanas, rurales y marinas. Resulta imprescindible proveer de saneamiento básico para las zonas urbanas y las comunidades rurales, de igual manera sobre los pasivos ambientales resultantes de las actividades extractivas y productivas, actividades como la petrolera, la minera, la explotación de canteras, los residuos contaminantes de las actividades productivas especialmente de las extensivas derivadas en los grandes monocultivos. Constituye un reto recuperar la calidad ambiental en las zonas urbanas, especialmente en términos de calidad del aire y del agua, el mejoramiento de los estándares ambientales de las industrias y las grandes inversiones, así como de los pequeños productores que, sin un control efectivo, ponen en riesgo la salud de las comunidades rurales, especialmente por contaminación de productos químicos usados en la agricultura.

Un tercer eje de trabajo busca incorporar una visión de aprovechamiento económico, pero a su vez contemplar los niveles de corresponsabilidad con los efectos ambientales a mayor escala, como es el caso del calentamiento global. Bajo esta perspectiva resulta imprescindible preparar los escenarios en que las políticas públicas actúen para mitigar los efectos ambientales que puedan producirse y de la misma manera, responder con alternativas nuevas o incorporarse a las existentes. Respecto a las iniciativas de ahorro o disminución de consumo de carbono en la atmósfera, mecanismos como la iniciativa Yasuní – ITT, resulta una propuesta integral de conservación del patrimonio natural, contaminación evitada por mantener el petróleo bajo tierra, sumada a la protección de comunidades indígenas, donde el Ecuador pone a consideración del debate internacional una alternativa para evitar la contaminación, y se suma a mercados establecidos de compra y disminución de Carbono, son alternativas económicas y políticas, esencialmente vinculadas a las estrategias ambientales que, desde Ecuador, se pueden aportar.

Un cuarto eje es el agua considerado como un derecho y un patrimonio nacional al cual toda la población debe tener acceso, y constituye en un elemento fundamental para el Buen Vivir en el país. Sin embargo, resulta una obligación para el Estado y la población mantener el ciclo vital del agua, la calidad y la cantidad de la misma; distribuirla equitativamente priorizando el consumo humano, aprovecharla con responsabilidad, y garantizar la calidad ambiental de la misma para que las poblaciones, tanto en el Ecuador como fuera de él, puedan utilizarla de la misma manera. La responsabilidad del Estado es manejar el patrimonio desde la visión de cuencas hidrográficas, las mismas que nos permitirán concebir todo este ciclo de aprovechamiento con la responsabilidad, la justicia distributiva y la calidad ambiental necesaria.

El quinto eje lo constituye el impulso al turismo de naturaleza y especialmente comunitario, el cual se presenta también como una actividad alternativa que permite aprovechar el valor paisajístico de la naturaleza, generando oportunidades educativas, lúdicas, además de trabajo y re-distribución de la riqueza. Sin embargo, esta "industria verde" también necesita desarrollar capacidades, como la formación profesional en todos los campos de servicios turísticos y de naturaleza, educación formal, infraestructura, inversión en los planes de manejo de los espacios naturales, generación de información de las oportunidades turísticas a nivel nacional e

internacional, dotar de sistemas de seguridad y accesibilidad a dichos espacios, todos estos aspectos enfocados principalmente al fortalecimiento desde la óptica comunitaria.

Estos ejes de trabajo deben responder a visiones de corto, mediano y largo plazo, donde la conservación y el uso sostenible apoyen la construcción de una sociedad basada en el bioconocimiento y la venta de servicios. Las acciones que se desarrollen deben asegurar la soberanía alimentaria y la sostenibilidad ambiental. En este sentido, es imprescindible evaluar los riesgos y las ventajas que pueden presentarse ante las necesidades de los grandes proyectos y sus infraestructuras, la expansión de la frontera agrícola, la construcción de vías en el caso de emprenderlos.

