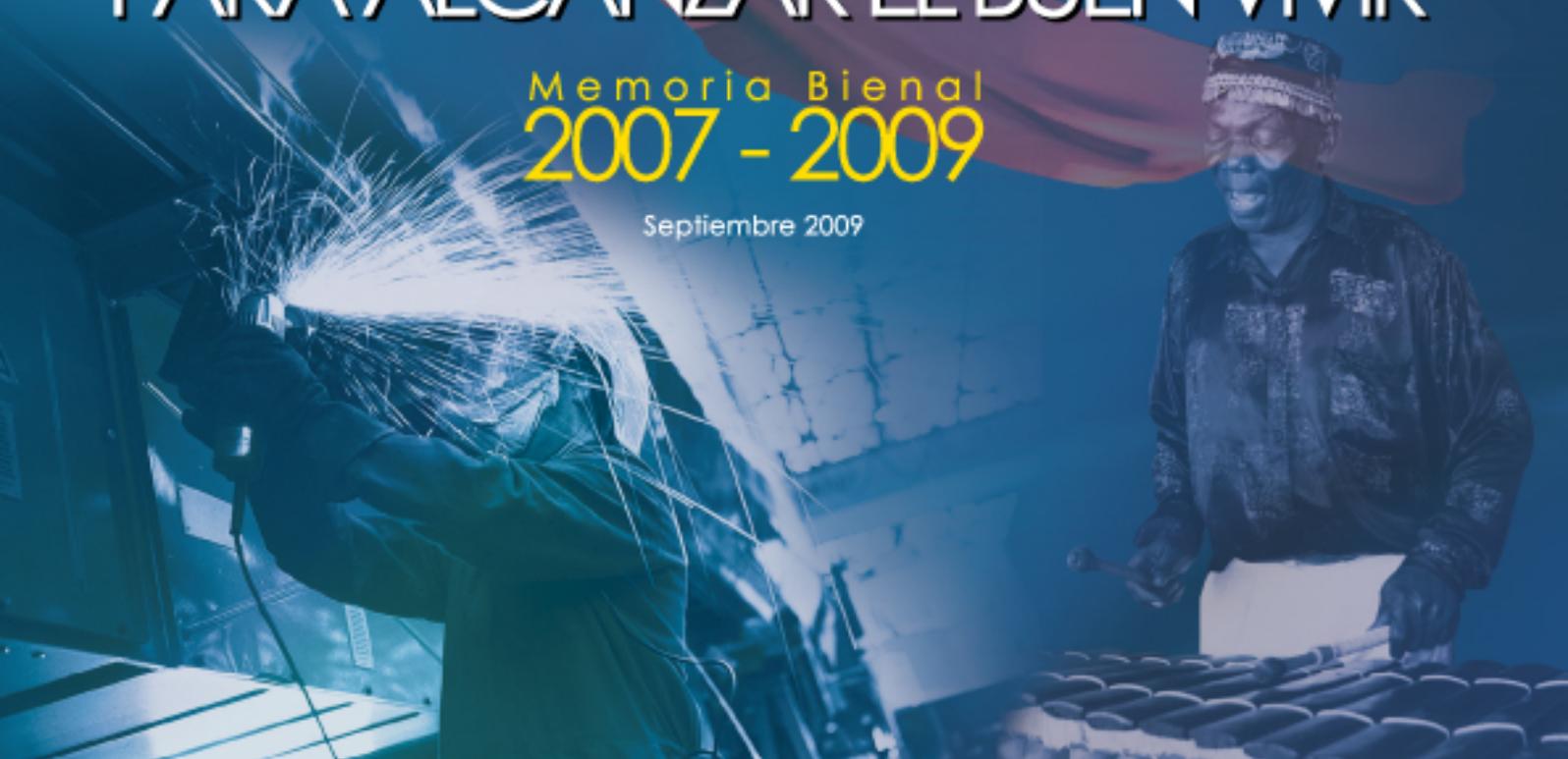




RECUPERACIÓN DEL ESTADO NACIONAL PARA ALCANZAR EL BUEN VIVIR

Memoria Bienal
2007 - 2009

Septiembre 2009





PRESENTACIÓN

El Gobierno de Rafael Correa llegó al poder gracias a la inmensa voluntad de cambio del pueblo ecuatoriano y a las luchas locales y nacionales que cientos de movimientos y organizaciones sociales han impulsado, a lo largo de los últimos 20 años, en procura de revertir el avance de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social y política provocadas por el neoliberalismo y las elites dominantes. Una vez en el poder, el Gobierno de la Revolución Ciudadana se embarca en un proyecto de cambio político que procura la reconstrucción del Estado Nacional y la búsqueda de un nuevo desarrollo, al que llamamos Buen Vivir para todos y todas las ecuatorianas. Para esto fue necesario disputar el poder a través de tres procesos electorales para apoyar la consolidación del nuevo pacto social y uno para reelegir en primera vuelta al Binomio Correa-Moreno y así consolidar un proyecto nacional.

Al menos dos son los problemas estructurales sobre los que busca, de inicio, incidir dicho proyecto de cambio político: los perversos efectos de la agenda del Consenso de Washington y el enraizamiento de las estructuras oligárquicas de poder. Ambos procesos apuntalaron la preeminencia de una tendencia "privada" del Estado, por la cual los fines públicos de todos los ecuatorianos se convirtieron en fines privados que han desprovisto de todo contenido al concepto del bien común. Ambos procesos incrementaron, en los últimos 30 años, la desigualdad, la pobreza y la injusticia, así como al debilitamiento de las capacidades y funciones de la acción pública.

Este documento, que constituye una memoria para el presente y el futuro de estos dos años y medio de gobierno, analiza los principales rasgos del proceso político y del programa gubernativo de la Revolución Ciudadana que, a través de la Constitución, ha establecido el nuevo pacto social e histórico del Ecuador.

El texto constituye un análisis crítico de la agenda gubernativa del Gobierno del Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, y pone énfasis en uno de los ejes fundamentales del proceso de cambio vigente en el Ecuador: la recuperación de la acción pública, del Estado Nacional y de la nación mediante la adopción de una nueva estrategia de desarrollo que coloca a la sociedad en la base de un modelo cuyo fin es alcanzar el Buen Vivir, principio fundamental de la Carta Magna aprobada democráticamente por el pueblo a fines del 2008.

El texto aborda los procesos actuales de la agenda pública por medio de una comparación situacional entre el "antes" y el "después" de la llegada de la Revolución Ciudadana al poder, en enero de 2007. El enfoque establece las principales características del proceso de recuperación de la acción estatal, aunque el análisis abarca un amplio conjunto de áreas y sectores de la política pública. Dicha recuperación se basa en las cinco funciones o capacidades estatales subyacentes a la vigencia de toda nación moderna: la innovación institucional, la planificación, la regulación y el control, la distribución y la redistribución de la riqueza social, y la estrategia soberana de vinculación con el globo. Cada uno de estos temas se trata en un capítulo específico.



Superar la injusticia social es el máximo mandato popular incumplido por los sucesivos gobiernos anteriores al de Rafael Correa. El gobierno actual, para avanzar en este propósito, ha rediseñado y planificado la política pública, ha puesto en marcha un proceso de redistribución de la riqueza, ha procurado regular al mercado imprimiendo a la actividad económica la dirección de la consecución del bien común, y ha reorientado la política exterior con miras a la defensa de la soberanía, la integración latinoamericana y la inserción del país en la globalización, de acuerdo con las metas e intereses definidos desde las necesidades de la sociedad y la nación.

La crisis global del capitalismo supone, sin embargo, un inmenso desafío para el Gobierno Nacional: mantener su línea de políticas pos - neoliberales centradas en la formación de una sociedad justa, con igualdad de oportunidades y vocación por la defensa de los intereses populares. Quizá en el corazón de este desafío se ubica la necesidad de avanzar en el proceso de redistribución de la riqueza como un conjunto de medidas que tiene fuertes implicaciones democratizadoras.

El Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES, a través de un proceso amplio de consulta y participación social implementado desde el 2007, trazó doce objetivos para delinear un nuevo rumbo de democratización plena para el país. En los dos años y medio de gestión transcurridos se ha procurado avanzar, enfrentando problemas internos y resistencias externas, en la consecución de tales objetivos. Dicho proceso de cambio cobró mayor legitimidad cuando se aprobó, por una mayoría abrumadora, la Carta Constitucional que traza el horizonte de un nuevo pacto de convivencia entre los ecuatorianos y ecuatorianas. Corresponde al Gobierno Nacional, a todas las instituciones públicas y a la sociedad impulsar este proceso y concretarlo en líneas de acción que hagan posible un futuro marcado por relaciones sociales más justas y equitativas.

Para hacerlo así, la ciudadanía debe contar con instrumentos de análisis y memoria que den cuenta de los avances, dificultades y desafíos asociados a todo proceso de cambio y gestión gubernativa. Este documento pretende situarse, precisamente, como un aporte a la reflexión y al seguimiento de las grandes líneas de la acción pública en el Ecuador del nuevo siglo.

Esperamos, entonces, que esta publicación contribuya al debate público e informado entre la sociedad y el Estado, sobre la gestión gubernamental, sus proyecciones, límites y desafíos. Creemos que sin reflexión, crítica y autocrítica, no hay proceso de cambio democrático capaz de sostenerse en el tiempo histórico.

René Ramírez Gallegos
SECRETARIO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

El gobierno de Rafael Correa Delgado llegó al poder gracias a la sincronización de las luchas sostenidas por las organizaciones y movimientos sociales y las agrupaciones políticas, que adhirieron al naciente movimiento político llamado Alianza País con el objetivo de fortalecer el proceso de construcción del Estado nacional - proceso iniciado en 1830 y aún inacabado - y superar la fase neoliberal en la que vivió el Ecuador en los últimos años.

En este documento se visualiza el contexto político en que se ha delineado una nueva agenda gubernativa y se presenta el análisis de uno de sus ejes fundamentales, la recuperación de la acción pública, del Estado Nacional mediante la adopción de una nueva estrategia de desarrollo que coloca a la sociedad en la base de un modelo que apunta hacia la consecución del Buen Vivir, principio fundamental de la Carta Magna aprobada democráticamente por el pueblo ecuatoriano en octubre de 2008.

Al menos dos son los grandes problemas sobre los que gravita e incide dicho proyecto político: los perversos efectos de la agenda del Consenso de Washington y el enraizamiento de las estructuras oligárquicas de poder. Ambos procesos apuntalaron la preeminencia de una tendencia "privada" del Estado, por la cual los fines públicos de todos los ecuatorianos se convirtieron en fines privados que desprovieron de todo contenido a la noción del bien común. Tales dinámicas contribuyeron, en los últimos 30 años, al incremento de la desigualdad, la pobreza y la injusticia así como al debilitamiento de las principales capacidades y funciones de la acción pública.

El referente analítico que subyace a este texto tiene asidero en la referencia a los procesos de cambio de la agenda pública por medio de una comparación situacional entre el "antes" y el "después" del acceso al poder del Gobierno de la Revolución Ciudadana en enero 2007. Aunque el análisis trata de abarcar un amplio conjunto de áreas y sectores de la política pública, se privilegia la observación de las principales características del proceso de retorno de la acción estatal. Dicho retorno es observado, por tanto, en relación a la recuperación de cinco funciones o capacidades que subyacen a la vigencia de todo Estado Nacional moderno: la innovación institucional, la planificación, la regulación y el control, la distribución y la redistribución de la riqueza y la estrategia soberana de vinculación con el globo.

El retorno estatal se efectúa, sin embargo, en un contexto en que las orientaciones de las políticas públicas también son redefinidas. La recuperación de la acción pública no es un fin en sí mismo y solo puede comprenderse en el marco del esbozo de un nuevo desarrollo de carácter inclusivo, solidario, igualitario, y sostenible. El retorno del Estado debe ser precisado y percibido, entonces, en relación con la superación del neoliberalismo. Por ello, algunas preguntas que guiaron la perspectiva de este trabajo son: ¿Qué líneas de acción han visibilizado con mayor nitidez el retorno del Estado al primer plano? ¿El esbozo de salida posneoliberal al que asiste el Ecuador desde enero 2007 permite hablar del arranque de una etapa de

construcción de un nuevo desarrollo? ¿Las renovadas intervenciones estatales apuntan a crear las condiciones para la eliminación de las opresiones, para el ejercicio de las capacidades de todos y todas, para romper el funcionamiento tradicional del Estado y el mercado? ¿Se percibe la conformación de una plataforma geopolítica regional que permita sostener los avances políticos del país y la región en el marco del respeto a la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades del Ecuador? ¿Qué efectos puede tener la crisis económica del capitalismo en el apuntalamiento de este nuevo momento de la política pública en el Ecuador?

Superar la injusticia social es la máxima incumplida por los sucesivos gobiernos antecesores al de Rafael Correa Delgado. El gobierno actual, para avanzar en este propósito, ha rediseñado y planificado la política pública, ha puesto en marcha un proceso de redistribución de la riqueza, ha procurado regular al mercado en una perspectiva en que las actividades económicas propendan hacia la consecución del bien común, y ha reorientado la política exterior con miras a la defensa de la soberanía, la integración latinoamericana y la inserción del país en la globalización de acuerdo a las metas e intereses definidos desde las necesidades de la sociedad y la nación.

Para dar cuenta de estas tendencias el texto está dividido en siete grandes capítulos. El primero aborda el análisis del complejo y difícil proceso político del Ecuador en los últimos diez años y sitúa el contexto socio-político en que Rafael Correa Delgado llega al poder y esboza una nueva agenda pública.

El segundo capítulo hace referencia al proceso de reforma y transformación democrática del Estado, por medio del recuento de los procesos de cambio institucional tanto a nivel del diseño arquitectónico del Estado, como del nuevo orden político administrativo del país en procura de reconfigurar la estructura territorial del poder y acercar el Estado a lo local y comunitario.

El tercer capítulo, trata la recuperación de una nueva planificación que facilite el direccionamiento de las acciones públicas de forma articulada, coordinada e incorporando los componentes territoriales y participativos.

La redistribución como elemento constitutivo de las funciones estatales para combatir las desigualdades sociales que aquejan al país hace mucho tiempo, da cuenta de los cambios en la política social y tributaria que se han realizado para superar esta situación. Tal es el asunto que trata el cuarto capítulo del presente documento.

El quinto capítulo da cuenta de la recuperación de las capacidades regulatorias y de control que todo Estado debe contar para superar las ineficiencias y externalidades que la coordinación propiciada desde una lógica de mercado no considera.

El sexto capítulo, aborda la nueva política exterior ecuatoriana a la luz del cambio de prioridades en el tipo de desarrollo, en la inserción

inteligente en la economía globalizada y en la búsqueda de afirmar, a la vez, los principios de la soberanía nacional y la integración latinoamericana.

El séptimo capítulo, se habla sobre la forma en que la crisis económica mundial afecta la realidad socio económica del Ecuador, sus mismas posibilidades de cambio, y de como el Gobierno ha enfrentado y puede enfrentar en mejores condiciones la turbulencia actual global.

En medio de la crisis global del capitalismo, el desafío del Gobierno Nacional es sostener su línea de políticas postneoliberales centrada en la formación de una sociedad justa, con igualdad de oportunidades en la defensa de los intereses populares. Desde esta perspectiva es una prioridad mantener estable el nivel de inversión pública y lograr los objetivos de desarrollo en el campo de la educación, la salud, la seguridad social, el empleo así como el acceso al crédito para dinamizar la producción, todos objetivos de largo plazo. Sin duda, el corazón de este proceso es la redistribución de la riqueza como un conjunto de medidas que tiene fuertes implicaciones democratizadoras. La puesta en marcha de un nuevo tipo de desarrollo requiere, a la vez, de un mecanismo efectivo de regulación y control para que los diversos agentes socioeconómicos tiendan hacia comportamientos socialmente responsables y solidarios lo que implica la superación de las fallas del mercado, la eliminación de la captura elitaria rentista de las instituciones públicas y el empoderamiento de la sociedad civil. En esa dirección avanza la regulación de diversos sectores estratégicos de la economía nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES, a través de un proceso amplio de consulta y participación social, e implementado desde el 2007, trazó doce objetivos para delinear el nuevo rumbo del país. En los dos años y medio de gestión que han corrido desde entonces se ha procurado avanzar en la consecución de tales objetivos, avances que no han estado exentos de una serie de problemas internos y resistencias externas. Dicho proceso de cambio cobró mayor legitimidad y legalidad cuando se aprobó, por una mayoría abrumadora, la nueva Carta Constitucional que traza el horizonte de un nuevo pacto de convivencia entre los ecuatorianos y ecuatorianas. Corresponde al Gobierno Nacional, a todas las instituciones públicas y a la sociedad impulsar este proceso y concretarlo en líneas de acción que hagan posible un futuro marcado por relaciones sociales más justas y equitativas. Para así hacerlo, la ciudadanía debe contar con instrumentos de análisis que den cuenta de los avances, dificultades y desafíos asociados a todo proceso de cambio y gestión gubernativa. Este documento pretende situarse, precisamente, como un aporte a la reflexión y al seguimiento de las grandes líneas de la acción pública en el Ecuador del nuevo siglo.



TABLA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1

EL RETORNO DEL ESTADO Y LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA (2006-2009)..... 15

- 1. LA CRISIS GLOBAL Y LA GESTACIÓN DE NUEVAS AGENDAS DE DESARROLLO..... 15
- 2. LA GESTIÓN POLÍTICA DEL NEOLIBERALISMO EN EL ECUADOR..... 18
- 3. LA NUEVA AGENDA PÚBLICA EN EL ECUADOR: 2007-2009..... 23

CAPÍTULO 2

HACIA LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO..... 31

- 1. INTRODUCCIÓN..... 31
- 2. EL LEGADO: ESTADO MÍNIMO Y CAOS INSTITUCIONAL..... 34
- 3. REFORMA DEL EJECUTIVO: ARQUITECTURA INSTITUCIONAL, MODELO DE GESTIÓN Y ESTRUCTURA TERRITORIAL..... 40
- 4. DESAFÍOS PARA CONSOLIDAR LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA..... 56

CAPÍTULO 3

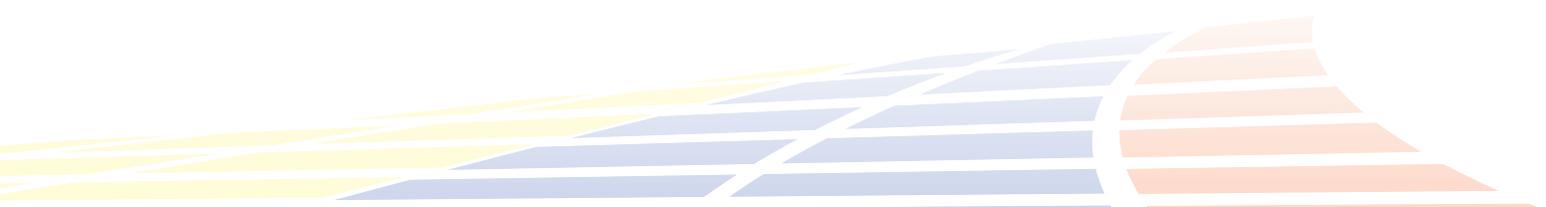
LA NUEVA PLANIFICACIÓN NACIONAL, DEMOCRÁTICA, DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA..... 57

- 1. LOS INTENTOS FALLIDOS DE LA PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR..... 57
- 2. RETOMANDO LA PLANIFICACIÓN NACIONAL..... 61
- 3. LA PLANIFICACIÓN COMO EJE PARA UN NUEVO DESARROLLO NACIONAL..... 63
- 4. EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA..... 63
- 5. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2010..... 70
- 6. LA PLANIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA..... 71
- 7. LOS DESAFÍOS PARA LA PLANIFICACIÓN..... 73

CAPÍTULO 4

UN ESTADO QUE DISTRIBUYE LOS BENEFICIOS DEL DESARROLLO..... 77

- 1. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO ESTADO GARANTE DE DERECHOS HUMANOS Y DEL BUEN VIVIR..... 77
- 2. LA HERENCIA DE LAS POLÍTICAS FISCALES NO DISTRIBUTIVAS Y LAS POLÍTICAS SOCIALES RESTRINGIDAS Y DISPERSAS..... 78
- 3. LAS RUPTURAS Y TRANSFORMACIONES EN LA POLÍTICA FISCAL, TRIBUTARIA Y SOCIAL: 2007-2009..... 83
- 4. DESAFÍOS PARA PROFUNDIZAR LAS TRANSFORMACIONES..... 103



CAPÍTULO 5

LA NUEVA APUESTA POR UN MODELO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL ESTADO.....	107
1. INTRODUCCIÓN.....	107
2. FUNDAMENTOS PARA ELECCIONES SOCIALMENTE RESPONSABLES.....	107
3. UN DESAFÍO APREMIANTE: UN ESTADO REGULADOR Y EFICIENTE PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN DE DESARROLLO	109
4. LA ELECCIÓN DEL CONJUNTO SISTÉMICO DE REGLAS PARA LOGRAR UN COMPORTAMIENTO SOCIALMENTE RESPONSABLE.....	110
5. DESAFÍOS DE LA REGULACIÓN SOBRE SECTORES ESTRATÉGICOS, AMBIENTE Y ARQUITECTURA FINANCIERA PARA ALCANZAR IMPACTOS NACIONALES.....	111

CAPÍTULO 6

UNA POLÍTICA EXTERIOR SOBERANA.....	121
1. INTRODUCCIÓN.....	121
2. HACIA LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ECUATORIANA	122
3. LOS EJES DE LA NUEVA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR: ENFOQUES E INICIATIVAS PRINCIPALES	125
4. DESAFÍOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR.....	144

CAPÍTULO 7

EL ESTADO COMO PROMOTOR DE DESARROLLO: AGENDA PARA EL MEDIANO Y LARGO PLAZO EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS MUNDIAL.....	147
1. CARACTERIZACIÓN DE LA CRISIS MUNDIAL.....	147
2. FORMAS DE TRANSMISIÓN DE LA CRISIS EN EL ECUADOR Y PRINCIPALES ÁREAS ESTRATÉGICAS AFECTADAS.....	151
3. LA RESPUESTA DEL ECUADOR FRENTE A LA CRISIS.....	156
4. LA NECESIDAD DE PRECISAR, PROFUNDIZAR Y PRIORIZAR LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DE LAS ACCIONES ESTATALES.....	159
BIBLIOGRAFÍA.....	163
LISTA DE SIGLAS.....	171

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Estructura del Estado según nueva Constitución, 2008...	33
Gráfico 2.	Estructura orgánica de la Función Ejecutiva, 2007.....	38
Gráfico 3.	Matriz de diferenciación funcional.....	43
Gráfico 4.	Nueva estructura funcional de la Función Ejecutiva.....	46
Gráfico 5.	Ministerios: Estructuras Funcionales Básicas.....	47
Gráfico 6.	Estructuras orgánico – funcionales de las carteras de Estado.....	48
Gráfico 7.	Estructuras funcionales de las carteras de Estado.....	51
Gráfico 8.	Evolución de la planificación en el país.....	60
Gráfico 9.	Gasto Social 2004-2005 en América Latina.....	81
Gráfico 10.	Evolución de la Presión Fiscal en Ecuador.....	84
Gráfico 11.	Incremento en la recaudación de impuestos 2007-2008..	88
Gráfico 12.	Distribución de créditos otorgados por la Banca Pública..	90
Gráfico 13.	Descomposición de la inflación anual por variables exógenas.....	91
Gráfico 14.	Cobertura del ingreso familiar básico respecto de la canasta básica.....	92
Gráfico 15.	Sistema de inclusión económica.....	100
Gráfico 16.	Bonos pagados y montos de inversión.....	102
Gráfico 17.	Estructura de ingreso tributario de América Latina versus países OCDE.....	104
Gráfico 18.	Arquitectura Institucional de los Sectores Estratégicos.....	112
Gráfico 19.	Reducción de Tarifas Eléctricas.....	115
Gráfico 20.	Producción Diaria de Petróleo.....	116
Gráfico 21.	Producto mundial y crecimiento de derivados.....	149
Gráfico 22.	Crecimiento de los productos alimenticios.....	150
Gráfico 23.	Ecuador: Evolución del PIB trimestral (2000-2009).....	151
Gráfico 24.	Evolución de los precios del petróleo.....	152
Gráfico 25.	Ecuador: Balanza comercial.....	153
Gráfico 26.	Nivel de desempleo en el Ecuador y otros países.....	154
Gráfico 27.	Ecuador: Evolución de las remesas.....	155
Gráfico 28.	Diferencias en las remuneraciones.....	155
Gráfico 29.	Ecuador: Colocaciones de la banca.....	156

LISTA DE CUADROS

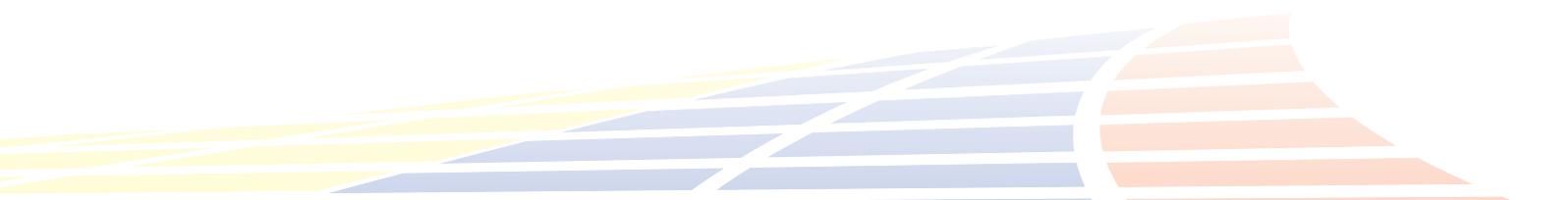
Cuadro 1.	Índice de reforma económica.....	19
Cuadro 2.	Percepciones ciudadanas sobre Estado y Mercado en el Ecuador: 1998-2007*	26
Cuadro 3.	Entidades y facultades.....	44
Cuadro 4.	Reforma de Entidades.....	44
Cuadro 5.	Ejecución de la inversión pública 2001 – 2008 e inversión programada 2009, distribución por nivel de gobierno y por consejo sectorial.....	72
Cuadro 6.	Relación entre pobreza, presión fiscal y desigualdad en América Latina.....	80
Cuadro 7.	Nueva estructura del impuesto a la renta de las personas naturales.....	86
Cuadro 8.	Montos de inversión en ciencia y tecnología de SENACYT.....	96
Cuadro 9.	Logros en atención primaria e integral de salud.....	97
Cuadro 10.	Profundización financiera.....	119
Cuadro 11.	Indicadores de resultados.....	120

LISTA DE MAPAS

Mapa 1.	La regionalización de la planificación en el Ecuador.....	52
Mapa 2.	Gabinetes itinerantes por regiones de planificación 2007 – 2009.....	69

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1.	Plan Nacional de Desarrollo con avances de metas e indicadores a diciembre 2008.....	175
Anexo 2.	Matriz de Reformas Institucionales: decretos, mandatos y leyes.....	183





El 27 de abril de 2009, 3.584.236 ecuatorianos, que representan el 51,99% de los votos, ratificaron el proyecto político del Movimiento Patria Altiva y Soberna (PAIS) y, en un hecho sin precedentes en el actual ciclo democrático, reeligieron en primera vuelta al binomio Rafael Correa - Lenin Moreno como gobernantes para el período 2009-2013. Luego de diez años de inestabilidad y turbulencia política, el pueblo ecuatoriano decide confirmar en el ejercicio del poder a una tendencia que encarna múltiples expectativas y posibilidades de cambio.

Frente a la idea de cambio vislumbrada para el Ecuador del siglo XXI, que apunta hacia una ruptura radical de las bases institucionales del sistema político y económico imperante durante las tres últimas décadas, se imponen algunas preguntas: ¿qué tipo de actor y de proceso político conducen, desde la óptica de la revolución ciudadana, lo que el Presidente Correa denomina no solo como una época de cambios sino como un cambio de época?; ¿cuál es la orientación de dichos cambios? La respuesta no es teórica ni empíricamente fácil de responder, pero es posible afirmar y verificar que estamos en el inicio de un proceso de cambios radicales que buscan dar nuevas respuestas a los profundos problemas estructurales del Ecuador, en el marco de la histórica irresolución de la formación del Estado, la Nación, -la Patria- y la nacionalidad con identidad colectiva. Un señalamiento sintético de dichos cambios permitirá precisarlos desde una dimensión diacrónica. A ello apunta esta memoria de los dos primeros años de gobierno. Pero antes, es necesario observar algunas variables relativas al contexto global y a la crisis económica que afectan al sistema capitalista con sus repercusiones específicas en América Latina y en el Ecuador.

1. LA CRISIS GLOBAL Y LA GESTACIÓN DE NUEVAS AGENDAS DE DESARROLLO

Los “felices años noventa”, parafraseando a J. Stiglitz, significaron el advenimiento a escala global de la denominada nueva economía caracterizada por incrementos de productividad que llegaron a duplicar o triplicar las riquezas de las décadas anteriores. Estas riquezas se concentraron, a niveles exponenciales, en sectores y clases sociales específicos ligados al mundo de las finanzas, las corporaciones globales, la banca especulativa y otros vinculados al desarrollo científico, tecnológico y militar de punta.

Aunque gran parte de las líneas programáticas y de las agendas públicas que sostuvieron esta nueva economía (libre mercado, privatización, responsabilidad personal, individualización, desestatización) empezaron a perder legitimidad y a mostrar sus falencias desde la mitad de los años 90, era evidente que para entonces ya habían sido exitosas en restaurar y consolidar el poder de una clase específica (Harvey: 2007). Desde esta perspectiva, el proyecto neoliberal ha cosechado aplausos: los circuitos del capital financiero y los segmentos del empresariado global occidental parapetados en torno suyo, se acumularon más que nunca antes en la historia, incrementaron sus márgenes de influencia y poder político y se colocaron a la cabeza de la coordinación del orden global.

Esa década de holgura terminaría relativamente pronto y de un modo catastrófico para amplísimos sectores sociales, en medio de una sucesión de episodios de crisis y quiebras (el 'efecto tequila' en 1994, la crisis asiática de 1997-1998, la debacle bursátil de 1998, las diversas crisis inmobiliarias y especulativas desde inicios del nuevo siglo, etc.) que ventilaban los indicios de los problemas estructurales que afrontaba la nueva economía. Las señales de recesión y los escándalos empresariales se sucedían continuamente: parecía que los directivos de algunas empresas estaban lucrando a expensas de sus accionistas y empleados sin que ninguna autoridad pública o instancia de control hiciera algo al respecto. Y es que la desregulación de la economía y las finanzas, evitando que el Estado interviniera en el libre juego de la oferta y la demanda, había sido uno de los ejes fundacionales de la globalización neoliberal.

Paradójicamente, desde las primeras insinuaciones de la vigente crisis económica, que eclosionaría en toda su extensión durante el "septiembre negro" del año 2008, las economías nacionales de diversos puntos del planeta, incluso allí donde el credo neoliberal luce aún vigoroso, han devuelto sus ojos a la intervención pública y masiva del Estado como forma de sostener y reactivar el crédito, la producción, la demanda y salvaguardar así, en algo, al sistema financiero. El eje franco-alemán amenazó incluso con abandonar la reciente cumbre del G-20 si entre los acuerdos de la cita no se hacía alusión a la necesidad de cierta regulación sobre los paraísos fiscales y las maniobras especulativas. Este llamado desesperado a una cierta intervención estatal y a una mínima regulación del sistema financiero marcarían una decisiva inflexión en el turbulento ciclo neoliberal abierto en 1981, cuando Ronald Reagan afirmaba que "el Estado no es la solución, sino el problema". No por casualidad, entonces, el Premio Nobel de Economía, J. Stiglitz, señaló que "la crisis de Wall Street ha sido para el fundamentalismo de mercado lo que la caída del muro de Berlín fue para el comunismo" (2008). La etapa más salvaje e irracional de la liberalización y la desregulación financiera había terminado. Aunque ello, de por sí, es una buena noticia, sus efectos más perversos apenas empiezan a tomar forma.

En diversos países de América Latina, sin embargo, el avance de una agenda pública que procure el desmantelamiento de las políticas neoliberales se esbozó con algún margen de anticipación en relación al estallido de la crisis. En efecto, ya desde los albores del siglo XXI llegaron al poder nuevas coaliciones políticas de signo progresista que capitalizaron el cansancio de la población en relación con las políticas orientadas al mercado. Al combinarse con una modernización fragmentada y un bajo crecimiento económico, las políticas neoliberales aumentaron la pobreza, reprodujeron las desigualdades y desmantelaron las estructuras de asistencia social estatales de corte universal. El retraimiento de la protección social del Estado, en países donde apenas empezaba a consolidarse, fue percibido por la ciudadanía como un abandono de la población a su propia suerte, y dio paso al resentimiento social y a la indiferencia de las instituciones políticas. No parece casual, entonces, que los triunfos de tales coaliciones (Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina, Uruguay,

Chile, Paraguay, El Salvador, Dominicana y Ecuador) provengan sobre todo de la participación electoral y del voto de los sectores populares y medios de cada país. Sus demandas de una distribución equitativa de la riqueza, mejores condiciones de vida, ampliación de las oportunidades socio-económicas y reconocimiento social han convergido con la oferta realizada por las fuerzas progresistas para, al menos, desmontar el núcleo duro de la agenda neoliberal y recuperar ciertas funciones de bienestar social y regulación económica que el Estado cumplió, aunque de modo muy desigual, en los años anteriores al advenimiento de las políticas de ajuste estructural (Ramírez Gallegos, F; 2006:30-44).

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

Abrazar el horizonte posneoliberal implica para los nuevos gobiernos no solo la búsqueda de articulación democrática entre las políticas gubernamentales y la extensa, aunque difusa, voluntad social de superar la agenda del Consenso de Washington (CW)¹, sino, y sobre todo, alterar las bases económicas e institucionales que autorizaron la preponderancia de los mercados financieros sobre el sector productivo o la economía real a lo largo de los años 90 y revertir, con ello, las tendencias estructurales de las políticas neoliberales hacia la intensa concentración de la riqueza, la desigualdad social y la exclusión sociopolítica de amplios sectores sociales.

Se podrá argumentar, no sin razón, que la constelación de ideas y políticas posneoliberales colocan en segundo plano a los componentes directamente anticapitalistas que las formaciones socialistas avanzaron en diversas partes del mundo desde sus orígenes. No se trata de una crítica banal. Tampoco de un sofisma anacrónico que refleja las nostalgias de unas izquierdas que rehúsan “modernizarse”: existen múltiples evidencias empíricas sobre la incompatibilidad entre el ideario socialista tradicional -que alude a los principios de igualdad radical, fraternidad, autogobierno o libertad positiva, y libre desarrollo de las capacidades y talentos humanos-, y las bases motivacionales sobre las que opera el capitalismo, fundamentalmente antiigualitarias y egoístas². La acción política de los proyectos progresistas no puede entonces excluir de su horizonte crítico la tarea de perfilar un proyecto social que se acerque a la efectiva concreción de sus principios. Dicho horizonte se construye, sin embargo, desde el presente y, en él, la superación de la fase

1. Desde fines de 1998, las encuestas de opinión registraron un marcado descenso de la confianza ciudadana en el mercado y una caída de la visión positiva de las privatizaciones en toda la región. Ver los datos del Latinobarómetro (1998), y L. Paramio (2006).

2. Sobre el lugar de los principios socialistas en el mundo contemporáneo ver F. Ovejero Lucas (2005); sobre el problema de la incompatibilidad entre capitalismo y el ideal de la buena vida en el socialismo ver R. Lane, (2000).

neoliberal de acumulación capitalista aparece como parte de las trayectorias históricas accesibles y posibles tanto desde el marco de las iniciativas de gobiernos y agentes políticos encaminados hacia tal propósito como desde las mismas perspectivas de desarrollo de la sociedad capitalista³.

Admitir que aún no existe una ruta homogénea, un modelo comprensivo alternativo al postulado por el CW, vuelve más pertinente la pregunta acerca de la orientación general de las nuevas políticas gubernativas antes que el destino al que conducirían. Tal interrogante dirige el campo de análisis hacia las decisiones gubernamentales que, habiendo despejado parte del camino en el distanciamiento del neoliberalismo, parecen converger con los valores que reconocen como suyos las fuerzas progresistas y las sociedades identificadas con los procesos de cambio político en curso. Las teorías y modelos económicos no se cristalizan de un día para otro: al neoliberalismo le tomó más de tres décadas dar forma a una agenda comprensiva desde mediados de los años setenta (Munck: 2003). Es muy probable entonces que lo que hoy se esboza como un horizonte de superación del neoliberalismo se decante, en algunos años más, como una propuesta integral sobre las formas más idóneas para mejorar las condiciones de vida de las sociedades del sur del globo.

2. LA GESTIÓN POLÍTICA DEL NEOLIBERALISMO EN EL ECUADOR

Diversos sectores de opinión han insinuado que en el Ecuador no hubo una efectiva implantación de la agenda neoliberal. Las reformas del CW fueron implementadas en el Ecuador, sin embargo, desde mediados de la década de los ochenta; se enfocaron en la promoción de la liberalización y la apertura comercial, la captación de inversiones extranjeras mediante la privatización de empresas y servicios públicos, la desregulación sobre todo en el sector financiero, la flexibilización laboral, la apertura de la cuenta de capitales, y la reducción del papel y la presencia del Estado en el modo de regulación del desarrollo.

A fines de los años noventa, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) generó un Índice de Reforma Estructural (IRE), que muestra el grado de avance de los principales ejes de la agenda neoliberal en los países de la región en temas comerciales, financieros, liberalización de la cuenta de capitales, privatizaciones y reforma tributaria regresiva. El índice va de 0, que indica una ausencia de reformas orientadas al mercado, hasta 1, que muestra la aplicación de reformas con fuerte vocación mercantil. Para el conjunto de América Latina el IRE pasó de 0.58, en los años ochenta, a 0.83 entre 1998 y 2003 (promedio regional). Dentro de este escenario general, diversos analistas han destacado que hasta fines de la década de los noventa los países que registraban un mayor avance en el despliegue de la agenda del CW eran Bolivia, Jamaica, Perú, Trinidad y Tobago, y Argentina, todos con índices mayores a 0.65, mientras que los más "lentos" eran

3. Sobre el advenimiento de un ciclo posneoliberal en América Latina, ver F. Ramírez Gallegos, (2007).

Uruguay, México, Venezuela, Ecuador y Costa Rica. Aún así, incluso en estos países se había transformado la situación inicial de alta presencia estatal en las economías (Lora: 2001).

Cuadro 1. Índice de reforma económica

REGIONES	1981-1990	1991-1997	1998-2003
Subregión Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay)	0,66	0,82	0,84
Brasil	0,52	0,75	0,79
Subregión Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela)	0,53	0,76	0,82
México	0,61	0,78	0,81
Subregión Centro América (Costa Rica, Rep. Dom., El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá)	0,55	0,80	0,85
América Latina	0,58	0,79	0,83

Fuente: PNUD-PRODDAL, 2004.
Elaboración: SENPLADES.

En el caso del Ecuador, el índice global pasó de 0,55 en 1985 a 0,80 en 1995. Se observa que los segmentos donde la agenda neoliberal avanzó con más profundidad fueron el de la liberalización comercial (0,95), la flexibilización financiera (0,98) y la apertura de la cuenta de capitales (0,86). Las políticas de privatización y reforma tributaria fueron sectores en los que, por el contrario, el Ecuador se ubicó por debajo de los promedios de reforma estructural en la región (Lora: 2001). Resulta en extremo impreciso plantear que en el país el neoliberalismo fue un proyecto incumplido.

La peculiaridad del caso ecuatoriano reside, no obstante, en el carácter tortuoso y conflictivo del procesamiento político de las reformas. La velocidad de la implantación de dicha agenda fue mucho menos pronunciada que en otros países de la región como Argentina, Perú o Bolivia donde, para inicios de los años 90, ya se había consolidado su centralidad en la organización de la agenda pública (ver Cuadro 1). Y es que, en el Ecuador, tras el aparente "consenso modernizador", se activaron fuertes disputas por las orientaciones y el control de segmentos estratégicos del Estado entre fracciones dominantes que, a pesar de un discurso antiestatista, siempre

vieron en él un factor clave para activar determinadas dinámicas de acumulación rentista en su favor. El reordenamiento neoliberal estimuló incluso dicha conflictividad.

Tal dinámica está profundamente ligada con lo que Patricia De La Torre (2002) ha definido como una perversa imbricación entre lo privado y lo público - estatal:

En efecto, desde épocas republicanas en el Ecuador, estos dos espacios no están separados sino que se encuentran fusionados, lo que provoca que los intereses privados en la mayoría de las veces sean parte de los intereses estatales y viceversa. Esta imbricación es una característica de una sociedad y de un Estado tradicionales. La lógica privada proviene de la dinámica intrínseca del municipio colonial: lo privado era una condición ineludible a su funcionamiento, la separación entre lo estatal y lo privado eran tenues, lo que le daba al primero una lógica más privatista que pública.

La confusión que vivimos surge en parte por la falta de diferenciación y límites entre lo que corresponde al Estado y lo que corresponde a la sociedad. En otras palabras, la falta de delimitación del interés público y del interés privado contribuye a la vacuidad de cualquier idea del bien común. En el marco del procesamiento político del neoliberalismo dicha tendencia se visibilizó con toda nitidez. Los intereses privados de poderosos grupos se convirtieron en asuntos de dominio público e impidieron que la acción del Estado tienda, de algún modo, hacia la construcción de los intereses generales. Tal ha sido y es el comportamiento tanto de la clase política como de la gente común que no tiene reparos a la hora de tomar para sí aquello que no le corresponde -desde el dinero de las instituciones estatales hasta las aceras y las calles para el estacionamiento de sus carros- y en esa dinámica no ha sido difícil que prevalezcan los intereses privados y locales sobre los público-nacionales. No ha sido posible cimentar instituciones políticas sólidas con capacidad de generar y sostener la defensa de los intereses públicos.

En cualquier caso, si bien los partidos políticos favorables a la agenda del CW, básicamente ligados a la derecha, ganaron elecciones, controlaron los espacios de representación política del país, y dominaron la arena legislativa desde inicios de los 90, no alcanzaron a generar sólidas líneas de acuerdo político entre los estratos y capas a los que representaban y a instaurar formas estables y coherentes de gobierno con capacidad de irradiar y ser reconocidas por el resto de la sociedad. Dicha atrofia hegemónica, según expresión del sociólogo boliviano René Zavaleta Mercado, exacerbó la turbulencia del campo político y minó la legitimidad del orden democrático⁴.

El descalabro institucional del Ecuador se originó, a mediados de los años 90, con los sucesivos enfrentamientos entre los principales grupos económicos, elites políticas y sectores dominantes por la orientación de la agenda neoliberal y la dirección de las intervenciones estatales en función de intereses económicos particulares. El enjuiciamiento

4. Las páginas que siguen constituyen una síntesis del texto de F. Ramírez Gallegos, (2008)

político de León Febres Cordero a su ex ministro y para entonces vicepresidente de la República, Alberto Dahik (1996), marcaba el inicio de un período de intenso faccionalismo intraelitario que impediría la rápida implantación de la agenda del CW en el país.

Las disputas sediciosas se repitieron a lo largo de los tres derrocamientos presidenciales (1997, 2000, 2005) y de los diversos entrampamientos institucionales que vivió el país hasta el año 2007. La conflictividad entre las elites políticas abrió el marco de oportunidades para el protagonismo, "desde abajo", de diversos grupos, gremios, partidos y movimientos sociales opuestos al proceso de modernización liberal de la economía. El éxito político de la CONAIE en las negociaciones sobre la Ley Agraria (1994), el progresivo contagio de sus repertorios de lucha hacia otros conflictos sociales, y la recurrencia y 'masividad' de sus acciones de protesta, convirtieron al movimiento indígena en el eje de la reactivación política del campo popular, y en un vector para la recomposición y el re-alineamiento de las fuerzas progresistas. El rechazo a la agenda neoliberal se había constituido, a mediados de los 90, en el nudo articulador de sus iniciativas colectivas, de sus discursos políticos y de sus intentos de amplificar la protesta social hacia otras capas sociales.