6.11. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización

El territorio es depositario de la historia económica, política, social de un país, siendo la expresión espacial de la forma de acumulación y re-distribución de la riqueza. Desde esta perspectiva, es el territorio donde se concretizan y asimilan las diferentes políticas, tanto públicas como privadas. La lectura de la ocupación actual del territorio ecuatoriano nos permite entender los procesos de cambio en los planos económicos, culturales y políticos, es a su vez la geografía la que ha ido condicionando la ubicación de infraestructuras, los modos de transporte, los sistemas agrícolas y la ubicación industrial. Un nuevo modo de acumulación y re-distribución de la riqueza orientado hacia el Buen Vivir implica también una relectura y una acción proactiva en los territorios para impulsar actividades y relaciones económicas, socio-culturales y ambientales que tienen una localización específica e implica sobre todo cambios estructurales en el acceso a los recursos naturales y de servicios para superar la inequidad que históricamente se ha conformado. Construir un país territorialmente equipotente, equitativo, seguro, sustentable, con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios y acceso a recursos productivos solo será posible a partir de una optimización de las inversiones y reformas político - administrativas claras, cuya base sea la participación, la sustentabilidad y la equidad, así como del impulso a la economía solidaria.

Varios son los enfoques conceptuales al término territorio, desde aquellos más simplistas que enfatizan en las cualidades del espacio geográfico, hasta las que incorporan variables sociales, culturales y normativas y establecen una construcción a partir de relaciones de uso, apropiación y transformación del espacio físico en función de lo productivo, del conocimiento, la tecnología, la institucionalidad y la cosmovisión de la sociedad. Los territorios son resultado de una construcción social, resultante de la interacción y concertación entre actores, en donde se establece la concreción real de la cultura en interacción con la naturaleza. Dicho de otra manera los procesos socio-naturales se proyectan en ámbitos territoriales generando una serie de relaciones dinámicas complejas que dan origen a un proyecto de vida compartido (Coraggio, 2009:13). El término territorio implica, en algunos casos, la referencia a una división político administrativa, pero puede incluir otras unidades tales como cuencas hidrográficas, espacios económicos o áreas de influencia de un pueblo o nacionalidad con un conjunto de relaciones interculturales específicas. A su vez, el término región puede ser utilizado con múltiples acepciones: desde la homogeneidad de una de las variables de análisis, desde la polarización funcional de una actividad económica o de un núcleo urbano, desde sus cualidades de gestión político-administrativas así como a una dimensión política, lo que implica la construcción del sujeto-región. En el caso de Ecuador se identifican tres tipos: las regiones geográficas, las zonas de planificación que corresponden a instancias de coordinación del Ejecutivo y por otra las regiones autonómicas como un nivel de gobierno en construcción como lo estipula la Constitución del Ecuador.

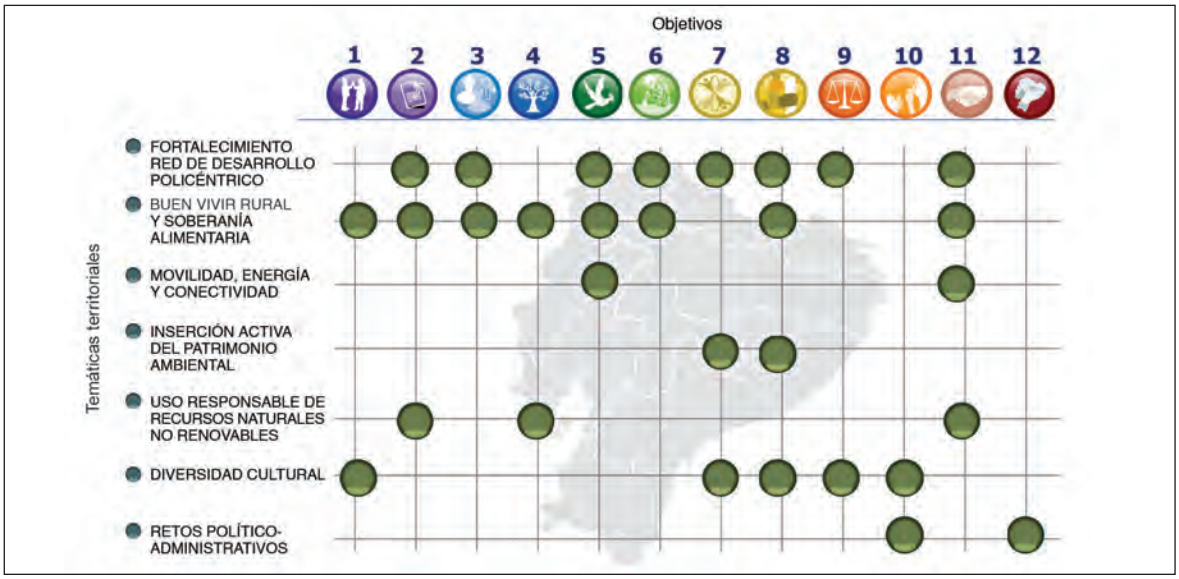
Esta estrategia se circunscribe a la escala del territorio nacional y establece el posicionamiento del Ecuador con el mundo. Propone mecanismos para lograr transformar el territorio ecuatoriano así como para impulsar una re-distribución de la riqueza entre los territorios. La formulación de esta estrategia incluye lineamientos de política pública para la gestión y planificación del territorio ecuatoriano con el objeto de coordinar acciones entre niveles de gobierno a fin de propiciar la complementariedad y sinergia en las intervenciones públicas.

El impulso a una estructura territorial nacional policéntrica, articulada y complementaria

Los territorios deben ser entendidos con funciones específicas y articularse de una manera complementaria que promueva la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso equitativo a servicios básicos, salud, educación, nutrición, hábitat digno y a los recursos productivos. Ello requiere promover sinergias entre diversos espacios geográficos del país y particularmente impulsar la conformación de sistemas estructurados en red que favorezcan el desarrollo endógeno del país. Implica rebasar concepciones planas que propugnan la competencia y no la complementariedad, que pretenden hablar de territorios ganadores sin comprender que no debería haber territorios perdedores. La óptica relacional vislumbra las estrechas vinculaciones entre todos los territorios más allá de supuestas confrontaciones espaciales. No enfrenta, por ejemplo, al espacio urbano con el rural, sino que se concentra en cómo potenciar relaciones de beneficio mutuo, siempre anteponiendo el Buen Vivir de sus poblaciones.

El enfoque territorial se entrelaza con los doce objetivos para el Buen Vivir. Lo hace a través de diferentes medios entre los cuales se cuenta el propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos, para avanzar hacia la integración entre niveles dentro del sistema urbano con la correspondiente jerarquización en la prestación de servicios públicos así como para mejorar y hacer eficientes la infraestructura de movilidad, conectividad y energía. El cambio del patrón de especialización económica así como la construcción del Buen Vivir en los territorios obliga a un redimensionamiento de las relaciones con la naturaleza así como al uso racional y responsable de recursos renovables y no renovables, así como la gestión, recuperación y conservación del patrimonio natural y cultural. Un elemento transversal dentro de la estrategia territorial constituye el impulso a la producción, la productividad sistémica[59], la investigación, la innovación, la ciencia y la tecnología en concordancia con las capacidades, vocaciones y potencialidades propias de cada territorio.

Figura 6.1: Objetivos del Plan Nacional, transversalización con la Estrategia Territorial Nacional



Fuente: SENPLADES.

Elaboración: SENPLADES, 2009.

[59] Es importante remarcar la importancia de priorizar la generación de empleo y riqueza por sobre la acumulación que busca básicamente la rentabilidad financiera y la explotación de los recursos naturales.

La noción de territorio alude necesariamente a la construcción permanente de una identidad cultural y un proyecto de vida compartido y de unos sujetos que actúan en ella y modelan ese proyecto de vida. Ello implica que el análisis de los territorios debe contemplar y complementarse desde el análisis de los diversos actores que interactúan en su conformación, los mecanismos de construcción de tejido social y sentidos de pertenencia producto de procesos históricos y culturales que reconocen una sociedad diversa, plurinacional e intercultural, con anclaje territorial, pero también como elemento sustantivo para la construcción de un proyecto colectivo para el conjunto del Ecuador.

Adicionalmente, la perspectiva territorial aborda tanto la apertura externa como la apertura interna: sitúa al Ecuador en el contexto internacional con una visión estratégica y soberana para su inserción en el mundo a partir de un análisis de relaciones políticas, comerciales, financieras y poblacionales; y avanza hacia la consolidación de un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio.