El protagonismo popular y las dinámicas de la movilización indígena no alcanzaron a socavar los resortes de poder de los grupos económicos y financieros que, sostenidos en el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000), fueron los responsables de la más grave crisis económica del Ecuador: el congelamiento de los depósitos, el feriado bancario (marzo de 1999) y la dolarización de la economía (enero de 2000). Tales decisiones, apuntaladas por el conjunto de partidos políticos dominantes en el Ecuador desde inicios de los 80, buscaron salvaguardar los intereses bancarios eximiéndoles de asumir los costos de su gestión dispendiosa y corrupta. Una vez más como a lo largo del proceso de ajuste, el gobierno, con el aval del FMI privilegió la estabilización y el salvataje del sector bancario en detrimento de los sectores productivos. Aunque la crisis fue experimentada como un verdadero trauma colectivo y determinaría el inicio del declive de la confianza ciudadana en la agenda neoliberal, la dolarización generó un efecto de re-articulación de los sectores empresariales, financieros, de los partidos de centro-derecha y derecha⁵ que continuaron, bajo la presidencia de Gustavo Noboa, en el bloque gobernante. Tales sectores veían en esta medida la posibilidad de destrabar la continuidad de la aplicación de la receta ortodoxa. De algún modo, y a pesar del faccionalismo intraelitario y de la resistencia social, así lo hicieron.

La implementación de la agenda neoliberal, en su versión 'criolla' más que una plena desestatización de la economía, implicó el uso selectivo de la intervención estatal para precautelar los intereses privados (Falconí y Oleas: 2002). Los índices de confianza en los partidos políticos y en el Congreso Nacional se ubicaban entre los más bajos de la región, mientras que el malestar social con las políticas neoliberales crecía, precisamente, a partir de esos años: según las cifras del Latinobarómetro (2006), el apoyo de los ecuatorianos a las privatizaciones decayó veinte puntos entre 1999 y 2005 (del 53% al 33%).

5. El Partido Social Cristiano, el Partido Roldosista Ecuatoriano, el Frente Radical Alfarista y la Democracia Popular, partido de gobierno, anunciaron el apoyo legislativo a la propuesta, con lo cual su viabilidad política estaba asegurada. Del mismo modo las Cámaras de Empresarios y Pequeños Industriales consintieron con la medida.

La precariedad de la institucionalidad democrática, la ambigua desestatización de la economía y la sociedad, y el progresivo repliegue de las elites hacia el control de sus espacios locales –los referendos autonómicos en las provincias del Litoral datan del año 2000– ratificaron al Estado como una débil estructura política incapaz de catapultar ninguna dinámica de articulación en torno a actores políticos con proyecto y vocación hegemónica nacional. Tal atrofia hegemónica expresaba la ausencia de un centro ordenador del sistema político y la debilidad de lo nacional como lugar de identificación colectiva. Se aceleraban, a la vez, las tendencias hacia una mayor fragilidad de la infraestructura institucional del Estado, hacia la recurrencia a tendencias conflictivas cada vez más difíciles de procesar, hacia un incremento de la incertidumbre estratégica entre los principales actores políticos que invocaron al orden y la seguridad.

El arribo al poder de Lucio Gutiérrez (2003), y su posterior derrocamiento pusieron en escena, precisamente, dichos elementos y dejaron ver el carácter estructurador de las ondas largas de la ausencia hegemónica. La alianza indígena-militar que lo llevó al poder recogía los acumulados sociales de más de una década de protagonismo del movimiento social y aprovechaba las divisiones y fracturas de las clases dominantes. Estas, no obstante, supieron rápidamente penetrar la coalición y doblegarla: la fase “posajuste” que se prometió instaurar en el discurso de campaña de la alianza indígena - militar se vio disuelta por el acercamiento de Gutiérrez a la política norteamericana, a los predicados del FMI y a los grupos dominantes nacionales. El juego de poder se sustentó en volátiles alianzas con los partidos tradicionales y emergentes, ligados a los específicos intereses de los grupos privados.

En abril del 2005, una inmensa movilización ciudadana abrió la ruta para el tercer derrocamiento presidencial en menos de una década. A diferencia tanto de la destitución de Abdalá Bucaram en 1997, cuando las movilizaciones sociales fueron encabezadas por los partidos y movimientos sociales, sobre todo la CONAIE, como del derrocamiento de Jamil Mahuad en enero del 2000, cuando el protagonismo del movimiento indígena y de unas incipientes Asambleas Populares se enlazaron con mandos medios del ejército, el tercer derrocamiento presidencial fue fruto de un conjunto de movilizaciones sin dirección política estructurada. Ni los partidos políticos ni el movimiento indígena ni cualquier otro movimiento social pudo tampoco liderar la protesta. La ausencia de dirección política, la emergencia de nuevos actores sociales, el carácter autoconvocatorio de la protesta y sus originales formas de concreción fueron señales sintomáticas del desborde y el desacato ciudadano por sobre cualquier estructura de representación social o política. Las movilizaciones pulverizaron la legitimidad del sistema político y resquebrajaron los márgenes de acción del Congreso y de los partidos políticos. El ciclo estatal que dichos mandatarios habían conducido bajo la óptica de la “governabilidad institucional” y la “privatización - neoliberal criolla”, parecía llegar a su ocaso.

De múltiples formas, el derrocamiento de Lucio Gutiérrez supuso un giro en la agenda pública ecuatoriana. El nuevo Presidente del país, Alfredo Palacio, dio señales de distanciamiento de la agenda del CW, del acercamiento del país al Plan Colombia y de la política de cooperación plena con los Estados Unidos. Tales decisiones posicionaron con fuerza en el debate político discursos nacionalistas que reivindicaban la idea de la soberanía nacional e insistían en la crítica a la apertura comercial (ver Ibarra: 2006). El gobierno de Alfredo Palacio no cumplió, sin embargo, con uno de los principales cometidos que las movilizaciones de abril le habían demandado: la reforma política y la despartidización de las instituciones del Estado por medio de una convocatoria a una Asamblea Constituyente. La oposición de los partidos políticos en el seno del Congreso y los múltiples errores de negociación del Poder Ejecutivo cancelaron dicha posibilidad y dejaron abierta la opción para que, en octubre de 2006, pueda posicionarse abiertamente las agendas de cambio político radical. La candidatura de Rafael Correa Delgado hizo suya esa bandera.

3. LA NUEVA AGENDA PÚBLICA EN EL ECUADOR: 2007-2009

Desde enero de 2007 el Ecuador forma parte de la ola de gobiernos posneoliberales en América Latina. El triunfo de Rafael Correa y Alianza País (AP) en las elecciones presidenciales del último trimestre de 2006, abrió el marco de oportunidades para el "relanzamiento de la acción pública" como principal detonante de una estrategia de desarrollo heterodoxa que tiene como sus fines últimos la promoción del Buen Vivir y la realización de las capacidades individuales y colectivas en el marco de un acceso igualitario a los recursos y a las oportunidades sociales. En los dos años y seis meses transcurridos desde la asunción de mando del Presidente Correa, dicho relanzamiento ha implicado un progresivo retorno estatal al primer plano de la escena política. En la agenda interna ello ha apuntado hacia el reestablecimiento de las capacidades estatales de planificación del desarrollo, de regulación y control de los sectores estratégicos de la economía, de distribución y redistribución de la riqueza y, en el marco de la política exterior, de la concepción de una estrategia geopolítica que impulsa diversos procesos de integración regional hacia una inserción soberana en el contexto global.

En medio de una pertinaz confrontación política, de la dinámica inflacionaria y del desastre natural provocado por las inundaciones en el litoral del país (2008), dicha agenda ha valido para que Rafael Correa mantenga niveles de respaldo a su gestión que superan el 60%. Desde el retorno democrático en 1979, ningún presidente ecuatoriano ha logrado retener tan altos niveles de aceptación. Ello resulta aún más sorprendente si se considera que Rafael Correa llegó al balotaje, en septiembre de 2006, en segundo lugar, con tan solo el 23% de los votos y sin ningún congresista.

El esbozo y la puesta en marcha de una nueva agenda pública ha supuesto, sin embargo, una intensa disputa política con los partidos

tradicionales y las élites ecuatorianas: círculos empresariales, bancarios, financieros y mediáticos -afines a las ideas liberales dominantes a lo largo de los 90- e incluso diversas agencias estatales, corporaciones y sectores burocráticos comprometidos con el viejo orden han desafiado y bloqueado abiertamente las extensas expectativas de cambio desatadas por el nuevo gobierno. La estrategia antisistémica y el discurso antineoliberal que Rafael Correa promocionó desde el inicio de la campaña electoral del 2006 lo situaron siempre en las antípodas del poder establecido.

Apoyados en un sólido respaldo popular, y favorecidos por la inmensa debilidad del sistema de partidos, Rafael Correa, el movimiento político Alianza País (AP) y el Gobierno asestaron diversos golpes a la estructura de poder que sostenía el modelo de Estado y de desarrollo de la década de los noventa. Las decisiones políticas del régimen lo ubican, entonces, por fuera de la pugna hegemónica entre los dos sectores de las clases dominantes que se han disputado el poder prácticamente desde el retorno de la democracia en 1979: el polo de intereses económicos articulado en torno al PSC, al que se sumaron en su tiempo la Izquierda Democrática y la Democracia Popular, y el polo que inicialmente giró en torno a Abdalá Bucaram y terminó expresándose con Álvaro Noboa, articulados por medio de un Lucio Gutiérrez que hacía de doble comodín, tanto en la articulación del bloque Noboa como en los nexos entre este y el polo PSC (ver Unda: 2008). El gobierno ha enfrentado, con mucho éxito, a este amplio bloque de poder. La incautación estatal de casi 200 bienes del poderosísimo grupo Isaías (septiembre 2008), y el cobro de la deuda pública de dicho grupo, reafirmaban la defensa de los intereses públicos y la vocación antioligárquica de la "Revolución Ciudadana" y retomó, en cierta medida, la tarea inconclusa que dejaron los gobiernos nacionalistas militares de los años 60 y 70 que diezmaron únicamente la estructura de poder de los terratenientes serranos en relación con la democratización de las relaciones económicas y políticas en el Litoral. En tal opción se delinea una efectiva ruptura con la matriz de poder social que sostuvo el ciclo neoliberal.

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

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

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

La Constitución innova y contiene, así, el conjunto de demandas e intereses que emergieron desde la resistencia popular contra el neoliberalismo y contra otras agendas de modernización democrática y transformación social del Estado, y contra la política y la economía represadas a lo largo de los años 90.

La particularidad del proceso político en curso ha sido, desde esta perspectiva, que **las líneas de cambio y ruptura política con el “viejo orden” han adquirido un estatuto constitucional** que, más allá de la agenda gubernamental, las convierte en ejes **de un nuevo pacto de convivencia de largo plazo para los ecuatorianos**. La Asamblea Constituyente y la Carta Magna ratificada por el pueblo en septiembre de 2008 delinear el horizonte de sentido de la dinámica democrática y de las decisiones gubernativas que el Ecuador deberá seguir en los años que vienen. La Constitución contiene y prefigura las líneas maestras del proyecto colectivo con que la sociedad quiere conducirse a sí misma hacia un nuevo momento de su desarrollo histórico.

No se trata, en suma, de un momento en que una tendencia política ocupa un previo déficit de discurso político en la sociedad. Asistimos a un ciclo en que el liderazgo político se consolida en la medida en que es capaz de leer y sintonizar con el conjunto primordial de demandas, expectativas e ideas imperantes en el seno de las relaciones sociales. Además del rechazo a los partidos y la demanda de mayor participación social en el proceso democrático, **este campo ideológico expresa una mayor demanda de Estado y menor predominio del mercado en el camino al desarrollo**. A diferencia de los 90 se visualiza la recuperación de la confianza en la acción estatal para proveer bienes públicos y resolver diversos problemas (ver Cuadro 2). Estos elementos están atravesados por una reacción antielitista, una recuperación de los sentidos de pertenencia nacional y un extenso sentimiento de soberanía en grandes capas de la población. Así, buena parte de los discursos y lenguajes críticos que hasta hace poco aparecían en una posición periférica dentro del orden político hoy se encuentran instalados, no sin tensiones, en los cuerpos gubernativos del Estado y en la sociedad.

Cuadro 2. Percepciones ciudadanas sobre Estado y Mercado en el Ecuador: 1998-2007*

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

Fuente: Latinobarómetro, 2007.

Elaboración: SENPLADES

* La fuente consultada no presenta datos para todos los años

El predominio de este conjunto de ideas expresa que el conflicto y la lucha política que antecedieron a la vigente transición política delinearon un horizonte de comprensión común para vivir en, hablar de y actuar sobre los órdenes sociales caracterizados por específicos modos de dominación. Es más probable que un proyecto político se consolide democráticamente y no de modo despótico o coercitivo, cuando el bloque de gobierno y la sociedad comparten un más o menos extenso conjunto de valores e ideas políticas.

Entre estas ideas políticas se destaca la necesidad urgente de relanzar la acción del Estado nacional al primer plano de la regulación económica y de la reactivación del desarrollo. Tal sería uno de los elementos diferenciadores entre la nueva agenda pública y las políticas neoliberales. L. C Bresser Pereira (2007) ha señalado que en los últimos años América Latina asistiría a la emergencia de un nuevo discurso sobre el desarrollo que no puede ser confundido ni con el discurso desarrollista clásico, cuyas distorsiones derivaron en las crisis de los años 80, ni tampoco con la ortodoxia neoliberal convencional. Desde el punto de vista de la política de desarrollo, la diferencia principal es que, para esta última, el concepto de nación no existe mientras que, para el nuevo enfoque, el agente fundamental es la Nación que usa su Estado para promover el desarrollo y la identidad nacional.

Para la ortodoxia convencional, la globalización es una situación en la cual los Estados-nación perdieron relevancia, mientras que para el nuevo discurso es la competencia generalizada entre los estados-nación y, por lo tanto, un momento del capitalismo en el que los estados-nación son más importantes que nunca.

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

En el Ecuador, el nuevo gobierno ha dado algunos pasos en la dirección descrita. La recuperación de la inversión pública en la infraestructura material y financiera de sectores estratégicos de la economía nacional—durante el período 2001-2006 la inversión pública fue del 6,5% del PIB promedio anual, mientras para el período 2007-2009 llegará al 9,9% del PIB promedio anual, es decir, un 50% más que en los siete años anteriores— en el marco del diseño de una estrategia de desarrollo y de un plan nacional de inversiones, se articula con el intento de restablecer las funciones de redistribución de la riqueza y de regulación del mercado y la banca. Aún cuando el nuevo gobierno manifiesta una voluntad expresa de mayor regulación de los sectores privados de la economía, su agenda política trata sobre todo de ganar márgenes de maniobra y control estatal sobre los dictados de las instituciones multilaterales, las empresas transnacionales, el capital financiero y los expertos económicos ortodoxos, y de propiciar una más justa redistribución de las ganancias entre lo público y lo privado. Así, aunque se trata aún de un proceso en formación, pues los dos primeros años de gobierno deben ser definidos como un período de transición política en el marco de una intensa conflictividad en torno a la redefinición de las reglas del juego político y a la reorientación de la economía, las decisiones gubernativas suponen ya un nítido distanciamiento cognitivo y político con los defensores del CW.

En esta perspectiva, y según las propias proyecciones de la CEPAL, el Ecuador se ubica como el quinto país con mayor crecimiento (6.5%) en América Latina en el año 2008, con un crecimiento en el sector no petrolero de 7.9%. En estos dos años de gobierno la desigualdad medida a través del coeficiente de Gini ha disminuido de 0.511 a 0.483, entre diciembre 2006 y diciembre 2008, es decir en 0.03 puntos. En esa misma línea, la diferencia nacional entre el 10% más rico y el

10% más pobre cayó de 28 a 24.5 veces entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008. Mientras en el 2006, el 10% más rico ganaba 28 veces más que el 10% más pobre, hoy, dicha diferencia es de 24,5 veces.

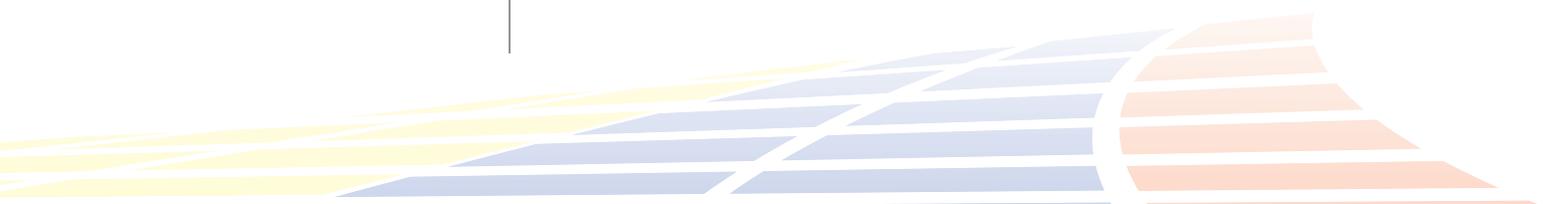
Todo ello ha supuesto, simultáneamente, avanzar en la reestructuración de las bases institucionales y de los modos de funcionamiento del Estado. La reforma democrática del Estado aparece, pues, como medio y fin del proceso de relanzamiento de la acción pública al primer plano de la coordinación de lo social. Dicha reforma contiene elementos de racionalización, modernización y descentralización del poder y la gestión pública en la perspectiva de acercar el Estado a los territorios y de volverlo más eficiente en sus intervenciones públicas. El énfasis en tales elementos facilitaría la promoción de la participación ciudadana y el control social en el ciclo de las políticas públicas: se trata de cuestiones, estas últimas, a las que tanto el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador (PND) como la nueva Constitución, otorgan una particular relevancia y que diferenciarían, efectivamente, los modos de concepción y funcionamiento estatal de aquellos que prevalecieron en las décadas anteriores a las políticas de ajuste estructural. Sin participación ciudadana y control social del Estado sería impensable cualquier proceso de recuperación de lo público en el marco del retorno de la acción estatal. La declaración constitucional del Estado como Plurinacional vuelve, a su vez, más complejo al proceso de reforma estatal y pone un límite a las invocaciones convencionales a la identidad nacional.

Ahora bien, si hasta el 2008 el retorno del Estado se ha sostenido en el buen desempeño de la economía y de los ingresos petroleros, el ámbito económico para este y los próximos años no luce halagador: la crisis global ha trastocado los escenarios en que el gobierno proyectaba concretar su proyecto político. La crisis puede provocar serias restricciones en la continuidad del programa posneoliberal del gobierno y, si no afirma una agenda innovadora y heterodoxa de medidas que le permitan resolver en el corto plazo las restricciones presupuestarias, se ubicaría en la disyuntiva de volver la mirada hacia los organismos financieros internacionales.

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

presión de los mercados globales para orientar el libre comercio. Un posicionamiento menos subordinado a la economía global pasa por una triangulación entre Estados y regiones articuladas. Las inmensas asimetrías entre la hegemonía subregional, Brasil, y el resto de economías –incluida la de Argentina– aparecen, sin embargo, como uno de los grandes obstáculos del proceso. La elección de Barack Obama como nuevo Presidente de los Estados Unidos abriría, sin embargo, algunas posibilidades de un diálogo político más fluido entre la región y la alicaída, principal potencia planetaria.

En el marco de este escenario de cambio político, este documento pretende indagar sobre la consistencia, la eficacia y la pertinencia de las nuevas líneas de acción gubernamental. La descripción de las directrices de la agenda de gobierno de Rafael Correa en sus primeros dos años de gestión coloca algunos elementos que contribuyen a entender la orientación global del proceso de cambio político que vive el país.





1. INTRODUCCIÓN

La aprobación de la nueva Constitución demanda la transformación del ordenamiento jurídico del Estado ecuatoriano así como el rediseño de sus bases institucionales y de sus modos de funcionamiento y relacionamiento con la sociedad. La Carta Constitucional sella un pacto de convivencia ciudadana y lo convierte en mandato supremo de la República. Legalidad y legitimidad se anudan para provocar los cambios democráticos que el país demanda.

CONSTITUCIÓN 2008 REFORMA DEL ESTADO

- Recuperación y fortalecimiento de un nuevo Estado soberano para la ciudadanía
- Conformación de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia
- Organización del poder en 5 funciones estatales: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de transparencia y control social
- Democratización y recuperación del sistema político
- Nueva organización territorial para la descentralización y las autonomías
- Nuevas instancias de participación
- Construcción de un régimen de desarrollo para la igualdad y el Buen Vivir (armonía entre la sociedad, la naturaleza y la economía)

De un Estado ineficiente, desorganizado y caótico, poco a poco, el Gobierno Nacional, aún antes de la aprobación de la Carta Magna pero con mayor fuerza desde entonces, ha dado los pasos para construir un Estado racional, eficiente, participativo, capaz de cumplir con la Constitución y ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo, la principal herramienta disponible en la administración pública para la consecución del Buen Vivir.

No hay cambio en el modelo de desarrollo sino se transforman, a la vez, las bases institucionales y los principios de acción del Estado. Este debe ser comprendido como una dinámica de acción colectiva que provee uno de los principales recursos de acción pública con que cuenta la nación para encaminar las decisiones estratégicas que le permitirán acercarse a las metas de desarrollo que ella pueda fijarse en el marco de procesos democráticos de auto-determinación política.

Las escuálidas estructuras estatales que heredó el neoliberalismo de los años 90 al país han constituido, a todas luces, un obstáculo para la reactivación productiva de la economía y el acceso de las grandes mayorías a mejores condiciones de vida. Por ello, la estrategia de reforma democrática del Estado del Gobierno Nacional apunta hacia la recuperación de las principales capacidades de acción estatal (la planificación, la regulación, el control, la redistribución) y hacia la puesta en marcha de un modelo de gestión eficiente, descentralizado y participativo. El objetivo es democratizar las relaciones entre 'Estado - y - sociedad'. Dicha perspectiva incluye la consolidación de un servicio civil moderno, orientado por resultados, estructurado de modo meritocrático; y la constitución de un sistema de planificación capaz de articular lo local y

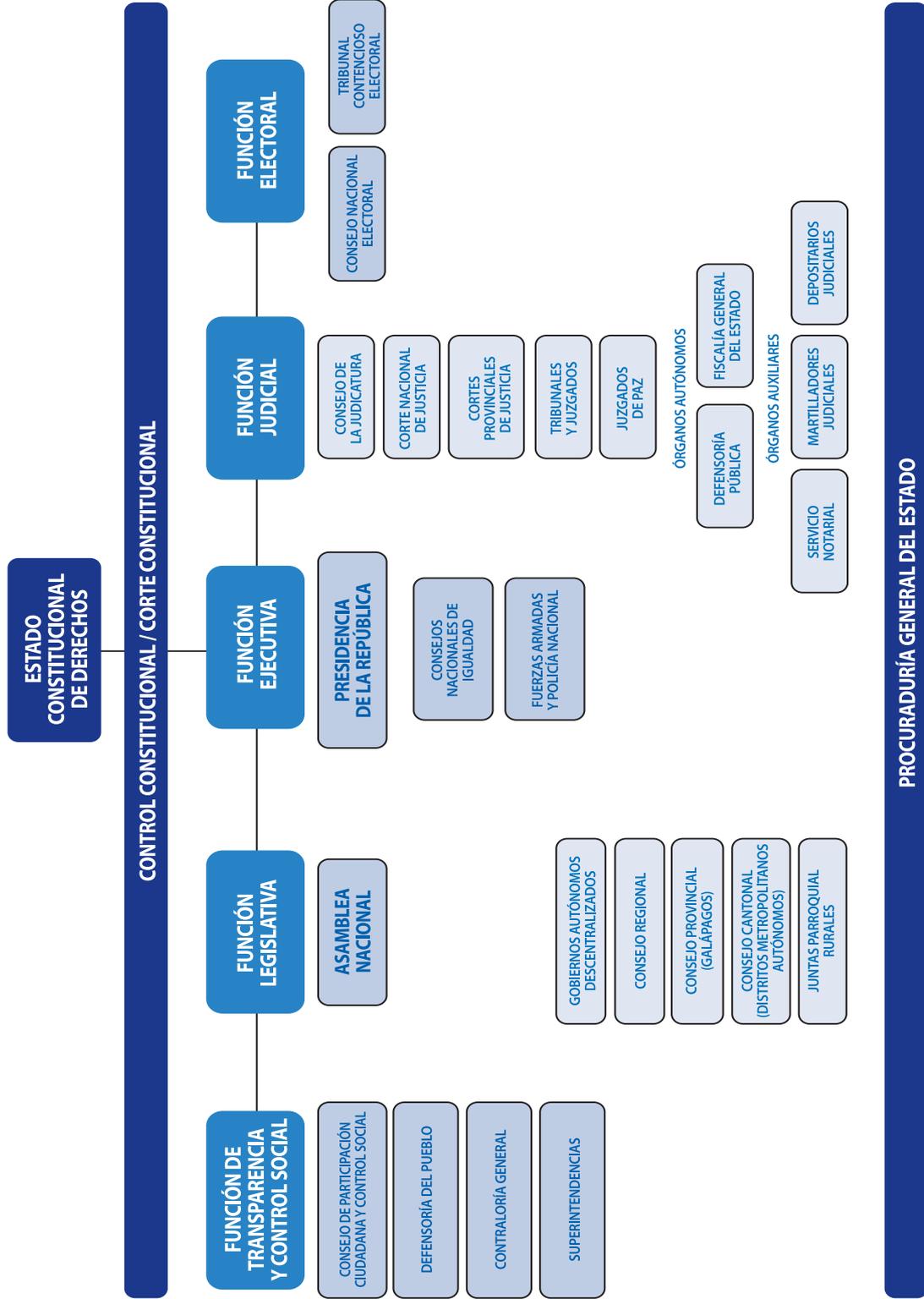
6. SENPLADES, (2009a).

lo nacional bajo una visión de conjunto. El proceso de reforma, cuyos avances se describen a continuación, deberá ser completado además, sobre la base de la asunción plena del carácter plurinacional del Estado, otra de las grandes transformaciones enunciadas en la nueva Constitución.

La reforma se da, en efecto, en el marco de la nueva estructura del Estado definida por la Carta Magna del país a fines del 2008. En su artículo primero, la Constitución señala que “el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

En concordancia con esta declaración, la Corte Constitucional se coloca como la piedra angular del proceso de control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia (Art. 429). También, según lo dispuesto en la Carta Magna, se establece un orden estatal compuesto por cinco Funciones –en lugar de la tradicional división tripartita del Estado– incorporando, además de la Función Ejecutiva, Legislativa, y Judicial, a la Función Electoral y la Función de Transparencia y Control Social.

Gráfico 1



Fuente y elaboración: SENPLADES

Bajo este marco, el capítulo analiza los desafíos y las perspectivas del proceso de transformación del Estado y los primeros avances y efectos de la reforma institucional de la Función Ejecutiva. Antes de ello se realiza un breve examen de la situación del aparato administrativo y sus modos de vinculación con la sociedad en años anteriores.

2. EL LEGADO: ESTADO MÍNIMO Y CAOS INSTITUCIONAL⁷

El Estado ecuatoriano nació descentralizado, con sus propias estructuras locales, y siguió una compleja ruta a lo largo de 176 años para construir el espacio político de lo nacional. De allí, la vigencia y ratificación de una permanente conflictividad entre tendencias localistas y esfuerzos de consolidación de estructuras de poder e instituciones públicas de carácter nacional.

Las investigaciones en sociología histórica en el área de Estado y Sociedad, dan cuenta de tres relaciones que deben ser dilucidadas: lo regional, lo local y lo nacional. Cuando se habla de las disputas regionales entre los centros de poder, se hace alusión a los conceptos de región y de clase, a las regiones económicamente productivas con sus respectivos grupos oligárquicos y a la relación dicotómica de los lugares y ciudades: Quito y Guayaquil. Ello remite a la vieja pero vigente polémica por la disputa del poder político en el Ecuador. Estos hechos inducen a redimensionar los significados de lo regional, lo local y lo nacional.

Diacrónicamente, a partir de 1830, la división política y administrativa de Estado organizó el territorio y la burocracia con un criterio geográfico-ecológico, en tres regiones: Costa, Sierra, Oriente. Posteriormente se incluyó la Región Insular. Este incipiente Estado quiso implementar políticas públicas nacionales siendo excluyente, flojo, descuidado e ineficaz. Ello constituyó una de las causas de las tensiones entre las lógicas del funcionamiento nacional y de las sólidas estructuras locales, con los municipios y prefecturas. Las gobernaciones, cantones y parroquias fueron producto de la formación del Estado Republicano. A la vez, lo "local colonial" y diversos grupos étnicos se resistieron a tomar parte en la construcción de lo nacional en oposición al centralismo y su carácter homogeneizador. Los grupos de poder tampoco fueron consecuentes con el objetivo nacional: siempre que ocuparon cargos lo hicieron desde la perspectiva de defender los intereses económicos o los poderes locales a los que estaban ligados.

Desde 1830 hasta la actualidad, la tarea de construir el Estado Nacional ha tenido varios momentos claves. Al observar los períodos de gran conflictividad y convulsión social que han ubicado al país al borde de la anomia y de su disolución, es posible detectar la evolución de tal proceso. Tal conflictividad fue resuelta cuando la autoridad política empezó a tomar decisiones de naturaleza nacional.

Las dinámicas locales concentraban un alto poder. En la década de 1840 se vivió la disolución del naciente Estado: frecuentes revueltas

7. Una parte de este diagnóstico ha sido tomado del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, (SENPLADES: 2007).

con fuertes tintes separatistas y constantes cambios de mandatarios, que nunca lograron terminar los períodos para los que fueron electos. No fue sino hasta 1860 que García Moreno prefiguró un paso decisivo hacia la construcción de lo estatal-nacional, planteando la desaparición de los municipios. En su óptica, tales instancias eran incompatibles con la lógica de constitución del Estado nación. Por ello dinamizó la creación de las gobernaciones en cada provincia; así, los aparatos burocráticos nacionales se fueron ampliando en el territorio bajo la égida del Estado Republicano. García Moreno puede ser considerado como el primer constructor del Estado Nacional (De la Torre: 1999).

Eloy Alfaro, entre 1896 y 1911, emitió leyes nacionales para la Beneficencia Pública, Educación, Salud, la supresión de la prisión por deudas, etc., en el contexto de la revolución liberal. Es, sin duda, el segundo constructor del Estado nacional. Alfaro generó una ruptura de época cuya expresión fue la obtención de financiamiento para la Beneficencia Nacional expropiando las haciendas de los religiosos, sobre todo en la Sierra. La riqueza agraria terrateniente pasó de propiedad privada a manos del Estado para financiar las políticas sociales nacionales.

Isidro Ayora, en un periodo de alta convulsión política (1927 a 1933), dio un paso más al emitir nuevas leyes nacionales y crear instituciones como el Banco Central⁸, la Caja de Pensiones, la Asistencia Pública, el Sistema Educativo, entre otras. Esa estatalidad propendía a la organización nacional articulando lo regional, lo local y lo nacional. De manera similar, en la década de los 60, las dictaduras militares de corte nacionalista generaron proyectos de desarrollo nacional a través de la Junta Nacional de Planificación, que posteriormente se convirtió en el Consejo Nacional de Planificación (CONADE). En el horizonte se vivía una convulsión social obrera, campesina e indígena, en el contexto de la Revolución Cubana y la contrapropuesta reaccionaria, la Alianza para el Progreso, de una América para los americanos.

En las décadas neoliberales, este proyecto fue largamente diezmado. Se puso en jaque la dinámica de construir lo nacional y se impulsaron las estructuras locales bajo la consigna de una descentralización desorganizada, incoherente⁹ y "privatizadora". Esto provocó que aborte el proceso, de por sí azaroso, de articular lo local con lo nacional, cerrando así el cuarto momento de la formación del Estado y de la Nación. (De la Torre: 1995).

Sin lugar a dudas, uno de los efectos políticos más importantes que se desprende de la implementación de la agenda neoliberal en la región latinoamericana desde fines de los años 80 es el debilitamiento del Estado y el desmantelamiento de sus capacidades esenciales, pues a los ya clásicos principios de apertura y liberalización, desregulación, privatización y flexibilización, se sumaron la ineficiencia e ineficacia pública y, por tanto, la escasa intervención del Estado en la promoción del desarrollo y en la garantía de los derechos ciudadanos.

8. La emisión de billetes correspondía al Banco del Ecuador desde el siglo XIX, de propiedad de los Arosemena; grupo de la poderosa oligarquía guayaquileña, netamente local y privado.

9. De acuerdo a la Constitución de 1998, el Estado Central tenía la obligación de conceder las demandas de competencias de cualquier localidad, con excepción de aquellas relacionadas con la política fiscal, la política exterior y la seguridad.

La idea de que un Estado mínimo –tanto en tamaño como en facultades– garantizaría libertad de acción a los mercados y mejoraría los niveles de eficacia, eficiencia y transparencia distó mucho de convertirse en realidad. La pérdida de las capacidades de planificación, rectoría, regulación y control, provocó un severo caos institucional. Lejos de cumplir el anhelo de achicar el Estado y su cuerpo burocrático-administrativo se multiplicaron un conjunto de entidades públicas que minaron la rectoría estatal sobre las políticas públicas, duplicaron intervenciones y contribuyeron a dilapidar los recursos públicos.

Este debilitamiento de la acción estatal aceleró las tendencias de ineficacia en la ejecución de las políticas públicas nacionales y territoriales. A la vez, contribuyó a la desestructuración de los sectores estratégicos y las empresas públicas, al debilitamiento de los procesos de modernización del servicio civil y, en suma, al inmenso desprestigio de la acción estatal.

La tesis del Estado mínimo en Ecuador se aplicó bajo la figura de la “modernización del Estado”. Así, se suprimió el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) como órgano rector de la planificación y se creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) que asumió la transformación del Estado como sinónimo de privatización, achicamiento burocrático, descentralización - autonomía y focalización de la política social.

La agenda neoliberal se concentró en reformas a los sectores estratégicos tendientes a la venta de empresas públicas, disminución del tamaño del Estado vía compra de renuncias a los servidores públicos, programas de focalización de la política social y una estrategia de descentralización claramente inspirada en las recomendaciones de la banca multilateral.

Mientras esta propuesta modernizadora se ponía conflictivamente en escena, la preponderancia de la planificación nacional había desaparecido siendo suplantada por las directrices de políticas públicas que cada gobierno acordaba al firmar con los organismos multilaterales las Cartas de Intención que viabilizaban los préstamos y condicionaban al país en una determinada línea de acción pública (la agenda del libre comercio y la desregulación de la economía). En ese marco, se agudizaron los recurrentes problemas de desinstitucionalización, crisis política y escasa presencia estatal en la búsqueda del bienestar colectivo.

Los efectos de esta orientación político-programática se evidencian al revisar la estructura institucional de la Función Ejecutiva. Allí se constata la incoherencia y la debilidad en la coordinación de las intervenciones públicas; el carácter rígidamente sectorial, de la mayoría de sus ministerios y secretarías; el recorte de las capacidades estatales de planificación; la nula institucionalización de espacios diseñados para la deliberación y la articulación entre las entidades claves de la Función Ejecutiva; y la fragmentación y la segmentación en la conducción de la agenda pública.

Las bajas capacidades de coordinación han incidido, con mayor o menor intensidad, en la creación y proliferación coyuntural y arbitraria de al menos 18 clases de entidades públicas¹⁰ y de un gran número de instituciones (119 consejos, comisiones, fondos e institutos; además de 16 organismos de desarrollo regional) independientes o poco cercanas a los ministerios y a la Presidencia de la República, todas con un amplio margen de discrecionalidad y un uso ambiguo del concepto de autonomía (38 entidades autónomas).

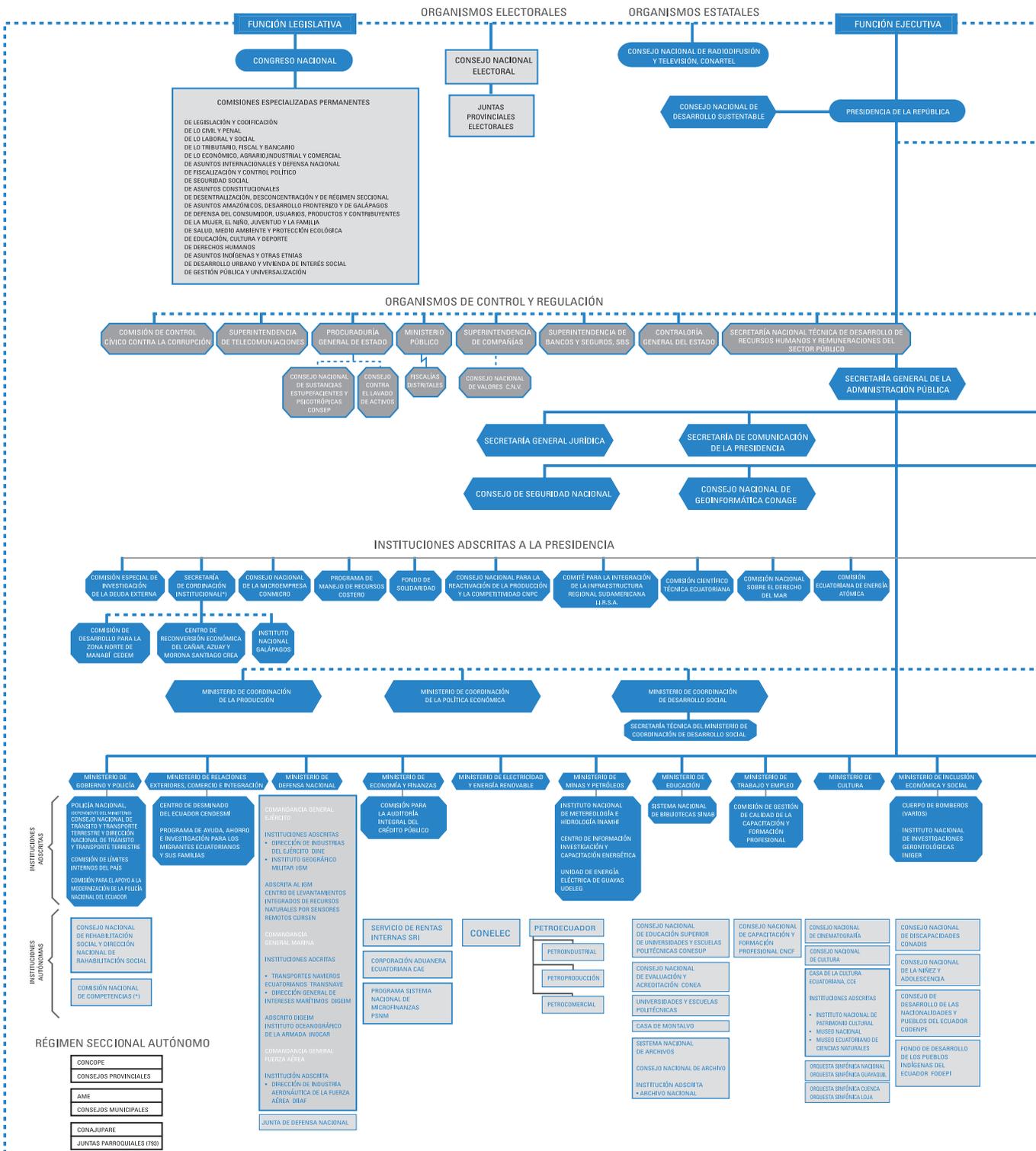
En otro nivel, existe una considerable tendencia a la corporativización de la Función Ejecutiva (69% de las instituciones autónomas y adscritas tienen un carácter corporativo¹¹) con la particularidad de que son, sobre todo, los intereses de los gremios empresariales los que mayor incidencia han tenido: de entre los 72 organismos de carácter corporativo existentes, un 67% tiene presencia de delegados de cámaras, contra el 27% en que están presentes los trabajadores. En la última década se revela, sin embargo, la presencia de un nuevo tipo de corporativismo, en cuyo seno se articulan agentes estatales y representantes de la llamada sociedad civil –movimientos sociales, organizaciones civiles, ONG, etc.– para la gestión de organismos estatales (los Consejos Sociales) encargados, en lo fundamental, de cuestiones relativas al desarrollo social y a la protección de los derechos de mujeres, pueblos, niños y adolescentes,

El funcionamiento del poder ejecutivo no ha obedecido, en suma, a un proceso ordenado y coherente, sino que ha derivado, sobre todo, de la voluntad y la capacidad de los gobiernos de turno para dar respuestas, más o menos arbitrarias y coyunturales al surgimiento de nuevas problemáticas públicas, a la capacidad de presión corporativa de ciertos grupos sociales y a las exigencias de instituciones financieras internacionales. Lo descrito puede visualizarse en la estructura orgánica de la Función Ejecutiva del año 2007, antes de iniciar el Gobierno de la Revolución Ciudadana: la rigidez institucional ha impedido, además, que ‘viejas’ y ‘nuevas’ entidades estatales puedan articularse debidamente en torno a dinámicas de coordinación intragubernamental que obliguen a las diversas instituciones del Ejecutivo a ver más allá de sus agendas sectoriales y a converger en torno a objetivos y formas de acción de carácter nacional.

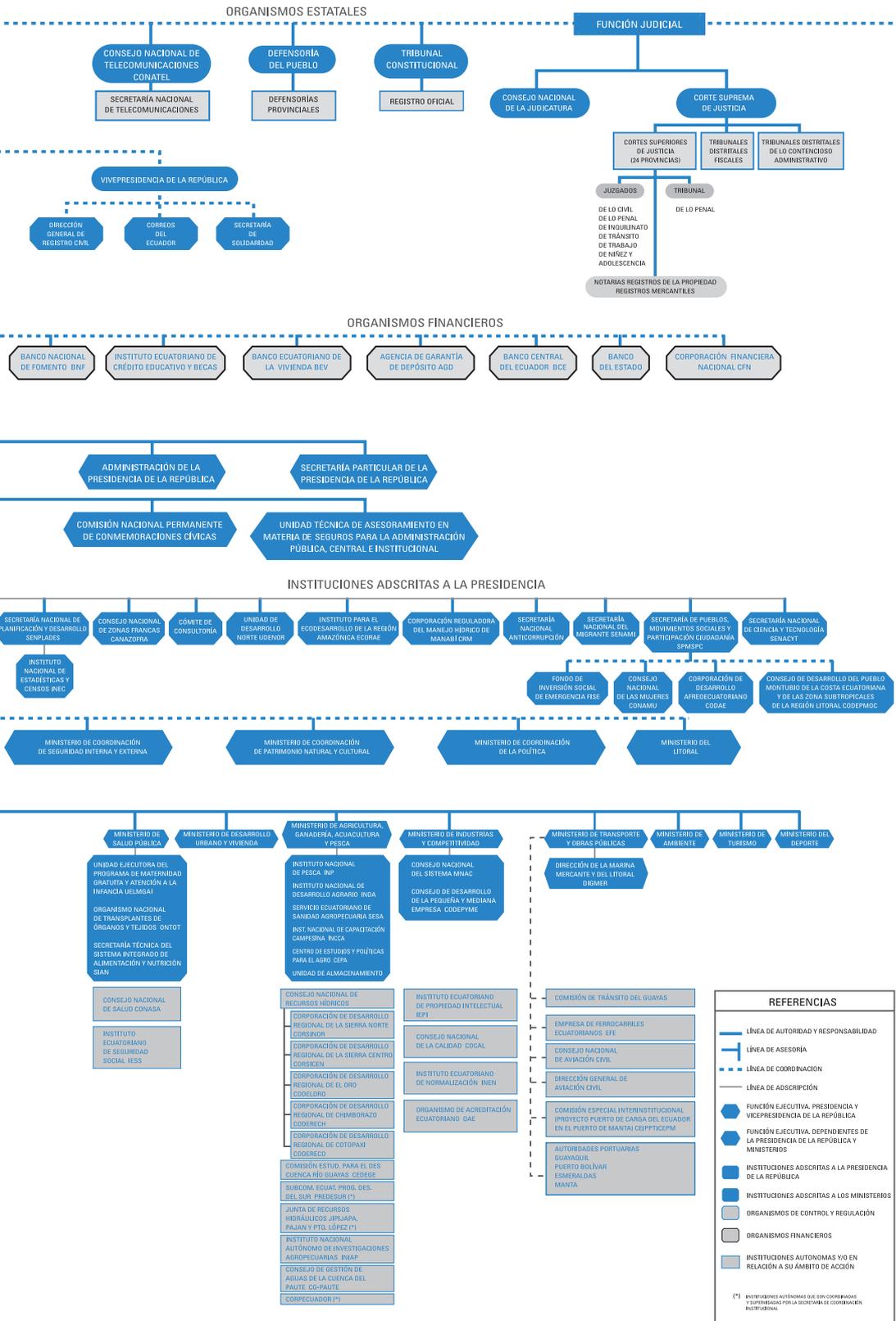
10. Dentro del tipo de entidades presentes en la estructura orgánica de la Función Ejecutiva en el 2007 podemos encontrar: Secretarías, Ministerios, Consejos, Corporaciones, Fondos, Comisiones, Comités, Institutos, Programas, Unidades, Centros, Direcciones, Servicios, Organismos, Juntas, Casas, etc.