El Buen Vivir rural[60]

Uno de los elementos centrales de la agenda gubernamental para los próximos años constituye el Buen Vivir en los territorios rurales. Ello implica pasar de una visión que hacía énfasis exclusivamente en la dimensión sectorial agrícola de lo rural, a la consideración de una visión integral y de economía política del mundo rural, que incorpore sistemáticamente la garantía de derechos y los vínculos entre agricultura, manufactura y servicios. En el marco del Buen Vivir, esta nueva concepción ampliada de la economía rural, se reconoce su base agropecuaria y forestal, pero incorpora también la pesca artesanal, la artesanía, la industria y la manufactura y los servicios, considerados en éstos últimos, no sólo aquellos relacionados más directamente con la producción agropecuaria, sino también otros como los servicios ambientales o el turismo rural que tienen por base la conservación y el manejo de los ecosistemas y la creación y cuidado del paisaje y las culturas rurales. También es necesario considerar y apoyar la diversidad de las estrategias de empleo y generación de ingresos de las familias rurales, incluyendo las estrategias de base agropecuaria, rural no agrícola y multiempleo, sea como cuenta propia o de empleo asalariado.

Avanzar hacia el Buen Vivir rural requiere además la movilización de los recursos y activos que tienen dichas poblaciones (naturales, físicos, financieros, humanos, sociales y culturales-identitarios) así como impulsar la democratización del acceso a los medios de producción (agua, tierra, capital, conocimiento) y la generación de condiciones que permitan incidir sobre las fallas de mercado a través de la provisión de infraestructura de apoyo como vialidad, logística, telecomunicaciones y servicios básicos así como también en los en los ámbitos de la educación, la salud, la cultura e interculturalidad, la ciencia y tecnología, la recuperación de conocimientos y saberes ancestrales, el impulso a las dinámicas de asociatividad, entre otros.

El enfoque territorial del Buen Vivir rural no es excluyente de las políticas sectoriales agropecuarias pero las complementa y desarrolla desde una perspectiva más amplia. Implica redimensionar las políticas sectoriales rurales, pasar de enfoques fragmentados y estáticos, llamados de combate a la pobreza, a enfoques integrales y dinámicos que promuevan transformaciones profundas y revierten los procesos de exclusión y marginación. Así un tema sustantivo dentro de esta perspectiva es el reconocimiento de la población rural tanto en cuanto a su composición étnica-cultural como a la feminización de la pobreza, la cual tiene características específicas en relación a su participación en el mercado laboral, la jefatura de hogar, los bajos niveles de escolaridad, el analfabetismo femenino (particularmente en zonas indígenas), la migración y la no propiedad de los recursos para la producción. De igual manera la distribución y acceso a medios de producción requiere un análisis particular para reconocer procesos de diferenciados de minifundización o reconcentración de la tierra y el agua que condicionan sustantivamente las oportunidades de vida en zonas rurales.

[60] Esta sección se encuentra basada en: Chiriboga, Manuel (2008). Diseño de las políticas nacionales de desarrollo rural territorial, MIES-PRODER, Quito; Hidalgo, Francisco (2009), Apuntes para la formulación de políticas públicas en materia de soberanía alimentaria, SENPLADES, Quito; SENPLADES (2009). Estrategia para el Buen Vivir rural, Quito.

A su vez, el Buen Vivir rural requiere de una concepción ampliada del espacio rural, incluyendo a las poblaciones más dispersas, pero también a los pueblos y ciudades pequeñas y medianas cuya economía y forma de vida están íntimamente asociadas a los recursos naturales y a la agricultura Y a los servicios que surgen de la agricultura, por ejemplo las zonas urbano marginales tienen presencia sobre todo de jóvenes rurales que se ocupan de la comercialización de sus productos. Ello implica el reconocimiento de la complementariedad entre agricultura y otras actividades en zonas rurales así como de la función residencial de las mismas. La vinculación rural-urbana deriva en la necesidad estratégica de mejorar la calidad de vida de la población rural pero también de la población urbana al generar procesos de aproximación de intercambio de diversa índole (comercial, cultural, solidario).

A ello se suma la necesidad de evaluar los condicionamientos que imponen los recursos naturales a las actividades económicas y de incorporar una perspectiva de sostenibilidad ecosistémica a las actividades productivas rurales. Esto requiere no sólo considerar las zonas de protección ambiental y los recursos públicos y comunes, tales como bosques protectores, cuencas y micro-cuencas y parques nacionales, sino también mejorar los patrones productivos en relación al uso de los recursos naturales, particularmente en relación al suelo, el agua y la agro-biodiversidad, En zonas rurales es prioritario avanzar hacia el manejo sostenible del suelo a fin de evitar, reparar o mitigar procesos erosivos, de desertificación o degradación del sustrato natural.

Reconocer la diversidad de los territorios rurales implica también el diseño de políticas, estrategias e instrumentos diferenciados de acuerdo con las condiciones, potencialidades y capacidades de distintos territorios y de sus agentes sociales y económicos. Sin embargo, se deben evitar respuestas aisladas en tanto que las interrelaciones entre diversos grupos y territorios son fundamentales para generar respuestas públicas, privadas y colectivas que generen sinergias y complementariedades.

Adicionalmente, desde los territorios rurales se generan las condiciones de base para la soberanía alimentaria. La soberanía alimentaria se sustenta en el reconocimiento del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada para lo cual es necesario incidir tanto en las condiciones de producción, distribución y consumo de alimentos. La soberanía alimentaria implica recuperar el rol de la sociedad para decidir: qué producir, cómo producir, dónde producir, para quién producir, con énfasis en fortalecer a los pequeños campesinos que, en el caso del Ecuador, son quienes producen los alimentos de la canasta básica. En función de ello recuperar y apoyar los esfuerzos por recuperar una producción de alimentos suficiente, saludable, sustentable y sistemas de comercialización justos y equitativos.

El reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, el incentivo a la agroecología, la recuperación de tecnologías y conocimientos productivos ancestrales y la diversificación productiva debe complementarse con la identificación y planificación de los requerimientos de abastecimiento nacional de alimentos, en consulta con productores y consumidores, así como de impulso a políticas fiscales, tributarias, arancelarias, que protejan el sector agroalimentario nacional que incluya al conjunto de sectores campesinos e indígenas, que recupere la importancia de la producción campesina de alimentos, desarrolle mercados locales y regionales, mejorando las condiciones de vida de la población, principalmente las nutricionales, para evitar la dependencia en la provisión de alimentos.

La consolidación de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial

La estrategia territorial nacional se encuentra a su vez expresada y retroalimentada desde los procesos de planificación territorial. La complementariedad y la subsidiaridad entre niveles de gobierno son principios básicos de la planificación y la gestión territorial. Así, se plantean diversos instrumentos de planificación que incluyen a las agendas zonales y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial por niveles de gobierno.

Las agendas son instrumentos de coordinación de la gestión pública que avanzan en la identificación de las cualidades y potencialidades de las distintas zonas de planificación y la territorialización de las políticas y la inversión pública. Las agendas zonales identifican las especificidades, particularidades y sinergias que ocurren en los territorios a fin de impulsar acuerdos básicos para el desarrollo territorial, el ordenamiento territorial y la caracterización

de los proyectos estratégicos para cada región. En este nivel de planificación el énfasis se centra en: el impulso a las dinámicas productivas, la gestión ambiental con énfasis en áreas protegidas y gestión de cuencas hidrográficas; la caracterización de los servicios públicos para propiciar la garantía de derechos en particular aquellos relacionados con salud, educación, nutrición, vivienda y necesidades básicas; la identificación de inversiones en infraestructuras que propicien la integración y la cohesión territorial, y la planificación de los mega-proyectos de impacto nacional. El nivel de planificación intermedio se encuentra en proceso de construcción y consolidación y por tanto invocan a un debate nacional para comprender e intervenir en relación a las dinámicas poblacionales, históricas, productivas y ambientales.

La constitución hace énfasis en la necesidad de que todos los niveles de gobierno formulen su respectiva planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. De igual manera, el artículo 293 de la Constitución señala que "los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía".