11. El corporativismo es entendido como un sistema de representación de intereses que complementa o subvierte los procedimientos de toma de decisiones basados en el rol de los electos por voto popular. La dinámica corporativa pone, en marcha instituciones y organismos públicos que incluyen directamente la representación de específicos grupos, cuerpos, organizaciones, gremios y asociaciones sociales. De algún modo el corporativismo, extendido a nivel global en la segunda mitad del siglo XX, se insertó en medio de los desequilibrios generados por el gobierno representativo clásico y las nuevas temáticas y formas institucionales propias del Estado social (Rosanvallon, 1998).

Gráfico 2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SECTOR SECRETARÍA NACIONAL TÉCNICA DE DESARROLLO DE RECURSOS



Fuente y elaboración: SENRES



El complejo panorama institucional del Estado ecuatoriano ha tratado de ser resuelto, en el curso de los dos primeros años de gestión del gobierno de la Revolución Ciudadana, por medio de una agenda de reforma democrática que contempla, en lo fundamental, los siguientes ejes:

1. Reorganización y racionalización de la estructura institucional de la Función Ejecutiva.
2. Diseño de nuevos modelos de gestión de las instituciones públicas para la prestación de servicios a la ciudadanía.
3. Desconcentración y descentralización del Estado. Tanto en el análisis y definición de los ámbitos de acción de las entidades estatales (punto 1.), como en el replanteamiento de los mecanismos, procesos y procedimientos mediante los cuales se realizan las acciones públicas (punto 2.) se ha considerado la relación con los territorios y la diferenciación funcional entre instituciones debe concretarse en intervenciones públicas localizadas y en nuevas instituciones estatales en los territorios.

Todo ello ha conducido, por un lado, a incrementar los niveles de coordinación y articulación sectorial e intersectorial en la definición e implementación de política pública y, por otro, a redireccionar la relación del Estado con los territorios y a promover una agenda específica de acción estatal territorial. El Estado vuelve, entonces, al centro de la acción pública bajo esquemas de funcionamiento que procuran apuntarlo como la principal dinámica para la construcción y defensa del interés público y, por tanto, como un actor legítimo en todo el espacio nacional. Todos estos elementos permitirían afirmar que, a partir del 2007, el Ecuador asistiría al arranque de un proceso que puede ser visto como el quinto momento en la historia republicana donde se afirma la disputa por la construcción y consolidación del Estado Nacional.

3. REFORMA DEL EJECUTIVO: ARQUITECTURA INSTITUCIONAL, MODELO DE GESTIÓN Y ESTRUCTURA TERRITORIAL

La propuesta de reconstrucción de las bases operacionales del Estado está centrada en un conjunto de innovadoras reformas institucionales y un amplio paquete de políticas económicas y sociales destinadas a procurar el bienestar colectivo de la población. El Estado es un actor básico del "cambio": es el garante del funcionamiento adecuado del mercado y de la corrección de sus tendencias auto-centradas y monopólicas, y de la distribución y provisión universal de un conjunto de bienes y servicios públicos destinados a asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas.

La propuesta de reforma institucional del Estado busca que la recuperación de los márgenes de maniobra estatal se produzca bajo esquemas de gestión que combinen la búsqueda de eficiencia, transparencia, descentralización, desconcentración y participación.

LEYES Y DECRETOS QUE VIABILIZAN LA REFORMA INSTITUCIONAL

- Código de la Función Judicial (incluyendo el Consejo Nacional de la Judicatura).
- Código de la Democracia.
- Decreto Ejecutivo 133 que crea la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.
- Decreto Ejecutivo 150 que crea la Secretaría Nacional del Migrante.
- Decreto Ejecutivo 258 de Creación del Sistema Nacional de Compras Públicas.
- Decreto Ejecutivo 103 eliminación del CONAM.
- Decreto Ejecutivo 878 Establecimiento del Sistema Nacional de Planificación.
- Decreto Ejecutivo 918 Normas para la organización y funcionamiento de las entidades que conforman la Función Ejecutiva.
- Decreto Ejecutivo 1170 Creación del INFA Público.
- Decreto Ejecutivo 1263 Creación del Instituto Nacional de Preinversión.

Se trata de dotar al aparato administrativo de la mayor coherencia funcional y de la más amplia legitimidad democrática en cada una de sus intervenciones.

3.1. El rediseño de la Función Ejecutiva

El proceso de reforma estatal ha concebido al Estado como **la articulación entre centros de poder y redes de acción (Estado-red)**. En términos metodológicos y de cara al proceso específico de rediseño institucional de la Función Ejecutiva, ello ha implicado determinar los puntos centrales y estratégicos de la gestión del Ejecutivo y delinear los ámbitos en los que se requiere de acción pública concertada e intersectorial.

En efecto, para hacer efectiva su autoridad, que no es sino la capacidad institucional de poner en marcha una decisión, la Función Ejecutiva requiere de adecuados niveles de articulación a lo largo de una red de instituciones de diferentes dimensiones, funciones e importancia jerárquica en el territorio ecuatoriano. El objetivo prioritario de la reforma, de gran complejidad, es asegurar el mayor grado de consistencia y coordinación entre estas diversas dependencias y ámbitos de intervención públicas.

Se trata de un proceso de cambio integral de las bases institucionales del poder ejecutivo en la perspectiva de:

- tender hacia una visión universal, racional y coherente de todas las funciones y entidades del aparato estatal ecuatoriano nacional y local;
- y propender hacia una arquitectura institucional sin arbitrariedades funcionales ni agencias estatales con origen y estatus excepcional y/o discrecional.¹²

Los objetivos finales del proceso son racionalizar las entidades del ejecutivo, fortalecer la institucionalidad de los ministerios e instituciones rectores de la política pública, reorganizar las funciones y facultades de cada entidad, y reducir la discrecionalidad de un sinnúmero de instituciones públicas. 'Poner la casa en orden' podría ser una adecuada imagen para entender el sentido de uno de los principales componentes de la reforma del Estado.

Más allá del debate sobre cuánto Estado y cuánto Mercado deberían existir en una sociedad, se trata de afirmar el carácter estratégico de las intervenciones estatales y rediseñar su brazo ejecutivo con arreglo a consolidar altas probabilidades de coordinación eficiente entre sus distintas agencias, y de concertación y diálogo con el resto de poderes públicos y actores sociales que componen la nación ecuatoriana.

12. Para una revisión integral de las reformas institucionales emprendidas entre el año 2007 al 2009, ver anexo 2

Para encaminar la reorganización de la función ejecutiva se ha procurado mantener entonces un enfoque flexible y diferenciado según las especificidades funcionales y normativas de cada sector. Ello ha implicado:

- Un análisis exhaustivo y comprensivo de todas las instituciones públicas existentes: dependientes, autónomas, adscritas, semipúblicas, entre otras;
- Una reorganización del conjunto de agencias e instituciones que giran en torno a la Función Ejecutiva, según las características de cada uno de los sectores de la agenda pública –articulados en torno a la novedosa figura de los Ministerios de Coordinación– que se han fijado para su adecuada operación y coordinación;
- La consideración de un margen coherente de maniobra para el funcionamiento y la creación de instituciones que respondan a la emergencia de nuevas problemáticas y dinámicas de la sociedad: criterio de flexibilidad y capacidad de adaptación de las instituciones estatales.

El procesamiento de este enfoque ha supuesto la construcción de una serie de herramientas y procesos técnicos que permitan operar la reforma del Estado de modo racional, transparente y acorde a los principios de la democratización de la acción pública. Dichos instrumentos y procesos pueden ser brevemente descritos como sigue.

- A) Construcción de una matriz de diferenciación funcional.
- B) Definición de un glosario de términos.
- C) Organización del Ejecutivo en 7 sectores de coordinación.
- D) Reformas para homologar la principal institucionalidad existente (Ministerios y Secretarías Nacionales, rectores de política sectorial y transversal):
 - homologación de las estructuras básicas de los Ministerios y las Secretarías Nacionales;
 - definición de matrices de competencias, quién hace qué y qué es lo que se hace en cada entidad.

a) **Matriz de diferenciación funcional**

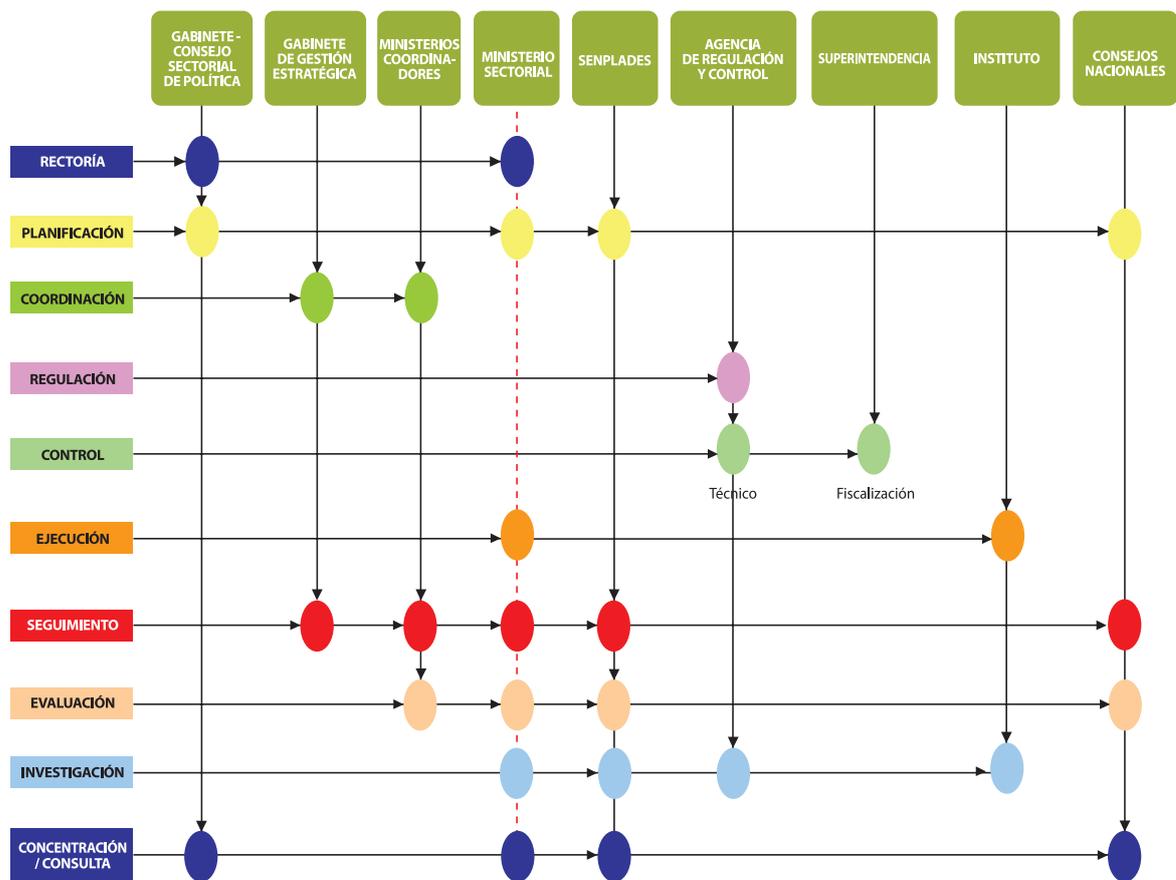
Un gran primer momento de la Reforma Democrática del Estado y su propuesta de rediseño institucional de la Función Ejecutiva implicó la definición de las funciones que debe realizar un Estado nacional moderno y sus correspondencias a fin de evitar duplicaciones y superposiciones de estructuras, instituciones y servicios.

En concordancia con este objetivo se construyó **una matriz de diferenciación funcional** que permite visualizar cada una de las instituciones gubernamentales con sus respectivos roles para establecer las diferencias e interrelaciones entre cada institución y sus espacios de coordinación.

En dicha matriz, a la que se acompaña un glosario de términos (descrito más adelante), se definen las entidades públicas y sus particularidades y se establecen las funciones y facultades, así como los espacios de deliberación, diálogo y consulta estado-sociedad, para el diseño, la implementación, el control y la evaluación de la política pública.

La matriz establece además la forma en que las diversas entidades del sector público deben relacionarse con otras entidades conformando así un moderno sistema de administración y de gestión pública.

Gráfico 3 Matriz de Diferenciación Funcional



Fuente y elaboración: SENPLADES

b) Glosario de términos

El glosario de términos caracteriza los conceptos y la razón de ser de cada entidad, los alcances y los límites de las distintas funciones y facultades públicas, y los elementos básicos para la implementación de un nuevo modelo de gestión estatal que incorpore espacios de coordinación y deliberación.

Dichas definiciones recogen, en gran parte, la larga trayectoria de desarrollo institucional del Estado ecuatoriano y plantean algunos avances e innovaciones que en materia de la moderna gestión pública se han planteando en los últimos años. Se incorporan además los lineamientos institucionales aportados por la nueva Constitución de la República.

El glosario define a las siguientes entidades, facultades y funciones:

Cuadro 3. Entidades y facultades

ENTIDADES	FACULTADES
Ministerio	Rectoría
Secretaría Nacional	Planificación
Ministerio Coordinador	Coordinación
Consejerías	Regulación
Consejos Nacionales para la Igualdad	Control
Secretaría	Control Técnico
Instituto	Ejecución
Entidad Financiera Pública	Seguimiento
Empresa Estatal	Evaluación
Corporación Estatal	Investigación
Agencia de Regulación	Concertación/Consulta
Superintendencia	Autonomía Política
Sistema	Competencias
Institución	Ordenamiento Territorial

Fuente y elaboración: SENPLADES

c) Organización del Ejecutivo en 7 sectores de coordinación y reformas institucionales en cada uno de ellos

Una vez clarificado el marco organizativo y las funciones de cada entidad de la Función Ejecutiva, se realizó un levantamiento exhaustivo de información sobre las entidades adscritas a la Presidencia de la República, a los Ministerios Sectoriales y sobre todas aquellas que tienen un carácter autónomo.

A partir de un análisis particularizado de sus funciones, competencias y atribuciones, se procedió, en primer lugar, a agrupar este conjunto de entidades dentro de los siete sectores de coordinación:

- 1) sectores estratégicos;
- 2) política económica;
- 3) desarrollo social;
- 4) producción;
- 5) seguridad interna y externa;
- 6) política;
- 7) patrimonio natural y cultural.

En segundo lugar, se plantearon e implementaron reformas a las entidades analizadas con base en los siguientes criterios.

- Desaparecen o se fusionan aquellas entidades con facultades de rectoría porque este campo es exclusivo de los Ministerios Sectoriales y los Consejos Sectoriales de Política¹³.
- Se transforman en institutos adscritos a los Ministerios Sectoriales aquellas entidades con facultades de investigación o de ejecución de algún ámbito particular de la política sectorial
- Aquellas entidades que hayan desarrollado importantes capacidades técnicas institucionales en alguno de los sectores de coordinación se convierten en secretarías técnicas de los ministerios coordinadores.
- Las entidades con funciones asesoras, de consulta o de concertación se transforman en consejos o comités consultivos con criterios de amplia y plural representación de la sociedad civil.
- Pasan a formar parte de los Consejos Nacionales para la Igualdad aquellas entidades que se relacionen con la participación, la promoción, la garantía de derechos y la igualdad.

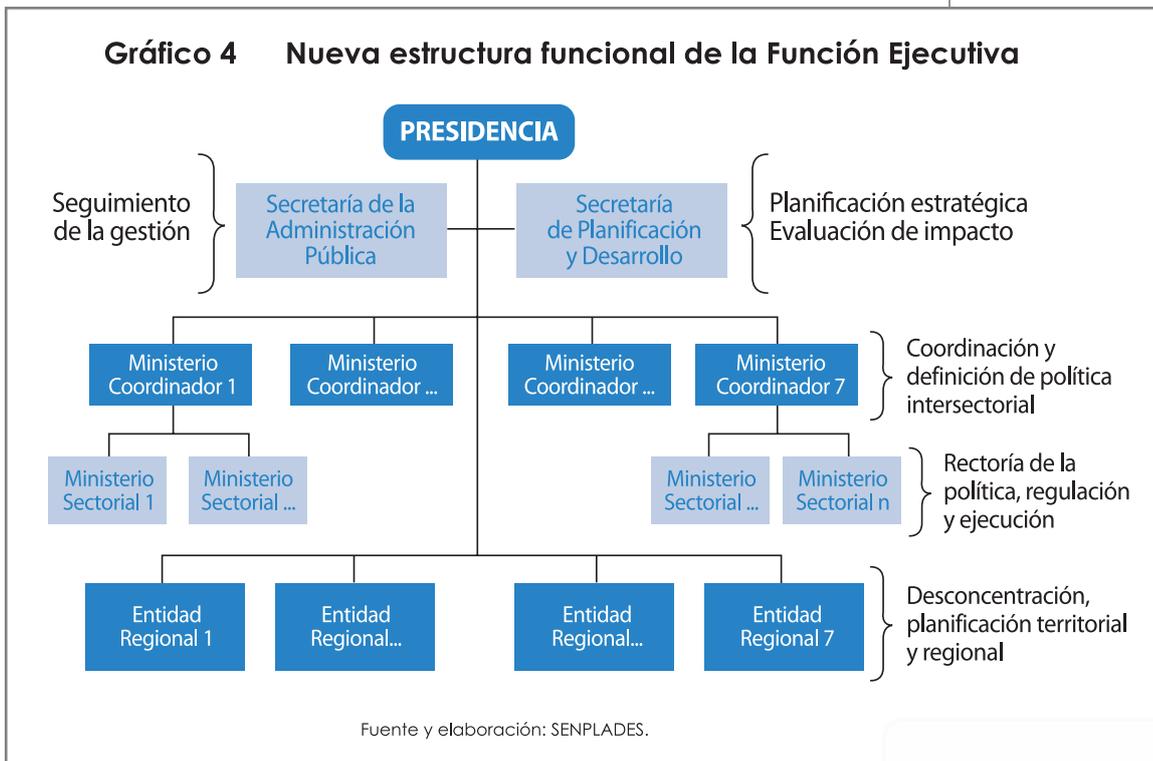
Sobre la base de estos criterios, se reconocieron 119 entidades susceptibles de ser reformadas de la siguiente manera:

13. El Consejo Sectorial de Política es el espacio donde se articulan los Ministerios Sectoriales correspondientes al ámbito de acción de un Ministerio Coordinador. Se han establecido siete Consejos Sectoriales de Política, uno por cada ámbito de coordinación

ENTIDADES QUE DESAPARECEN	ENTIDADES QUE SE FUSIONAN	ENTIDADES QUE SE ADSCRIBEN Y CAMBIAN DE FUNCIONES
36	23	60

Fuente y elaboración: SENPLADES

El resultado de estas acciones ha permitido diseñar un esquema funcional en el que se ha fortalecido la planificación, la gestión y su seguimiento, la coordinación entre entidades, la rectoría de la política pública, la regulación de las acciones públicas y privadas, y la ejecución descentralizada y desconcentrada:



d) Homologación de la institucionalidad existente (Ministerios y Secretarías Nacionales)

Una vez replanteada la estructura orgánica funcional del Ejecutivo y aclarados los roles de las entidades en este nuevo esquema de gestión, se inició un segundo proceso de reformas, esta vez de carácter sectorial.

Para ello, se procedió a homologar las estructuras funcionales básicas de todas las carteras de Estado y, con el objetivo de aclarar sus roles y temáticas a cargo, a levantar matrices de competencias para cada una de ellas.

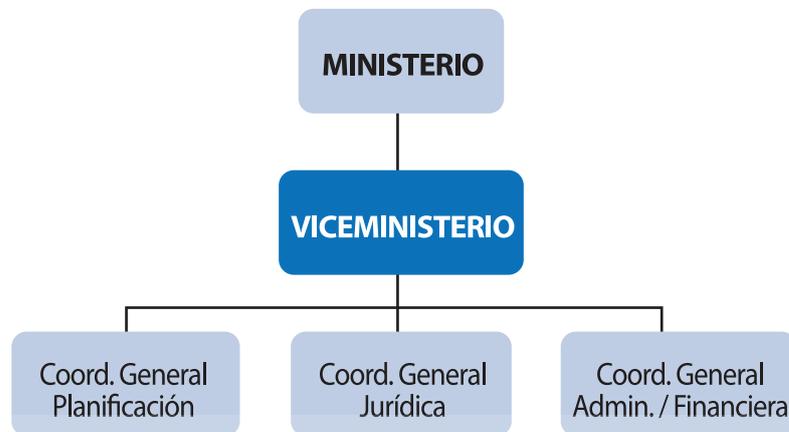
• Homologación de las estructuras funcionales básicas

Así, y con el objeto de racionalizar y ordenar las unidades administrativas, jurídicas y de planificación en las entidades sectoriales, pero sin perder de vista las particularidades de cada institución, se han homologado sus estructuras funcionales básicas.

En ese marco, se han racionalizado las estructuras básicas de los Ministerios Coordinadores, los Ministerios Sectoriales y las Secretarías Nacionales, definiendo una figura de subrogación para todas ellas (viceministerio en el caso de los ministerios, subsecretaría general en el caso de las secretarías nacionales y secretarías técnicas en el caso de los ministerios coordinadores), y un estatus similar para las áreas transversales y de apoyo en cada caso.

El siguiente ejemplo es válido para todos los ministerios, con la particularidad de que los ministerios complejos y compuestos como el de Minas y Petróleo, tienen dos viceministerios, uno para cada sector:

Gráfico 5. Ministerios: Estructuras Funcionales Básicas



Fuente y elaboración: SENPLADES

• Matrices de competencias

Para aclarar los roles y las temáticas que están a cargo de cada cartera de Estado y definir las competencias y responsabilidades que cumplirán en los ámbitos nacional, intermedio y local, se han levantado matrices de competencias en cada uno de los ministerios y secretarías nacionales existentes.

Una vez determinado el objetivo estatal para cada sector, se identificaron las facultades, competencias, atribuciones, recursos, productos y servicios que los ministerios brindan y se delinearon aquellos

que deben brindar a futuro, proponiendo nuevas modalidades de gestión para la provisión eficiente, eficaz, con calidad y calidez de los servicios públicos.

Ministerio / Secretaría	Listado de Competencias	Competencias del nivel central	Competencias desconcentrables	Competencias descentralizables a otros niveles
X	1... n	XXX	Xxx	Xxx

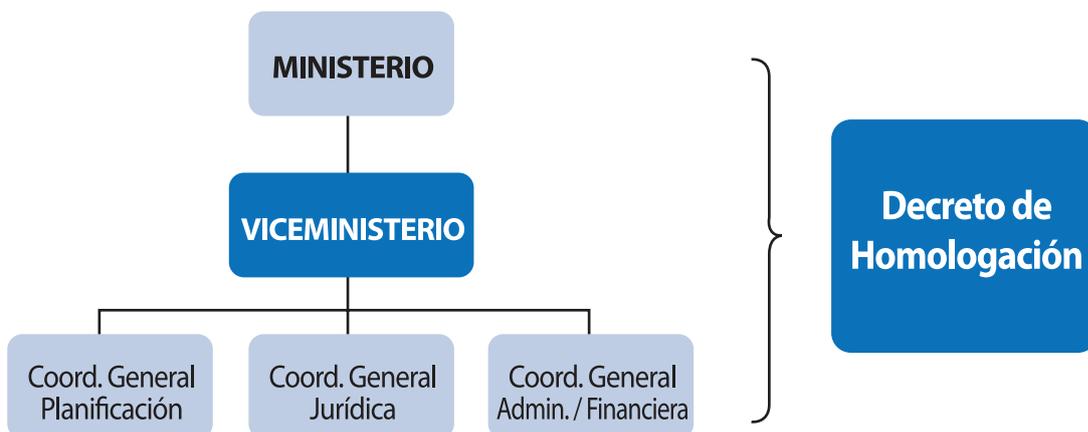
Es aquí donde los Ministerios y las Secretarías Nacionales plantean los mecanismos de atención a los territorios, definiendo las atribuciones y competencias que se ejercerán desde los niveles nacional, regional y local, desconcentrando o descentralizando competencias a los gobiernos autónomos descentralizados o las organizaciones de la sociedad civil.

De esta manera, las carteras de Estado repiensen su relación con los otros niveles de gobierno e identifican los mecanismos de articulación y coordinación para la prestación territorial de los servicios públicos.

Tipo de Gestión	Nivel	Facultades	Actividades	Productos y servicios	Tipología de productos y servicios		
					Ciudadanía	Agentes privados	Interinstitucionales
Gestión Desconcentrada	Regional						
	Provincial						
	Cantonal						
Gestión Descentralizada	Regional						
	Provincial						
	Cantonal						
	Parroquial Rural						

Lo descrito permite dar un paso más en el rediseño de las estructuras orgánico - funcionales de las carteras de Estado, lo que se demuestra en el siguiente ejemplo:

Gráfico 6. Estructuras orgánico funcionales de las carteras de Estado



Fuente y elaboración: SENPLADES

Estos cambios en las estructuras no son suficientes para alcanzar un funcionamiento dinámico y eficiente del Estado en su conjunto. Por ello, la racionalización de la estructura funcional del Ejecutivo y sus carteras de Estado se suma a los cambios en los tipos de gestión estatal y ministerial.

3.2. Gestión estatal desconcentrada y descentralizada: la articulación territorial

La Reforma Democrática del Estado también consideró la reorganización territorial del país, que busca contribuir a la construcción de un Estado desconcentrado y descentralizado para el bienestar colectivo y la articulación del territorio nacional. Con esta reforma se apunta a mejorar la vida democrática de la sociedad y a hacer más eficientes las tareas del Estado, mejorando significativamente la compleja articulación entre los diferentes niveles administrativos y de gobierno.

El diseño de una nueva organización de la gestión pública en el territorio implica aclarar las competencias, facultades y atribuciones en la administración pública central y en los distintos niveles de gobierno, estableciendo las fuentes de recursos para el cumplimiento de las responsabilidades e identificando los espacios de articulación de la implementación de la política pública. Se trata de anclar el Estado a los territorios y de acercar las demandas ciudadanas a un específico entramado institucional que las procese.

En este esquema, la organización territorial de las intervenciones del Estado constituye el punto de partida y de llegada de un proceso de transformación sustancial del país –que podría consolidar las bases político-institucionales de la construcción del Estado-nación– que conlleva la modificación de la gestión estatal y la distribución espacial y territorial del poder.

Todo ello ha implicado, al menos, las siguientes decisiones:

- desencadenar un nuevo proceso de desconcentración y descentralización que elimine la superposición de funciones en el territorio;
- repensar el nivel intermedio de gobierno para facilitar la articulación entre las instancias centrales y locales;
- construir unidades territoriales inteligentes con mayores posibilidades de planificación, desarrollo e integración territorial;
- vincular los objetivos del desarrollo nacional con las expectativas locales de desarrollo;
- racionalizar el uso de los recursos fiscales y su distribución territorial.

El proceso de reorganización administrativa territorial que se impulsa desde el Ejecutivo tiene por objetivo redistribuir el poder y la toma de decisiones, y acercar el Estado y sus servicios a la ciudadanía, todo ello a través de la descentralización, las autonomías y la desconcentración de la administración central, para descongestionar

las funciones y alcanzar eficiencia en la gestión.

Para la desconcentración de la Función Ejecutiva se ha trabajado con cada una de las carteras de Estado en la definición del deber ser de cada entidad, de las competencias, de los productos y servicios que brindan a la ciudadanía, de su modelo de gestión nacional y territorial, y se ha elaborado una **tipología para la desconcentración**. El objeto de estas reflexiones y procesos consiste en convertir a todas las carteras de Estado en estructuras orgánicas sectoriales capaces de aterrizar su política pública en el territorio y reflejar en la realidad las transformaciones de cada sector.

A la vez, se ha planteado e impulsado un proceso de **regionalización de la planificación**, bajo la perspectiva de que la administración de los territorios intermedios puede contribuir a una mejor articulación entre lo nacional y lo local.

1. Tipología para la desconcentración

Una vez que se ha llevado a cabo el proceso de elaboración de las matrices de competencias para todas las carteras de Estado (con el propósito de definir los ámbitos de acción de lo nacional, aquellos que se desconcentrarán en el territorio o aquellos que serán descentralizados a los gobiernos autónomos descentralizados o a instancias organizadas de la sociedad civil) se ha construido la siguiente **Tipología para la Desconcentración** con cuatro tipos de carteras de Estado.

1) Privativa: las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y coordinación se ejercen desde el nivel nacional. Defensa, Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, Justicia y Derechos Humanos, Finanzas y, Gobierno y Policía.

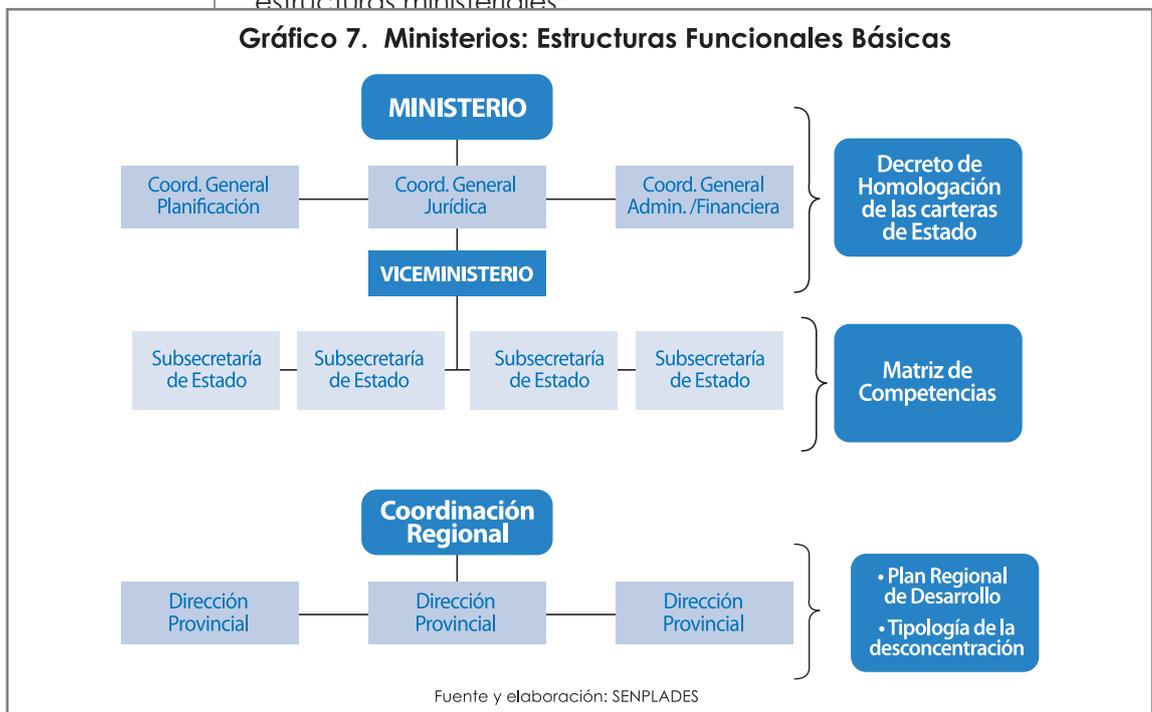
2) Carteras con alta desconcentración y baja descentralización: La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el nivel central; la planificación regional y la coordinación del sistema se ejercen desde el nivel intermedio o regional; existe una importante coordinación y gestión desde el nivel local. Ministerios de Trabajo y Empleo; Educación; Salud e Industrias.

3) Ministerios con alta descentralización y baja desconcentración. La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen en el nivel central; la planificación regional y coordinación en el nivel intermedio; la planificación y la gestión se ejercen fundamentalmente desde el nivel local. Se ha ubicado a la gran mayoría de carteras de Estado en esta categoría, con estructuras que presentan desconcentración regional y un alto proceso de descentralización para la prestación de productos y servicios a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados e incluso organizaciones de la sociedad civil, para profundizar el proceso de articulación con los territorios. Las carteras de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Ambiente; Turismo; Cultura; Deporte; Desarrollo Urbano y Vivienda; Inclusión Económica Social; Planificación; Pueblos y Participación.

4) De acuerdo con las definiciones constitucionales de los sectores estratégicos del Estado y la rectoría por parte del Gobierno Central, se define el cuarto tipo de ministerio. La rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el ámbito central; en el nivel intermedio o regional se ejercen la regulación y planificación; y en el nivel local existen diferentes modalidades de gestión para la prestación de los servicios públicos e incluso diversas modalidades de alianzas público-privadas. Ministerios de Electricidad y Energías Renovables, Minas y Petróleos, Transporte y Obras Públicas, Agua.

2. Redefinición de estructuras orgánico - funcionales de las carteras de estado.

Se consolida así la reinención del Estado mediante los nuevos roles y estructuras funcionales de cada uno de los sectores de la política pública. Las carteras de Estado tienen un funcionamiento básico similar (homologación de las carteras de Estado), repiensen y actualizan sus áreas temáticas (matrices de competencias) y acercan sus políticas y los servicios públicos que ofertan al territorio (modelos de gestión, tipología de la desconcentración). De esta forma, se logran nuevas estructuras ministeriales:



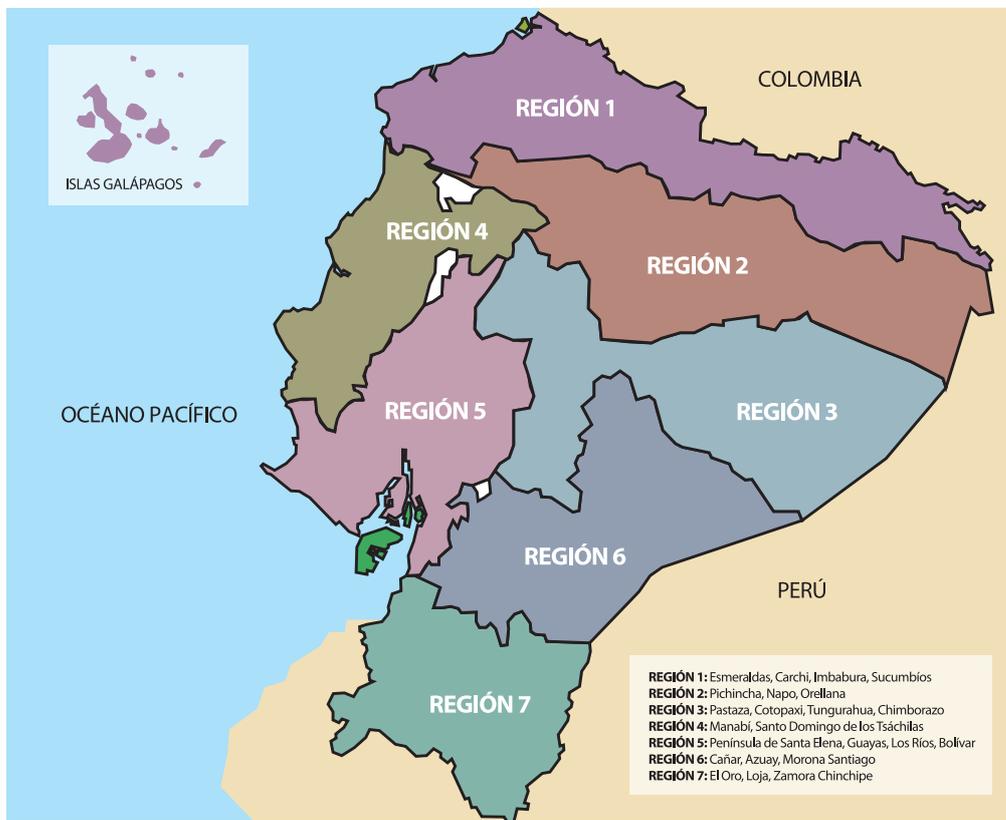
3. Regiones de planificación

La estructuración de regiones de planificación y administración obedece a las necesidades de superar definitivamente el caos de administración territorial provocado por los ministerios a lo largo de los años, redistribuir el poder y la toma de decisiones, acercar el Estado a los ciudadanos, apoyar el desarrollo de ciudades intermedias y

crear nuevos polos de desarrollo locales y regionales, contrarrestar el centralismo y las inequidades territoriales, armonizar y coordinar las intervenciones públicas sobre una misma base territorial.

La propuesta de regionalización elaborada por SENPLADES tomó en cuenta los siguientes criterios: geológicos, de geografía humana, económicos, sociales, demográficos, culturales. Así, se configuraron 7 regiones de características similares y 2 distritos metropolitanos (Quito y Guayaquil), considerados regiones en sí mismos.

Mapa 1. La regionalización de la planificación en el Ecuador



Fuente y elaboración: SENPLADES

En adelante, los ministerios organizarán su acción sobre el territorio de acuerdo con estas regiones, que serán el primer nivel territorial considerado en el Plan Nacional de Desarrollo y la base para la Estrategia Territorial de Desarrollo Nacional.

4. Impulso del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD.

En el marco de esta articulación territorial y una vez concluido el proceso constituyente de Montecristi, la vigencia de la nueva Constitución impuso la necesidad de reformar y actualizar el marco

14. Disposición Transitoria Primera de la Constitución, numeral 9, según la cual, en el plazo de 360 días se deberá expedir "la ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años."

legal secundario en materia de descentralización¹⁴, de manera que se actualice y armonice la legislación relativa a los gobiernos autónomos descentralizados.

El Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD obedece a este mandato constitucional y tiene como objetivo regular el Título V de la Constitución relativo a la Organización Territorial del Estado.

Sin embargo, paralelamente, constituye un único cuerpo normativo temático (Código) que regula, unifica y simplifica la normativa dispersa que rige a los distintos gobiernos autónomos descentralizados¹⁵.

Con este enfoque, su contenido comprende:

- Principios Generales
- Organización del Territorio
- Gobiernos Autónomos Descentralizados
- Regímenes Especiales
- Descentralización y Sistema Nacional de Competencias
- Recursos Económicos
- Mecanismos de gestión, coordinación, planificación y participación
- Disposiciones Comunes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Los elementos que se identifican en este cuerpo normativo buscan desarrollar:

- Una delimitación clara del rol fundamental, aunque no exclusivo, de cada nivel de gobierno, esto es, el rol rector del nivel central, coordinador y articulador del gobierno intermedio, y de gestión de los niveles locales.
- Clarificar y diferenciar los conceptos de: territorio, gobierno y regímenes especiales. De manera que los niveles territoriales del Estado, claramente definidos, sean: la región, la provincia, el cantón y la parroquia.
- Una conceptualización integral de los gobiernos autónomos descentralizados que se ejercen en el marco de esa organización territorial: gobiernos regionales, gobiernos provinciales, gobiernos municipales y gobiernos parroquiales rurales. Están compuestos por órganos ejecutivos (gobernador regional, prefecto, alcalde y presidente de junta parroquial rural) y órganos legislativos (consejos regionales, consejos provinciales, concejos municipales y metropolitanos, y juntas parroquiales); perfectamente diferenciados en sus atribuciones, funciones y responsabilidades.
- Una delimitación de la naturaleza jurídica de los regímenes especiales: distritos metropolitanos autónomos, circunscripciones étnico-culturales (indígenas, afroecuatorianas, montubias y

15. El COOTAD codifica por lo menos cinco leyes generales: Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica de Régimen Provincial, Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales, Ley de Descentralización y Participación Social, Ley de Distribución del 15% de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

ancestrales), y la provincia de Galápagos, como formas especiales de gobierno, en el marco de esos territorios y gobiernos autónomos.

- Un nuevo modelo de descentralización obligatorio y progresivo, distinto del modelo facultativo y discrecional contemplado en la Constitución de 1998, de forma que la descentralización opere de manera uniforme, por mandato constitucional y legal, y no por la voluntad de las partes, a través de la determinación de las competencias, recursos, plazos, procedimientos y de la institucionalidad encargada de su ejecución.
- Las herramientas normativas necesarias para el funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, a través de distintas modalidades de gestión, así como su articulación con el sistema de planificación y las instancias de participación ciudadana.

3.3. Dos ejes del nuevo modelo de gestión: participación ciudadana e innovaciones tecnológicas

El nuevo modelo de gestión estatal se caracteriza por ser articulado, territorializado, participativo y por implementar procesos de innovación de la gestión pública (gobierno electrónico).

a) Participación ciudadana

El fortalecimiento de la democracia a través de la promoción de la participación ciudadana es uno de los objetivos medulares del Plan Nacional de Desarrollo (PND), además de constituirse en un derecho reconocido y ampliamente desarrollado en la Constitución de la República. De ahí que el proceso de Reforma Democrática del Estado que impulsa el Gobierno Nacional tiene como uno de sus ejes la búsqueda de canales institucionales que profundicen la democracia y la participación ciudadana en el Estado. Para el efecto se ha procurado el rediseño y la readecuación de las instituciones públicas y de los modos cerrados de gestión con modelos de cogestión, de institucionalización de mecanismos permanentes de participación pública, que puedan elevar la capacidad de incidencia ciudadana y de control popular de la acción estatal y económica del país.

Promover la participación en el Estado implica dotarla de grados de institucionalización, favorecer la capacidad de organización colectiva de la sociedad y aumentar los márgenes de poder de la ciudadanía para adentrarse

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA GESTIÓN ESTATAL DEFINIDAS EN LA CONSTITUCIÓN 2008

- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Art. 207).
- Consejos Nacionales de Igualdad para las temáticas de género, étnicas, generacionales, de discapacidad y movilidad humana (Art. 156 y 157).
- Consejo Nacional de Planificación, Consejos Ciudadanos (política sectorial) y Consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados (Art. 279).
- Instancias tripartitas: autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, para definir agendas de desarrollo, elaborar planes y políticas públicas y presupuestos participativos (Art. 100).

en la acción pública y generar los mecanismos institucionales que aseguren el cumplimiento pleno del derecho a la participación de la sociedad civil. Para ello, la Constitución define una amplia batería de dispositivos y mecanismos participativos que adquirirán diversas formas e intensidades según los espacios y territorios en que sea promovida.

Uno de los cambios fundamentales consagrados en la nueva Constitución fue la creación de la Función de Transparencia y Control Social (Art. 204). La creación de esta Función reivindica el derecho inalienable y primordial del pueblo de ser mandante legítimo, así como el principal fiscalizador del Estado. Responde además a la búsqueda de ampliación de los incentivos para que la ciudadanía, las organizaciones y movimientos sociales ejerzan efectivamente su derecho a la participación y al control popular de las decisiones públicas.

Todas las instancias de participación definidas en la nueva constitución (Ver recuadro) deben coordinar con las instancias planificadoras, ejecutoras y evaluadoras del Estado a distintos niveles: ministerios, secretarías, gobiernos seccionales, etc. En este sentido está pendiente el desarrollo de leyes, reglamentos y normas que definan de manera más concreta como se daría la participación.

b) Innovaciones tecnológicas: gobierno electrónico

La generación de riqueza está cada vez más vinculada a la capacidad de utilizar la información y el conocimiento de manera efectiva para la producción y entrega de bienes y servicios. El desafío de encontrar formas innovadoras de trabajar y realizar negocios empleando las herramientas de las TIC resulta esencial para mejorar la productividad y mantener la competitividad. Las innovaciones en materia de TIC han abierto la puerta a la prestación de servicios en formas antes inimaginables. La política y los gobiernos también se ven transformados con la introducción de las TIC tanto en la provisión de servicios gubernamentales como en la modernización de las prácticas democráticas.

Las TIC, dada la propia naturaleza de la tecnología y sus aplicaciones, ayudan a aumentar considerablemente la transparencia de los procesos y procedimientos públicos, y mejoran de este modo la rendición de cuentas de los servidores públicos y los líderes políticos.

Como poderosa herramienta de comunicación, las TIC pueden constituir una plataforma sin precedentes para la participación ciudadana en el proceso de gobernabilidad.

Es necesario destacar la conexión que existe entre mejoramiento e innovación de procesos cuando estos se asocian a la gestión pública y al gobierno electrónico. Una adecuada prestación de servicios públicos es un pilar fundamental del afianzamiento de la democracia. Por lo tanto, el gobierno tiene la oportunidad de aprovechar esta tecnología para el mejoramiento de la eficiencia y transparencia de los procesos internos de los organismos públicos, a través de un motor muy importante: mejorar la calidad del servicio al ciudadano.

4. DESAFÍOS PARA CONSOLIDAR LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

- Uno de los mayores desafíos respecto a la reforma institucional de la Función Ejecutiva constituye, sin duda, la implementación de reformas tendientes a viabilizar el principio fundamental del Estado ecuatoriano como Estado intercultural y plurinacional. En este aspecto deberá trabajarse al menos en los siguientes ámbitos:
 - o Reforma Institucional: implica establecer un diseño organizacional de las estructuras de las entidades públicas a fin de que las políticas, planes, programas y proyectos conlleven intrínsecamente el enfoque intercultural y plurinacional.
 - o Circunscripciones territoriales étnico culturales: la ley que regule la organización territorial deberá fijar claramente los mecanismos para su efectiva aplicación.
 - o Participación / Representación: mediante la aplicación de mecanismos y disposiciones normativas tendientes a la efectiva inclusión de los distintos pueblos y nacionalidades en la gestión pública.
- El proceso de transformación del Estado no pasa solamente por un cambio en las estructuras organizativas o el modelo de gestión estatal sino por un profundo proceso de redefinición de la gestión de los recursos humanos en el Estado. Para esto es necesario establecer una planificación estratégica del servicio civil, que contemple políticas integrales (carrera administrativa, incentivos, evaluación del desempeño, etc.) basadas en el principio del mérito, para lo cual es necesario contar con una red de capacitación y formación puesta en marcha.
- En lo que respecta al modelo de gestión estatal propuesto, es necesario avanzar en implementación de la desconcentración de las carteras de Estado en los distintos territorios de una manera coordinada y efectiva. De igual forma, la ley que regula la organización territorial, las autonomías y la descentralización a fin de que los principios constitucionales se efectivicen y exista un ordenado proceso de transferencia de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados que se vea reflejado en la mejora en cobertura y calidad de las prestaciones estatales, es imprescindible.
- Mejoramiento efectivo de los servicios públicos al ciudadano, mediante la implementación de herramientas tecnológicas y de gobierno electrónico que faciliten el acceso, la transparencia de la información y erradiquen la vulnerabilidad de las entidades públicas a la corrupción.
- Finalmente, hay que impulsar el proceso de reorganización de la estructura institucional alrededor de la regulación y el control estatal, para lo cual se debe establecer el nuevo marco organizativo (en especial de los sectores estratégicos) que instituya claramente los diferentes roles institucionales, sin duplicar ni superponer funciones, pero estableciendo mecanismos de coordinación entre las distintas entidades.

1. LOS INTENTOS FALLIDOS DE LA PLANIFICACIÓN EN EL ECUADOR

La ausencia de un proyecto nacional de carácter incluyente y las fuertes fluctuaciones cíclicas del capitalismo internacional despotenciaron durante el siglo XX diversos intentos de planificación del desarrollo en América Latina y terminaron remozando las estructuras elitistas de poder y las modalidades extractivistas de inserción regional de naturaleza subordinada. Sobresale la estrategia de sustitución de importaciones impulsada por la CEPAL que emergió como respuesta alternativa a la crisis mundial del 1929.

Al igual que en muchos países de América Latina, los antecedentes de la planificación en el Ecuador se remontan a la década de los años treinta. En 1933 surgió el primer conjunto de planteamientos acerca de la organización económica del país recogido en el “Plan Estrada” y que, en el primer gobierno de Velasco Ibarra, se intentó asumir como instrumento de gobierno. Dos años más tarde, se creó el efímero Consejo de Economía, enfocado hacia el análisis de la economía nacional y la coordinación de los procedimientos de la política con el Ejecutivo que en 1946 se transformó al Consejo Nacional de Economía.

Durante los años 40, hubo cuatro intentos de creación de un Consejo Nacional de Economía y sus respectivos planes de desarrollo económico, todos fracasados. En 1954, bajo las recomendaciones del Informe de Desarrollo Económico del Ecuador realizado por la CEPAL, se creó la JUNAPLA, organismo que elaboró el documento “Bases y Directivas para Programar el Desarrollo Económico y Social del Ecuador”, que constituyó el antecedente del primer plan nacional de desarrollo.

En la década de los 50, la falta de empleo y la disminución en la actividad económica determinaron una fuerte crisis en varios sectores del país, frente a lo cual “las fuerzas vivas” generalmente vinculadas a la oligarquía de la derecha, ejercieron presión en varias provincias para que el Gobierno intervenga, dando inicio a la aparición de organismos desconcentrados, hoy conocidos como Organismos de desarrollo Regional u ODR, cada uno de los cuales tuvo su propio “motivo” o proceso de creación y constituyó una respuesta diferente en cada caso. Así tenemos que, en 1958, nace el CREA como alternativa a la crisis de la paja toquilla que afectó a las provincias de Azuay y Cañar, donde la colonización inducida de Morona Santiago fue la alternativa para la ampliación de una frontera agrícola que genere empleo; PREDESUR fue creado como un acuerdo binacional para el manejo de la cuenca Catamayo – Chira, para fomentar el empleo en el sector agropecuario fronterizo de Ecuador y Perú; el CRM nació para el manejo de las cuencas hidrográficas como una alternativa a la fuerte sequía que afectó a Manabí en los años 50 y 60. Estos organismos aparecen para dar respuesta a problemas críticos del Ecuador, además de trabajar en temas de planificación y respuestas oportunas y adecuadas a las crisis y problemas de los territorios.

En 1960 se elaboró el “Plan Inmediato de Desarrollo para el Período 1961-1962” cuya ejecución fue diferida durante un año mientras se preparaba el plan general. Paradójicamente, fue la Junta Militar de Gobierno, en el año 1964, la que elaboró el “Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1973”, en el que se definieron políticas para dos quinquenios, aunque su enfoque era la “versión ecuatoriana” de los acuerdos de Punta del Este, inserto en la Alianza para el Progreso, cuyo instrumento para toda América Latina eran los planes decenales y quinquenales de desarrollo. En esos años, JUNAPLA ascendió a la categoría de organismo asesor de la Presidencia de la República para la formulación y control de los planes y la coordinación de su política económica.

Nuevamente, otro gobierno militar, autodenominado “nacionalista y revolucionario”, formuló el llamado “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977”. Sin embargo, con el recambio de la cúpula militar, se abandonó el plan en 1976 y se adoptó un nuevo programa de Desarrollo del Consejo Supremo de Gobierno. Posteriormente, en 1979, JUNAPLA, con el apoyo de ILPES-CEPAL, formuló el documento “Lineamientos de una Nueva Estrategia para el Desarrollo del Ecuador”. No obstante, el Presidente Jaime Roldós enunció las “21 Bases Programáticas” de su gobierno, por lo que el documento de JUNAPLA fue rechazado.

Durante la transición democrática (1979), se reemplazó a JUNAPLA por el CONADE al cual se encargó elaborar el “Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984” que, en la práctica, fue el tercer plan oficialmente acogido por un gobierno ecuatoriano.

A partir de 1984, la planificación nacional empezó a perder relevancia en la política pública. Aunque el gobierno de León Febres Cordero formuló el “Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988”, carecía de una orientación estratégica y exponía un conjunto de múltiples microproyectos, iniciativas e intervenciones desconectados que ratificaban el desinterés por la planificación nacional. El gobierno de Rodrigo Borja hizo el esfuerzo de elaborar el último plan con un enfoque redistributivo y de desarrollo nacional, que sirvió como instrumento para la acción gubernamental entre el período 1988-1992.

En el gobierno de Sixto Durán Ballén, se creó el CONAM para impulsar la privatización de las empresas públicas. Más tarde, la Constitución del Ecuador de 1998 creó ODEPLAN en sustitución de CONADE, lo que, en el marco de las políticas de ajuste estructural estimuló el desmantelamiento de la planificación nacional y la sustitución de los planes nacionales de desarrollo por planes de desarrollo provincial y las denominadas “agendas de desarrollo”, algunas de las cuales, aunque formuladas por el sector privado, la sociedad civil y la cooperación internacional, no tuvieron mayor trascendencia¹⁶.

Paradójicamente, la década de los noventa también fue el período de auge de la planificación local, pues en el gran vacío de los planes nacionales surgieron múltiples procesos de planificación municipal

16. El Plan de Gobierno 2000 – 2003, “Por un nuevo País”, de Gustavo Noboa, fue ejecutado de forma parcial.

CONSTITUCIÓN 2008 BUEN VIVIR Y RÉGIMEN DE DESARROLLO

La Constitución de 2008 reitera que la planificación debe orientarse a la garantía de derechos, el logro del Buen Vivir y la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo. Algunos extractos relevantes incluyen:

Art. 3, inc. 5. Son deberes primordiales del Estado: Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al Buen Vivir.

Art. 85. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el Buen Vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Art. 241. La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 272. La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado, entre otros criterios

que sustitúan la planificación normativa nacional con la planificación estratégica territorial, bajo el influjo de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana y el apoyo de las agencias de cooperación internacional. Se trató de una de las distinciones de la era neoliberal que impulsó las reformas reduciendo las funciones del Estado nacional y dando una gran capacidad de gestión a los Estados subnacionales, en el caso ecuatoriano, prefecturas y municipios. Sin duda, el mercado debía fluir de mejor forma y sin bloqueos del atortugado Estado Nacional. Así, bajo el influjo de dicha Ley y con el auspicio de los Programas de Desarrollo Municipal del BEDE y de las agencias de cooperación internacional, se emprendieron numerosas experiencias de planificación local que no lograron proyectar una visión nacional. Esto es explicable en la medida en que el gran actor vigente desde el nacimiento del Estado ecuatoriano republicano era lo local descentralizado, frente a lo cual, las políticas arriba enunciadas ratificaban lo local y bloqueaban lo nacional.

Ante la falta de referentes para la elaboración de políticas públicas aparecieron los consejos como conquistas sociales, que miraban las realidades de las mujeres, de los niños, de los indígenas, de forma aislada, parcelada, fragmentada, sin identidad nacional.

Así, en medio de una recurrente crisis de gobernanza y representatividad de escala nacional, con la descentralización fracasada y el auge de la planificación local, las orientaciones estratégicas para la política pública nacional se empezaron a fomentar desde los organismos internacionales. En este marco de pérdida de soberanía y ausencia de planificación nacional, en el año 2004, el gobierno de Lucio Gutiérrez reemplazó a ODEPLAN por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) mediante decreto ejecutivo 1372 del 20 de febrero de 2004 y creó la Secretaría de Diálogo Social y Planificación¹⁷, que duplicó funciones de planificación participativa. Posteriormente, en el Gobierno de Alfredo Palacio se creó la SODEM mediante decreto ejecutivo 294 del 13 de julio de 2005.

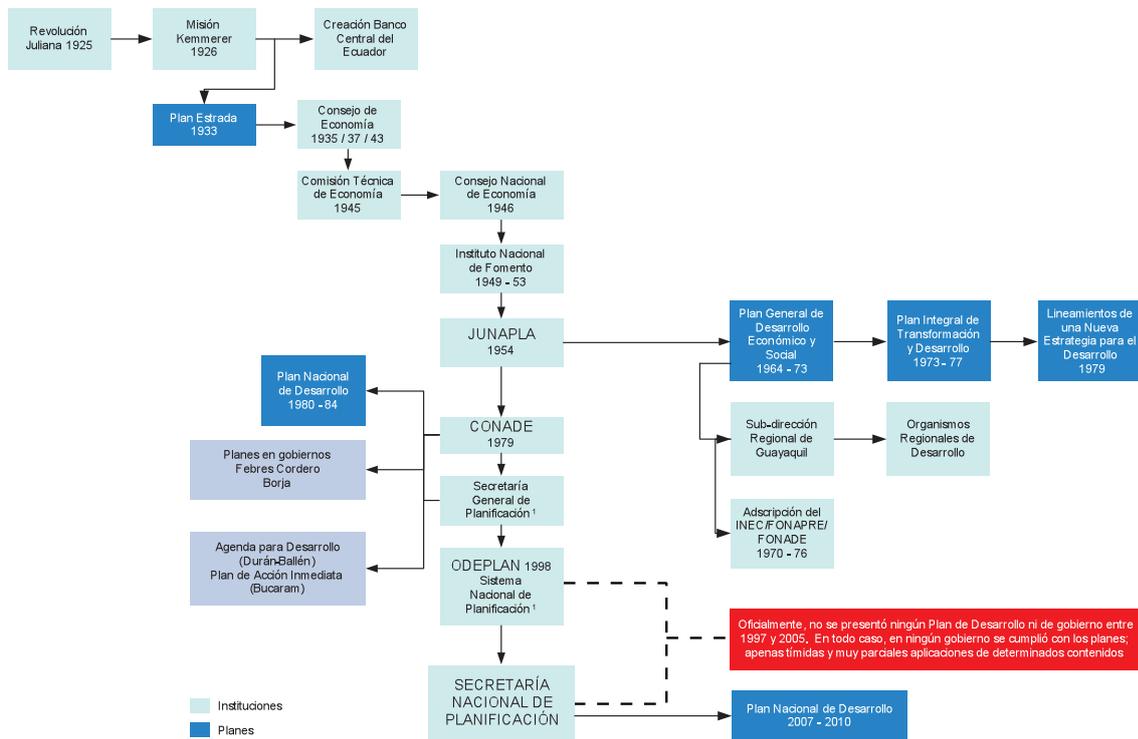
El proceso de debilitamiento del Estado nacional adquirió su máxima expresión cuando cada entidad logró autonomía en ámbitos específicos de gestión pública, sin articulación ni coordinación con otras entidades del Estado nacional y del Gobierno central, lo que derivó en una estructura segmentada en la que se crearon instituciones para asumir compromisos internacionales, como la Secretaría de Objetivos del Milenio para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, o para mirar ejes transversales, lo cual duplicó funciones, superpuso roles y desvirtuó la visión del

17. Se crea mediante decreto ejecutivo 6 del 23 de febrero del 2003 y se deroga mediante decreto 1372 de 20 de febrero 2004.

desarrollo nacional. Se profundizó el fraccionamiento social del país y las políticas públicas se emitieron a discreción: para los indígenas de acuerdo a la etnia y región; otras para los afroecuatorianos, otras para los montubios, unas solo para mujeres, las dedicadas al Municipio de Guayaquil con privilegios propios y asignaciones presupuestarias específicas de acuerdo al poder de negociación o de influencia . El CONAM propuso que los gobiernos seccionales autónomos pudieran ser verdaderos pequeños estados dentro del Estado nacional, definiendo políticas particulares de acuerdo a los patrones culturales de cada zona; con estructuras micro de gobierno: las juntas parroquiales con sus propios presupuestos autónomos. El tema medular no era el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del Ecuador sino la identificación de que todos eran en primer lugar ecuatorianos.

A continuación se presenta un esbozo de la evolución de la planificación en el Ecuador.

Gráfico 8. Evolución de la planificación en el país



¹A Dic. 2005, 7 años después aún no se organizaba el Sistema.
 Fuente: Ec. Leonardo Vicuña. Perfiles del Ecuador, 2006
 Elaboración: SENPLADES

Hoy en día, la importancia de la planificación no se cuestiona, pero se reconoce en los ámbitos nacional e internacional que las visiones estrechas del reduccionismo estatal privilegiaron por más de veinte años la atomización institucional, la privatización y la modernización, entendidas como la desaparición del Estado. La planificación es clave para el desarrollo en tanto fija el rumbo hacia el cual se quiere conducir a un país, un territorio o incluso una institución. El futuro se construye a partir de la acción en el presente pero teniendo en cuenta una perspectiva de largo plazo.

Como ya se mencionó en la parte inicial, no se trata del discurso desarrollista clásico, ni tampoco de la ortodoxia neoliberal convencional; se construye un desarrollo propio, endógeno, que privilegia al ser humano y por ende a la satisfacción de sus necesidades básicas.

2. RETOMANDO LA PLANIFICACIÓN NACIONAL

Estos dos años de gobierno (2007-2009) han estado marcados por una frontal recuperación de la función planificadora del Estado, la cual refuerza una visión integral del desarrollo del país asociada a una orientación política y programática. El Ecuador ha definido el impulso al proceso de planificación democrática para el desarrollo sustentada en objetivos que privilegian el desarrollo humano y la recuperación de la acción pública para promover un porvenir compartido orientado a la garantía de derechos: el Buen Vivir. La planificación del desarrollo marca el rumbo y la coherencia entre el programa de gobierno y la acción concreta, ambas ratificadas en las urnas con la aprobación de la Carta Constitucional en 2008.

Algunas de las cualidades de esta nueva planificación son:

- Una planificación moderna que se acerca a la política para incidir en la realidad, superando aspectos puramente técnicos para que las prioridades de la política pública respondan a la agenda nacional, al tiempo que la gestión de la planificación nacional y local retroalimentan la acción del gobierno y generan impactos positivos para el Buen Vivir de la población; una planificación que pueda ser verificada, monitoreada y evaluada.
- Una planificación por objetivos con enfoque de derechos, que supera la acción sectorial segmentada y privilegia las relaciones, la coordinación y la cooperación en función de grandes objetivos nacionales. La planificación requiere de una nueva

cultura institucional, dirigida al servicio público, que genera articulaciones y sinergias entre las áreas de desarrollo social, productivo, cultural y ambiental, y haga posible una política pública estructurada e integradora para la garantía de derechos.

- Una planificación participativa que se construya a través de la activa participación y deliberación con la sociedad civil. Tradicionalmente, las experiencias de planificación nacional han sido un proceso confiscado por un reducido número de especialistas y funcionarios públicos. En un esfuerzo por superar la visión planificadora de los años 70, centrada en la acción estatal, el Gobierno Nacional se ha comprometido a impulsar un amplio proceso de Planificación Participativa para el Desarrollo.

La participación ciudadana en la planificación estatal, proceso político-social en construcción, junta las demandas específicas de los grupos sociales expresadas en los espacios públicos con las reivindicaciones colectivas más generales y los lineamientos estratégicos gubernamentales. Recrea, al mismo tiempo, los mecanismos institucionales y sociales en la acción pública y genera capacidades institucionales de participación.

- Una planificación descentralizada y desconcentrada que busca garantizar la sustentabilidad ambiental, el desarrollo nacional y el reconocimiento de la diversidad en los territorios, rompiendo las lógicas centralistas por las cuales las decisiones se toman desde el gobierno central. Pensar en el territorio como el espacio de acción y concreción de la política pública y reconocer a las dinámicas territoriales como elementos sustantivos para la planificación pública es una apuesta y, a la vez, un gran desafío para el proceso de planificación.

Esta planificación es el instrumento para alcanzar un desarrollo con identidad propia definido por la realidad del país con políticas heterodoxas pos-neoliberales y que privilegien al ser humano por encima del capital en el marco de un acceso igualitario a los recursos y a las oportunidades sociales. Para esto se promueve inversión productiva, innovación, empleo e inclusión.

En suma, se recupera y diseña una nueva planificación nacional ágil que responda a las necesidades de la población, con un enfoque integral del desarrollo y que, sobre todo, facilite el accionar público a través de la participación, la descentralización y la desconcentración.

CONSTITUCIÓN 2008

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

Art. 293. La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. 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.

Art. 294. La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.

Art. 297. Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Art. 339, inc. 3ro. La inversión pública se dirigirá a cumplir los objetivos del régimen de desarrollo que la Constitución consagra, y se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y local, y en los correspondientes planes de inversión.

Art. 351. El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva.

3. LA PLANIFICACIÓN COMO EJE PARA UN NUEVO DESARROLLO NACIONAL

La propuesta de cambio definida en el Plan de Gobierno del Movimiento Alianza País (2006) trazó los grandes lineamientos de una agenda alternativa y democrática para el efectivo desarrollo sostenible y equitativo del Ecuador.

La propuesta de cambio constitucional y democrático planteó una ruptura conceptual con los idearios del Consenso de Washington, con sus políticas estabilizadoras, de ajuste estructural y de reducción del Estado a su mínima expresión, es decir, el neoliberalismo en su versión criolla, que provocó una debilidad del sistema político e institucional y una profunda crisis socioeconómica.

La coherencia entre la propuesta que ganó en las urnas con amplia mayoría y la gestión del gobierno de Rafael Correa se ratifica en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, legalizado mediante decreto ejecutivo 745 del 14 de noviembre de 2007, que recoge y busca concretar las revoluciones delineadas por el Plan de Gobierno, a fin de proponer a la ciudadanía una hoja de ruta que posibilite un punto de quiebre y cambio en las trayectorias históricas de desarrollo y democracia en el Ecuador y permita la construcción del Estado nacional.

4. EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

La recuperación de la planificación se sustenta en un sistema articulado, formado por instituciones y procesos que orienten las decisiones nacionales, sectoriales y territoriales. La recuperación del rol rector y regulador del Estado requería de la eliminación de entidades que representaron el modelo neoliberal: el Consejo Nacional de Modernización cuyo objetivo era privatizar las empresas públicas; y la Secretaría de Objetivos del Milenio, que asumía agendas definidas internacionalmente no adaptadas a la realidad nacional y no internalizadas en las esferas públicas. Estas atribuciones fueron traspasadas a SENPLADES mediante decreto ejecutivo 103 del 8 de febrero 2007, que decidió mantener su nombre como estrategia para recuperar y fortalecer la planificación de forma real y no a través de nuevas instituciones, como habitualmente se procede cuando existe un cambio de gobierno.

El Sistema Descentralizado Nacional de Planificación Participativa se consolidó en torno a SENPLADES mediante decreto ejecutivo 1577 del 11 de febrero de 2009, que articula un conjunto de procesos esenciales para el ciclo de las políticas públicas y su concreción en el territorio, y da sustento a la gestión que hace efectiva dicha orientación. La planificación está concebida para que se ratifique su carácter democrático con mecanismos permanentes de participación ciudadana y coordinación sectorial.

4.1. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: SENPLADES

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, encauza su acción pública a partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y articula a entidades claves en procesos conexos a la formulación de políticas públicas para dirigir la toma de decisiones, en el marco del nuevo modelo de Estado.

El diseño institucional de SENPLADES se fundamenta en el ciclo de la política pública que parte de la generación de información para conocer la realidad nacional y territorial, y permitir, así, la formulación de políticas que se operativicen a través de la inversión pública monitoreada y evaluada de manera permanente. A su vez, la reforma democrática del Estado permite repensar la estructura del Estado que responda a una visión del desarrollo nacional planteada desde la planificación.

a) Ámbito de competencia de las subsecretarías de SENPLADES

Para viabilizar la planificación del Estado, se consideró necesario definir el ámbito de competencias de SENPLADES, que dio paso a la siguiente organización para la gestión, tal como consta en el decreto ejecutivo:

- **Reforma Democrática del Estado:** diseña la nueva institucionalidad pública en el marco de un nuevo modelo de gestión desconcentrado y descentralizado y de la innovación de la gestión pública, asociados al cumplimiento de los objetivos de desarrollo.
- **Planificación y Políticas Públicas:** orienta su gestión hacia el fortalecimiento de la coordinación sectorial y territorial para el cumplimiento de las metas de desarrollo, a través de la incidencia técnico - metodológica en la formulación de políticas públicas y en los procesos de planificación territorial. De igual manera, tiene el propósito de facilitar la articulación operativa de la planificación institucional de los ejecutores gubernamentales de la política con los procesos de asignación de recursos.
- **Seguimiento y Evaluación:** evalúa el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y la calidad de la inversión pública, y pone en práctica el principio constitucional que establece que todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado y, a su vez, deberá contribuir al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.
- **Inversión Pública:** diseña y aplica metodologías, instrumentos y normativas para la elaboración, aprobación y priorización de proyectos de inversión pública y de cooperación técnica no reembolsables, y brinda capacitación sobre las propuestas de inversión al conjunto de entidades nacionales y descentralizadas; además, es responsable de preparar los planes plurianual y

anuales de inversión pública y del manejo del Inventario Nacional de Proyectos.

- Información e Investigación: administra el Sistema Nacional de Información generando, procesando y relacionando información sustantiva para el conocimiento de la realidad nacional y el soporte para la toma de decisiones estratégicas.

Como parte del fortalecimiento de la planificación nacional es fundamental contar con procesos que encaminen y concreten la política pública a través de acciones estratégicas, por lo que el sistema nacional de planificación se nutre a través de instituciones adscritas que cumplen un papel técnico fundamental:

- La generación de información a base de requerimientos del desarrollo nacional: durante el actual periodo, las bases de datos estadísticas fueron liberadas y puestas a disposición del público de manera amplia, en tanto se consideran un bien público que contribuye a eliminar las asimetrías de información. Este proceso es manejado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos que fue adscrito a la SENPLADES mediante decreto ejecutivo 141 de 20 de julio 2007. Adicionalmente, la institución implementó un sistema de modernización de producción de información y de servicio al usuario que permite tener más y mejores estadísticas en menos tiempo. Antes existían 300 usuarios semanales de información, hoy están más de 16.000. El resultado es disponer de información oportuna y de calidad, lo que mejora directamente la toma de decisiones públicas y privadas.
- La realización de estudios de preinversión que demuestren la viabilidad técnica, económica, financiera, social y ambiental de los grandes proyectos de inversión pública así como la identificación de fuentes de financiamiento para la preinversión e inversión de los proyectos, en especial en los sectores estratégicos; la construcción de la primera biblioteca virtual de las consultorías de la función ejecutiva; esos procesos se llevan a cabo por el Instituto Nacional de Preinversión, creado mediante decreto ejecutivo 1263 de 19 de agosto 2008.
- La armonización y alineación de la cooperación internacional para el desarrollo, en el marco de la política internacional, en torno a los objetivos nacionales y los requerimientos de planificación: la cooperación internacional se inscribe en la geopolítica y se convierte en un factor de integración y complementación de la inversión pública. Para el año 2009, la cooperación internacional ha contribuido con alrededor de USD 300 millones. La responsabilidad de este ámbito es liderada por la Agencia de Cooperación Internacional, que se crea mediante decreto ejecutivo 699 del 30 de octubre del 2007 y remplace al anterior INECI que dependía de Cancillería.
- La asignación de recursos y becas a procesos que apuntalen la investigación, la innovación, la ciencia y la tecnología son

manejados por la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología. La nueva estrategia de desarrollo considera a la ciencia y a la tecnología elementos clave para la consecución del mejoramiento de la calidad de vida, procesos productivos con énfasis en la ciencia aplicada. Esta Secretaría fue adscrita a la SENPLADES mediante decreto ejecutivo 723 de 7 de noviembre 2007.

- El fortalecimiento de las capacidades y formación de los funcionarios públicos en el corto y mediano plazo para construir un Estado democrático y eficiente: se busca formar servidores públicos, líderes políticos y profesionales con niveles de excelencia, con pensamiento crítico, con compromiso ético y con profunda conciencia ciudadana, que gestionen y lideren eficientemente los asuntos de gobierno y de administración pública de Ecuador. Este proceso es manejado por el Instituto de Altos Estudios Nacionales que es un centro de educación superior de postgrado adscrito a la SENPLADES mediante decreto ejecutivo 1011 del 9 de abril de 2008 que cambia su orientación previa de seguridad nacional hacia la formación de todos los servidores públicos. En este contexto, el IAEN, conjuntamente con SENRES, impulsan la constitución de la Red Ecuatoriana para la Capacitación y Formación del Servidor Público con institutos, centros de capacitación y oficinas de recursos humanos de las dependencias del Estado. La Red tiene como propósito acordar políticas y procedimientos de capacitación y generar sinergias para mejorar la eficiencia en el uso del talento humano, los recursos financieros y tecnológicos que el sector público dedica a la capacitación de sus funcionarios.

4.2. Gestión de la planificación a través de los consejos sectoriales: de lo nacional a lo local

La planificación por objetivos requiere un enorme e inagotable esfuerzo de coordinación inter e intraestatal para conseguir la eficiencia en el cumplimiento de las políticas públicas, lo que equivale a decir que las acciones públicas deben estar bien articuladas para obtener eficiencia en la gestión. Para ello, el actual régimen creó los ministerios coordinadores como instancias de articulación y retroalimentación de la gestión intersectorialmente. Allí se debaten lineamientos estratégicos para formular y aplicar políticas públicas, coordinar acciones, propiciar espacios de diálogo con los sectores sociales y privados. Los Consejos Sectoriales están estructurados en siete ámbitos¹⁹:

- **Social:** Ministerio de Salud Pública²⁰, Ministerio de Educación¹, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Solidaridad Ciudadana y Secretaría Nacional del Migrante, Ministerio de Trabajo, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas²¹, Banco Ecuatoriano de la Vivienda² y Banco del Estado².
- **Producción, Competitividad y Comercialización:** Ministerio de Turismo, Ministerio de Industrias y Productividad, Ministerio

19. Algunos Ministerios y Secretarías participan en más de un Consejo Sectorial.

20. Actúa también en el Consejo de Patrimonio Cultural y Natural.

21. Actúa también en el Consejo de la Política Económica.

de Agricultura, Ganadería y Pesca, Corporación Financiera Nacional²², Banco Nacional de Fomento³, Corporación Aduanera Ecuatoriana³.

- **Patrimonio Cultural y Natural:** Ministerio de Ambiente, Ministerio de Cultura, Ministerio de Deportes, Secretaría Nacional del Agua y Ministerio de Turismo.
- **Sectores Estratégicos:** Ministerio de Electricidad y Energía Renovables, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Minas y Petróleos, Petroecuador, Fondo de Solidaridad y CENACE.
- **Seguridad Interna y Externa:** Ministerio de Defensa, Ministerio de Gobierno²³, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración²⁴
- **Política Económica:** Ministerio de Finanzas, Servicio de Rentas Internas²⁵, Agencia de Garantía de Depósitos.
- **Política:** Secretaría de Pueblos y Participación ciudadana²⁶ y Secretaría de Transparencia.

En todos los consejos participan la Secretaría General de la Administración Pública y Comunicación así como SENPLADES.

4.3. Las zonas de planificación: de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba

La recuperación de la planificación requería la inclusión de la perspectiva territorial en los procesos de formulación de políticas públicas como en la coordinación de la gestión estatal en los territorios.

El Ecuador carece de experiencias de planificación de desarrollo regional articuladas al nivel nacional, pues el nivel intermedio de gobierno, tradicionalmente asociado con la Provincia, no ha cumplido su función de enlace entre el nivel nacional y local. Con el proceso democrático de elaboración del nuevo marco Constitucional aprobado mayoritariamente en el referéndum de noviembre pasado, se buscó superar este vacío de gestión. El artículo 242 de la Nueva Constitución consagra una nueva división política administrativa en el país; instituye el nivel regional como el nuevo nivel intermedio de gobierno y establece un plazo máximo de ocho años para la conformación de dichas regiones.

La ausencia de instancias intermedias de gobierno territorial ha sido un factor que ha contribuido a mantener los desequilibrios sociales, económicos y políticos en el país, las inequidades territoriales, el distanciamiento del Estado, acentuando las condiciones de pobreza y baja calidad de vida de amplios estratos de la población nacional. La distribución de las dependencias del Estado así como de los recursos y servicios públicos ha sido tradicionalmente inequitativa en el territorio.

22. Actúa también en el Consejo de la Política Económica.

23. Actúa también en el Consejo de la Política.

24. Actúa también en el Consejo de la Política Económica.

25. Actúa también en el Consejo de la Producción, Competitividad y Comercialización.

26. Actúa también en los Consejos de lo Social y de Seguridad Interna y Externa.

Las nacientes zonas de planificación se constituyen en una herramienta para mejorar la administración del poder ejecutivo que permiten profundizar la desconcentración de las entidades del gobierno central al nivel regional e instaurar una planificación de mediano y largo plazo.

Los Planes Regionales de Desarrollo junto a la Estrategia Nacional de Desarrollo Territorial articulan las demandas regionales a las políticas nacionales y a los procesos de desarrollo local, y funcionan como una suerte de "bisagras" entre las prioridades nacionales y las demandas locales para provocar una transformación paulatina del sector productivo de cada región. A su vez, se constituyen en instrumentos del gobierno nacional desconcentrado, que fijan los mecanismos de coordinación de los programas, proyectos e inversiones públicas en las regiones y su articulación con los procesos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados. Su objetivo fundamental es consolidar un nuevo tipo de desarrollo en el país basado en la equidad territorial, la promoción de las capacidades y potencialidades internas y el aprovechamiento de ventajas competitivas.

Por ello, es un desafío para la SENPLADES, en calidad de entidad pública dedicada a la planeación estratégica del país y la reforma institucional del Estado, dar inicio a un proceso sólido de planificación participativa para el desarrollo regional. Este proceso permitirá superar los problemas de desarticulación entre niveles de gobierno y abrirá paso a una fuerte presencia de la sociedad civil en la definición de políticas públicas para el desarrollo. A través del decreto 878 del 18 de enero del 2008 se establecieron regiones para promover la planificación territorial y el proceso de desconcentración de la Función Ejecutiva:

Zona 1: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos.

Zona 2: Pichincha, Napo, Orellana.

Zona 3: Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo.

Zona 4: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas.

Zona 5: Guayas, Los Ríos, Península de Santa Elena y Bolívar.

Zona 6: Azuay, Cañar y Morona Santiago.

Zona 7: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

Distrito especial: Galápagos.

Por otro lado, se dejó abierta la oportunidad de que ciudades como Quito y Guayaquil se conviertan en distritos metropolitanos autónomos, ciudades región en sí mismas con competencias que fortalezcan su autonomía.

En este ámbito regional se han comenzado a ejecutar todos los componentes y acciones de planificación; inversión pública; producción de información e investigación; seguimiento y evaluación; y reforma democrática del Estado, que están sustentados en la Carta Magna.

a) Consejo Nacional de Planificación

Para operativizar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa planteado en la Constitución, mediante el mencionado decreto ejecutivo 1577 se conformó el Consejo Nacional de Planificación, coordinado por SENPLADES a manera de secretaría técnica, como órgano rector del Sistema, cuya misión será integrar a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana. En este sentido, SENPLADES se encuentra actualizando los lineamientos y las políticas para el nuevo Plan Nacional de Desarrollo del próximo período de gobierno a través de talleres y mesas de consulta.

5. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2010

El Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 (PND) es un esfuerzo por rescatar el Estado y ponerlo al servicio de la ciudadanía a través de la planificación y la participación, instrumentos de una nueva estrategia de desarrollo, que contempla entre sus objetivos el reformar del Estado ecuatoriano.

El PND recupera una visión de desarrollo estratégico que privilegia la consecución del Buen Vivir, lo que significa entre otras cosas, la ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, y el reconocimiento de unos a otros para alcanzar un porvenir compartido. Ello implica necesariamente que el Estado recupere sus capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución para hacer realidad la desconcentración, la descentralización y la participación ciudadana. Las orientaciones que guían el PND 2007-2009 se cimientan en una concepción igualitaria y democrática de la justicia que se expresa en tres dimensiones:

- La justicia social y económica como base del ejercicio de las libertades de todos y todas: en una sociedad justa, todos y cada uno de los individuos que la integran gozan del mismo acceso a los medios materiales, sociales y culturales necesarios para subsistir y llevar una vida satisfactoria que les permita autorrealizarse y sentar las bases para el mutuo reconocimiento como ciudadanos iguales.
- La justicia democrática participativa: en una sociedad políticamente justa, todos y todas deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que afectan su destino común, lo que debe entenderse como la defensa de los principios de igualdad política, participación y poder colectivo democrático.

CONSTITUCIÓN 2008

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

- La justicia intergeneracional: en una sociedad intergeneracionalmente justa, las acciones y planes del presente tienen que tomar en cuenta a las generaciones futuras. Tal situación implica un pacto ambiental y distributivo que considere el impacto ambiental y social del uso de los recursos naturales, las acciones y decisiones económicas que se toman en el presente. Las acciones del presente construyen el futuro.

Este Plan propone a la sociedad ecuatoriana un gran contrato político, social, económico, ambiental y cultural para conseguir los siguientes objetivos de desarrollo humano:

- Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial.
- Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
- Objetivo 3. Aumentar esperanza y calidad de vida de la población.
- Objetivo 4. Promover un medio ambiente sano y sostenible, y garantizar el acceso a agua, suelo y aire seguro.
- Objetivo 5. Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.
- Objetivo 6. Un trabajo estable, justo y digno.
- Objetivo 7. Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común.
- Objetivo 8. Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad.
- Objetivo 9. Fomentar el acceso a la justicia.
- Objetivo 10. Garantizar el acceso a participación pública y política.
- Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible.
- Objetivo 12. Construir un Estado para el Buen Vivir.

El Plan orienta una planificación moderna, por objetivos, democrática y desconcentrada, que incluye mecanismos de seguimiento y evaluación a 111 políticas, 744 estrategias, 94 metas y 286 indicadores. Su formulación contó con la participación de 73 mesas de consulta ciudadana realizadas en seis ciudades (Guayaquil, Cuenca, Manta, Quito, Babahoyo y Salitre), en las cuales participaron más de 3.000 ecuatorianos y ecuatorianas en representación de diversos sectores ciudadanos para incluir los ejes transversales de género, etnia, grupos étnicos y personas con capacidades especiales. De esta manera, cumple la tarea democrática de recoger las demandas de la sociedad para elevarlas a un plan concreto de acción estatal - pública.

6. LA PLANIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

El Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento que permite dirigir la inversión y generar espacios de concertación sectorial e intersectorial, para evitar las asignaciones discrecionales y clientelares de los recursos de inversión del país. El PND considera a la inversión pública un dispositivo indispensable y obligatorio para impulsar el desarrollo

desde el Estado. Gracias a él, la inversión pública en el año 2008 fue de más de seis mil millones de dólares, la más alta de toda la década. El nivel de inversión en los dos primeros años de Gobierno (US\$ 9.160 millones) fue mayor en casi un 30% a la inversión de los cuatro años anteriores, 2003 – 2006, (US\$ 7.083 millones), como se observa en el siguiente cuadro, y la inversión que generará el gobierno entre 2007 y 2009 corresponderá al 57% de la inversión realizada en toda la década desde el año 2001:

Cuadro 5. Ejecución de la inversión pública 2001- 2008 e inversión programada 2009, distribución por nivel de gobierno y por consejo sectorial (Valores devengados en US\$ millones)

CONSEJO SECTORIAL (1)	AÑO								2009 (Inversión prevista) (4)
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (2)	
PRODUCCIÓN	30,5	11,0	0,1	19,9	7,3	18,4	41,1	86,1	101,0
SECTORES ESTRATÉGICOS	131,1	149,5	48,9	277,3	271,8	283,0	375,5	529,9	1.086,0
SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA	7,3	7,4	12,1	49,6	85,0	56,5	35,6	95,9	179,3
DESARROLLO SOCIAL	191,6	95,0	31,9	196,0	177,4	202,3	406,0	1.086,0	1.069,4
PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL	3,5	5,6	0,6	22,8	23,7	13,6	43,6	95,3	101,0
POLÍTICA ECONÓMICA	7,5	7,2	0,3	0,4	1,7	0,5	1,1	4,3	4,7
POLÍTICA	-	-	-	-	-	-	0,5	3,3	7,0
SUBTOTAL CONSEJOS SECTORIALES	371,6	275,7	93,9	566,0	566,9	574,3	903,4	1.900,8	2.548,4
OTROS	2,7	30,3	37,9	189,8	296,7	281,2	343,9	263,9	798,7
SUBTOTAL GOBIERNO CENTRAL	374,2	306,1	131,8	755,8	863,6	855,5	1.247,2	2.164,7	3.347,1
PETROECUADOR	94,7	197,0	126,2	114,8	169,7	229,5	417,3	1.147,2	967,9
DESCENTRALIZADAS Y AUTÓNOMAS	100,4	132,9	108,1	220,9	261,7	258,4	404,0	447,2	338,0
TRANSFERENCIAS (TESORERÍA) (3)	1.968,3	1.203,3	738,4	709,3	678,2	861,5	1.022,2	2.309,9	1.100,0
TOTAL	2.537,6	1.839,3	1.104,4	1.800,7	1.973,2	2.204,9	3.090,7	6.069,0	5.753,0

Fuente: Ministerio de Finanzas, e-SIGEF, Presupuesto Petroecuador, PAI 2009 SENPLADES.
Elaboración: SENPLADES

NOTAS:

1. Consejos Sectoriales conformados de acuerdo al Decreto Ejecutivo 1358 del 29 de septiembre de 2008.
2. Información provisional con corte al 31 de diciembre, actualizada al 29 de marzo de 2009.
3. Incluye todas las transferencias establecidas por ley para fines de inversión.
4. Incluye, a más del techo de US\$ 2.810 millones establecido por el Ministerio de Finanzas para el Gobierno Central, otras fuentes de financiamiento como preasignaciones, cooperación internacional, Petroecuador y tesorería.

Al comparar lo que se invertirá hasta finalizar el año, durante el periodo de gobierno 2007-2009 frente a lo invertido durante el resto de la década, se observa que:

- en el área de patrimonio cultural y natural se invertirá 3,4 veces más,
- en la social, 2,9 veces,
- en el área de la producción, 2,6 veces,
- en el área de los sectores estratégicos, 1,7 veces más,
- en el área de seguridad interna y externa, 1,4 veces,
- en el área petrolera, 2,7 veces.

Para planificar la inversión se construyó una metodología de priorización de proyectos a base de un **índice de prioridad de la inversión –IPI– definido por tres criterios:**

- **Generación de empleo:** Se privilegian los proyectos con fuerte potencial de generación de empleo de acuerdo al sector económico.
- **Equidad regional:** Se promueve la equidad territorial al valorar positivamente los proyectos localizados en áreas de mayor pobreza según necesidades básicas insatisfechas, NBI, considerando los impactos regionales de los proyectos en las fases de implementación y operación.
- **Productividad sistémica:** Se promueven los proyectos que permitan incrementar la productividad sistémica del país, medida a través de sus impactos en el incremento de capital (físico, natural y social), impacto sistémico geográfico (prioridad para cada región) y autosuficiencia de la economía ecuatoriana entendida como la capacidad de cada proyecto de reducir la vulnerabilidad externa respecto de la economía nacional.