Sin embargo, ello requiere de una armonización que permita la efectiva interrelación y complementariedad en las intervenciones públicas. La planificación territorial requiere avanzar en la generación de capacidades de análisis territorial, en el mejoramiento de información estadística y cartográfica oportuna, así como también en mecanismos de apropiación, exigibilidad y control, para que el sustento técnico y las prioridades ciudadanas expresadas a través de procesos participativos sean efectivamente asumidas por los gobiernos locales como elemento mandatorio de su acción en el territorio.

La descentralización, la desconcentración y el fortalecimiento de las capacidades de gestión, coordinación en los territorios

La capacidad de gestión territorial se encuentra condicionada por sucesivos e inconclusos procesos de descentralización y desconcentración así como por el liderazgo de élites y actores en la definición de uno o varios proyectos políticos locales o nacionales. Los actores y agentes (privados, públicos y populares), a través de diversos mecanismos de toma de decisiones, definen la localización de actividades o utilización de los recursos en función de diversos intereses en función de la rentabilidad del capital, la provisión de bienes y servicios públicos o la reproducción de la vida. La descentralización y la desconcentración corresponden a mecanismos de re-distribución del poder y democratización de la sociedad que deben estar fundamentados en un nuevo modelo de Estado cimentado en la recuperación de su capacidad de rectoría, regulación, control, coordinación y se reafirma el rol de la re-distribución; y, dentro de un proceso de racionalización de la administración pública con clara división de competencias.

El Estado debe adoptar un nuevo régimen de organización territorial que pasa de un modelo de descentralización voluntario "a la carta", a uno obligatorio, progresivo y con competencias delimitadas por la Constitución y la ley, y desarrolladas de manera general dentro del sistema nacional de competencias; además, se contempla la creación de un nuevo nivel intermedio de gobierno, la región, cuya principal función es actuar como "bisagra" en términos de planificación entre el nivel nacional y los niveles locales; y, por último, se prevé una asignación de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados que genere equidad territorial y que premie el esfuerzo fiscal y el cumplimiento de las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Complementaria a este proceso es la puesta en marcha de un modelo de gestión estatal desconcentrado. Así, el reordenamiento zonal del Ejecutivo busca, por un lado acercar el Estado a la ciudadana y coordinar de mejor manera la gestión pública; y, por otro, racionalizar la prestación de servicios públicos evitando duplicidades, deficiencias administrativas o ausencia de Estado, comúnmente generada por la poca claridad en la determinación de competencias que cada nivel de gobierno debe asumir; lo que provoca a su vez, situaciones de impunidad debido a la dificultad para determinar responsabilidades políticas, administrativas y judiciales de los servidores públicos; y, la imposibilidad de aplicar de manera adecuada mecanismos efectivos de control social. En este contexto, el desafío consiste en reducir el déficit de desarrollo institucional en los territorios, así como diseñar y aplicar mecanismos de coordinación

interinstitucional entre agencias centrales (sectoriales) y sus delegaciones desconcentradas.

Avanzar hacia una efectiva descentralización y desconcentración implica también fomentar la participación ciudadana desde dos perspectivas, tanto desde la innovación de la gestión pública para garantizar la participación de la ciudadanía cuanto en la generación de espacios de encuentro entre los diversos actores, para que compartan visiones, estrategias, objetivos y experiencias, con la finalidad de democratizar las relaciones entre el estado y la sociedad en todos los niveles de gobierno, de tal manera que la sociedad se involucre activamente en todas las fases de la gestión pública, generando confianza, diálogo y apropiación de las propuestas locales y nacionales.

6.12. Poder ciudadano y protagonismo social

Colocar las demandas de la sociedad civil como referente para la acción estatal y para el desenvolvimiento del mercado aparece como uno de los objetivos estratégicos en el camino hacia la democratización del proceso político y la búsqueda de justicia social. Si el (neo) liberalismo coloca al mercado en el centro de la regulación social y el denominado socialismo real hizo del Estado el centro de la coordinación de la sociedad, el nuevo socialismo democrático debe construirse desde las orientaciones y las necesidades que la ciudadanía, a título individual o colectivo, puedan canalizar hacia el Estado y el mercado.