Adicionalmente, se implementó una herramienta dinámica que, con base en el IPI, permite la estructuración de los planes de inversión del gobierno. Esta herramienta permite elegir y decidir qué proyectos hacer y cuáles posponer o suspender temporalmente en caso de cambios en el escenario económico del país, como el manejo de las inversiones del gobierno en escenarios de crisis económicas. Es un instrumento que genera un inventario de todos los proyectos del gobierno, y los clasifica en reportes por provincias, regiones, áreas económicas, áreas de gobierno, ministerios.

7. LOS DESAFÍOS PARA LA PLANIFICACIÓN

Los nuevos retos que la planificación para el desarrollo debe enfrentar son los siguientes:

- Incorporar de forma definitiva al territorio como enfoque articulador y generador de políticas sectoriales y de procesos de planificación de los diversos niveles de gobierno, que aporte al PND una mirada reveladora de las diversidades e inequidades espaciales y defina parámetros para la complementariedad y cooperación interregional, contribuyendo, así, a la reducción de las enormes asimetrías territoriales nacionales en el acceso a oportunidades de desarrollo. Para ello, se deben incluir variables de análisis y toma de decisiones en las políticas y estrategias del sector público, que conectan los recursos estratégicos con el manejo del territorio, la economía y la sociedad ecuatoriana en un horizonte temporal de mediano y largo plazo. Para esto, se ha pensado en la realización de gabinetes territoriales, los cuales son parte de una estrategia para la toma de decisiones en los nuevos territorios regionales. La intención es coordinar la acción estatal en

las localidades y construir la política pública nacional desde las perspectivas, necesidades y particularidades territoriales. Los gabinetes son espacios de articulación de los representantes del gobierno central, de los gobiernos autónomos descentralizados y de la sociedad civil, para identificar y proponer acciones públicas prioritarias y mecanismos de mejoramiento de la gestión pública desconcentrada.

- Fortalecer la planificación con una gestión pública efectiva y eficiente orientada por resultados, con mecanismos permanentes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Esto supone la concreción de las políticas públicas nacionales en estrategias, programas y proyectos con responsabilidades definidas e implementadas por una institucionalidad estatal acorde con las prioridades de desarrollo nacional. El nexo con la gestión se expresa en metas de impacto evaluables. Los compromisos para la ejecución del PND se definen a través de siete agendas sectoriales, que articulan el enfoque de derechos a la institucionalidad pública organizada a través de los Ministerios Coordinadores.
- Convocar y mantener vigente el Consejo Nacional de Planificación así como los Consejos de Planificación en los gobiernos autónomos descentralizados

El Consejo Nacional de Planificación tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema de planificación. Será presidido por la o el Presidente de la República. A su vez, los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes integrados de acuerdo con la ley. Prevé la formación de consejos ciudadanos como instancias de deliberación, generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

La participación de la ciudadanía en las decisiones públicas está igualmente fortalecida en este nivel mediante la instauración del mecanismo de la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos.

- Mejorar la asignación de recursos a través del análisis de escenarios macroeconómicos y el plan plurianual de inversiones. Este instrumento permite identificar la programación de intervenciones públicas por requerimientos para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, y garantizar una ejecución presupuestaria acorde con los recursos fiscales. Un análisis macroeconómico ayuda a determinar el costo y los requerimientos de inversión para la consecución de las metas bajo diferentes escenarios. Este análisis es fundamental para orientar la decisión y prever los

CONSTITUCIÓN 2008

Art. 101. Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.

impactos positivos en los indicadores de desarrollo.

- Consolidar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. El conjunto de lineamientos programáticos que orientan la gestión pública debe ser producto de un proceso de construcción democrática que reconozca a los espacios de consulta, deliberación y concertación, y a los mecanismos de coordinación sectorial y regional como instrumentos de actualización del Plan Nacional de Desarrollo. La participación en la planificación debe ser social y ciudadana, a través de mecanismos de diálogo, para construir un acuerdo nacional en favor del desarrollo; y político - institucional a través de los consejos de planificación. La preparación del Plan Nacional de Desarrollo es responsabilidad de SENPLADES como Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, y deberá ser presentado para su aprobación al Consejo Nacional de Planificación.
- Promover más espacios organizativos afines a la participación ciudadana, puentes y acuerdos entre el Estado y los grupos sociales organizados y la sociedad civil en el Sistema Nacional de Planificación. La participación es, sin duda, uno de los elementos constitutivos de la vida democrática. Una democracia plena supone una activa participación de las diversas expresiones de la ciudadanía en la vida pública, la existencia de organizaciones sociales autónomas y el fortalecimiento del tejido social.

La planificación de lo público - estatal nacional y local, a más de contar con una serie de instrumentos técnicos para lograr sus fines, requiere una toma de decisiones de tipo político. Los estados deficitarios y débiles, por lo general, no tienen una capacidad institucional instalada. Se requiere, por tanto, de decisión política para alcanzar la reforma institucional planificada, es decir, de mandatarios con capacidad de delegación.



CONSTITUCIÓN 2008 BUEN VIVIR Y RÉGIMEN DE DESARROLLO

Dentro de los derechos del Buen Vivir considerados en el capítulo 2, se incluyen el agua y la alimentación, un ambiente sano, la comunicación e información, la cultura y la ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social. El capítulo 3 define los derechos de los grupos y personas de atención prioritaria: personas adultas mayores, con discapacidad, con enfermedades catastróficas, privadas de libertad, usuarias y consumidoras; jóvenes; mujeres embarazadas; niñas, niños y adolescentes; y el tema de movilidad humana. El capítulo 4 establece los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades que habitan en el país. Asimismo, el título VI define el régimen de desarrollo como "el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir, del *sumak kawsay*." Se establecen sus principios generales y se instaura la planificación participativa del desarrollo, la soberanía alimentaria, la soberanía económica; el derecho estatal de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, servicios y empresas públicas; la responsabilidad de promover formas de organización del trabajo y la producción que aseguren el Buen Vivir de la población; se ordena desincentivar aquellas que atenten contra los derechos de la población o de la naturaleza. El título VII sobre el régimen del Buen Vivir plantea un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad y los principios de respeto de la biodiversidad y los recursos naturales.

1. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO ESTADO GARANTE DE DERECHOS HUMANOS Y DEL BUEN VIVIR

Para el país y la nación que queremos construir, el rol del Estado no es redistribuir lo que el mercado no asigna; al contrario, es el ámbito del pacto social y la concreción de la comunidad social y política, y debe convertirse en el principal promotor del desarrollo y en el agente distribuidor, por excelencia, de la riqueza. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 se definía al desarrollo como: "La consecución del Buen Vivir de todas y todos, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas". Y se establecía como una de sus orientaciones éticas:

"Justicia social y económica como base del ejercicio de las libertades de todos y todas: en una sociedad justa, todos y cada uno de los individuos que la integran gozan del mismo acceso a los medios materiales, sociales y culturales necesarios para subsistir y llevar una vida satisfactoria que les permita autorrealizarse y sentar las bases para el mutuo reconocimiento como ciudadanos iguales".

Estas definiciones fueron ratificadas por el 63,9% de los electores ecuatorianos al aprobar la Constitución en el referendo de septiembre de 2008, que es un pacto para la transformación nacional. La Constitución señala que el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia (Art. 1) cuyo deber primordial es garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular, la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes (Art. 3.1) (Ver recuadro).

La nueva Constitución expresa claramente la manera de construir un verdadero Estado de bienestar. Para alcanzar metas tan ambiciosas, a más de la filosofía del Buen Vivir y los presupuestos de justicia social y económica, se requiere de transformaciones políticas e institucionales que ya están en marcha, como: una planificación nacional y al mismo tiempo local; un nuevo diseño arquitectónico institucional de la gestión política, administrativa y territorial; una nueva forma de participación ciudadana; todo lo cual conlleva cambios profundos respecto de los anteriores modelos de desarrollo y la gestión de los recursos públicos. En esta perspectiva, el Estado debe, además, incrementar sus fuentes de ingresos y mejorar su distribución y redistribución.

El sentido de la transformación tiene, a su vez, dos puntales vinculados: por un lado, la reducción de las desigualdades acumuladas a lo largo de la historia, que colocaban en desventaja a pobres, mujeres, indígenas, afrodescendientes, habitantes del campo; y, por otro, la inclusión real de toda la población en la perspectiva de diluir la segmentación característica de la sociedad ecuatoriana, esto es: no más servicios públicos de mediana o mala calidad para los pobres, indigentes, discapacitados, personas de la tercera edad, indígenas, habitantes de las zonas rurales, sino servicios públicos de calidad, inclusivos e interculturales. No se trata de subsumir o invisibilizar la diversidad y las diferencias (ver recuadro, cap. 3 de la Constitución) sino de un generar un proceso de inclusión a la sociedad política mayor, llamada Estado, para procurar la universalización en la provisión de los servicios y bienes públicos y, con ello, garantizar la igualdad y la equidad de y entre todos los habitantes del país, por la vía de la igualación de sus capacidades, entendidas según Sen, como las combinaciones alternativas de funcionamientos entre las cuales una persona puede elegir las que desarrollará más y mejor. De esta manera, las capacidades de una persona corresponden a la libertad que tiene para llevar una determinada clase de vida.

¿De dónde partimos para alcanzar estas metas? La respuesta se analiza en el siguiente acápite.

2. LA HERENCIA DE LAS POLÍTICAS FISCALES NO DISTRIBUTIVAS Y LAS POLÍTICAS SOCIALES RESTRINGIDAS Y DISPERSAS

Desde su fundación, Ecuador ha experimentado una condición de alta privatización de la acción estatal y pública. El Estado ecuatoriano nunca fue el lugar de lo público sino el espacio "privado - público" de las élites para gestionar recursos, privilegios, rentas. Por eso, sus capacidades de distribución y redistribución fueron mantenidas en el mínimo posible y de enorme parte de sus ingresos se apropiaron los grupos de poder en desmedro de las mayorías. Para los poseedores de la riqueza, las políticas públicas sociales eran dádivas encerradas en los conceptos de caridad, beneficencia, filantropía, asistencia social (De la Torre, P.; 2001). Por ello, fue un Estado ampliamente ineficiente, con servicios restringidos y, en general, de mala calidad.

A esta larga herencia estructural se suma, desde la década de los 80, la agenda del Consenso de Washington que plantea que cuando la economía crece, genera empleos y las personas que acceden a ellos pueden adquirir los bienes y servicios necesarios para cubrir sus necesidades. El mercado por sí solo se encargaría de resolver todos los problemas de distribución dentro de una sociedad. Si la estabilidad macroeconómica se mantenía y se impulsaba el crecimiento, el resto se resolvería solo. El Estado, ineficiente casi por definición, debía ser limitado al máximo en favor del mercado (Williamson; 1990). Desde esta perspectiva, la política económica apuntala sobre todo las variables de estabilidad y crecimiento, y la política social es subsidiaria y residual respecto de la primera. El rol del Estado era el de redistribuir los excedentes que el mercado no asignaba. Cuando dentro de este marco de pensamiento se consideró la realidad de

pobreza y desigualdad de América Latina y la poca redistribución del crecimiento económico, la conclusión fue que se requerían políticas sociales destinadas a la equidad, a reducir la pobreza y las brechas de género, por área de residencia y por etnia (Banco Mundial; 2007) y, en la mejor de las situaciones, igualar oportunidades. En las dos décadas pasadas, bajo el paradigma neoliberal, nunca se planteó un esquema de garantía de derechos humanos, provisión pública universal de servicios sociales ni la igualdad en los resultados y beneficios del desarrollo; sino políticas sociales focalizadas hacia los grupos considerados más vulnerables. Por ello, durante mucho tiempo, el Bono de Desarrollo Humano, que en monto de inversión es el programa social más grande luego de los recursos destinados a educación y salud, no fue considerado como lo que es, una parte de una estrategia de protección social, sino como la única forma de lucha contra la pobreza.

La agenda neoliberal se impulsó en el Ecuador a través del condicionamiento de las instituciones financieras internacionales, que entregaron préstamos para cubrir los déficit fiscales generados a raíz de la crisis de la deuda desde los 80, fijaron lineamientos para la política económica apegados a la restricción del gasto fiscal, la reducción de impuestos, y promovieron procesos de reforma de las políticas sociales que incluyeron los nuevos programas focalizados, la privatización, las mezclas público - privadas y la descentralización "a la carta"²⁷ como principales instrumentos de la provisión de los servicios sociales. El Estado ecuatoriano, que apenas intentaba constituirse en un Estado de bienestar, optó por reducir drásticamente sus gastos y limitar su ya restringida intervención.

Los principales recortes del gasto público se dieron en el área social. Así, el financiamiento de la educación y la salud pública empezó a ser forzosamente asumido por la población, a la par que crecía el suministro de servicios privados en una suerte de pseudoprivatización de facto. Pese a que legalmente tanto la educación como la salud pública eran y son gratuitas, en la práctica los padres y madres de familia contribuían anualmente con dinero a las instituciones educativas fiscales, que se empleaba en el pago de profesores, compra de suministros, reparaciones, etc. A esto se llamó "autogestión". De la misma manera, las personas que acudían a los centros de salud pública debían comprar los medicamentos e insumos de que carecían y soportar larguísimos tiempos de espera para la atención pues el personal médico solo trabajaba media jornada.

En lo económico, la aplicación de las medidas fue parcial: se liberalizaron los mercados laboral y financiero pero nunca se hizo la suficiente inversión productiva ni en capital humano ni en innovación tecnológica para mejorar la productividad y la competitividad y, sobre todo, para diversificar la producción nacional con el objetivo de reducir el impacto de los choques derivados de la dependencia excesiva del petróleo, de modo que, más allá de lo que preconizaba la receta del CW, el crecimiento en la década de los 90 fue menor en un 5% que en los 70, y apenas unas décimas mayor que en la denominada década perdida de los 80 (Ramírez y Oleas, 2008).

Por otra parte, la evidencia empírica demuestra que el crecimiento económico en el Ecuador, recuperado desde 2001 y superada la dramática crisis financiera de 1997 – 2000, no consiguió reducir la

27. La Constitución de 1998 establecía que el Gobierno Central debía descentralizar obligatoriamente a los gobiernos locales cualquier competencia que solicitaren con la excepción de los temas de defensa y seguridad nacional, dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, política económica y tributaria del Estado y gestión del endeudamiento externo. Como es evidente, ello generó el inicio de un proceso de descentralización caótico en el cual no quedaban claras las facultades de los diferentes niveles de gobierno; ni quién era el ente regulador en cada caso; a quién se debía rendir cuentas; ni cómo reforzar los desiguales niveles de desarrollo entre localidades.

desigualdad social²⁸; al contrario, esta se incrementó. Frente a una tasa de crecimiento promedio elevada: 5,2% entre 2001 y 2006, se observa que la desigualdad crece; el coeficiente de Gini del consumo pasa de 0,45 en 1999 a 0,46 en 2006 (INEC, ECV; 2006).

En las últimas décadas, además, Ecuador ha tenido una escasa capacidad de recaudación en relación a su Producto Interno Bruto (PIB). La presión fiscal en Ecuador ocupa uno de los puestos más bajos en toda América Latina

Cuadro 6. Relación entre pobreza, presión fiscal y desigualdad en América Latina

País	Pobreza e Indigencia (2005)		Presión Fiscal 2006			Indicadores de concentración del ingreso (2006) a/		
	Pobreza	Indigencia	Total	Proveniente de		Gini ^{b/}	Theil	Atkinson (ε = 1.5)
				I. Directos	I. Indirectos			
Argentina	26,0	9,1	13,77	5,24	8,52	0,519 ^{c/}	0,626 ^{c/}	0,522 ^{c/}
Bolivia	63,9	34,7	23,81	5,59	18,23	0,565 ^{d/}	0,611 ^{d/}	0,709 ^{d/}
Brasil	36,3	10,6	10,38	8,73	1,66	0,604	0,807	0,621
Chile	18,7	4,7	17,09	5,79	11,30	0,522	0,568	0,497
Colombia	46,8	20,2	15,97	7,88	8,09	0,584 ^{e/}	0,752 ^{e/}	0,591 ^{e/}
Costa Rica	21,1	7,0	13,93	4,04	9,90	0,482	0,427	0,475
Ecuador	45,2	17,1	10,38	2,78	7,60	0,527	0,711	0,504
El Salvador	47,5	19,0	13,40	4,34	9,06	0,493 ^{f/}	0,449 ^{f/}	0,552 ^{f/}
Guatemala	60,2	30,9	11,83	3,62	8,21	0,585	0,773	0,590
Honduras	74,8	53,9	17,89	5,47	12,42	0,605	0,736	0,713
México	25,5	11,7	9,73	5,10	4,63	0,506	0,527	0,481
Nicaragua	69,4	42,4	17,46	5,13	12,33	0,532 ^{e/}	0,614 ^{e/}	0,526 ^{e/}
Panamá	33,0	15,7	10,61	5,97	4,64	0,540	0,548	0,597
Paraguay	60,5	32,1	12,38	1,89	10,50	0,539 ^{d/}	0,701 ^{d/}	0,557 ^{d/}
Perú	51,1	18,9	14,89	6,03	8,86	0,506 ^{g/}	0,503 ^{g/}	0,484 ^{g/}
República Dominicana	47,5	24,6	14,05	3,67	10,38	0,583	0,692	0,614
Uruguay	18,8	4,1	18,55	4,72	13,84	0,456 ^{d/}	0,390 ^{d/}	0,402 ^{d/}
Venezuela	37,1	15,9	11,95	3,28	8,67	0,447	0,359	0,409
Promedio	43,52	20,70	13,58	4,70	8,89	0,533	0,600	0,547

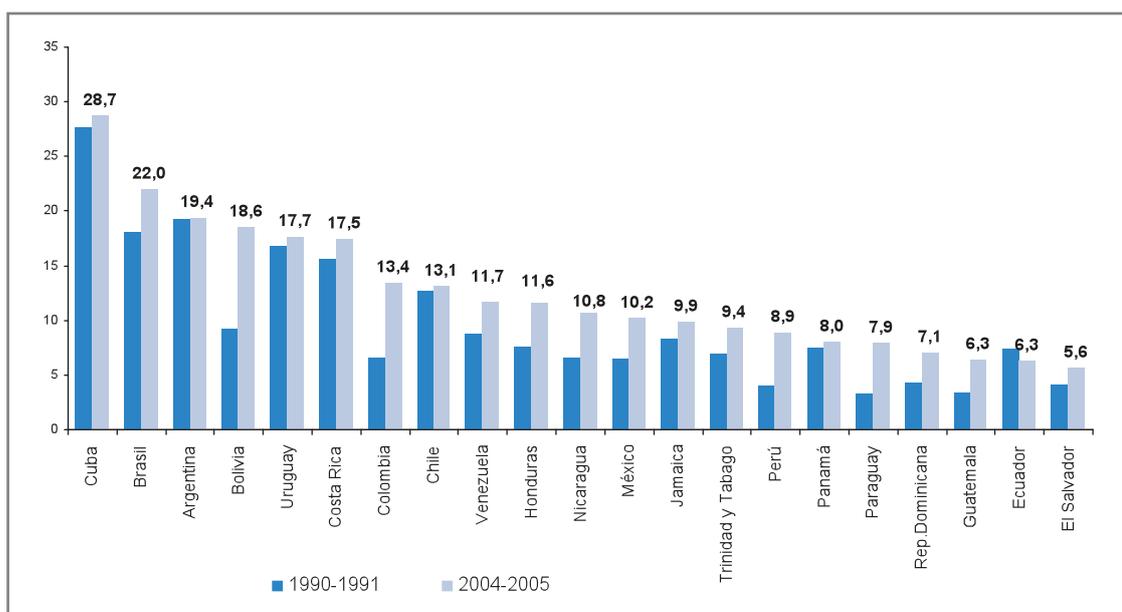
Fuente: CEPAL Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

28. Por el supuesto derrame del crecimiento.

- a/ Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país.
 b/ Incluye a las personas con ingreso igual a cero.
 c/ Total urbano.
 d/ Valor correspondiente al año 2007.
 e/ Valor correspondiente al año 2005.
 f/ Valor correspondiente al año 2004.
 g/ Valor correspondiente al año 2003.

Para el año 2006, Ecuador poseía un valor de su presión fiscal del 10,38%, claramente inferior al promedio para América Latina (13,58%). Esto supuso una importante limitación respecto al papel redistribuidor del Estado en las últimas décadas. El gasto social del Ecuador se ha ubicado históricamente entre los más bajos de América Latina, rondando entre el 4% y 5% del PIB durante las décadas de 1980 y 1990 (Vos et. Al., 2008). Para el año 2004 fue solo el 6,6% del PIB (Weisbrot y otros, 2006). Es el segundo porcentaje más bajo de toda América Latina, muy por debajo del valor promedio, 15,9% para el periodo 2004-2005 (véase gráfico 14). La función de redistribución es aún más importante cuando se trata de un país cuya estructura productiva y financiera genera altas tasas de desigualdad y elevados y preocupantes niveles de pobreza (Ver Cuadro 4.1). En 2006, antes de la llegada de Alianza País y Rafael Correa al poder, el ingreso de los hogares del decil más rico era 28 veces mayor que el de los hogares del decil más pobre (INEC, ENEMDU; 2006).

Gráfico 9. Gasto Social 2004-2005 en América Latina



Fuente: CEPAL

Sintetizando, se dan dos limitaciones fundamentales en las fuentes de financiamiento estatal que contribuyen a la escasa capacidad del Estado para distribuir los beneficios del desarrollo mediante inversión pública en general y social en particular. Por un lado, la exigua capacidad recaudatoria de impuestos y por otro, la dependencia de los recursos petroleros. Esta última, que aún no ha sido rota, impulsa un esquema de políticas procíclicas: se expande el gasto cuando se incrementan los ingresos petroleros y se lo reduce cuando estos merman. Si no se mantiene estable el nivel de inversión pública y social no se puede lograr objetivos de desarrollo social que son necesariamente de largo plazo.

Como resultado de las políticas reseñadas, la expansión de la cobertura de los servicios sociales públicos se desaceleró cruelmente y en algunos casos, como la seguridad social, apenas alcanzó al 16% de la población (INEC, ECV 2006). No se logró una cobertura universal ni siquiera de los servicios básicos, como educación (90% de tasa neta de matrícula en educación básica (5-14 años) pero apenas 64% de tasa neta de matrícula secundaria (12-17 años) en el 2006, INEC, ECV 2006). En ese mismo año, el 26% de las y los niños eran desnutridos crónicos, situación que con frecuencia conduce a déficit cognitivos insalvables posteriormente.

Los servicios sociales estatales eran de mala calidad o de calidad diferencial (eran peores que los privados y dentro de ellos había una jerarquía que hizo que en las ciudades grandes fueran admisibles, mientras que en las zonas rurales, pésimos) en el mejor de los casos. Se desarrollaban en general bajo una gestión que promovía el asistencialismo, el clientelismo, las relaciones de compadrazgo, de amistad, de parentesco, el aprovechamiento del trabajo no pagado de las mujeres, rasgos que caracterizan al populismo y la corrupción²⁹. A esto hay que añadir la ausencia de adecuación de los servicios desde una perspectiva intercultural y la no inclusión de los enfoques de género e intergeneracional. Los organismos encargados de la promoción de derechos de los principales grupos de atención prioritaria como el CONAMU, el CODENPE, el CODAE, el CNNA y el CONADIS entre otros, tuvieron presupuestos escasos, escasa influencia política y pocas posibilidades de lograr la garantía efectiva de los derechos y la institucionalización de los enfoques de género, intercultural, generacional y de inclusión en las demás entidades estatales.

El caos institucional reseñado en el capítulo 2 y la falta de planificación que describe el capítulo 3, incidieron de manera severa en la poca efectividad y eficiencia del gasto social. Durante más de 15 años no existió un proceso de planificación y coordinación global del desarrollo del país sino planificaciones sectoriales, locales y territoriales aisladas. Tampoco se registró una regulación pública efectiva de cada sector ni sobre los prestadores privados de servicios dentro de cada uno. De igual forma,

LEYES APROBADAS

POLÍTICA FISCAL

- Ley de Equidad Tributaria.
- Ley que reforma las Leyes de Régimen Tributario Interno y de Equidad Tributaria.
- Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.
- Ley para la Recuperación del uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento.

POLÍTICA SOCIAL

- Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria.
- Ley de Creación de la Red de Justicia Financiera.
- Ley reformativa al Código del Trabajo y a la LOSCA: licencia por paternidad.
- Reformas al Código del Trabajo

29. Los programas de alimentación escolar funcionaban con madres de familia que voluntariamente preparaban los alimentos sin remuneración, los programas de cuidado infantil con madres comunitarias que atendían a niñas y niños durante 8 horas diarias a cambio de una "bonificación" que, en algunos casos, ni siquiera alcanzaba la mitad del salario mínimo vital.

la prestación de servicios pocas veces se diseñó en consideración de las necesidades de adecuación territorial. Es decir, además del escaso financiamiento, la política social adoleció de severos problemas de institucionalidad, planificación, rectoría y gestión en lo local y nacional³⁰.

El punto siguiente describe los procesos en marcha para lograr la transformación de esta herencia, de acuerdo con los objetivos de la Revolución Ciudadana plasmados en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo.

3. LAS RUPTURAS Y TRANSFORMACIONES EN LA POLÍTICA FISCAL, TRIBUTARIA Y SOCIAL: 2007-2009

Para lograr una transformación que convierta al Estado en el garante de los derechos humanos de toda la población ecuatoriana y en el principal gestor de su Buen Vivir, además de la Constitución aprobada, los Mandatos Constituyentes y el Plan Nacional de Desarrollo³¹ que constituyen el marco referencial global de la acción estatal, el Gobierno Nacional impulsó, desde su posesión en enero de 2007, una serie de procesos que se plasmaron en leyes (v. recuadro Leyes aprobadas), decretos y medidas (Anexo 2) para reorganizar la política fiscal y tributaria, ampliar y mejorar la provisión pública de servicios sociales.

Debido al volumen de la acción del gobierno y al hecho de que al redactar el presente informe nos encontramos en pleno Régimen de Transición, entendido como la adecuación de la institucionalidad y la normativa vigentes a la nueva Constitución, no es posible realizar un recuento exhaustivo de logros, ni mostrar resultados totalmente consolidados. Lo que se busca en este capítulo es mostrar las principales líneas de la transformación y destacar los resultados más importantes alcanzados en apenas dos años³².

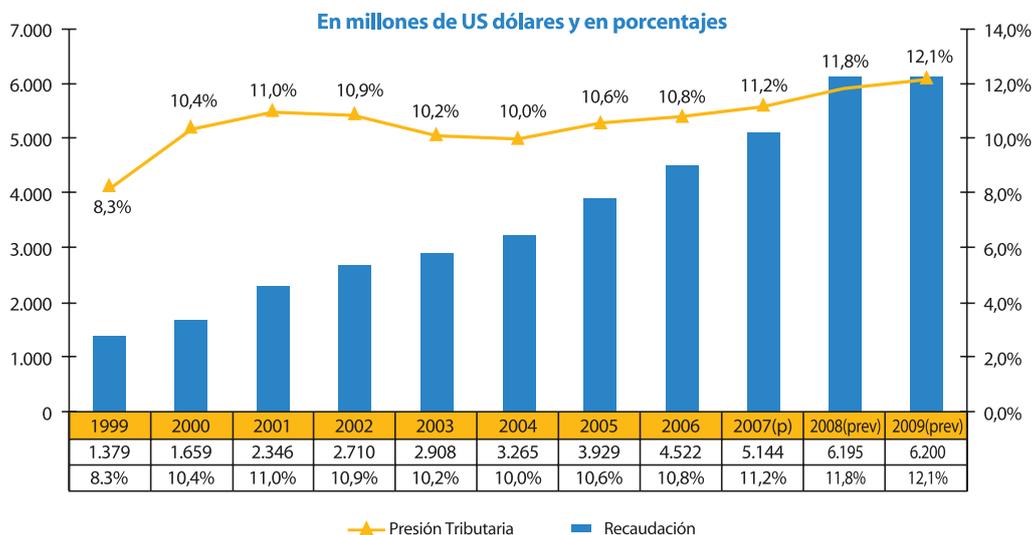
3.1. La nueva política fiscal y tributaria

La eficacia de la política fiscal en el combate contra las injusticias sociales acumuladas depende fundamentalmente de tres factores: 1) capacidad de obtener recursos, 2) formas progresivas y redistributivas en las que se obtienen dichos recursos y capacidad de pago, y 3) formas de asignación de recursos mediante políticas distributivas y redistributivas de gasto. Sin capacidad de recaudación, no se puede alcanzar una alta incidencia redistributiva, lo cual ha sido una constante en Ecuador en los últimos años (véase gráfico 15 sobre la evolución de la presión fiscal). Sin embargo, el potencial de recaudación no puede ser concebido como la condición sine qua non de una mejora redistributiva. La estructura impositiva también debe respetar otros principios de equidad vertical para que no tenga efectos contraproducentes. Por el lado del gasto, también se deben llevar a cabo políticas progresivas y redistributivas.

30. Al respecto, el caso del sector salud es paradigmático: MSP, IESS, Seguro Social Campesino, ISSFA, ISPOL y SOLCA son, entre otros, prestadores de servicios públicos cuyas actividades no se coordinaban. Tampoco había una rectoría real sobre este conjunto. Aparte existían instituciones de carácter privado como la Junta de Beneficencia de Guayaquil y el INNFA que prestaban servicios de salud con financiamiento público y poca o nula regulación, control y rendición de cuentas.

31. Su versión inicial 2007 - 2010 en estos momentos está siendo actualizada para el período 2009 - 2013 de modo que haya concordancia con la nueva Constitución.

32. Para mayor información, referirse a los informes trimestrales de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo elaborados por SENPLADES: www.senplades.gov.ec, a los portales web del SRI: www.sri.gov.ec, del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social: www.mcds.gov.ec, de cada uno de los ministerios sectoriales respectivos (Educación, Salud, MIES, Trabajo, Vivienda, Agricultura) y al Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE: www.siise.gov.ec

Gráfico 10. Evolución de la Presión Fiscal en Ecuador

Fuente: SRI, Centro de estudios Fiscales

a) Incremento de los ingresos del Estado

Durante los dos años pasados, la principal fuente de incremento de ingresos del Estado, que ha financiado el sustancial incremento de la inversión pública, ha sido la astronómica subida de los precios internacionales del crudo. De USD 6.934 millones recibidos por exportaciones de crudo en 2006, se pasó a 7.428 millones en 2007 y a 12.292 en 2008, que compensaron ampliamente incluso ciertas reducciones en la producción por parte de las empresas privadas (Jácome y Martín, eds., 2009).

Sin embargo, no se puede obviar la importancia de la recaudación de los ingresos tributarios. Por ejemplo, en los tres primeros trimestres de 2008 (enero a septiembre), el Sector Público No Financiero acumuló ingresos totales por 16.723 millones de dólares. De estos, los ingresos petroleros representaron el 44% (ascendieron a 7.372 millones de dólares) mientras que los ingresos no petroleros representaron el 52% de los ingresos totales con 8.674 millones de dólares (Jácome y Martín, eds., 2009). El aporte de los resultados operacionales de las empresas públicas en este mismo periodo de 2008 ha sido de 678 millones de dólares, lo que representa el 4% de los ingresos totales. Los ingresos tributarios son el rubro más significativo de los ingresos no petroleros y representan el 59%, lo que equivale a 5.118,5 millones de dólares. De ellos, la recaudación por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue la mayor fuente de ingresos tributarios (44,4% de dicha recaudación). Le siguen la recaudación del Impuesto a la Renta, los ingresos por cobro de aranceles y la recaudación por el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE). Otros aportes importantes a los ingresos no petroleros constituyen las aportaciones a la Seguridad Social, que ascendieron a 1.510 millones de dólares y otros ingresos no tributarios

que llegaron a 2.045,5 millones de dólares, en los que las captaciones por autogestión tuvieron una participación preponderante (Jácome y Martín, eds., 2009).

Durante los dos años del nuevo gobierno, en lo que se refiere a política impositiva, el fenómeno más relevante ha sido la Ley de Equidad Tributaria, aprobada el 28 de diciembre de 2007, en la versión de Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, en el seno de la Asamblea Constituyente. Esta ley, como indica su nombre, pretende satisfacer dos de los requisitos previamente citados: mayor capacidad de recaudación y respeto por los criterios de equidad en el pago de impuestos.

La nueva Ley de Equidad Tributaria ha procurado cambiar sustancialmente la estructura impositiva. A pesar de que aún es prematuro evaluar exhaustivamente sus efectos pues ha transcurrido poco tiempo desde su aplicación, se puede realizar un análisis previo cualitativo pero mínimamente cuantitativo. La nueva Ley regula los principales impuestos en Ecuador por jerarquía recaudatoria. Es preciso resaltar algunos puntos de la nueva legislación en cuanto al tratamiento de dichos tributos: a) nueva estructura del impuesto sobre la renta personal en cuanto a tramos y gastos deducibles, y b) diseño diferenciado del impuesto de consumo específico. Por el contrario, la Ley de Equidad Tributaria ha modificado escasamente al Impuesto sobre el Valor Añadido, IVA, que es el impuesto con mayor capacidad de generar ingresos para el Estado. En síntesis, la nueva ley podría ser analizada bajo un doble objetivo: 1º) busca de progresividad, y 2º) busca de mejoramiento de la recaudación; aunque, en muchos casos, como explicaremos más adelante, ambos retos pueden ser contradictorios entre sí.

Respecto al primer punto, la nueva política tributaria se ha ocupado fundamentalmente del Impuesto a la Renta de las personas naturales, haciéndolo mucho más progresivo y redistributivo al incorporar una diferenciación más amplia de tipos impositivos por distintos intervalos de ingreso (véase cuadro 7). A medida que se establece un tipo impositivo creciente por niveles de renta, se asegura mayor progresividad en el pago del impuesto. En otras palabras, el tipo efectivo medio (la parte del ingreso destinado al pago del impuesto) crece a medida que aumenta el ingreso. Este nuevo diseño de tramos diferenciados con tipos distintos contribuye positivamente a satisfacer el rol redistribuidor del Estado. Sin embargo, las categorías de gastos deducibles resultan más discutibles en términos redistributivos. Usar de manera homogénea los gastos a deducir no resulta progresivo. Es decir, establecer un criterio común en materia de gasto deducible para los diferentes niveles de renta resta progresividad a la estructura de tramos planteados. Todavía es pronto para tener una evaluación precisa sobre la magnitud de ambas cuestiones y poder identificar qué medida pesa más en el nuevo diseño del Impuesto a la Renta. No obstante, se podría haber generado aún mayor redistribución a través de un sistema de gastos deducibles que hubiera tenido en cuenta el perfil del consumo de los bienes y servicios en función del ingreso.

Cuadro 7. Nueva estructura del impuesto a la renta de las personas naturales

Año 2009 (en dólares)			
Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto fracción básica	% Impuesto fracción excedente
0	8.570	0	0%
8.570	10.910	0	5%
10.910	13.640	117	10%
13.640	16.370	390	12%
16.370	32.740	718	15%
32.740	49.110	3.173	20%
49.110	65.480	6.447	25%
65.480	87.300	10.540	30%
87.300	en adelante	17.086	35%

Fuente: SRI (Res. No. NAC-DGER2008-1467 de 12 de diciembre de 2008)

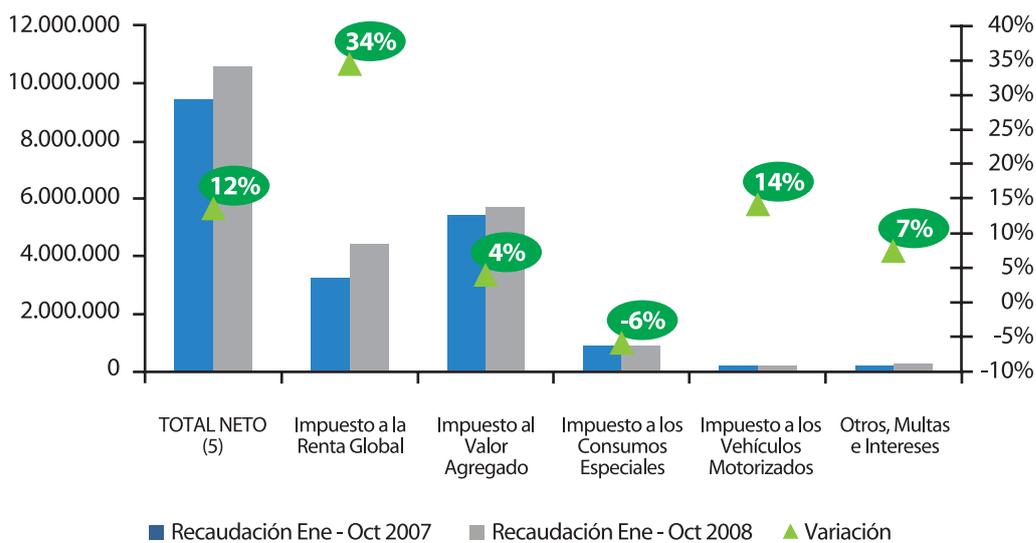
Sobre el segundo bloque, se observa claramente cómo la nueva Ley muestra una clara preferencia por la obtención de mayores recursos tributarios para el Estado, con el fin de fortalecer su rol redistribuidor mediante posteriores políticas de gasto. Mejorar la presión fiscal es, en definitiva, crucial para llevar a cabo políticas de gasto que puedan mitigar los actuales niveles de desigualdad y pobreza. Con relación al IVA, son tímidos los cambios que la nueva ley propugna. Se muestra así un deseo débil respecto a un verdadero cambio de tendencia en cuanto a las cuestiones equitativas en el pago de impuesto. Si bien es cierto que este tributo es el que más capacidad tiene de generar ingresos al sector público, es también cierto que este impuesto indirecto tiene características desfavorables en cuanto a progresividad (véase para el Ecuador, Parra, 2007). La carga fiscal del IVA es generalmente decreciente a medida que aumenta el nivel de ingresos, y por tanto, es la población con menor ingreso quien sufre un mayor esfuerzo fiscal en el pago de este tributo. El establecimiento del 12% como tipo general (tal como ya estaba en la última reforma) no ayuda a solventar tal relación decreciente entre ingreso y pago tributario en este impuesto indirecto.

Algo similar sucede con el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), con la diferencia que la nueva Ley ha introducido importantes modificaciones sobre este tributo, cambiando los tipos de aplicación a cigarrillos y bebidas alcohólicas y añadiendo gravámenes a otros rubros (muchos gastos de transportes contaminantes y otros bienes de lujo). Es sabido que este impuesto indirecto tiene el objetivo de internalizar las externalidades negativas que pueda producir el

consumo de determinados bienes. Sin embargo, no se puede olvidar que el pago por este tributo tiene consecuencias recaudatorias y también redistributivas. La eliminación del ICE para el consumo de telefonía fija y celular beneficia el acceso a telecomunicación de más de 8 millones de personas. En este caso, se han respetado algunas premisas para no añadir demasiada regresividad al sistema a pesar de la capacidad de recaudación que se pueda tener. La incorporación de gravámenes a nuevos bienes que son de menor consumo por parte de la población de menos recursos garantiza dosis de progresividad que podrán contrarrestar al coste redistributivo por gravar más fuertemente los bienes más consumidos por los deciles más pobres (a pesar de que puedan generar externalidades negativas en términos de salud).

Por otra parte, la Ley estableció sanciones más fuertes para la evasión tributaria y para los mecanismos de defraudación como medida complementaria para el incremento de los ingresos estatales y creó a la par algunos incentivos a la producción: facilita la declaración del IVA para promover la liquidez, reduce las cuotas de pago de impuesto a la renta en la modalidad RISE para manufactura y comerciantes. Incentiva también la generación de empleos al promover la deducción del 200% de lo pagado sobre nuevos empleados. Incorpora a las personas con discapacidad al mercado laboral, al permitir que las empresas descuenten el 250% de gasto en esos salarios todos los años y operen de igual forma con respecto a quienes tienen a su cargo personas con discapacidad. Fomenta el ahorro al gravar con una tasa de 0% de interés el impuesto a la renta por depósitos a plazo fijo por más de un año, con el mismo tratamiento para los títulos valor que se negocian en la bolsa de valores. Establece desincentivos ambientales. Crea el impuesto a las tierras rurales mayores a 25 has y exonera del pago de impuestos a los humedales y bosques naturales debidamente calificados por la autoridad ambiental.

Aunque todavía no se han podido realizar evaluaciones cuantitativas sobre los efectos de progresividad e incidencia redistributiva de la nueva Ley, ya se dispone de algunos datos en materia recaudatoria, que son alentadores. En esencia, se vislumbra un incremento de recursos tributarios desde la puesta en vigencia de la nueva Ley, que satisface una de las condiciones imprescindibles, necesaria pero no suficiente, para disponer de un Estado capacitado para asumir un rol distribuidor y redistribuidor mediante su política de gasto. En el año 2008, el incremento de la recaudación del Impuesto a la Renta fue de 34,9%: 31,6% en retenciones en la fuente, 55,4% en anticipos a la renta, -1,8% en herencias, legados y donaciones, 29,4% en declaraciones, 53% en personas naturales, y 27,2% en personas jurídicas.

Gráfico 11. Incremento en la recaudación de impuestos 2007-2008

Fuente: SENPLADES, Informe de cumplimiento del PND, Enero-Diciembre 2008

Si comparamos los datos del informe de coyuntura del Ministerio de Finanzas (marzo-abril 2009), se constata cómo los ingresos efectivos del Gobierno Central, acumulados en el año 2008, alcanzan un valor de USD 13.799 millones, que representan un incremento de aproximadamente 62,5% con respecto de los ingresos registrados en el año 2007, cuyos ingresos tributarios representaron un 47,6%.

El último dato del fisco (julio/agosto 2009) corrobora también esta dinámica. El Estado recibió una inyección de 3.151,3 millones de dólares entre enero y mayo de 2009, en concepto de recaudación tributaria. Eso significa un 15,3% más respecto de la recaudación del primer quimestre del año pasado. En este último período, el ingreso fue de 2.733,8 millones de dólares.

b) Presupuestación

La nueva forma de elaborar el presupuesto privilegia el gasto social sobre otros gastos como el pago de la deuda externa en procura de asegurar una política social contracíclica que contribuya al Buen Vivir. El Art. 286 de la Constitución indica claramente que "los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes." Así, se asignaron fondos provenientes de

excedentes petroleros a los programas sociales mediante mandatos constituyentes y leyes (V. anexo 2). Además, se realiza desde este año una programación presupuestaria cuatrianual relacionada con las proformas presupuestarias anuales que apunta a garantizar la estabilidad del gasto público.

Se han establecido procesos de racionalización de la administración financiera del sector público para contar con una cuenta única y un sistema integrado e integral de seguimiento del gasto público: se ha creado el Sistema de Administración Financiera del Sector Público E-Sigef. Sus objetivos son la planificación, organización, coordinación, control y evaluación de los procesos necesarios para incrementar las capacidades organizacionales y tecnológicas de las instituciones que conforman el sector público no financiero y del MEF como ente rector de las Finanzas Públicas, de tal manera que se integren en un único y moderno sistema de información que garantice en términos de oportunidad, confiabilidad y transparencia, la generación de las estadísticas fiscales y los insumos fundamentales para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la sociedad. El ingreso al sistema E-Sigef es obligatorio desde diciembre de 2007 y responde al mandato constitucional (Art. 299) que indica que “el Presupuesto General del Estado se gestionará a través de una Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el Banco Central, con las subcuentas correspondientes”³³. Esto elimina la rigidez previa del presupuesto nacional cuyas preasignaciones llegaban al 92%.

Estas medidas se complementan con el traslado de la Subsecretaría de Inversión Pública del MEF a SENPLADES como disposición fundamental para articular de manera efectiva la planificación a la gestión de los recursos.

c) Recuperación de deudas de la AGD, incautación de bienes de Filanbanco

La Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) incautó los bienes de los accionistas y administradores de Filanbanco S.A. conforme al Art. 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica y Tributaria. La disposición afectó a casi 200 compañías y negocios de los accionistas y administradores. Con esta medida, que debió tomarse hace 10 años, se posibilita resarcir los derechos de todas las personas a las que nunca se les devolvió su dinero luego de la quiebra de Filanbanco.

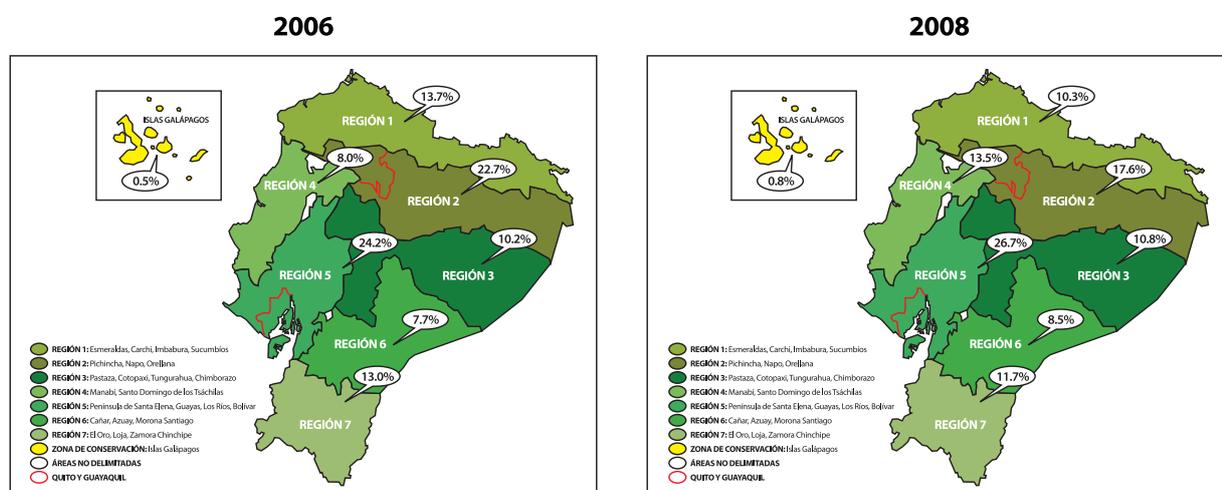
d) Crédito

El Gobierno Nacional impulsó y recuperó el protagonismo de la banca pública como un instrumento de desarrollo nacional, mediante una fuerte inyección de recursos fiscales y un seguimiento a la gestión. Los bancos públicos han facilitado el acceso al crédito productivo, lográndose una mejor distribución territorial del crédito y

33. www.mef.gov.ec

un importante crecimiento en la colocación de créditos de la banca pública. El monto de los créditos otorgados pasó de 456 millones en 2006 a 1.025 millones en 2008 (Superintendencia de Bancos). La participación de los créditos de la banca pública respecto a las instituciones financieras privadas muestra un incremento del 5,8% en el 2007 al 6,6% en el 2008. La distribución de créditos en el ámbito territorial evidencia actualmente una tendencia hacia una mayor

Gráfico 12. Distribución de créditos otorgados por la Banca Pública

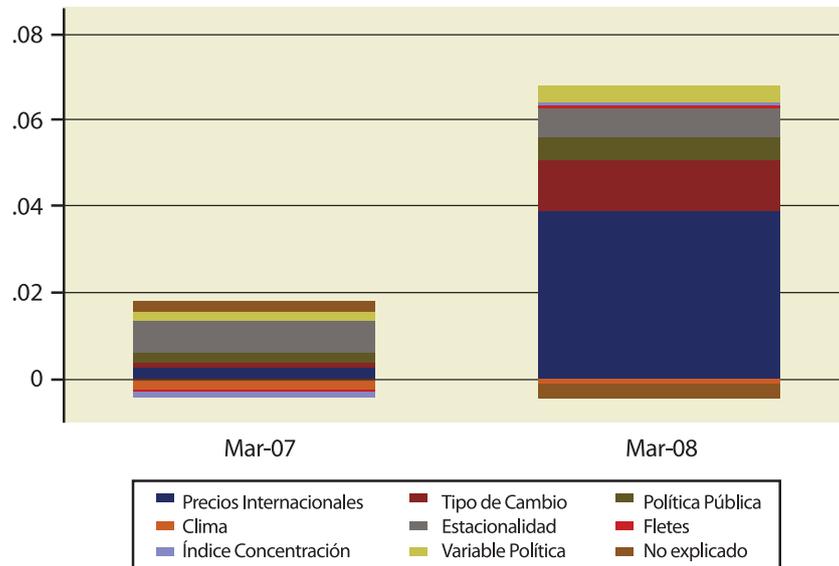


Fuente: Superintendencia de Bancos
Elaboración: SENPLADES

e) Políticas para enfrentar la inflación y sostener los ingresos de los hogares

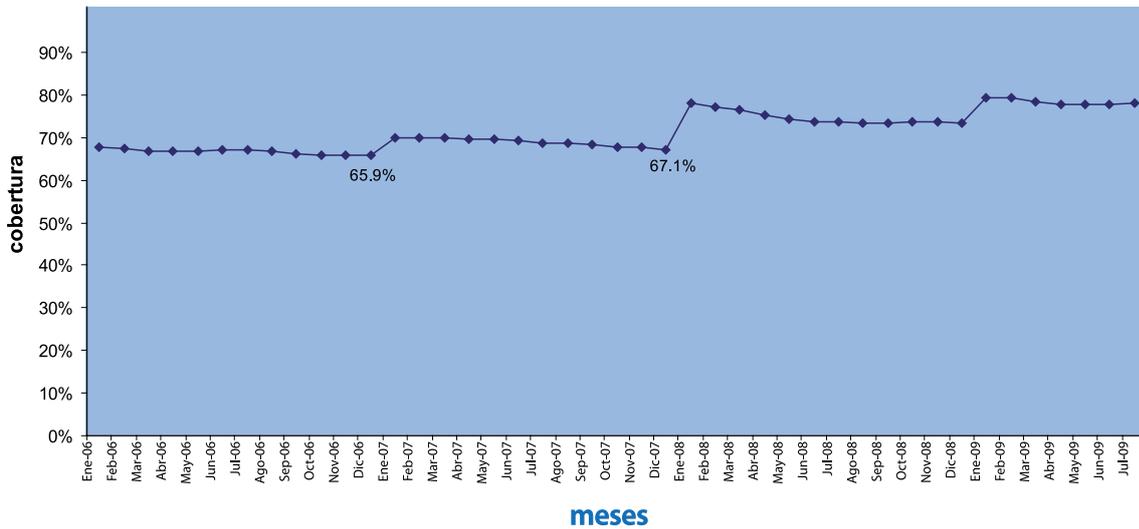
Según los análisis realizados empleando modelos econométricos, los incrementos en los precios internacionales y el tipo de cambio de otros países fueron los principales detonantes del proceso inflacionario, no la política pública como ha sido señalado por ciertos sectores de la opinión pública (SENPLADES et. al., 2008). Como se muestra en el Gráfico 13, los incrementos de los precios entre 2007 y 2008 fueron debidos principalmente a eventos internacionales y, en menor escala, a eventos nacionales. Estos últimos se refieren particularmente a las elecciones entre marzo y abril de 2007. También es un elemento inflacionario, pero de menor importancia, la intermediación y concentración que se produjo en aquel año. La política pública se ha mostrado favorable a la situación de la inflación, aportando con un componente que tiende a mitigar el incremento de la inflación para este año.

Gráfico 13. Descomposición de la inflación anual por variables exógenas



Fuente: BCE (SENPLADES et. AL., 2007)

Efectivamente, para contrarrestar la subida de precios se implementaron varias medidas entre las que se destacan el aumento del salario mínimo vital; los subsidios directos (harina de trigo, agroquímicos, urea y focos ahorradores); la instauración de la tarifa de la dignidad para los consumos eléctricos residenciales más bajos; la reducción del ICE en la telefonía pública y celular; la eliminación de gravámenes a los bienes de capital para el sector agrícola; la intervención sobre el precio de productos de fuerte incidencia en la canasta de los estratos de menores ingresos (arroz, maíz, leche y pan popular) y las alianzas con el sector privado para lograr descuentos en los precios al consumidor (pollo, menudencias, aceite, leche, entre otros). Contribuyeron otras medidas reseñadas más adelante como la gratuidad efectiva de la educación y la salud. La cobertura del ingreso familiar básico se ha incrementado sostenidamente como se evidencia en el Gráfico 14.

Gráfico 14. Cobertura del ingreso familiar básico respecto de la canasta básica

Fuente: SENPLADES en base de INEC 2006-2009

3.2. Las reformas a la política social

En esta sección se revisa brevemente a qué áreas y programas se ha reorientado la inversión y cómo se han gastado los nuevos recursos obtenidos. No se trata de un recuento de todas las intervenciones sino de una descripción de los procesos y de las rupturas respecto de la situación anterior, sobre todo de aquellos que apuntan más claramente al rol distribuidor y redistribuidor del Estado y a incidir en la reducción de las desigualdades.

a) Rectoría y coordinación sectorial

Se han iniciado los procesos de reordenamiento de las instituciones dentro de cada sector para constituir el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad establecido en la Constitución, así como los sistemas nacionales de educación, salud, seguridad social, nutrición, etc., con rectoría y regulación claras.

Como pasos significativos en este sentido se destacan la creación del Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social y la agrupación de todos los programas que atendían a menores de 5 años para que funcionen de manera integrada, alcancen eficiencia y ahorren recursos en la gestión. El 24 de junio de 2008, mediante Decreto Ejecutivo No. 1170, se creó y empezó a operar el Instituto de la Niñez y la Familia –INFA–, instituto de carácter público que integró al INNFA privado, al Fondo de Desarrollo Infantil –FODI–, al programa Operación Rescate Infantil –ORI– y a la Dirección de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes –DAINA–.

MANDATOS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE VINCULADOS A LA POLÍTICA FISCAL Y SOCIAL

Mandato 5: adjudicación de bienes por parte de la CAE a organizaciones con fines sociales (Cruz Roja, FF.AA.) para atender efectos de catástrofes naturales.

Mandato 8: eliminación de la tercerización, la intermediación y cualquier otra forma de precarización laboral.

Mandato 13: recuperación de capital por medio de incautación de bienes por la AGD a accionistas y administradores de Filanbanco.

Mandato 14: deroga la Ley N.130 de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, reforma la Ley Orgánica de Educación Superior y regulariza la Educación Superior.

Mandato 15: mandato del sector Eléctrico que instaura la tarifa de la dignidad.

Mandato 16: mandato agrícola que establece el Programa de Soberanía Alimentaria para incrementar la producción agrícola y disminuir sus costos.

Concomitantemente, la cobertura de los programas de desarrollo infantil se ha ampliado en 2008 a 559.080 niñas y niños a través de la asignación competitiva de recursos (tercera subasta pública) del FODI para la contratación de 360 proyectos ejecutados por organizaciones sin fines de lucro, gobiernos municipales, universidades y organizaciones sociales de base; y de la suscripción de convenios a través del ex INNFA. El presupuesto asignado ascendió a USD 143.803.315. En 2006, la cobertura alcanzó a 376.047 niñas y niños con un presupuesto de USD 26.786.305. En 2007, la cobertura alcanzó a 454.315 niños y niñas con un presupuesto de USD 92.333.682.

b) Eliminación de barreras de acceso y mejora de la calidad de la educación pública

Se han dado procesos de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios. Para ello, se han eliminado barreras de acceso en todos los niveles. Se suprimió el aporte "voluntario" de USD 25 en escuelas y colegios. Para el año lectivo 2007 – 2008, se entregaron un total de 8'326.476 de ejemplares de textos escolares que llegaron a 2'348.427 estudiantes, que representan el 86% del total. También se entregaron 725.025 uniformes a estudiantes de primero a séptimo año de básica de escuelas rurales mediante el Programa Hilando el Desarrollo³⁴.

En los niveles básico y medio se han otorgado incentivos para la jubilación voluntaria de docentes con más de 30 años de servicio, se crearon 12.000 nuevas partidas docentes y se efectuó un proceso de evaluación de docentes previo su ingreso.

Se procura el fortalecimiento institucional del Sistema de Educación Superior mediante reformas al Reglamento del Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, la expedición de una nueva Ley Orgánica de Educación Superior, el fortalecimiento técnico del CONEA y la elaboración de una Serie de Estudios sobre la Educación Superior Ecuatoriana en los temas de financiamiento, acceso, oferta, demanda, docencia e investigación. Estos estudios están permitiendo la generación de información clave y relevante que contribuya a un diagnóstico cierto, base indispensable para la determinación de políticas y estrategias que propendan a la eliminación de las desigualdades y exclusión social características de este nivel.

Cabe destacar a continuación los acuerdos alcanzados en mayo de 2008 entre los diversos actores del sector: universidades, CONESUP, CONEA, SENPLADES, SENACYT, IECE, asociaciones y federaciones de estudiantes, institutos pedagógicos, ministerios de Educación, Coordinación de

34. Este programa tiene dos objetivos: por un lado, proveer uniformes a las escuelas fiscales más pobres del país para aumentar la matrícula y asistencia escolar; y, por otro, alcanzar la inclusión económica de pequeños artesanos del sector de la confección para la producción de estos uniformes.

la Producción, Inclusión Social y Económica y Cultura, Casa de la Cultura y UNESCO, como resultado de un proceso de consolidación de propuestas para la transformación e innovación de la educación superior, realizado a través de Mesas de Concertación.

1. Mantener el compromiso expresado por el Presidente de la República respecto a apoyar la preasignación para la universidad ecuatoriana.
2. Defender la autonomía universitaria a través de una definición clara y precisa en la Constitución y la Ley. Esto incluye plantear una autonomía con responsabilidad social y rendición de cuentas.
3. Asegurar que la universidad sea un auténtico medio de movilidad social ascendente. La resolución de gratuidad hasta el tercer nivel será enteramente compensada por el Estado en la Constitución.
4. Garantizar y conceder el más amplio acceso y uso del crédito educativo así como becas nacionales e internacionales para estudios de tercer y cuarto nivel.
5. Garantizar el financiamiento de la educación superior ligado a criterios de fomento de la calidad educativa.
6. Establecer un Sistema Nacional de Admisión y Nivelación obligatorio que incluya un curso propedéutico, pudiendo el estudiante exonerarse mediante la aprobación de una prueba de ubicación.
7. Establecer un Sistema Nacional de Educación integrado en todos sus niveles y reconocer como indispensable la articulación permanente entre las modalidades y niveles dentro de la educación superior.
8. Propender a que los criterios centrales y obligatorios para integrar y permanecer en el Sistema de Educación Superior sean la acreditación y la evaluación de la calidad. Garantizar que el organismo de aseguramiento de la calidad sea técnico y autónomo y que la evaluación certifique eficiencia de los procesos y eficacia en los resultados educativos. Las universidades y escuelas politécnicas dispondrán de tiempo prudencial para calificarse.
9. Fomentar la articulación entre el Sistema de Educación Superior y la planificación nacional del desarrollo y propender a que la oferta tenga concordancia con los objetivos, estrategias y metas planteadas.
10. Crear una política de incentivos para el fomento de la investigación básica, el desarrollo tecnológico, la innovación, la transferencia, el rescate y desarrollo del patrimonio cultural y la memoria colectiva y garantizar el estatuto del investigador.
11. Establecer una carrera docente para tener académicos calificados, idóneos, motivados y competentes y una política de incentivos para la formación y el perfeccionamiento continuo de los posgrados.

12. Establecer recursos públicos para el mejoramiento de la calidad de la educación en las instituciones públicas del sistema.
13. Ratificar que las universidades, escuelas politécnicas públicas y privadas sean creadas mediante Ley, previo informe favorable de la institución de planificación, regulación y coordinación del Sistema, que requiere obligatoriamente de informes favorables de la institución responsable del aseguramiento de la calidad del sistema y de la Institución Nacional de Planificación.
14. Propender a que el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación se articule con el Sistema de Educación Superior.
15. Fomentar la vinculación de la educación superior con la comunidad, las empresas privadas y de carácter social, el sector público y los gobiernos locales.

Entre 1995 y 2006 (INEC, ECV) no se había incrementado el acceso del quintil más pobre a la educación superior, se mantuvo en apenas el 3,6%. Mientras tanto, en el mismo período hubo un incremento de 13 puntos porcentuales en el acceso del quintil más rico a la universidad, que llegó al 22%. Es decir que las universidades no han sido espacios de movilidad social. Se busca ahora con la gratuidad de la educación superior pública y en cumplimiento de los acuerdos, operativizar el Art. 356 de la Constitución, para dar un primer paso para igualar las oportunidades de acceso a la educación superior de todas las personas.

Con este fin se emitió el decreto 1437 en noviembre de 2008 para la entrega de USD 22.629.911,70 millones para 26 universidades y escuelas politécnicas públicas para compensar los gastos no presupuestados que demandó dicha gratuidad en 2008. Desde este año (2009) todos esos gastos entraron a formar parte del presupuesto general del Estado. El decreto establece que la gratuidad financiará pruebas de admisión, inscripciones, matrículas, aranceles de propedéutico y de cursos, así como derechos de laboratorios, idiomas, exámenes, grado y títulos de una sola carrera por alumno o alumna, a los regulares que aprueben los cursos o créditos del nivel, en el tiempo y condiciones ordinarias establecidas.

c) Inversión en ciencia y tecnología

La inversión en ciencia y tecnología se considera esencial para impulsar la creación y el uso del conocimiento que fortalezcan y potencien las capacidades humanas, que permitan el desarrollo individual y social de las personas y contribuyan al desarrollo del país.

Se avanza entonces hacia la institucionalización del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología para asegurar su funcionamiento permanente, participativo, eficiente y adecuado a las necesidades de desarrollo del país; también hacia la articulación de la inversión

en ciencia y tecnología con la planificación; hacia la identificación de acciones concretas y la intervención en áreas estratégicas de desarrollo y ejes prioritarios que permitan un mejor desempeño económico y la creación de oportunidades en el corto plazo; hacia el fortalecimiento de las instituciones públicas de investigación y la potenciación de la base tecnológica de las empresas públicas.

Los ejes actuales de trabajo son el fortalecimiento de institutos de investigación del sector público, los proyectos de investigación, las becas y el apoyo al sector privado con cofinanciamiento. Las áreas de trabajo son energía, fomento agropecuario, agricultura sostenible, recursos naturales, medio ambiente, tecnologías de la información y comunicación y desarrollo humano y social.

Cuadro 8. Montos de inversión en ciencia y tecnología de SENACYT

Monto de Inversión 2008		
Áreas Estratégicas	USD \$	%
Institutos de Investigación	24.912.561	37%
Universidades Públicas	20.196.429	30%
Organismos Estatales	15.368.848	23%
Universidades Privadas	6.450.693	10%
Total	66.928.530	100%

Fuente: SENACYT. Informe de cumplimiento del PND, enero - diciembre 2008.

d) Ampliación y mejoramiento de la calidad de la atención en salud

El presupuesto para la salud en 2008 se duplicó en relación a 2007, alcanzó un monto de 1.003 millones de dólares. Los principales rubros de inversión fueron infraestructura y equipamiento, medicamentos e insumos para la atención, incorporación de 4.563 partidas nuevas y regularización de 2.200 empleados y trabajadores. Alrededor de 17 millones se entregaron directamente a las unidades ejecutoras locales (áreas de salud y hospitales) y a través de los Comités de Gestión de los Fondos Solidarios Locales, que cubrieron aproximadamente 5'369.663 de prestaciones a mujeres y niños y niñas menores de 5 años.

Se eliminaron los cobros por consultas y se normalizó la jornada diaria de los profesionales, que había sido paulatinamente reducida, a 8 horas. Otros resultados se muestran en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Logros en atención primaria e integral de salud

DESCRIPCIÓN	2007	2008
Familias en riesgo identificadas e intervenidas a través de visitas médicas en atención familiar y comunitaria	76.672	221.649
Equipos Básicos de Salud conformados y funcionando	358	1.753
Profesionales de la salud que conforman los Equipos Básicos de Salud	537	2.748
Familias atendidas por las unidades móviles	-	130.460
Fichas familiares levantadas por las unidades móviles	32.469	2.620
Áreas de Salud operando en el Modelo de Atención Integral en Salud	-	110

Fuente: SENPLADES, Informe de cumplimiento del PND, enero - diciembre 2008.

En lo que respecta al mejoramiento de la calidad, se aumentó significativamente la dotación de medicamentos e insumos a las unidades de salud. Se ha logrado mejorar el nivel de satisfacción de los usuarios a través del sistema de gestión para el suministro de medicamentos. En comparación con el 2007, se respondió al incremento de la demanda de medicamentos esenciales gratuitos entregándolos a más de 5,6 millones de usuarios a través de 1.810 unidades operativas (SENPLADES; 2009).

Es importante también subrayar la implementación del Programa de Salud Intercultural que introduce un nuevo modelo de atención integral con enfoque intercultural, procesos de sensibilización en salud e interculturalidad, fortalecimiento de los sistemas médicos ancestrales e incorporación de medicinas alternativas y complementarias a la red.

e) Atención oportuna de emergencias

Los recursos para atender las emergencias provocadas por el crudo invierno de 2007 - 2008 fueron entregados de manera oportuna. Además, el sistema de salud estaba funcionando de manera más adecuada de modo que se previnieron efectos adversos como el incremento de epidemias y enfermedades, recurrentes en otras ocasiones en medio de estos fenómenos. Si entre 1997 y 1999 se incrementó la tasa de paludismo en un 255%, entre 2007 y 2008 la tasa se redujo en un 30% (Dirección de Epidemiología - MSP)

f) Reformas a la Seguridad Social

La Constitución en su Art. 34 dispone la obligatoriedad de la seguridad social para todas las personas, incluyendo a las que realizan trabajo no remunerado en los hogares, a las actividades para el autosustento

en el campo, a toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo, grupos poblacionales que antes estaban excluidos.

Se están dando los primeros pasos para la reforma integral del sector hacia la constitución del Sistema de Seguridad Social según lo dispuesto por el Art. 297 de la Constitución. El Sistema de Seguridad Social debe contribuir a la cohesión social, a la reafirmación de la identidad nacional y al desarrollo del país. Los principios más importantes que regirán la reforma son la universalidad, la solidaridad contributiva, la igualdad y la equidad, la suficiencia, los derechos, la automaticidad en el derecho a las prestaciones, la eficiencia, la portabilidad nacional e internacional de las prestaciones, la sostenibilidad financiera y actuarial, la subsidiaridad del Estado, el Estado como garante de última instancia, la especialización institucional, la articulación y racionalización de las instituciones, políticas y programas del sistema, la intolerancia a la evasión contributiva, el tripartismo y la participación social y transparencia.

Los recursos de la seguridad social, además, deberán contribuir al desarrollo del país a través de inversiones productivas manejadas con criterios de diversificación, rentabilidad, seguridad y liquidez. En este sentido, el Gobierno Nacional ha avanzado en la creación del Banco del IESS como banco de primer piso que podrá realizar inversiones a través de los instrumentos que ofrece el mercado de valores. Su objetivo es el financiamiento de proyectos públicos y privados productivos y de infraestructura que generen rentabilidad financiera. También concederá préstamos hipotecarios, prendarios y quirografarios, y otros servicios financieros en favor de los afiliados y jubilados del IESS mediante operaciones directas o a través del sistema financiero nacional. Los afiliados podrán, por ejemplo, abrir cuentas de ahorro para acceder a servicios financieros como depósitos de pensiones, concesión de préstamos quirografarios o prendarios. El IESS pondrá el capital, que se incrementará únicamente con el 10% de las utilidades que generen las inversiones. Los beneficios y rendimientos así como los excedentes que generen, una vez deducidos los gastos de operación, deberán entregarse al IESS para incrementar los fondos provisionales correspondientes.

Como medida para dinamizar la economía, en particular el sector de la construcción que se ha paralizado porque la banca privada no está proporcionando créditos, se efectúa desde 2008 el proceso de sustitución de hipotecas. El IESS paga los préstamos a los bancos y estos traspasan las hipotecas al IESS. A partir de ese momento, el afiliado (a) debe pagar las mensualidades al Instituto mas no al banco al que solicitó el préstamo. El acuerdo beneficia a los afiliados y no afiliados y para ello se cuenta con dos mecanismos: 1) Las carteras hipotecarias generadas a los afiliados se compran directamente. 2) Las carteras generadas en beneficio de un ciudadano no afiliado al IESS deben ser titularizadas y colocadas en la bolsa de valores donde el IESS procede a comprarlas. El beneficio alcanza también directamente a las personas por la mejora de las condiciones de crédito. Si una persona tenía un crédito de 20.000 dólares con la

banca, a 8 años plazo y a una tasa del 13%, puede refinanciar ese crédito a 15, 20 o 25 años, a una tasa promedio del 9,52%. El rango va desde el 8% a 5 años plazo hasta el 10,5% a 20 años.

g) Programa de Protección Social³⁵

El principal cambio dentro del mayor programa social fue el incremento del Bono de Desarrollo Humano, de USD 11 para personas adultas mayores y discapacitadas y USD 15 para madres, a USD 30 en ambos casos³⁶. Pero además se incrementó la cobertura.

A diciembre de 2008, 1.304.615 personas cobraron el BDH, distribuidas de la siguiente manera:

- 1.011.601 madres;
- 270.582 personas adultas mayores con un incremento de 37% frente a 197.452 en el 2006;
- 22.432 personas con discapacidad con un incremento de 345% respecto a 5.039 en 2006.

Además, se implementó el Crédito de Desarrollo Humano. A los beneficiarios del BDH que cuentan con una actividad económica, el gobierno les ofrece la posibilidad de obtener un préstamo de hasta USD \$360 anuales, que corresponde al adelanto de las transferencias mensuales de US\$30 por un año. El número de créditos otorgados ha pasado de 7.000 en 2006 a 58.447 en 2007 y a 73.318 en 2008. La cifra total entregada hasta diciembre de 2008 por este concepto fue de 44,8 millones de dólares.

Un hecho destacado fue el impulso de la corresponsabilidad en salud y educación³⁷. Por primera vez, un gobierno asumió la tarea de condicionar a los hogares que reciben el Bono a que lleven a sus hijas e hijos a los centros de salud y a que se mantengan estudiando. La campaña realizada contribuyó a incrementar la asistencia escolar y los controles de salud. 97.655 hogares participaron en este proceso.

El Programa de Nutrición y Alimentación "Aliméntate Ecuador" fue reformado para alcanzar un enfoque nutricional adecuado, abandonar su concepción asistencial y transformarse en un programa de seguridad alimentaria que vincule a los pequeños productores. Se entregaron raciones alimenticias culturalmente apropiadas a través de las juntas parroquiales y otras instituciones locales, para garantizar la transparencia. En 2008, se entregaron 4 aportes alimentarios en 794 parroquias rurales a 262.463 niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad. La compra de productos se hizo a 185 pequeños productores asociados, incluyendo agroecológicos y orgánicos.

h) Programas de inclusión económica y social y promoción del empleo

El fortalecimiento, la sostenibilidad y la integralidad de las políticas de inclusión económica y social se han trabajado en el marco de procesos de articulación público - privada. Se toman en cuenta, en primer lugar, la Red de Protección Social y los emprendimientos

35. Todos los datos provienen del Informe del MIES 2009.

36. La evaluación de impacto de este programa, realizada en 2003, verifica que incide en un incremento significativo en la matrícula del quintil más pobre.

37. La evaluación de impacto del BDH realizada en 2003 verificó también que los hogares que creían que la condicionalidad se estaba aplicando (aunque no era cierto), presentaban tasas más altas de asistencia de niños y niñas a la escuela y más visitas periódicas a los centros de salud.

individuales (BDH – CDH), priorizando el criterio de inclusión; en segundo lugar, las iniciativas de Economía Solidaria, priorizando los criterios de asociatividad, asistencia técnica y capacitación; en tercer lugar, los microemprendimientos, procurando su sostenibilidad; y en cuarto lugar, los medianos y grandes empresarios, apelando a su participación solidaria en el proceso de desarrollo. Se han desarrollado una serie de iniciativas destinadas a promover la producción de pequeños, medianos y grandes empresarios y a reducir costos para el Estado y para las personas usuarias y consumidoras. (ver gráfico 15).

Se ha implementado una estrategia de superación de la pobreza y la inequidad mediante la incorporación de los más pobres a circuitos productivos rentables: generación de capacidades, generación de empleo, acceso a mercados estables y acceso a servicios financieros especializados. Por otra parte, se crearán incentivos para las actividades empresariales y la inversión, para aumentar la productividad a través de la competencia, para la innovación y la creación de redes con condiciones de trabajo decentes, para reducir el riesgo y la vulnerabilidad.

Gráfico 15. Sistema de inclusión económica



Fuente: MCDS, "De Sistema Integral de Fomento a Micro y Pequeños Productores a Sistema Integral de Inclusión Económica", Consejo de Desarrollo Social, diciembre 5 de 2008.

El modelo deberá aplicarse con una mirada territorial y tomando en cuenta los enfoques de derechos, género, interculturalidad y generacional (jóvenes).

Están en marcha dentro de este esquema, entre otros, el programa de **Negocios Sociales Inclusivos** que busca que pequeños y medianos productores se inserten en cadenas productivas de alto potencial de generación de ingresos y empleo. Comprende el acceso a mercados, una oferta integral de capacitación; asistencia técnica para mejorar la productividad, calidad, comercialización; y acceso a microcrédito. Se han priorizado las cadenas de lácteos - queso, maíz amarillo, cacao nacional, papa, tomate, hierbas aromáticas, arrozillo, forestería, piñón para biocombustible y turismo, con base en tres criterios: potencial de mercado e impacto en ingresos y empleo.

Las **Ferias Inclusivas** tienen la participación de instituciones que han acercado sus bienes o servicios a los proveedores. Participan instituciones compradoras como MIDUVI, SENAMI, DINSE o el Ministerio de Educación. Tienen aliados que apoyan todo el proceso de compras públicas como el MIC y el Instituto de Compras Públicas.

Se está desarrollando el programa **Sistema Nacional de Microfinanzas** que busca potenciar actividades y capacidades emprendedoras de la población con apoyo técnico y financiero a las instituciones microfinancieras, fomento de la cooperación y desarrollo de nuevos y mejores servicios financieros. Tiene líneas de crédito en economía social y solidaria y microfinanzas juveniles e integra desde este año al Crédito de Desarrollo Humano asociado al BDH.

En lo que tiene que ver con la generación de trabajo digno, la principal transformación que marca una ruptura fundamental con el paradigma anterior ha sido la eliminación de la tercerización, la intermediación y, en general, de cualquier forma de precarización del trabajo. Hasta agosto de 2008, alrededor de 25.500 trabajadores en el ámbito nacional fueron incorporados por sus respectivas empresas en cumplimiento del Mandato 8 de la Asamblea Constituyente. Además:

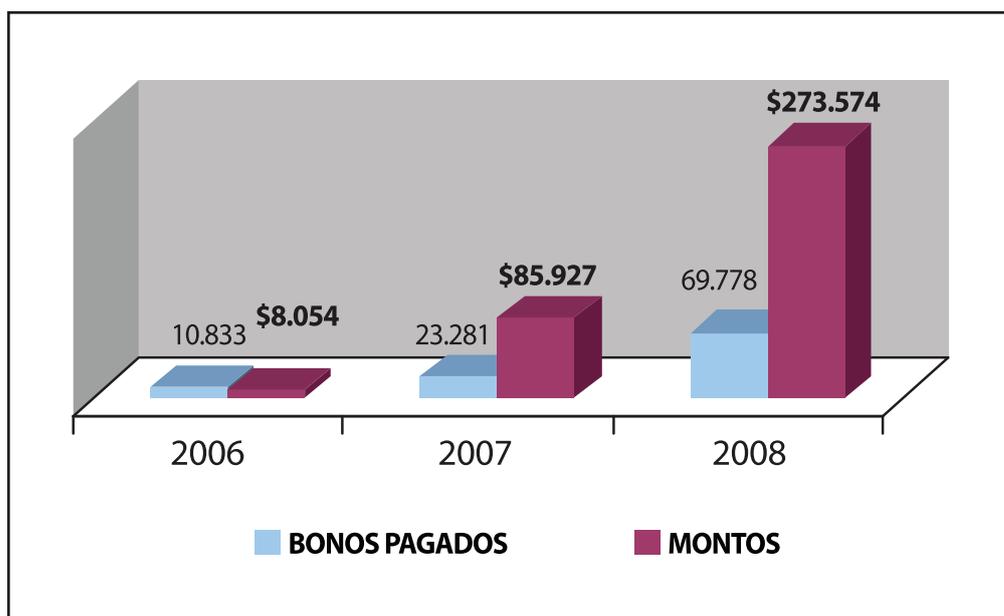
- alrededor de 37.578 personas del sector formal de la economía han sido atendidas con capacitación, formación o perfeccionamiento y alrededor de 2.295 adolescentes han sido formados en cursos de larga duración (Formación Profesional para el Desarrollo SECAP - MTE).
- A julio de 2008, se contaba con 1.686 pasantes que trabajaban en el Sector Público en el ámbito nacional, gracias al Programa de Pasantías Mi Primer Empleo (MTE).

- 1.124 de 3.000 niños, niñas y adolescentes menores de 15 años fueron retirados de trabajos peligrosos en 2008 y 83 inspectores y veedores de trabajo infantil fueron capacitados (Programa de Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil - MTE).

i) Vivienda

A diciembre de 2008 se han pagado, como muestra el gráfico 16, más de 14 mil bonos para mejoramiento de vivienda, en cuyo monto de inversión se incluye la atención a emergencias (82 albergues y 1.685 viviendas).

Gráfico 16. Bonos pagados y montos de inversión (Miles de dólares)

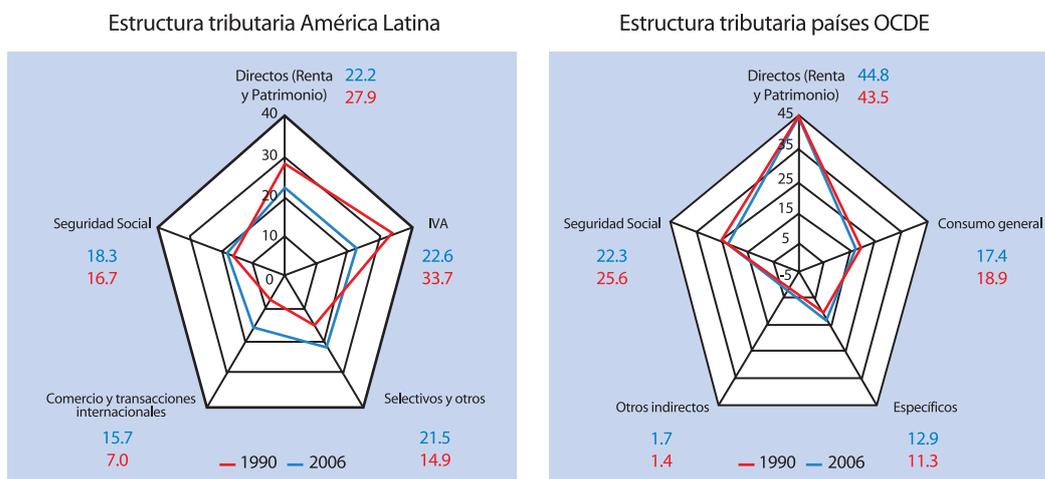


Fuente: Informe MCDS. Elaboración: SENPLADES

4. DESAFÍOS PARA PROFUNDIZAR LAS TRANSFORMACIONES

Pese a los avances quedan aún muchos retos. El camino por recorrer todavía es largo. Aquí queremos realzar solamente algunos de los principales desafíos pendientes.

- La nueva política tributaria con su mayor potencial recaudatorio concede al Estado mayor independencia respecto a la volatilidad de los precios del petróleo. Las políticas señaladas en el capítulo siguiente también deberían contribuir de manera sustancial a este objetivo.
- Aún resta por cumplir un objetivo inherente a la política tributaria si se desea que esta sea del todo equitativa y no requiera de compensaciones por política de gasto. En ese sentido, el reto es que el pago de impuesto sea más progresivo (esfuerzo fiscal mayor para quien más ingreso tiene) y redistributivo (la desigualdad del ingreso postpago de impuestos es inferior a la desigualdad previo pago). En otras palabras, el principal desafío de la política tributaria es el aumento de la recaudación sin pérdida redistributiva (en el propio pago de impuestos) mediante un cambio de tendencia en la composición de la estructura impositiva: más capacidad recaudatoria por impuestos directos (sobre las personas y los beneficios de las empresas), y rediseño más progresivo de los impuestos indirectos (IVA e ICE).
- Existen mecanismos no arbitrarios para diseñar un IVA progresivo sin pérdida recaudatoria (véase Serrano, 2006), como el establecimiento de un sistema de tipos del IVA diferenciado en función de las características distributivas del consumo. La implementación de un tipo reducido y un tipo súper reducido para bienes más preponderantes en los deciles más bajos, combinados con un tipo general algo más elevado para el resto de bienes, sería un buen ejemplo de una estructura de IVA más progresivo, e incluso con mayor capacidad recaudatoria. Se debería abandonar la apuesta desmedida por los impuestos indirectos como únicos mecanismos para recaudar a costa de fuertes pérdidas de progresividad y, por ende, restando intensidad redistributiva al Estado a pesar de sus adecuadas políticas de gastos. No se debería seguir las directrices neoliberales de la Unión Europea en cuanto a política fiscal (y su armonización) ni seguir la tendencia vigente en los países de América Latina de apostar vigorosamente por un sistema tributario volcado hacia los impuestos indirectos (Gómez-Sabaini, 2008).

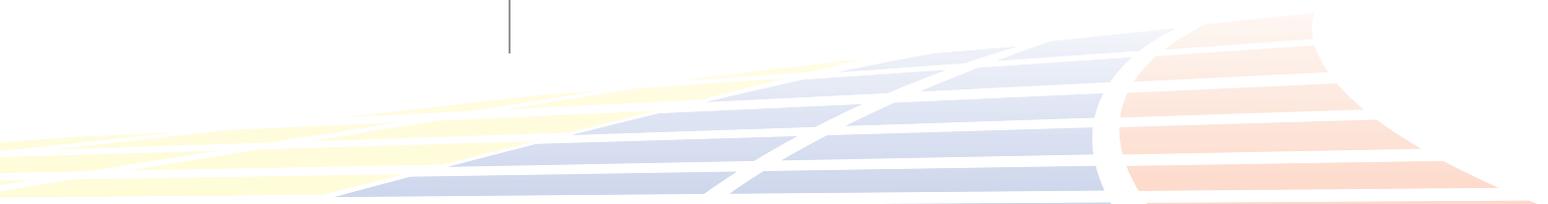
Gráfico 17. Estructura del ingreso tributario de América Latina versus países OCDE

Fuente: Gómez Sabaini, Seminarios de Modelos de Protección Social. Montevideo. Marzo

- La Creación del Sistema Nacional de Seguridad Social en cumplimiento con lo dispuesto por la Constitución logrará la coordinación y regulación de todos los programas en un marco de sostenibilidad económica con un sustancial aumento de la cobertura y la inclusión de programas no contributivos, como medidas principales para efectivizar la seguridad social como derecho de todas las personas.
- Se debe implementar una reforma integral de las políticas sociales para armonizarlas con la Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo con el objeto de constituir del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad. Ello demanda mejoras sustantivas en la coordinación intra e intersectorial y su plena articulación con las políticas productivas.
- El marco de la crisis mundial demandará una priorización más afinada de las intervenciones en función de aquellas más eficientes para el logro del desarrollo equitativo y ambientalmente sustentable. Se trata de evitar una multiplicidad de intervenciones dispersas y de poco impacto en pro de políticas integrales y articuladas entre sí, que permiten un impulso más sostenido a la promoción de capacidades y reducciones más sustanciales y sostenidas de la desigualdad social.
- Hace falta promover modos de gestión más participativos, transparentes, democráticos e inclusivos de las políticas y programas sociales dentro del marco de derechos que establece la Constitución. Ello también constituye una herramienta

indispensable para mejorar su eficiencia y eficacia así como para prevenir el clientelismo y la corrupción.

- Debe alcanzarse la incorporación transversal de los enfoques de género, intergeneracional e intercultural en las políticas sociales. En este sentido, el rol de los consejos nacionales para la igualdad, aún por crearse, es clave, y la Ley que rija su creación y funcionamiento debe tender al logro de estos objetivos.
- Es necesario apuntar hacia la construcción de un modelo de atención de salud integral, familiar y comunitaria, basado en la atención primaria, preventiva y con enfoque intercultural.
- Es imprescindible universalizar la educación básica y lograr un incremento sustancial del acceso a la educación secundaria y superior, en estos dos últimos casos con especial énfasis en los dos quintiles más pobres.





CONSTITUCIÓN 2008 REGULACIÓN REFERIDA A SECTORES ESTRATÉGICOS, POLÍTICAS AMBIENTALES Y ARQUITECTURA FINANCIERA

- Se concibe al sistema económico como social y solidario; con el ser humano como sujeto y fin; y se propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza para conseguir el Buen Vivir (Art. 283).
- Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.(Art. 14).
- El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos. La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. (Arts.411 y 412)
- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. (Art. 313)
- El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. (Art. 309)
- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: 5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control. (Art. 147)
- La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción. (Art. 204).

1. INTRODUCCIÓN

Para la construcción del nuevo régimen de desarrollo y del Buen Vivir, la planificación de largo plazo requiere de un mecanismo efectivo de regulación y control estatal que conduzca a los diversos agentes socio-económicos hacia comportamientos socialmente responsables, que impliquen la superación de fallas de mercado, la eliminación de la captura elitaria y la finalización del débil empoderamiento civil.

En ese sentido, en el marco de las reformas para retomar lo público que ha emprendido el Gobierno Nacional, este capítulo aborda, en primer lugar, el sentido general que se quiere dar al nuevo régimen de regulación del Estado sobre la economía y el mercado. En segundo lugar, describe los principales logros alcanzados en estos dos primeros años de gobierno respecto de las capacidades estatales de regulación en las áreas de ambiente, sectores estratégicos, así como respecto de la arquitectura financiera, que son ejes fundamentales de la economía del país y por lo tanto impactan directamente en las posibilidades de inversión pública, generación de empleo y, por ende, reducción de las desigualdades.

2. FUNDAMENTOS PARA ELECCIONES SOCIALMENTE RESPONSABLES

Los eventos internacionales de los últimos meses han puesto en duda dogmas que estuvieron presentes por mucho tiempo en el debate sobre el diseño y la ejecución de la política pública. Durante los últimos 25 años, hemos vivido bajo la ficción de que el mercado lo resuelve todo, en lo posible sin Estado, confundiendo la idea de ciudadano con la de consumidor.

La falta de equidad de oportunidades y emprendimientos constituye sin duda una barrera persistente para el crecimiento económico de calidad y el desarrollo humano, particularmente en sociedades en que predominan instituciones, preferencias y políticas elitistas de carácter excluyente.