Colocar a la sociedad como el eje de organización de la nación –lo que supone que las demandas de la ciudadanía orientan la acción del Estado y el mercado- supone procurar el más alto protagonismo de individuos y organizaciones sociales en las deliberaciones colectivas que conducen a fijar los criterios que orientan la producción, la circulación y la distribución de la riqueza social y en aquellos que remiten a la generación de las normas, valores y principios que rigen la vida de la comunidad política.

El proceso de cambio político que vive el Ecuador debe sostenerse, entonces, en la participación activa de la ciudadanía. Ello ha sido colocado como una de las principales perspectivas estratégicas y demandas sociales de un sinnúmero de movimientos sociales y actores políticos a lo largo de las últimas décadas. En esta perspectiva, la Constitución del Ecuador -sancionada como ley suprema del Estado por mandato popular desde septiembre del 2008- hace referencia a la construcción del Poder Ciudadano. Con dicha expresión se designa al conjunto de iniciativas de organización, participación y control que puedan emprender, de modo autónomo, los individuos y los colectivos, a fin de asegurar la implicación ciudadana en todos los asuntos de interés público y de procurar el pleno ejercicio de la soberanía popular.

La participación queda así consagrada, a la vez, como parte de los derechos de ciudadanía y como un nuevo principio de acción estatal y de gestión pública en todos los niveles de gobierno. El texto constitucional perfila, de este modo, los grandes lineamientos de cualquier estrategia para promover e incentivar la participación ciudadana y el protagonismo de la sociedad en la vida pública del país.

Si el dinamismo de la sociedad civil depende, en gran medida, de las iniciativas autónomas que emprendan los propios ciudadanos y las organizaciones sociales, es deber del poder público crear las condiciones institucionales y materiales adecuadas para que tales dinámicas puedan incidir efectivamente en la orientación de los procesos gubernativos.

El despliegue del poder ciudadano requiere, entonces, de un rol afirmativo y proactivo del Estado en lo que concierne a:

- La distribución y re-distribución igualitaria de la riqueza social: las capacidades (cognitivas, lingüísticas, reflexivas) de participación y deliberación están condicionadas, en gran medida, por el acceso pleno a servicios educativos, culturales, tecnológicos, informacionales, etc., de calidad, y a la satisfacción de las necesidades básicas de toda la ciudadanía.

- La transformación de las bases institucionales y de los procedimientos de gestión pública en la perspectiva de acercar el Estado a la influencia democrática de la sociedad y volverlo así susceptible de permanente escrutinio y control popular.

- La promoción del pliego de derechos de participación que garantiza la nueva Constitución y la puesta en marcha, junto con la sociedad civil, de procesos de formación, educación y comunicación que amplíen las competencias que los ciudadanos y las organizaciones sociales requieren para interpelar e interactuar con las instituciones públicas.

El papel afirmativo del Estado adquiere mayor sentido de oportunidad histórica en un contexto en que la sociedad civil ecuatoriana parece haber agotado parte de sus energías participativas. Luego de un intenso período de movilización social –en el marco de la resistencia a las políticas del Consenso de Washington a lo largo de la década de los 90-, estaríamos, desde los inicios del nuevo siglo, ante un escenario de desactivación de las dinámicas participativas, asociativas y organizativas. En efecto, si en el año 2001 casi 34 por ciento de los ecuatorianos manifestaron haber participado en "comités pro-mejoras" o "juntas de mejoras para la comunidad", para el año 2008 este indicador se ubica en 26,6 por ciento, colocando al país por debajo del promedio regional de participación que es del 29,6 por ciento. De igual modo, se observa que si para el 2001 el 5 por ciento de los encuestados asistía semanalmente a reuniones en dichos comités, en el año 2004 solo lo hacía el 3,8 por ciento y para el año 2006 este porcentaje se ubicaba en 2 puntos. La tendencia se repite para otras instancias asociativas.[61]

Ante tal escenario, el rol proactivo que pueda cumplir el Estado en la promoción de la participación social aparece como una tarea ineludible. Ello debe darse en el marco del respeto irrestricto a los principios de pluralismo, autonomía y auto-determinación que se tejen desde la sociedad civil. Dicho respeto depende, a su vez, de fijar con claridad los criterios y las condiciones -espacios, procedimientos, contenidos, fines- en que van a desenvolverse las interacciones entre sociedad y Estado. La Constitución establece una multiplicidad de instancias y mecanismos para canalizar tal interacción.