Interrumpir la continuidad de ese tipo de estructuras distributivas que afianzan la desigualdad de conocimientos e información, de capacidades humanas y oportunidades, de activos y dotaciones, implica cambios radicales: por un lado, la reducción de inequidades, al nivelar el campo de las oportunidades, contribuye a superar la falta de vigencia efectiva del Estado de derechos –incluyendo el derecho de propiedad; por otro, la disminución de asimetrías al equiparar las oportunidades conlleva a modificar la trayectoria de crecimiento económico insuficiente de largo plazo, asociada a la concentración económica y la falta de funcionamiento competitivo del mecanismo de mercado.

En situaciones de extrema inequidad, el criterio de optimización económica como referente de la eficiencia y medida social de lo que es mejor ha fracasado pues su pertinencia podría servir para tal fin si las oportunidades y dotaciones estuvieran simétrica y equitativamente mejor distribuidas entre los diversos agentes de una economía de intercambio.

Las reformas de mercado, orientadas hacia las privatizaciones y el Estado mínimo durante las décadas pasadas, lejos de conseguir eficiencia económica y crecimiento sostenido han reforzado las estructuras elitistas tradicionales de privilegio, han profundizado la concentración económica y política, han deteriorado la privación de capacidades y han institucionalizado la inequidad y la exclusión.

La transición necesaria hacia un nuevo régimen de desarrollo no se centra en la recuperación del Estado y de la planificación por sí mismas: una mayor intervención pública sobre la base de las anacrónicas estructuras de privilegio solo terminaría reproduciendo, por otros métodos, los mismos resultados de la era de liberalización compulsiva.

Se trata de avanzar en la recuperación de las competencias públicas para el logro de resultados nacionales en términos socialmente responsables: una inserción soberana en la globalización para superar el modelo predominante de acumulación extractivista, tomando ventaja del conocimiento global y la tecnología, junto a una perspectiva democratizadora de la economía, la política y la cultura, sobre una base diferente centrada en la reforma institucional orientada a la reducción progresiva de las desigualdades, las inequidades y la exclusión.

La regulación y control se articulan mediante un conjunto de reglas y estándares para asegurar intervenciones socialmente responsables tendentes a reducir aquellas asimetrías sistémicas que afectan la equidad de oportunidades, minimizan la equidad de emprendimientos y deterioran el crecimiento económico de calidad.

La alternativa para socializar un estándar y una medida colectiva de lo que es mejor presupone igualar las oportunidades que requiere la expansión de la producción doméstica y la generación de empleo

de calidad en mercados cada vez más liberalizados mediante la neutralización de la apreciación del tipo de cambio real que desarticula el crecimiento equilibrado; y promover la equidad de oportunidades y emprendimientos, es decir, promover procesos redistributivos efectivos que permitan extender las capacidades humanas en torno al conocimiento, la creatividad y otras libertades, sin las cuales jamás tendrán sentido ni la eficiencia ni la optimización social.

En un macro escenario socioeconómico, el tratamiento del conjunto de fallas seculares como las externalidades de aprendizaje, coordinación e información y las imperfecciones en el mercado de crédito –que constituyen los grandes desafíos para el nuevo régimen de regulación– podrían encontrar términos de resolución si el trazado de su superación incluyera mecanismos de coordinación alternativos, pues el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias juegan diferentes roles, a veces de competencia, a veces de complementariedad.

La especificidad socioeconómica influye: los incentivos para el reparto de la renta pública, particularmente aquellos vinculados al recurso natural abundante, son fundamentales en la perspectiva de la regulación y de la exigencia de comportamientos socialmente responsables. Para aumentar la producción y la productividad se requiere la transformación permanente de los incentivos sistémicos, de esta manera se evita el manejo arbitrario que se dio en el pasado.

3. UN DESAFÍO APREMIANTE: UN ESTADO REGULADOR Y EFICIENTE PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN DE DESARROLLO

La condición de Estado ineficiente es un resultado íntimamente articulado a la praxis elitista de la estructura institucional heredada, que ha operado a través de la defensa del status quo, la reproducción de privilegios, la presencia de sistemas impositivos regresivos y de procesos redistributivos mínimos incluyendo la baja provisión de bienes e infraestructura pública, la minimización de oportunidades y la ampliación de capacidades humanas.

La baja calidad y la inconsistencia persistentes de la política pública revelan la ausencia de capacidades de coordinación, rectoría, regulación y control del Estado, asociadas a una arquitectura institucional diseñada para desestimar la planificación del desarrollo económico, liberalizar los mercados y profundizar el limitado modelo de acumulación primario – exportador.

La ausencia de objetivos de desarrollo de largo plazo y las formas tradicionales de concentración de capital determinan, por ejemplo, que las firmas no evolucionen hacia modalidades de mercado accionario. Las imperfecciones en los mercados crediticio y accionario se ahondan en entornos donde prevalecen oportunidades jerarquizadas que se suman a la interdependencia de las decisiones de inversión entre agrupamientos de firmas y a la configuración de redes que aproximan a oferentes de componentes y servicios a

ambientes de negocios en largas economías de escala.

En ausencia de intervención pública y de mecanismos efectivos de regulación, la impericia y el empirismo profundizan el deterioro de la inversión, prolongan indefinidamente la necesidad de apoyo desde la autoridad centralizada para la diversificación del riesgo, ahondan los efectos de la ausencia de un agente financiero privado capaz de internalizar proyectos complementarios orientados a una masa crítica y potencial de firmas y de nuevos emprendimientos.

4. LA ELECCIÓN DEL CONJUNTO SISTÉMICO DE REGLAS PARA LOGRAR UN COMPORTAMIENTO SOCIALMENTE RESPONSABLE

Las facultades públicas de regulación y control buscan hacer compatibles las decisiones descentralizadas –potencialmente conflictivas por la presencia de fallas de mercado, captura elitista y débil empoderamiento civil– con resultados social y ambientalmente responsables, mediante la articulación de un conjunto de reglas de conducta individual y colectiva que combinen incentivos, información, agenda de política pública y marco institucional, a fin de garantizar eficiencia a los intercambios que protagonizan los diversos agentes socioeconómicos.

Normativamente, la exigencia para un comportamiento económico, social y ambientalmente responsable del sector corporativo privado se mide en términos de innovación, diversificación de productos y procesos, generación de pleno empleo e inserción inteligente en los mercados.

Reducir la falta de equidad de oportunidades y emprendimientos equivale a interrumpir la práctica de captura elitista según la cual, a través del poder de mercado, se proscriben el funcionamiento competitivo del mecanismo de mercado mediante instituciones ineficientes que mantienen esquemas de tributación regresivos y políticas y mecanismos de contratación pública discrecionales y oscuros, vigentes desde la fundación misma de la República, que implican que las competencias y recursos públicos están al servicio de la reproducción de un mecanismo anacrónico de acumulación primario - exportador y de una estructura de privilegio correspondiente.

La racionalidad social que debe subyacer a esta perspectiva requiere, como condición necesaria, un marco legal coherente que asegure una normativa antimonopólica, ambiental, de transparencia financiera, de propiedad intelectual, de normativa para la regulación de restricciones de entrada y de actividades específicas –transporte, energía, servicios financieros– incluyendo normativa impositiva y tributaria.

La búsqueda de eficiencia social, empero, no se reduce al marco institucional, se requiere de regulación y control para evaluar el conjunto de incentivos, información y reglas introducidas que

suponen transferencias y redistribución de recursos a fin de asegurar su utilización socialmente responsable a través de la regulación de estándares y precios, muy ligados a la identificación de las curvas de costos/demandas y a las decisiones oportunas de inversión.

5. DESAFÍOS DE LA REGULACIÓN SOBRE SECTORES ESTRATÉGICOS, AMBIENTE Y ARQUITECTURA FINANCIERA PARA ALCANZAR IMPACTOS NACIONALES

El proceso de desregulación estatal generó impactos significativos traducidos en la pérdida de capacidad de gestión de las entidades públicas y en la deficiente provisión de bienes y servicios por parte de las empresas públicas y de las personas jurídicas de derecho privado cuyo capital o patrimonio esté integrado en un 50% o más con recursos públicos. Ello estuvo asociado a la pérdida de niveles de competitividad de las empresas públicas en relación a las empresas privadas, las cuales se beneficiaron de un marco institucional que facilitaba la intermediación de sus intereses directamente con los órganos reguladores y controladores.

En este sentido, la propuesta de reforma institucional plantea la necesidad de recuperar esta función clave de regulación de las empresas públicas para el Estado a fin de mejorar sus capacidades de gestión y competencia con las empresas privadas, ofreciendo bienes y servicios de calidad a los ciudadanos.

Los sectores estratégicos dan cuenta de los recursos públicos en manos del Estado que pueden ser o no gestionados en colaboración con el sector corporativo privado para el bienestar colectivo, sobre la base de un marco de procedimientos e instituciones que, a través de una coordinación dinámica y especializada, aseguren un tipo de regulación y control calificado, flexible y eficiente.

La estructura institucional propuesta para los sectores estratégicos de la economía nacional separa diversas competencias –diseño de política, gestión y provisión y regulación y control– a fin de superar fallas de intervención y de captura elitaria:

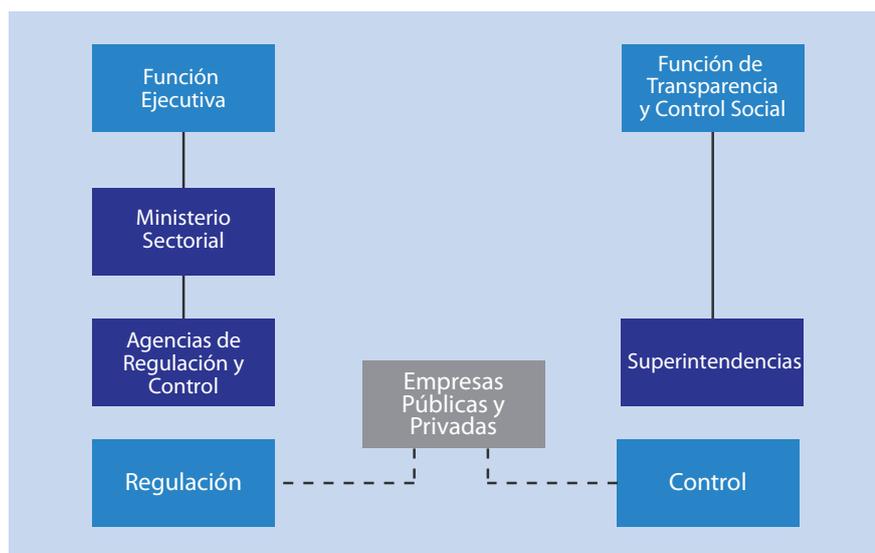
- Un Ministerio rector que dicta la política en concordancia con los objetivos de desarrollo.
- Una Agencia de Regulación y Control que establece estándares técnicos para el adecuado funcionamiento de las empresas públicas y privadas en relación con la política dictada por el Ministerio Sectorial y, a su vez, controla la aplicación de estas regulaciones pero únicamente en el ámbito técnico.
- Empresas públicas eficientes y dinámicas con capacidad competitiva por medio de la provisión de bienes y servicios de calidad en beneficio de toda la población.
- Superintendencias con autonomía y capacidades plenas para ejercer su facultad constitucional de control en materia ambiental,

económica y social, precautelando el ordenamiento jurídico y el interés general; control que realizará a través de mecanismos de auditoría, intervención y vigilancia, de conformidad con la Ley. Esto demanda la clara delimitación del tipo de control (temporal) que realizan la Función Ejecutiva –Agencias de Regulación y Control– y las Superintendencias.

- Una Contraloría General del Estado institucionalmente fortalecida para dirigir el sistema de control administrativo, tanto en materia de control de la utilización de los recursos estatales como de gestión de las entidades del sector público.

La independencia y autonomía de cada una de estas instancias en constante interacción son la clave para el adecuado funcionamiento y la moderna gestión que se busca en los sectores estratégicos.

Gráfico 18. Arquitectura Institucional de los Sectores Estratégicos



Elaboración y Fuente: SENPLADES

5.1. Decisiones estratégicas y nuevo régimen de desarrollo

a) Sectores estratégicos para la consecución de resultados nacionales

Por su trascendencia y magnitud, los sectores estratégicos tienen una influencia decisiva en el pleno desarrollo del interés social y de los derechos. El Estado juega un rol fundamental como ente regulador de las lógicas económicas de los sectores corporativos público y privado y de quienes forman parte de la economía popular y solidaria.

Uno de los desafíos centrales para la regulación pública es la exigencia de comportamientos socialmente responsables entre los agentes constitutivos, que consiste en la superación del mecanismo de captura elitista que entorpece la construcción de eficiencia económica y afecta la formación de incentivos macroeconómicos apropiados para el incremento de la producción y la productividad.

Un costo por Kw./hora de USD 10 centavos frente a un costo internacional de USD 5 centavos por Kw./hora, con montos por pérdidas no técnicas en la fase de distribución que igualan o superan los montos de importaciones de energía, constituyen resultados que muestran que tras la ineficiencia del sector energético está el mecanismo de captura elitista, por el cual los grupos beneficiarios de la situación se empoderan y postergan las inversiones nacionales requeridas para la generación hidroeléctrica en un entorno de subsidios a la termogeneración.

En dicho contexto, el nuevo régimen de desarrollo modifica el marco legal institucional y la estructura de incentivos para la consecución de una matriz energética eficiente que dé un importante impulso a las energías alternativas, que facilite inversiones sustentables y competitivas en recursos no renovables, que tienda hacia la universalización de la conectividad y las telecomunicaciones y el acceso a infraestructura vial, a la utilización y preservación del agua como recurso estratégico.

Los Sectores Estratégicos deben brindar al país una infraestructura de calidad, la cual, con una matriz energética eficiente y sostenida, permite que el nuevo régimen de desarrollo promueva un crecimiento de calidad e incida en la mejora de la productividad sistémica, la formación de capacidades y la extensión de oportunidades.

b) Nueva matriz energética e impulso de energías alternativas

Avanzar hacia una nueva matriz energética implica la decisión estratégica de canalizar la inversión para modificar las fuentes de generación y la estructura de costos, e impulsar la reforma del marco legal e institucional orientada a desarmar los entornos ineficientes. Lograr comportamientos socialmente responsables resultará de la eficacia del mecanismo de regulación y control que permita optimar las actuaciones y el desempeño del sector mediante la definición de reglas y estándares para una evaluación permanente de la eficiencia con que la nueva institucionalidad y los incentivos utilizan los recursos disponibles.

c) Inversión y eficiencia económica

- **Inversión en Empresas Eléctricas y Nuevos Proyectos Hidroeléctricos**

Con la modificación legal a favor del Fondo de Solidaridad³⁸, actualmente se han invertido alrededor de USD 133 millones en empresas del sector eléctrico.

38. Según el Mandato 9, el Fondo de Solidaridad tiene la posibilidad de invertir directamente en la capitalización de sus empresas eléctricas y de telecomunicaciones, los recursos patrimoniales de la institución que están como inversiones financieras y en operaciones de administración.

Se encuentran en construcción proyectos hidroeléctricos con un potencial de 1.930 MW, que incluyen el Proyecto Hidroeléctrico Coca Codo Sinclair con una potencia instalada prevista de 1.500 MW; el Proyecto Hidroeléctrico Mazar con una capacidad instalada total de 160 MW³⁹; el Proyecto Hidroeléctrico Toachi-Pilatón, que contribuirá también a mejorar la oferta de generación hidroeléctrica⁴⁰. El Proyecto Multipropósito Baba, por su parte, construirá un sistema de aprovechamiento de los recursos hídricos en la cuenca del río Baba, aportando una capacidad instalada de 42 MW⁴¹.

• **La lógica económica de la eficiencia energética: minimización de costos marginales.**

Si bien la transición hacia la nueva matriz implica una etapa en que crece la contribución del Estado –inversiones por generación asumidas por el Estado y eliminación en el costo de la tarifa eléctrica– en el mediano y largo plazo, la eficiencia estará garantizada por la reasignación radical de costos: desde costos marginales altos asociados al caro proceso de termogeneración e importación de energía hacia costos marginales bajos vinculados a la hidrogenación y el impulso de energías alternativas.

Siguiendo esa perspectiva, en la actualidad se logra unificar a escala nacional el precio del Kw/hora: esa disminución es de USD 0.04 por Kw/hora, lo que representa más de 914 mil beneficiados en el ámbito nacional.

• **Eficiencia en el consumo: ahorro de 165 Gw/h anuales.**

Un monto equivalente a poner en funcionamiento una central eléctrica de 90 megavatios representa la introducción del programa focos ahorradores que libera una inversión aproximada de USD 135 millones. El programa, que beneficia directamente a más de 1'020.680 de familias, permite una disminución de la demanda nacional de energía en un valor igual al 1%, lo que equivale a 165 Gw/h anuales⁴².

MANDATOS Y LEYES VINCULADOS A LA REGULACIÓN DE LOS SECTORES ESTRATÉGICOS, LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y EL SISTEMA FINANCIERO

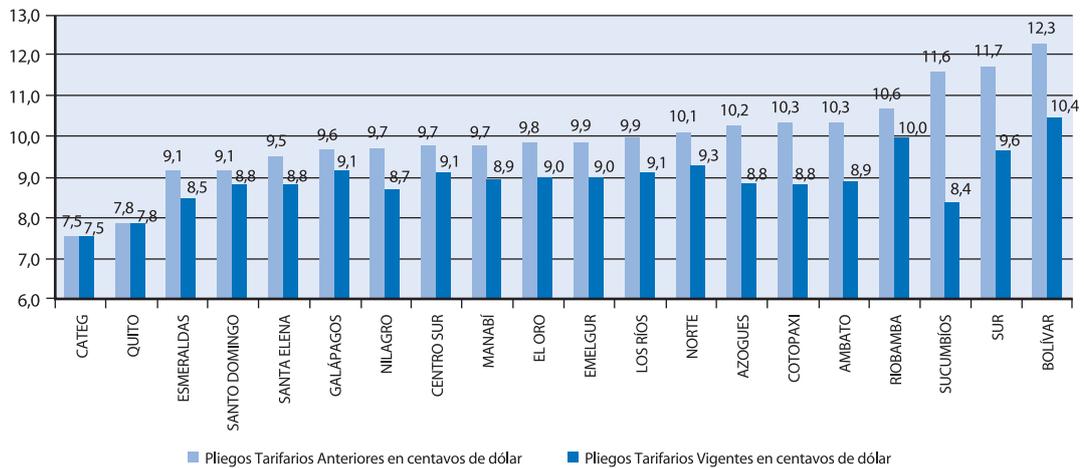
- **Mandato 6:** Minero, que declara la extinción y caducidad de las concesiones mineras que no cumplen con la Ley, de aquellas entregadas a funcionarios y ex funcionarios del sector público relacionado con minería y de aquellas ubicadas en áreas protegidas.
- **Mandato 9:** de capitalización del Fondo de Solidaridad que maneja las empresas eléctricas y de telecomunicaciones.
- **Mandato 10:** que implementa la portabilidad numérica.
- **Mandato 15:** del Sector Eléctrico que instaura la tarifa de la dignidad y reestructura las empresas.
- **Ley reformativa de las leyes de Régimen Tributario Interno y de Equidad Tributaria del Ecuador:** busca estimular la reinversión de las utilidades de las sociedades e instituciones financieras dentro del país y evitar la salida de divisas, así como mitigar los efectos de la crisis financiera internacional.
- **Ley de creación de la Red de Seguridad Financiera:** tiene como objetivo fortalecer la supervisión del sistema financiero, establecer un fondo de liquidez, mecanismos de resolución bancaria y garantía de depósitos para que funcionen en forma articulada y protejan de manera adecuada y oportuna los depósitos del público en las instituciones financieras que operan con autorización de la Superintendencia de Bancos y Seguros.
- **Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y Ley de Minería:** Ambos cuerpos legales establece agencias de regulación y control para cada uno de sus sectores.
- **Ley de Empresas Públicas:** A pesar de que no ha sido oficialmente promulgada en el Registro Oficial, aunque aprobada por la Comisión de Legislación, esta ley regula la creación, estructura orgánica, atribuciones, manejo de recursos humanos y el régimen de control de las empresas públicas del Estado, tanto nacionales como locales.

39 Generará 902 GWh/por año, lo que permitirá reducir el déficit de demanda de energía eléctrica nacional. La construcción, a noviembre de 2008, ha avanzado en un 84% en la obra civil y un 60% en la obra electromecánica.

40. Prevé tener una capacidad instalada total de 228 MW con una generación de energía de 1.120 GW/ por año.

41. Permitirá generar 161 GWh, aproximadamente.

42. Con la implementación del programa de sustitución de focos ahorradores, se ha contribuido a la generación de un ahorro económico mensual al Estado Ecuatoriano de USD 3 millones. El ahorro hasta la presente fecha es de USD 150 millones, de los cuales USD 15 millones son por el no uso de combustibles. Esto evitará la importación de 1 millón de galones de diesel mensuales. A más del beneficio económico, estos focos han ayudado, desde su implementación, a evitar la emisión de alrededor de 582.713 Kg. de CO2 al día, lo que representa 212.107 toneladas de CO2 anualmente.

Gráfico 19. Reducción de Tarifas Eléctricas

Fuente: CONELEC.

Un grave problema que sufrió el país es la paralización de la Hidroeléctrica San Francisco debido a fisuras existentes en las paredes de los túneles de interconexión entre San Francisco y Agoyán. Este caso emblemático ilustra la herencia de un Estado ineficiente contrario al servicio del interés nacional, de la operación del mecanismo de captura elitista que materializa la búsqueda espuria de rentas en entornos de ineficiencia apuntalados por la ausencia de mecanismos de regulación, control y fiscalización.

d) Energía y reducción de la inequidad de oportunidades

• Tarifa de la Dignidad y Plan de Electrificación Rural.

La promoción de la equidad de oportunidades implica, en ciertos casos, mayor gasto público. El incentivo derivado de la tarifa de la dignidad mejora las capacidades energéticas de 1'900.000 usuarios⁴³, al igual que el Plan de Electrificación Rural, diseñado para contribuir a garantizar el acceso universal a la electricidad mediante la ampliación y mejora de la cobertura del servicio a través del desarrollo de proyectos eléctricos en las zonas rurales y urbano marginales⁴⁴.

a) Inversiones sustentables y competitivas en recursos no renovables

Con un Estado atravesado por intereses y presiones privadas, el desempeño del sector petrolero, sujeto a una fuerte captura elitista, se encuentra en menor capacidad de servir al interés nacional y a la expansión de derechos. El resultado: un debilitamiento sistemático y deliberado de las inversiones y operaciones públicas que conculca las posibilidades de un desarrollo posextractivista de carácter alternativo.

• Inversión nacional en extracción, refinación y recuperación del interés público.

43. Representa un subsidio de alrededor de USD 40 millones.

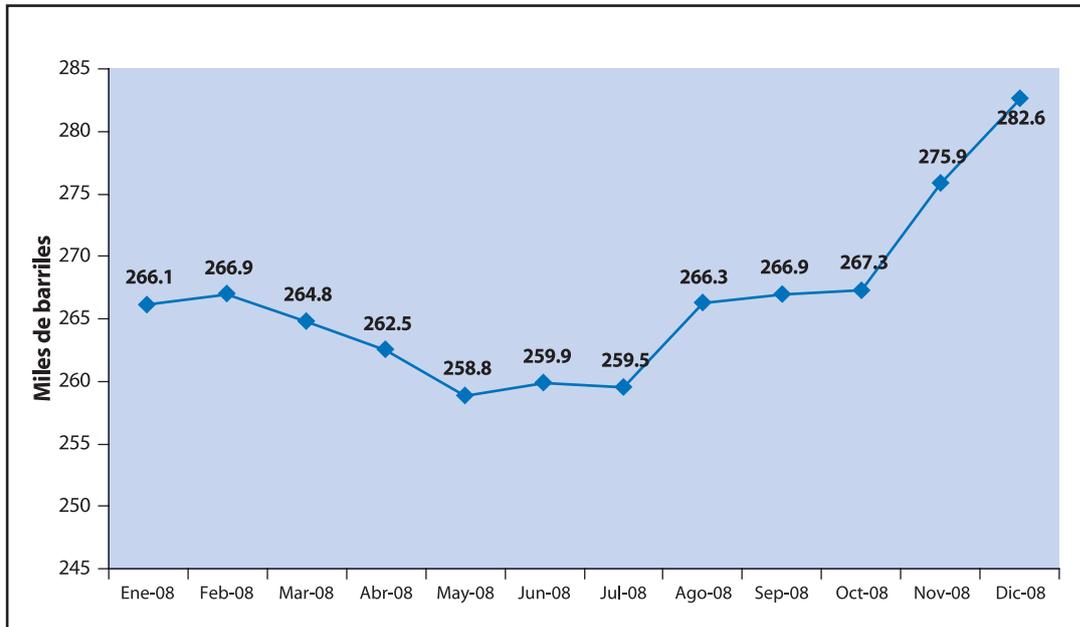
44. Por medio del Fondo de Electrificación Rural y Urbano Marginal, se han ejecutado proyectos en las zonas rurales y urbano marginales que han sido aprobados por el CONELEC. Actualmente se han atendido a más de 565 mil viviendas en dichas zonas con estos proyectos de electrificación.

Durante el 2008 se adquieren 9 taladros para perforación y 18 taladros para reacondicionamiento, equipamiento que dejó de adquirirse desde 1980.

La producción petrolera experimentaba un comportamiento decreciente: de 258,8 miles de barriles día (mayo 2008) se pasa a una importante recuperación en la extracción petrolera de Petroecuador y el Bloque 15, de 9,2%, alcanzando los 282,6 miles de barriles día (diciembre 2008).

La recuperación del bloque 31 constituye un logro evidente para Ecuador, ya que se regresaron al país los beneficios obtenidos explotados algún tiempo por Petrobras.

Gráfico 20. Producción Diaria de Petróleo (Petroproducción y Bloque 15)



Fuente: Petroecuador. INEC.

En materia de refinación, se emprende el inicio de la rehabilitación de la Refinería de Esmeraldas que ocasiona, por su estado tecnológico actual, reducciones significativas de oferta procesada. Así mismo, la firma del Acta de Constitución de la empresa mixta entre Petroecuador y PDVSA abre una posibilidad cierta hacia la Refinería del Pacífico, que como complejo refinador y petroquímico enfrentará los desafíos de la demanda creciente de productos derivados del petróleo, sustituyendo la onerosa carga que representa su importación.

• Ampliación de los beneficios públicos y debilitamiento de la captura elitista.

El nuevo esquema de contratación que se impulsa en relación con la explotación privada entraña un cambio institucional, desde una modalidad de participación hacia una modalidad de prestación de servicios. El resultado: mayores beneficios e ingresos públicos, dado que se establece un precio fijo por barril fiscalizado y se especifica que todo el excedente de ese valor irá al Estado⁴⁵.

En la renegociación de contratos, por otro lado, el Estado logra ampliar los beneficios, que se reflejan en un incremento de su participación. Hasta noviembre de 2008 existen 14 contratos de participación vigentes y 4 contratos modificatorios firmados. El país recibe de parte de Repsol 970.000 barriles por cruce de cuentas, lo que representa un incremento para el Estado de USD 72 millones (USD 75/bl); de la misma forma, Repsol cedió el 25% de derechos a Petro Oriental en el Bloque 14.

El cumplimiento del Mandato Minero implica que 2.261 concesiones mineras se revierten a favor del Estado lo que equivale a 3'256.687,09 de hectáreas mineras, lo cual, junto al impulso de una reforma institucional y legal complementaria, apunta a recuperar la capacidad pública para potenciar una minería social y ambientalmente responsable mediante la regularización de las concesiones mineras.

e) Universalidad de la conectividad y las telecomunicaciones e infraestructura vial.

El acceso poco equitativo a la infraestructura pública también expresa la dinámica de la desigualdad y la privación. La evidencia demuestra que mientras más infraestructura tenga un país –suministro de electricidad, telecomunicaciones, vías– menor será el nivel de desigualdad. Los datos sugieren que esa relación es causal y que los efectos pueden ser considerables en el largo plazo. Pese a esta potencialidad, muchos servicios públicos han respondido a estructuras clientelares y han resultado ser pocos equitativos e ineficientes.

• Plan Nacional de Conectividad y unificación de las empresas de telefonía.

Este Plan, proyectado hasta el año 2010, permitirá atender a todos los sectores de la patria, sin discriminación, con telecomunicaciones de punta y a precios accesibles⁴⁶. La oferta se incrementa en un total de 87.022 líneas telefónicas en zonas urbanas y rurales de las 24 provincias del país.

Con la finalidad de beneficiar a los consumidores de los servicios de telefonía en lo referente a disminución de tarifas, costo de interconexión y costo de Internet, se procede a la unificación de las empresas de telefonía en la Corporación Nacional de Telecomunicaciones.

45. En este nuevo esquema, se dio la contratación de la petrolera canadiense Iphanhoe, adjudicataria del Bloque 20, con la finalidad de lograr desarrollo, producción y mejoramiento de petróleo sin que el Estado corra ningún riesgo.

46. En lo concerniente a uno de sus objetivos de inclusión social, el 25 de noviembre de 2008, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) lanzó en la ciudad de Machala el Plan Nacional de Conectividad Escolar, como parte del PNC. Hasta la fecha se ha entregado Internet sin costo a un total de 900 escuelas del país. 280 mil estudiantes en el ámbito nacional se han beneficiado. La meta hasta diciembre de 2010 es 4.396 centros educativos rurales y 4.924 urbanos conectados con Internet gratuito proporcionado por la CNT, dando un total de 9.320 establecimientos, con lo que se beneficiará a aproximadamente a 1'800.000 niños y adolescentes, 115 mil docentes, 2 millones 800 mil beneficiarios indirectos (padres de familia y comunidad). En total se beneficiará a 4 millones 700 mil ecuatorianos.

47. En lo referente a carreteras, entre las obras más relevantes que se encuentran desarrollándose se pueden mencionar: Santa Elena - Bahía, Cuenca - Molleturo - El Empalme, Balbanera - Pallatanga - Bucay, Ibarra - Tababuela - San Lorenzo - Esmeraldas - Pedernales, Suma - Pedernales, Guamoto - Macas, Loja - Zamora, Oña - Loja, Quevedo - Santo Domingo, Santo Domingo - Esmeraldas y Troncal Amazónica.

- **Reposicionamiento del interés nacional: las concesiones de telefonía móvil.**

La renovación de los contratos de concesión con las operadoras móviles, mediante obligaciones económicas y de calidad de servicio reposicionan el interés público ya que el Estado obtendrá cerca de USD 700 millones por las dos concesiones, de los cuales ya se han recibido USD 346 millones, y el resto será pagado con el 2.93% anual de los ingresos facturados y recaudados por las operadoras móviles.

- **Plan Vial, ampliación y mantenimiento del sistema de transporte vial.**

La inversión ejecutada en 2008, de alrededor de USD 644 millones, representa USD 365 millones más de lo ejecutado en 2007 e implica que la infraestructura se reconstruye con hormigón que tiene una duración de alrededor de 40 años⁴⁷. Así mismo, alrededor de USD 153 millones se invierten con miras a afrontar los problemas viales causados por el invierno, lo que representa 3.000 km. de carretera en construcción. La construcción de puentes constituye una importante infraestructura, entre los cuales destacan: Puente Segmental de 1.975 m, Puente en el estuario del río Esmeraldas, Puente Bahía de Caráquez ubicado en el estuario del río Chone.

Los avances relevantes en el Eje Vial No.1 de una longitud de 538 Km. que conecta Guayaquil y Piura se encuentran en el Lote 1: Variante Internacional – lado Ecuador, Lote 2: Cafab – lado Ecuador y en el Lote 3: Santa Rosa - Arenillas - Huaquillas.

Otra de las inversiones importantes realizadas consiste en la construcción de aeropuertos: se encuentran en ejecución la construcción de proyectos en Santa Rosa, Salinas y Tena.

5.2. Nueva relación entre sustentabilidad ambiental y beneficios económicos

a) El Yasuní-ITT⁴⁸, modelo de valoración económica alternativo

La iniciativa Yasuní-ITT, alternativa de sustentabilidad a la explotación petrolera en el bloque 16, se presenta como estrategia innovadora orientada hacia el Ecuador postpetrolero. La sustitución de la extracción de productos primarios, incluyendo petróleo, por la conservación de la biodiversidad y la generación alternativa de ingresos constituye un hito fundamental.

La propuesta creativamente formulada muestra una nueva perspectiva para la agregación de valor económico –alternativa al paradigma extractivista– integrando sustitución de emisiones de carbono y conservación de biodiversidad como contrapartes sujetas a compensación por parte del mercado internacional de carbono y los esfuerzos para reducir el calentamiento global. La comunidad internacional, en particular Alemania y España, ha recibido favorablemente la iniciativa y está a la espera de los últimos ajustes

48. Abreviatura de Ishpingo, Tiputini, Tambococha, nombres de los pozos petroleros del bloque que aluden a los ríos cercanos.

para la aprobación del parlamento Alemán y posteriormente del apoyo de la Unión Europea.

Se resalta la adhesión de la opinión pública a la propuesta, junto al fortalecimiento de las estrategias para la protección de pueblos en aislamiento voluntario.

El cambio de la matriz energética se afianza por el énfasis en la búsqueda de energías alternativas y ambientalmente menos contaminantes, perspectiva que, además, potencia la necesidad de apoyar la agenda social de la Amazonía y la inversión en áreas protegidas y la reforestación en predios de pequeños propietarios.

Aunque ha tenido diferentes gestores públicos, la iniciativa Socio – Bosque es otro ejemplo del planteamiento según el cual la conservación genera beneficios importantes para el desarrollo. Esta iniciativa beneficia a comunidades locales que viven dentro o en las cercanías de ecosistemas naturales y quieren mantenerla⁴⁹. La autoridad ambiental inicia un importante proceso de fortalecimiento para mejorar los procesos de regulación y control, tanto en materia de responsabilidad civil por los daños ambientales, como en el diseño de incentivos para la conservación.

b) Acceso y preservación del agua como recurso estratégico

La creación de la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) surge de la necesidad de un ordenamiento institucional para la planificación del recurso en las cuencas hidrográficas, y de la determinación de políticas para la gestión de los recursos hídricos, incluyendo la prevención y manejo de conflictos socioambientales⁵⁰.

5.3. Nueva arquitectura financiera para el desarrollo y la reducción de inequidades

El nuevo régimen de desarrollo requiere una arquitectura financiera eficiente que facilite la extensión de la bancarización para el crecimiento económico de calidad, y para contribuir al proceso de reducción de la falta de equidad de oportunidades y emprendimientos, que se expresa nítidamente en los bajos niveles de profundización financiera.

Cuadro 10. Profundización financiera

Países	Créditos/PIB
Países desarrollados	86.1
Países emergentes	90.0
América Latina	25.1
Ecuador	24.4

Fuente: Cayazzo Jorge; 2006.

49. Hasta el momento se han incluido 20.000 beneficiarios, a quienes se les entregó incentivos monetarios para la protección y conservación de sus bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales nativas. Esto ha permitido contar con 168.000 ha bajo protección y con una meta al 2009 de 210.000 ha.

50. Hasta el momento se puede señalar que en las 11 agencias de agua se ha logrado solucionar el 50% de trámites acumulados declarados en abandono desde hace 25 años, lo que representa un total de 22.523 trámites.

**Cuadro 11. Indicadores de resultados
(Porcentajes sobre activos)**

	Ecuador	América Latina	EUA
= Margen financiero	9.0	7.0	4.8
- Costos administrativos	5.7	4.6	2.7
- Provisiones	2.1	0.7	0.4
= Margen operacional	1.2	1.7	1.7
+ - Otros	0.4	-0.3	-0.5
= ROA	1.6	1.4	1.2

Fuente: Cayazzo Jorge; 2006.

Se trata de potenciar las competencias de los sistemas financieros público, privado y popular y solidario, a fin de facilitar el acceso a los servicios crediticios, reducir los costos financieros, modificar la estructura de incentivos de las instituciones financieras, junto a la implementación de una red de seguridad financiera.

Para mejorar la profundización financiera se recupera el rol de la banca pública como instrumento de desarrollo y, para mejorar la distribución territorial del crédito, las operaciones crediticias crecen en más del 50%⁵¹. Se facilita el acceso a crédito a miles de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano y a miles de personas más a través de las estructuras financieras locales⁵². Aún se requiere mejorar los sistemas de información y las estructuras de gestión para superar el riesgo moral y la captura elitista, junto a programas orientados a mejorar la transmisión de conocimiento, elevar la productividad y la eficiencia microeconómica.

Un desafío para lograr tipos de interés competitivos con relación a los mercados internacionales se relaciona con la necesidad de reducir el margen y los costos financieros, promoviendo competencia y regulando costos máximos por productos y servicios que ofrecen las IFIS; en esa perspectiva, la reducción de costos por servicios bancarios llega a un promedio de hasta 50%⁵³; así mismo, la Ley de Regulación de Costo Máximo Efectivo del Crédito permite una reducción sustancial de las cargas por concepto de comisiones de crédito.

Debe destacarse el impulso otorgado para lograr dinamismo en el mercado de capitales mediante procesos más ágiles y políticas de fomento, lo que incide en la reducción del costo de financiamiento de las empresas, junto al aumento significativo del número de emisores.

La aprobación de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera abre un abanico de opciones para las autoridades regulatorias a fin de mantener sano y solvente al sistema: se amplía el margen de acción de la supervisión, se crea un fondo de liquidez como prestamista de última instancia, se establecen opciones para una resolución bancaria ágil y se crea la Corporación de Seguro de Depósitos, nueva entidad para garantizar a los depositantes. La Ley, además, racionaliza el funcionamiento del mercado de capitales, en particular, para las inversiones del sector público, y genera más espacio para la reducción de los costos financieros.

51. Mediante una fuerte inyección de recursos fiscales y un seguimiento a la gestión, los bancos públicos han facilitado el acceso al crédito productivo.

52. Mediante el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas y otros programas que con la Nueva Constitución contarán con regulación propia que recoja su lógica solidaria y permita su crecimiento.

53. Como resultado de la aplicación de la Ley de Regulación de Costo Máximo Efectivo del Crédito, la SBS determinó paulatinamente otros como el mantenimiento de libretas de ahorros y mantenimiento de tarjetas de débitos que son gratuitos desde el 1 de diciembre de 2008, igual que las consultas por Internet y las que se hagan por intermedio de los cajeros automáticos, siempre y cuando no requieran de impresiones.

1. INTRODUCCIÓN

La viabilidad de la emergente constelación de políticas posneoliberales, y de la misma posibilidad de profundizar lo que ahora aparece como esbozo de un modelo de desarrollo endógeno con un activo papel de promoción estatal de la economía, reposa, en gran medida, en la inserción soberna e inteligente del país en el contexto global y en los procesos de integración regional en curso en el ámbito continental. El Gobierno nacional del Ecuador (2007-2009) ha asumido activamente tales retos.

En el curso de sus dos primeros años de gestión ha promovido así un activo multilateralismo, ha rechazado la vigencia de medidas unilaterales no negociadas, y ha privilegiado la integración subregional y el fortalecimiento de los mercados sur-sur. Para el Ecuador han sido prioritarias también las negociaciones internacionales en temas de deuda externa, contratos petroleros, tratados binacionales, ampliación de las políticas de seguridad, cuestiones migratorias y medio ambiente. En todos estos casos, el país ha buscado ganar márgenes de maniobra en relación a los mercados y a los diversos actores económicos, financieros y políticos del sistema internacional en la perspectiva de defender los intereses nacionales, los derechos de los y las ecuatorianas, y ampliar su autonomía relativa en la definición de la agenda pública nacional.

Tal agenda prefigura que, entre otros elementos, la política exterior del Gobierno de la Revolución Ciudadana constituye un pilar clave en el proceso de reconstrucción de un proyecto político de alcance y proyección nacional. Dicha tendencia es opuesta a un prolongado ciclo –que en los últimos veinte y cinco años tiene la impronta del neoliberalismo y el libre comercio– en que la clase política ecuatoriana había perdido cualquier vocación por la defensa de los intereses nacionales mientras el desmantelamiento del Estado dejaba vía libre a la colonización privada y transnacional de los intereses públicos.

Las páginas que siguen tienen el objetivo, precisamente, de observar las principales líneas de acción esbozadas desde la agenda de política exterior del Gobierno Nacional 2007-2009. Para el efecto se describen las principales herencias institucionales y programáticas de la agenda externa ecuatoriana; y se enfatizan los cinco grandes ejes de la nueva política exterior: a) integración, cooperación y solidaridad regional; b) política comercial; c) posicionamiento estratégico del Ecuador en el mercado internacional; d) seguridad, soberanía, fronteras; e) migración y derechos humanos.

Para cada uno de estos ejes se han seleccionado las medidas, decisiones y acciones que mejor ilustran la orientación del cambio en la política internacional. Aunque el documento no tiene una pretensión de exhaustividad, sí hace un amplio recuento de un conjunto de políticas que, aún con tensiones y problemas de diversa índole, marcarían una ruptura con las definiciones y acciones gubernativas que condujeron en décadas pasadas la política internacional del Ecuador. El capítulo cierra con un breve repaso de los principales desafíos de la política exterior del país de cara a los próximos años.

2. HACIA LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ECUATORIANA

Desde el 2007, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI) comenzó la transformación de la Institucionalidad Diplomática, en procura de una política exterior democrática, transparente, eficiente y soberana. En este nuevo escenario, el servicio exterior busca cumplir con los requerimientos nacionales para acceder a una inserción inteligente en el sistema económico internacional, pese a las resistencias endógenas y externas por la preservación del statu quo. Este desafío pasa por la articulación de la política exterior con el resto del sector público y, sobre todo, con las prioridades establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo en el marco de un nuevo momento del servicio exterior ecuatoriano.

En décadas pasadas, la falta de objetivos, prioridades y de una agenda planificada, ordenada y coherente que delinee el campo de las negociaciones internacionales con los distintos temas de interés nacional, le restó efectividad, eficacia y credibilidad a la política exterior nacional. Esta ausencia mantuvo un carácter reactivo que terminó por privilegiar a un conjunto de intereses particulares y por conferir un sello inercial a la diplomacia ecuatoriana. La política petrolera, la negociación de los TLC, el manejo de la deuda externa, los acuerdos bilaterales, entre otros, son ejemplos de que cuestiones trascendentales para el interés nacional fueron procesadas en el marco de negociaciones sin claridad estratégica y en ausencia de una perspectiva de largo plazo.

La propuesta de Planificación de Política Exterior presentada en el 2005 apareció como la primera señal de una orientación más inteligente y racional para otorgar un rol activo y dinámico a la política exterior del país. Sin embargo, en los años subsiguientes, tanto por la escasa voluntad política como por falta de una aplicación eficiente de lo propuesto, PLANEX no alcanzó a tomar la fuerza y la relevancia necesarias en la agenda nacional. Al contrario, el Gobierno de la Revolución Ciudadana otorga, desde el Plan Nacional de Desarrollo elaborado en el 2007, una prioridad absoluta a la construcción de una política exterior moderna que mediante una diplomacia activa coloque al país en una posición más ventajosa y soberana en el contexto de sus relaciones internacionales.

En un orden geopolítico mundial, con asimetrías y preeminencia de intereses históricamente impuestos por los poderes hegemónicos, se presenta entonces el desafío de contribuir a la construcción de un orden internacional más justo y democrático, a partir de una noción integral de soberanía⁵⁴ no sólo entendida como integridad territorial sino como independencia política y autodeterminación económica, financiera, cultural, alimentaria, energética y ambiental. El objetivo final es que la política externa ecuatoriana sea una herramienta de la estrategia de desarrollo que se encuentra en construcción. Una política económica coherente con los intereses nacionales debe

54. Capítulo VI, Régimen de Desarrollo, Constitución de la República, 2008.

crear las condiciones necesarias para transmitir y posicionar las necesidades endógenas al ámbito internacional. Ello demanda de una diplomacia activa, eficaz, moderna y efectivamente dirigida a sostener los objetivos del desarrollo nacional.