Durante los próximos cuatro años de gobierno (2009-2013) deberán, entonces, apuntalarse y activarse de modo democrático, sostenido y eficiente tales espacios. Ello supone que la transformación del Estado ecuatoriano en un Estado participativo se sitúa en el corazón del proceso para contribuir a la (re) construcción del poder ciudadano y al incremento del protagonismo social. Tres líneas de acción estratégica deben ser movilizadas en esta perspectiva:

- El reconocimiento democrático de todos los espacios y dinámicas de organización y participación ciudadana –tengan o no ciertos niveles de institucionalización- y la creación explícita, donde no existan, de nuevos espacios y arreglos institucionales en que pueda producirse la interfaz entre sociedad y estado. En tales espacios, movimientos, asociaciones, ciudadanos y agentes e instituciones gubernamentales encaran procesos de negociación y deliberación pública que orientan la toma colectiva de decisiones en diversas esferas temáticas. En tales esferas se construye el interés general. La nueva Carta Magna habla, en este sentido, de la obligatoria creación -en todos los niveles de gobierno- de instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad civil encargadas de elaborar las líneas estratégicas de las políticas públicas, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos y propiciar procesos de rendición de cuentas (Art. 100 y Art. 279). El Gobierno Nacional –y los gobiernos locales- deberán transformar sus modos de funcionamiento y sus procedimientos de

[61] Ecuador aparece, al mismo tiempo, como el país en que más personas (52%) señalan no haber participado nunca en ningún tipo de organización ni política, ni social. Igual sucede con lo relativo a la participación en protestas o "manifestaciones autorizadas": apenas un 5 por ciento de los ecuatorianos afirma haber tomado parte en este tipo de espacio participativo –el más bajo de la región. Dicho porcentaje se extiende a 9 por ciento cuando se pregunta si han "participado en cualquier tipo de protesta en los últimos 5 años". Al observar la participación ciudadana en los gobiernos locales –tal vez la escala más apta para el desenvolvimiento y el análisis de la participación social - la tendencia se repite: en los últimos siete años, la participación en el gobierno local decayó aproximadamente en un 47 por ciento: del 10.8 en el 2001, al 5,7 en el 2008. (Latinobarómetro, 2008).

gestión de cara a dar cabida a tales instancias de participación social, deliberación pública, y control popular.

- La construcción y puesta en funcionamiento del sistema nacional descentralizado de planificación participativa del desarrollo aparece como un elemento de fundamental importancia para refundar las bases y los procedimientos del Estado participativo. Las tareas estatales de planificación –en una lógica que busca no anteponer las directrices del Estado a la sociedad y al mercado- suponen un proceso de diálogo, convergencia, negociación y conflicto entre los múltiples actores sociales y gubernamentales que se desenvuelven en el nivel nacional, regional y local de la política. Así entendida, la planificación participativa y descentralizada supone articular las dimensiones territoriales y sectoriales de la política mientras se abre una deliberación democrática, entre la sociedad y el Estado, sobre las definiciones de los grandes objetivos nacionales. Lo técnico y lo político se articulan –en todos los niveles de gobierno- en torno a la participación abierta de los ciudadanos y las organizaciones sociales en procesos que conducen a la toma colectiva de decisiones sobre los intereses estratégicos de la nación.

- La promoción de la economía social y solidaria mediante la participación directa de asociaciones en la organización de diversos aspectos de la actividad económica. La economía social se caracteriza por buscar, prioritariamente, la satisfacción de las necesidades humanas y no la maximización de las ganancias. Promover la economía social implica, además, que el Estado proteja y financie determinados tipos de producciones social y cooperativamente organizadas (asociaciones artísticas, cooperativas de comercio justo, redes de cuidado a ancianos, niños, etc.) con el fin de que la gente que trabaja en tales circuitos alcance niveles de vida adecuados. La extensión de la esfera de economía social y solidaria arraiga el principio de la participación y la cooperación en las bases de la sociedad y contribuye así a fundar, desde abajo, la transformación participativa del Estado.