La búsqueda de una inserción estratégica del Ecuador en el sistema económico internacional es, efectivamente, un eje central de la agenda pública asumida por el MRECI. De allí que la creación del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración⁵⁵ busca fortalecer en la institucionalidad diplomática las capacidades específicas de los tomadores de decisión y de los funcionarios respecto al apuntalamiento de una política comercial activa y pensada desde las bases y las necesidades productivas de la economía local. Desde este espacio se busca incentivar, promover y diversificar el comercio en las diferentes regiones, países y zonas de influencia del mundo.

Una de las grandes transformaciones en la política externa del país alude a la incorporación de la temática ambiental en la agenda de cooperación y desarrollo con el sistema internacional. Las negociaciones internacionales que el país ha emprendido en temas de medio ambiente, cambio climático, compensaciones de los países industrializados por los efectos del cambio climático, pago de la deuda ecológica y responsabilidad para gestionar recursos energéticos aparecen como un asunto que amplía la agenda externa y que da cuenta de una visión mucho más compleja respecto al desarrollo nacional y global.

La novedosa tesis del Gobierno Nacional sobre la no explotación del campo petrolero ITT (Ishpingo-Tambococha-Tiputini) ubicado en el parque nacional Yasuní, una de las reservas de biosfera más importantes del planeta, a cambio de una compensación de la comunidad internacional por el aporte del país a la conservación del ecosistema mundial (ver recuadro) ha implicado un enorme esfuerzo político y diplomático –largamente sostenido por la sociedad civil y la opinión pública– del Estado ecuatoriano que ya ha encontrado eco en la comunidad internacional y que se coloca como un hito en el proceso de mitigar los perversos efectos del cambio climático.

Hasta el momento, el proceso de promoción de la iniciativa ITT se ha llevado a cabo principalmente en Europa y EEUU. En Europa, se ha obtenido el apoyo y la apertura de los gobiernos de Alemania, España, Noruega y el Reino Unido. Incluso Alemania ha manifestado su interés por destinar fondos de su presupuesto para llevar adelante la iniciativa. Se han logrado, además, acuerdos claves con instituciones financieras multilaterales como el BM y el GEF, que han mostrado apertura al diálogo e interés en la propuesta. El camino por recorrer es, sin embargo, bastante complejo aún.

55. Acuerdo Ministerial 242, 29 de junio de 2007 /publicado en el Registro oficial del 13 de julio de 2007

La iniciativa YASUNÍ - ITT

El Presidente Rafael Correa presentó ante la comunidad internacional la decisión de mantener el crudo del campo ITT indefinidamente bajo tierra, priorizando los valores sociales y ambientales, y explorando otras formas de beneficiar económicamente al país.

En el marco de esta propuesta, Ecuador se compromete indefinidamente a no explotar las reservas de 846 millones de barriles de petróleo en el campo ITT, dentro del Parque Nacional Yasuní, una de las reservas más importantes de biodiversidad en el planeta. Si la comunidad internacional coopera con el país aportando al menos la mitad de las utilidades que recibiría el Estado en el caso de explotar el crudo, el Estado asumiría inicialmente hasta la mitad del costo de oportunidad de la explotación petrolera.

La propuesta señala que el Estado emitirá certificados de garantía por el valor nominal de las compensaciones (Certificado de Garantía Yasuní (CGY)) hasta alcanzar el monto de las 407 millones de toneladas de dióxido de carbono no emitidas. El respaldo real de la garantía será el monto de las inversiones realizadas con un fondo de capital.

El capital del fondo se invertirá preferentemente en proyectos de energía renovable en Ecuador, con rentabilidad fija y segura. El fondo Yasuní-ITT impulsará la transición del modelo de desarrollo actual, basado en la extracción de petróleo, a una nueva estrategia equitativa y sustentable.

Los días jueves 18 y viernes 19 de junio de 2009, como uno de los primeros acercamientos con los gobiernos interesados en la Iniciativa Yasuní-ITT, una misión ecuatoriana presidida por Ministro de Relaciones Exteriores, Econ. Fander Falconí, e integrada además por la Ministra de Ambiente de Ecuador, Marcela Aguiñaga, visitó Alemania. Luego de una sesión conjunta extraordinaria con cuatro Comisiones del Parlamento Federal de Alemania, se expuso la Iniciativa Yasuní ITT a los parlamentarios y sus asesores de las comisiones de Cooperación Económica y Desarrollo; Relaciones Exteriores; Medio Ambiente; y Grupo Parlamentario Alemania – Sudamérica. Además, se desarrollaron reuniones con sectores civiles, medioambientales y académicos.

El Gobierno alemán ofreció aportar al Proyecto ecuatoriano Yasuní – ITT durante 13 años un monto anual de recursos que será dado a conocer apenas se oficialice en el presupuesto estatal alemán del año 2010, que está en proceso de elaboración.

La iniciativa ha contado con el apoyo de diferentes personalidades, actores políticos y ONG de amplio prestigio en el mundo. Las negociaciones para continuar con los objetivos planteados están en marcha.

www.yasuni-itt.gov.ec

La incorporación del tema ambiental en la agenda externa ecuatoriana y su ampliación hacia otros aspectos se sustenta, además, en los avances de la nueva Constitución Política del Ecuador que, como nunca antes, prescribe una serie de orientaciones para la fijación de una nueva agenda para las relaciones internacionales soberanas del país. Así, entre otros, se habla de los objetivos de garantizar la paz y la soberanía nacional; proteger los derechos humanos de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior y la libre movilidad; promover una inserción inteligente del país en el orden económico y político mundial; fortalecer la integración con los países latinoamericanos; avanzar hacia la construcción de una ciudadanía universal; y promover la conformación de un orden global multipolar. La defensa de estos principios se enmarca, además, en el respeto a la identidad nacional y el reconocimiento de la diversidad de los distintos grupos humanos del país. La declaración del Estado ecuatoriano como Plurinacional, definición que contempla la nueva Constitución, marcan también un nuevo horizonte político e institucional a la agenda externa. Así establecidas, las relaciones internacionales del Ecuador deben ajustarse y responder a los intereses nacionales con estricto respeto a la independencia, la convivencia pacífica, la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad con todas las naciones del planeta⁵⁶.

3. LOS EJES DE LA NUEVA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR: ENFOQUES E INICIATIVAS PRINCIPALES

El redireccionamiento de la política exterior ha supuesto, en primer término, un intento por re-equilibrar el juego de relaciones geopolíticas del país con el concierto internacional. El Gobierno Nacional se ha empeñado, así, en reinscribir al Ecuador como un actor político activo en la escena regional, en acercarlo a los procesos de integración que impulsan algunas naciones latinoamericanas, y en tomar cierta distancia con las directrices convencionales de la Casa Blanca. El impulso que el eje Brasilia-Caracas-Buenos Aires ha dado a diversos procesos integracionistas ha encontrado en el Ecuador un soporte político fundamental que abre perspectivas alentadoras de cara a un nuevo regionalismo político, económico y cultural continental. El activismo diplomático del Gobierno se ha concretado, así, en el acercamiento del Ecuador a países con los que las relaciones eran más bien distantes (Irán y China), y ha fortalecido su implicación en la integración regional mediante iniciativas como la Unión de Naciones Sudamericanas, la Alternativa Bolivariana para las Américas, el Banco del Sur y, más recientemente, el Consejo de Defensa Sudamericano.

Sin la adecuada inserción política en el contexto regional y global, en efecto, ningún país puede apuntalar las bases de un proyecto nacional viable. Se requiere de una política exterior moderna, eficiente y soberana en que el pragmatismo en las políticas internacionales comerciales y financieras se articule con las metas de desarrollo endógeno del país. Por ello, en el actual momento político se articula una potente recuperación de un discurso y una orientación política soberana con una nítida vocación internacionalista visibilizada en una amplia agenda de integración, cooperación y diálogo político

56. Son principios de las relaciones internacionales del Ecuador incorporados en el art. 416 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

con los países de la región, del hemisferio sur y del conjunto del globo.

En las páginas que siguen se describen, precisamente, las principales iniciativas que ha emprendido el Gobierno Nacional en la perspectiva de avanzar en una política exterior que contribuya a la consecución de las metas de desarrollo y Buen Vivir que la nación ecuatoriana se ha fijado como horizonte de futuro para las próximas décadas.

3.1. Cooperación, integración y solidaridad regional

El Plan Nacional de Desarrollo y la Constitución de la República (2008) determinan que la integración regional es un objetivo estratégico del Estado. La integración, en especial con Latinoamérica y el Caribe, es causa y efecto de una política regional común; es compromiso de la cooperación económica equitativa, solidaria y complementaria, para superar mecanismos de desigualdad que afectan a todos los países en grados diferentes. La integración atraviesa temas de derechos humanos, comerciales, productivos, energéticos, medioambientales, de regímenes laborales, migratorios, fronterizos, sociales, educativos, culturales, de salud pública, tecnológicos, de seguridad y soberanía.

El Gobierno del Ecuador considera que la creación de nuevos espacios de integración no se limita a temas comerciales sino que, desde una perspectiva multidimensional, apuntan a consolidar un conjunto de relaciones políticas que permitan, en condiciones de menor asimetría, encarar la inserción del país en el globo en el marco de un efectivo apuntalamiento de los intereses nacionales.

Tanto la Unión de Naciones Sur Americanas (UNASUR) como la Alianza Bolivariana para los Pueblos De Nuestra América (ALBA) aparecen, así, como novedosos espacios de integración, cooperación y diálogo políticos que permiten situar al país como un agente activo en la construcción de un nuevo orden internacional y encarar desde un mejor posicionamiento geopolítico la gama de problemas y cuestiones que el Ecuador requiere sostener y negociar en el concierto internacional.

Desde esta perspectiva, el Presidente Rafael Correa ha situado en el debate regional la necesidad de crear la Organización de Estados Latinoamericanos

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008 Título VIII Relaciones Internacionales

El manejo de las relaciones internacionales está supeditado a los intereses del pueblo ecuatoriano; proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la promoción de la paz y el desarme mundial, la autodeterminación de los pueblos, la cooperación, la integración y la solidaridad. Bajo la condena de la injerencia de los estados en los asuntos internos de otros estados u otras formas de intervención, busca la promoción del derecho internacional como demanda de democratización de los organismos internacionales; así como la promoción de relaciones horizontales para la construcción de un mundo más justo, democrático, solidario, diverso e intercultural.

El Ecuador fomenta un nuevo sistema de comercio e inversión sustentado en la justicia, la solidaridad, la complementariedad, la transparencia y la equidad.

Promueve la defensa de los Derechos Humanos, en particular de las personas en situación de movilidad humana. Proclama la ciudadanía universal y la libre movilidad.

La Constitución establece a la integración Latinoamericana y del Caribe como objetivo estratégico del Estado; una integración concebida como una política común de cooperación, complementariedad y convergencia de la economía, ciencia, tecnología, biodiversidad, patrimonio, diversidad cultural, equidad y justicia social.

y del Caribe, organización que debe abrir una nueva etapa de integración subregional, en el marco de un nuevo conjunto de instituciones y decisiones que doten de mayor autonomía a los países de la región. El activo papel del Ecuador en la promoción de una nueva arquitectura financiera internacional, en la creación del Banco del Sur y en la institución de un sistema de compensación monetario de carácter regional hablan, de modo nítido, de la prioridad política e institucional que el país ha otorgado al apuntalamiento de un nuevo regionalismo latinoamericano sin el cual es impensable que cada país pueda avanzar en el sostenimiento de sus específicas agendas nacionales. En las páginas que siguen se describen, con mayor detalle, algunas de estas iniciativas.

a) Integración Latinoamericana en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

La UNASUR nace como Comunidad Suramericana de Naciones con la Declaración del Cusco de 8 diciembre de 2004 y, en el marco de la I Cumbre Energética Suramericana del 16 y 17 de abril de 2007, toma el nombre de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Son miembros Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. El Tratado Constitutivo se suscribió en Brasilia el 23 de mayo de 2008, y ha sido ratificado únicamente por Bolivia y Ecuador. Los demás países miembros se encuentran en el proceso de ratificación de su ingreso a esta nueva institución para la integración regional.

El objetivo fundamental de la UNASUR es construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración en materias que aluden a lo cultural, social, económico y político, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros.

Mediante la Declaración de Margarita del 16 de abril de 2007, se designó a Quito como sede de la Secretaría Permanente, con un mecanismo de reuniones anuales de Jefes de Estado, semestrales de Ministros y bimensuales de delegados. Ecuador asumirá la Presidencia pro t mpore del organismo en agosto del 2009, espacio que le permitirá consolidar su rol de promotor activo de los procesos de integración regional.

En el marco de UNASUR, se ha avanzado además en la creación de los Consejos Sudamericanos de Defensa y de Salud con el propósito de encaminar una consolidación democrática de las Fuerzas Armadas y los servicios de salud de la región.

Ecuador espera promover que los países miembros ratifiquen el Tratado, impulsar el diálogo político y la concertación, el desarrollo social humano y la aplicación de la propuesta ecuatoriana sobre la nueva arquitectura financiera regional, y la lucha real contra la pobreza y las desigualdades, entre otros.

b) Alianza Bolivariana Para Los Pueblos De Nuestra América – Tratado De Comercio De Los Pueblos (ALBA – TCP)

En cumplimiento de la Constitución de Montecristi que establece la obligación de impulsar una integración económica, equitativa, solidaria y complementaria en el ámbito andino, latinoamericano y caribeño, el Ecuador ingresó al ALBA el 24 de junio de 2009.

Como parte de un proceso de integración basado en la independencia y autodeterminación de los pueblos, el ALBA constituye para el Ecuador un espacio de impulso a procesos de integración que superen el carácter estrictamente comercial, donde sus miembros son protagonistas de un proceso histórico de cambios políticos.

Dentro del ALBA, se busca la reafirmación del comercio y la inversión como instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable, para lo que se requiere una efectiva participación de los Estados como reguladores y coordinadores de la actividad económica. El ALBA atribuye, así mismo, atención prioritaria a la cuestión de la soberanía, por lo que fomenta el incremento de la producción sostenible de alimentos e incentiva las potencialidades de cada país miembro, a fin de garantizar el abastecimiento de alimentos sanos y nutricionalmente adecuados para la población.

Así el ALBA permitiría al Ecuador manejar una lógica de integración geoestratégica desde una postura soberana que promueva la apertura a los países de la región y desarrolle nuevos y mejores mecanismos de intercambio comercial, energético, social y cultural, bajo esquemas de cooperación solidarios y de respeto a la autodeterminación de los pueblos.

3.2. Nueva orientación de la política comercial

Con base en la estrategia de desarrollo productivo del país –propender hacia la reconstitución de una industria nacional que permita la diversificación de la producción y las exportaciones–, la Cancillería busca propiciar una inserción inteligente en los mercados mundiales. Esto solo es posible en la medida en que el manejo comercial interno responda a un comercio justo, al incentivo productivo, a la reducción de desigualdades al interior de las cadenas de comercialización y distribución, y a la democratización de la toma de decisiones.

El ejercicio activo de la política comercial es un instrumento de cambio del referente de especialización productiva y primaria exportadora del Ecuador para la coordinación y ejecución conjunta de la industria, el comercio, la producción y los servicios. Los intereses económicos internos deben reflejarse en las oportunidades de oferta que tiene el país en la geometría comercial mundial.

El nuevo momento de la política exterior del país necesita fortalecer el bilateralismo con los principales socios del Ecuador. Latinoamérica, Estados Unidos de América, La Unión Europea, los países asiáticos (China y Japón especialmente) y la comunidad de estados independientes

y países de Medio Oriente constituyen los socios prioritarios para el país. La apertura de nuevos consulados del Ecuador en Hamburgo, Los Ángeles, Nueva York y Milán; los acercamientos para ampliar el mercado y la cooperación con Chile, Centroamérica, República Árabe de Egipto, República Islámica de Irán, China, Federación Rusa, Brasil y Argentina; la apertura de oficinas comerciales en Alemania, Brasil, Chile, China, Estados Unidos, Francia, India, Japón, Rusia, Suecia y Venezuela confirman esta nueva vocación de la diplomacia ecuatoriana.

a) Afianzamiento de las relaciones sur-sur

Generar márgenes de maniobra frente a las entidades financieras multilaterales tradicionales, dando paso a una nueva arquitectura financiera regional basada en un Banco del Sur capaz de intensificar la formación de capital y en un sistema de intercambio regional sin limitaciones impuestas por el uso de divisas foráneas, es el objetivo central de este mercado.

El Ecuador busca superar el rol tradicional de país exportador de bienes primarios y diversificar los mercados de destino de las exportaciones. Desde la iniciativa de la creación del Banco del Sur y los espacios de UNASUR, se procura una integración para y desde los pueblos, que permita superar las asimetrías y graves desigualdades que todavía prevalecen entre los estados latinoamericanos.

Promover el establecimiento de relaciones comerciales equilibradas entre los países del sur y del eje norte - sur es otro objetivo, que se logrará a través de la implementación de mecanismos de compensación para los productos que se enfrentan a los subsidiados en Europa y al fomento de un comercio justo (sistemas arancelarios justos: eliminación de aranceles, etc.)

Apoyar el establecimiento de procesos que garanticen la legitimidad y legalidad de las deudas contraídas por los países del Sur es un tercer objetivo, para el cual se requiere establecer mecanismos adecuados para la transferencia de información e implementar mecanismos de apoyo para la autodeterminación económica de los países en vías de desarrollo.

Promover los Acuerdos de Cooperación para el Desarrollo es un cuarto objetivo de la nueva política exterior ecuatoriana. A través de esta iniciativa se busca la implementación de mecanismos potentes y organizados de negociación internacional respecto a diversas formas de cooperación, especialmente orientadas al desarrollo de tecnología y al fortalecimiento de las capacidades locales.

3.3 Posicionamiento estratégico y soberano de los intereses nacionales en el mercado global

Los países se integran al proceso de globalización desde niveles muy diversos de desarrollo, y los efectos de este proceso, en la mayoría

de los casos, en vez de reducir, profundizan las asimetrías existentes. El posicionamiento subordinado de los países periféricos del sistema mundo y las normativas que regulan el comercio global, reducen sus posibilidades de encarar negociaciones justas con Estados más desarrollados y empresas transnacionales. La aquiescencia de las elites locales suele contribuir, además, a debilitar el poder y las capacidades de negociación de los Estados nacionales.

En los dos últimos años, el Gobierno ha encarado, en oposición a tales tendencias, la renegociación de una serie de cuestiones que, casi de modo inercial, han venido ocasionando grandes perjuicios a la economía y a los intereses nacionales. Dichas renegociaciones han supuesto la apertura de una serie de procesos judiciales, tanto en el ámbito nacional e internacional, que enfrentan al Estado ecuatoriano con poderosos gobiernos y empresas de diversas partes del mundo.

La renegociación del servicio de la deuda externa del país y de una serie de contratos⁵⁷ (con empresas petroleras, constructoras, telefónicas, bancarias así como acuerdos con diversos organismos multilaterales) que el Estado ecuatoriano había firmado en años anteriores apuntan hacia el incremento del poder de negociación del país frente a estados y economías más desarrolladas –procurando respetar los compromisos internacionales adquiridos–, a aumentar los márgenes de maniobra en el mercado internacional, y a avanzar hacia la efectiva vigencia de la soberanía y los intereses nacionales.

Cuatro ámbitos de acción hablan con nitidez de la pretensión del Ecuador de posicionarse en mejores condiciones en el mercado internacional: a) la auditoría de la deuda pública y la renegociación de los bonos global; b) la renegociación de contratos con diversas empresas transnacionales; c) el fin de la participación del país en el Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI); y d) el esbozo de una iniciativa para implementar el Sistema Único de Compensación Regional (S.U.C.R.E).

a) Auditoría de la Deuda Pública

El cuestionamiento y la transformación de la agenda ecuatoriana con respecto a las negociaciones y a la adquisición ilegítima de deuda pública han sido una preocupación permanente del Gobierno Nacional. La deuda pública del país asciende a USD 9.989 millones de dólares y llegó hasta ese monto luego de haber sido renegociada en varias ocasiones, no siempre de la manera más adecuada y beneficiosa para los intereses nacionales.

El Ecuador, en el año 2007, destinó un 38% del presupuesto general del Estado al pago de la deuda pública, dejando de lado la inversión social y la atención a sectores prioritarios, tal como venía ocurriendo en años anteriores. Estos antecedentes condujeron a la necesidad de realizar una Auditoría integral sobre la deuda pública.

57. El Estado redujo el monto de las demandas económicas exigido por cuatro inversionistas en cortes extranjeras en el 2008. Mientras estas firmas pretendían recibir USD 941 millones, el Estado pagó USD 149 millones. El Estado llegó a un arreglo negociado con las empresas City Oriente y Machala Power para archivar sus demandas. Además, se archivaron los casos con la firma española Técnicas Reunidas y las petroleras Petrobras y Repsol. Estas llegaron a un acuerdo con el Estado para mejorar la situación de sus contratos. Los contratos han sido renegociados con una perspectiva soberana.

Así, el 9 de julio de 2007, mediante Decreto Ejecutivo 472, el Presidente Rafael Correa creó la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), conformada por miembros ecuatorianos y extranjeros. La CAIC tuvo como función principal auditar el proceso de contratación de los convenios, contratos y otras formas o modalidades contractuales para la adquisición de créditos comerciales, multilaterales y bilaterales desde 1976 hasta el año 2006.

Después de un exhaustivo proceso de análisis, la CAIC llegó a varias conclusiones que demuestran la ilegalidad e ilegitimidad de varios tramos de la deuda externa ecuatoriana (Ver. Informe CAIC). A partir de dicho informe, el Gobierno pudo emprender una serie de acciones para reducir el peso de la deuda externa en el presupuesto público y evitar que la sociedad sea castigada por las perversas decisiones de sus dirigentes.

LA ESTRATEGIA DE SOLUCIÓN A LA DEUDA COMERCIAL Y LOS RESULTADOS OBTENIDOS⁵⁸

La política fiscal del Gobierno Nacional 2007-2009 se puso como reto lograr que los recursos provenientes del crédito externo constituyan una fuente para financiar los proyectos de desarrollo económico y social. Por medio de este instrumento de política económica y financiera el Estado debe procurar poner fin a las condicionalidades impuestas desde los intereses de los prestamistas. Por esta razón el Gobierno dio total respaldo al trabajo de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público.

Una vez conocidos los resultados de su trabajo, el 20 de noviembre del 2008, el Ministerio de Finanzas lideró el equipo de gobierno para diseñar y poner en marcha la estrategia posauditoria, que se planteó como objetivos lograr justicia en el país y en el ámbito internacional y extinguir la deuda comercial sobre la cual se establecieron los mayores indicios de ilegitimidad e ilegalidad.

La deuda pública

La deuda pública del país está constituida por la deuda externa y por la deuda interna. A su vez, la deuda externa está conformada por tres tramos: la deuda con acreedores privados o deuda comercial, la deuda con países o bilateral y la deuda con organismos internacionales o multilateral.

Respecto a la deuda externa comercial, las conclusiones de la Comisión de Auditoría Integral al Crédito Público establecieron que:

“La deuda externa comercial ecuatoriana estuvo inicialmente conformada por Pagarés y Contratos originales, de entidades públicas y del Gobierno, suscritos con la Banca Privada Internacional, los que fueron convertidos en deudas del Gobierno a partir de 1979 y transferidos a cargo de Banco Central del Ecuador a partir de 1983, en sucesivos refinanciamientos que se concretaban mediante pagos

58. Este apartado del texto sintetiza el Informe del Ministerio de Finanzas, presentado el 11 de junio 2009, al Presidente de la República y a la Nación sobre la estrategia de solución a la deuda comercial (Ver: http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/ARCHIVOS_INFORMACION_IMPORTANTE/INFORME_RESULTADOS_BONOS.PDF)

directos en el exterior. En 1992, toda la deuda externa comercial fue “activada” en el denominado “Tolling Agreement” y luego, en 1994, convertida en Bonos denominados “Brady” y posteriormente canjeados en Bonos “Global” en el año 2000. Dicha deuda resulta de la actuación de un reducido grupo de bancos (...) en procesos de “reestructuración” no transparentes que generaron el traspaso de deudas privadas al Estado, canjes y pagos anticipados injustificados, costos onerosos y operaciones directas en el exterior sin registro en el Ecuador.

El Estado Ecuatoriano había pagado puntualmente a la banca privada internacional los intereses de la deuda comercial externa actual, reflejada por los Bonos Global 2012, 2030 y 2015, por un monto aproximado de US\$ 400 millones anuales. Las condiciones de los Bonos “Global” también exigían que el Ecuador recompre parte de estos bonos a partir del 2006 para los Bonos Global 2012 y desde el 2013 para los Bonos Global 2030, generando de esta manera la necesidad de recursos para cubrir estos compromisos. Para financiar el costo del endeudamiento, el Ecuador ha utilizado recursos del Presupuesto del Estado y adquirido nuevas obligaciones a través de la continua emisión de deuda interna, externa y contratación de nuevos créditos con la Banca Internacional”.

El apoyo del Gobierno a la demanda de la ciudadanía para iniciar un proceso de auditoría integral al crédito público constituye una experiencia pionera en la vida democrática del Estado, de la sociedad ecuatoriana y de la misma comunidad internacional. A pesar de las limitaciones y de las enormes dificultades de acceso a documentación, la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público tuvo la oportunidad de analizar documentos y datos que evidenciaron indicios de ilegalidad y de ilegitimidad de la deuda externa ecuatoriana con la banca privada internacional. Se confirmó también que dicha deuda ha sido un instrumento de saqueo de los recursos financieros –comprobado por una transferencia neta de \$ 7.130 millones en el periodo de 1976 hasta 2006– con una constante agresión a la soberanía.

La estrategia pos Auditoría Integral del Crédito Público

Una vez que fueron conocidos los resultados de la Comisión Auditora, el Gobierno Nacional del Ecuador tomó la decisión de construir una propuesta de solución definitiva para el tramo de la deuda comercial. Esta estrategia incluyó un conjunto de acciones nacionales e internacionales que van más allá de la dimensión puramente financiera del proceso.

Bajo esta perspectiva, el Gobierno Nacional entregó los resultados de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público a la Fiscalía General de la Nación para que se inicie una indagación previa y, en caso de ser necesario, establezca niveles de responsabilidad que pudieran motivar una acción penal. Con esto, el Estado ecuatoriano busca judicializar los procesos de endeudamiento en los que es posible encontrar indicios de fraude o corrupción.

Por otra parte, el Gobierno Nacional impulsó en el nuevo texto constitucional, aprobado mayoritariamente por la ciudadanía en el Referéndum del 28 de septiembre del año anterior, un conjunto de elementos que buscan garantizar un manejo soberano y transparente de la deuda pública. Al mismo tiempo, a través de las autoridades diplomáticas y políticas, el Gobierno procuró la difusión de la experiencia ecuatoriana y lidera la propuesta de una nueva arquitectura financiera nacional e internacional en procura de un orden global y regional más justo.

La extinción de la deuda comercial ilegítima

El Gobierno Nacional consideró que todo lo anterior era insuficiente si no se lograba que los cuestionamientos éticos a buena parte de este endeudamiento encuentre también una solución desde la perspectiva financiera. Se planteó, entonces, como propósito, la extinción de esa deuda en el mercado, con el objetivo de liberar recursos del Presupuesto General del Estado –antes destinados al servicio de esa deuda– para financiar el desarrollo humano de los ecuatorianos y las ecuatorianas.

Para el diseño de la estrategia de desendeudamiento, el Gobierno Nacional contrató a la asesoría financiera de la firma francesa Lazard Frères y a la asesoría legal de la firma inglesa Clifford Chance. Ambas instancias han trabajado con el equipo ecuatoriano diseñando un conjunto de acciones que le permitan al Ecuador extinguir el peso que esta deuda representa para el Estado y la sociedad ecuatoriana.

El contexto en que esta propuesta de solución se construye remite a una fuerte crisis económica global que se origina en los centros de acumulación del capital financiero especulativo pero que afecta a todos los países del planeta. Los precios referenciales de mercado de los bonos de los países emergentes cayeron y, por otro lado, los ingresos públicos se redujeron de modo significativo para el país (por concepto del descenso de las exportaciones petroleras y no petroleras). Se registró además, mundialmente, una disminución de las actividades productivas y de las fuentes de financiamiento.

En medio de esta situación, el Gobierno Nacional toma la decisión de entrar, primero en una moratoria técnica para efectos de análisis y, posteriormente, en un default de la deuda representada en los bonos globales 2012 y 2030. En el caso de los bonos 2015, decidimos darles un tratamiento diferenciado, considerando que, si bien están atados a los contratos de los otros bonos, su emisión fue producto de una decisión soberana del Gobierno de la época, que buscaba reperfilar la onerosa deuda de los bonos globales 2012, alargando sus plazos y disminuyendo las tasas de interés.

El 20 de abril de este año, el país anunció a los tenedores de Bonos 2012 y 2030 que, bajo el procedimiento de una Subasta Holandesa Modificada, estaría dispuesto a establecer un precio mínimo de 30 centavos de dólar por cada bono, indistintamente de su denominación e incluyendo los intereses, estableciendo como plazo el 15 de mayo para presentar sus ofertas. Analizadas estas, el 26 de

mayo, tal como estaba previsto en la Circular emitida a los tenedores, la República estableció un precio máximo de 35 centavos de dólar en el cierre de la Subasta. Tres días después se cancelaron, a través de los Sistemas de Compensación Euroclear y Clearstream, los montos a los tenedores que hasta esa fecha habían ofertado sus posiciones al precio final establecido por el Gobierno, o por debajo de éste. Atendiendo la solicitud de ciertos tenedores, se decidió extender el plazo de la Subasta hasta el 3 junio. Finalmente se pagó a todos los tenedores a 35 centavos de dólar hasta el día 12 de junio.

Los Resultados

El nivel de participación en la Subasta Holandesa Modificada fue muy alto. Y aunque el procedimiento otorgaba libertad para que los tenedores participaran a distintos precios, una significativa parte de ellos, tanto en número como en monto, participó al precio mínimo ofrecido inicialmente por el país o a precios muy cercanos a éste. Para la determinación del precio final al que la República del Ecuador cerraría la Subasta, combinamos criterios de justicia económica; disponibilidad y sostenibilidad fiscal; extinción de la deuda y disminución de riesgos para el país en el futuro.

Una vez cerrada la Subasta Holandesa Modificada, el día 3 de junio, la República del Ecuador ha logrado un éxito total, retirando el 91% de la deuda representada en los bonos 2012 y 2030. Solamente el 7.2% de una cantidad nominal de USD 2.700 millones de los Bonos 2030, y el 18.7% de una cantidad nominal de USD510 millones de los Bonos 2012, quedan, por ahora, en el mercado. En acatamiento de la norma constitucional y por convicción en las directrices del gobierno, no se utilizaron recursos de deuda externa o deuda interna para financiar esta operación.

Desde la emisión de los bonos globales 2012 y 2030 en el año 2000, el Ecuador ha pagado USD 3.312 millones por concepto de intereses y reestructuraciones. Esto quiere decir que en 8 años, solo por este concepto, se ha pagado el 103.2% del monto total de esta deuda a noviembre de 2008, es decir, más del 100% de los USD 3.210 millones. Si se hubiera mantenido la inercia y la complacencia que otros Gobiernos tuvieron con esta deuda, al final del periodo, es decir, en el año 2030, una deuda que en noviembre de 2008 era de USD 3.210 millones costaría al país USD 8.185 millones de dólares; es decir, 2.5 veces su valor. La decisión política del Gobierno Nacional, cumpliendo el mandato ciudadano, representa entonces para el Ecuador, de acuerdo al Informe presentado por la Ministra de Finanzas el 11 de junio de 2009, un ahorro en flujo de USD 7.505 millones de dólares en el período 2008-2030.

b) Renegociación de contratos: los casos de Odebrecht y BNDES

Ante las graves fallas e irregularidades en la construcción de la central hidroeléctrica San Francisco, ejecutada por la empresa brasileña Odebrecht, el gobierno ecuatoriano tuvo que tomar las medidas legales pertinentes a fin de reclamar por el cumplimiento de la obra

en los términos contractuales y la correspondiente indemnización por los daños causados, entre ellos, por la paralización de la central.

La constante negativa de la empresa brasileña a reconocer su responsabilidad en la defectuosa construcción de la central llevó al Presidente Rafael Correa a expedir el Decreto Ejecutivo 1348 de 23 de septiembre de 2008, mediante el cual se declaró en emergencia nacional a la Central Hidroeléctrica y a otros cuatro proyectos a cargo de la empresa brasileña "Norberto Odebrecht S.A.". Se incautaron los bienes de la compañía y se decidió la expulsión de sus autoridades del país. Tras su expulsión, la empresa brasileña formuló al gobierno una propuesta para compensar los daños de la central, que no fue satisfactoria para el Gobierno.

El reclamo a la constructora no se hizo al gobierno de Brasil pues no tiene por qué confundirse un conflicto con una empresa privada como un problema que toca a la relación bilateral entre ambos países. Se trata de un requerimiento a una empresa privada para que cumpla con sus obligaciones, pactadas de común acuerdo.

De igual manera, el crédito otorgado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES) por un valor de 286,8 millones de dólares para la construcción de la central Hidroeléctrica San Francisco no se efectuó al Estado Ecuatoriano sino a la constructora Odebrecht, por tanto, los perjuicios causados al banco y su reclamo nacen de la responsabilidad de la propia constructora brasileña.

La decisión del Ejecutivo se basa en una orientación de la política nacional e internacional soberana y digna, orientada a defender los intereses de los ecuatorianos y las ecuatorianas, y los principios de la nueva Constitución.

c) Denuncia y Retiro del Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

Con respecto a las controversias jurídicas en relación a los contratos firmados con entidades privadas internacionales, el artículo 422 de la Constitución establece que "no se podrán celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas".

Siendo el CIADI una institución de arbitraje privado del Banco Mundial, creada con la finalidad de lograr soluciones de disputas entre gobiernos y nacionales de otros Estados mediante el tutelaje y protección de los intereses de las corporaciones internacionales, el Presidente firma el Decreto 1823, con fecha 2 de julio de 2009 mediante el cual da por terminados la relación entre el Ecuador y el Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Con esta medida, el Ecuador busca un posicionamiento más

favorable en cuanto a la resolución de controversias, tomando en cuenta que este sistema de arbitraje, bajo financiamiento del Grupo del Banco Mundial, no goza de independencia; hecho que se ve reflejado en los fallos caracterizados por un favoritismo hacia los inversionistas.

En este momento, Ecuador enfrenta ocho demandas ante el CIADI, cinco de ellas se amparan en el incumplimiento de obligaciones de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI)⁵⁹ con Estados Unidos, 1 en el TBI firmado con Francia, y 1 en el TBI firmado con el Estado español. Las empresas multinacionales involucradas son: MCI Power Group L.C. and New Turbine Inc., Noble Energy Inc. and Machala-Power Cia. Ltd., Occidental Petroleum Corporation and Occidental Exploration and Production Company, Murphy Exploration and Production Company, Burlington resources Inc. and others, Perenco, y Repsol YPF SA.

Ecuador ha suscrito y ratificado 26 TBI, 10 de los cuales son con países de Europa, 1 con Asia, 2 con América del Norte, 6 con América del Sur, y otros 6 con Centroamérica. Todos ellos fueron suscritos antes del Gobierno de la Revolución Ciudadana, y el Presidente Correa ya ha manifestado públicamente su voluntad de denunciarlos todos (9 de ellos ya fueron denunciados y los otros 17 lo serán próximamente) de igual manera que lo está haciendo con el CIADI.

Tomando en cuenta que los fallos del CIADI no permiten el recurso de apelación debido a que son definitivos, no son neutrales por su claro favoritismo a los inversionistas, y cuentan con mecanismos que no permiten una defensa justa a los Estados; la injerencia del CIADI se contrapone a los principios constitucionales ecuatorianos. Salir del CIADI permite al Ecuador manejar, de acuerdo a la legislación interna, una relación más favorable para el país con respecto a la resolución de controversias.

La denuncia del CIADI y de los TBI no implica desproteger a la inversión extranjera. Por el contrario, estamos tratando de perfeccionar una visión alternativa del arbitraje internacional en la que prevalezca la equidad para las partes, y no la superioridad de una de ellas (estatus de nación más favorecida). Para esto, en el seno de la UNASUR ya está consensuada la creación de un centro de asesoramiento jurídico para el arreglo de diferencias relativas a inversiones. Este sería el primer paso hacia el establecimiento de una jurisdicción arbitral regional, alternativa al CIADI y a los otros organismos arbitrales internacionales. La Constitución del Ecuador es la primera en elevar a categoría constitucional el concepto de seguridad jurídica, que protege tanto al inversionista como a la inversión, siempre que se encuentren en territorio nacional. Al convertirlo en derecho este puede ser justiciable, es decir, que puede ser reclamado ante la justicia ordinaria ecuatoriana. Este resguardo legal no opera únicamente cuando hay una diferencia entre el estado y el inversionista. Este derecho puede ser activado en cualquier instante cuando el inversionista sienta que la normativa que se le aplica no cumple con la seguridad jurídica y por lo tanto podrá acudir a las instancias administrativas, a la justicia ordinaria, a los medios alternativos de solución de controversias

59. Los TBI son acuerdos o contratos firmados para la protección de los inversionistas nacionales de uno de los países signatarios en relación a las inversiones en el territorio del otro país signatario. El no cumplimiento de los mismos, constituye una violación al Derecho Internacional. Este mecanismo da una doble protección a los inversionistas, perjudicando a los Estados.

nacionales o a la Corte Constitucional. El artículo en referencia dice: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

d) Hacia un Sistema Único de Compensación Regional, S.U.C.R.E.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA - TCP) y el Ecuador, bajo la perspectiva de construir unas relaciones económicas internacionales con cimientos en criterios de integración, cooperación y complementariedad, se encuentra desarrollando un nuevo proyecto contra-hegemónico en materia monetaria y de ordenación de los flujos comerciales.

El Ecuador, como parte de la estrategia que lleva a cabo para enfrentar la crisis financiera y comercial mundial, busca mejorar los mecanismos de relacionamiento comercial y la integración regional. El acuerdo entre el ALBA y el Ecuador para la implementación del Sistema Único de Compensación Comercial Regional (SUCRE) el día 17 de abril 2009 en Venezuela, que comenzará a funcionar desde el 1 de enero de 2010, y la posterior adhesión del Ecuador al ALBA, constituye un pilar en la conformación de la nueva estructura financiera internacional y sienta los pasos para una real integración latinoamericana económica y política.

El Sistema Único de Compensación Comercial Regional no tiene la finalidad de sustituir al dólar, es un sistema de compensación de pagos en moneda, sujeto al Derecho Internacional Público, establecido para canalizar eficientemente los pagos internacionales de los países participantes; propender al incremento del comercio como eje de un mayor desarrollo económico fundamentado en sus propias necesidades y agendas; impulsar la expansión del comercio entre los países participantes; promover el equilibrio comercial entre los países participantes; y establecer las bases para la profundización de nuevos mecanismos de integración regional.

Este sistema de compensación de pagos minimiza los costos de transacción al no utilizar al dólar u otra divisa como intermediario para los pagos internacionales, a través de los sistemas de pagos convencionales establecidos desde la banca internacional. Facilita entonces la coordinación de las políticas monetarias y cambiarias en los espacios específicos del sistema de pagos y del comercio internacional, entre los países participantes, desvinculándolas de los condicionamientos de la utilización del dólar u otra divisa. Presenta ventajas prácticas en términos de eficiencia frente a la utilización de medios de pago convencionales.

Además, el S.U.C.R.E. proporciona liquidez suficiente a los bancos centrales, ampliando su capacidad de realización de pagos internacionales a través de asignaciones en moneda electrónica como activos de reserva, a efecto de impulsar el comercio internacional entre los países participantes. Se reducen así los tiempos y los riesgos en los pagos internacionales y entre los países participantes

y, finalmente, se elimina la dependencia en el uso de medios de pagos, cuya emisión no es controlable desde los países participantes.

La aplicación del Sistema Único de Compensación Comercial Regional amplía los mecanismos de intercambio comercial bilateral. El Ecuador utilizará esta herramienta para mejorar los sistemas de compensación de pagos con sus socios comerciales, dando siempre prioridad al eje Sur - Sur como un proyecto de integración monetaria al servicio de los pueblos.

3.4. Un nuevo enfoque de la seguridad, la soberanía y el cuidado de las fronteras

La población de frontera, sumida en el deterioro sistemático de sus condiciones de vida, enfrenta grandes problemas sociales y de seguridad. A esto se suman la permeabilidad de las líneas fronterizas, los pasos ilegales y el incremento en el uso del territorio compartido para el tráfico ilegal de diferentes productos.

El Gobierno Nacional incorpora, a partir del año 2007 en la agenda nacional, el interés por mejorar las condiciones de vida de la población en las áreas limítrofes. Se da un cambio conceptual y operacional con respecto a la seguridad y se inicia un proceso de implementación de programas destinados a la atención de las necesidades más imperiosas de las localidades al mismo tiempo que se incrementa la presencia militar y policial. El actual Gobierno se enfrenta así al gran reto de potencializar la presencia estatal en la zona. Las complejidades de dicho proceso son múltiples.

De acuerdo con la Constitución del Ecuador, son obligaciones del Estado el mantenimiento de la soberanía, la independencia del Estado, el orden interno, la seguridad pública y la defensa nacional⁶⁰, así como la generación y aplicación de políticas demográficas que contribuyan a un desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado y que garanticen la protección del ambiente y la seguridad de la población, en el marco del respeto a la autodeterminación de las personas y a la diversidad⁶¹. Las Fuerzas Armadas ya no son garantes del orden constitucional y se recupera la soberanía económica del Estado pues los recursos orientados a mejorar la seguridad y las actividades de inteligencia provienen del mismo

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2008 Sección Tercera Fuerzas Armadas y Policía Nacional

Art. 158. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.

60. Numerales 7 y 5 del art. 149 de la Constitución de la República, 2008.

61. Art. 390, de la Constitución de la República, 2008.

Durante los dos últimos años, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han desarrollado un cambio importante en sus operaciones para cumplir los objetivos planteados por el Gobierno Nacional. Mediante capacitaciones integrales, dotación de equipos y un proceso de integración a la comunidad, las fuerzas del orden realizan operativos conjuntos para garantizar la seguridad y la defensa y apoyar al desarrollo social fronterizo, el servicio militar obligatorio se transformó en un servicio comunitario. Todo esto con la presencia civil en la conducción de las políticas de seguridad y de defensa.

Dentro de los esfuerzos que realiza el país para proteger su frontera norte, 13 destacamentos militares ecuatorianos se encuentran activos en el límite fronterizo, se han multiplicado por 10 las operaciones militares y se incrementa significativamente el personal militar. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se enfrentan a un gran desafío como parte del cumplimiento de su obligación constitucional de proteger los derechos de los habitantes del Ecuador⁶².

El desarrollo fronterizo es prioritario. El Plan Ecuador y el Plan Binacional con el Perú han recibido todo el apoyo del Gobierno Nacional desde una perspectiva de inclusión social, respeto a los derechos humanos y promoción de la integración latinoamericana.

a) Frontera Norte: Plan Ecuador y política del Ecuador en materia de refugio

Desde hace medio siglo, Ecuador es vecino de un conflicto armado en el cual varios actores se disputan el control de territorios, la posesión y manejo de cultivos ilícitos y las instalaciones de procesamiento de cocaína y las rutas para su exportación. Desde el año 1999, con la implementación del Plan Colombia –como una estrategia político-militar de combate al narcotráfico y a las fuerzas irregulares colombianas- la seguridad de la población fronteriza se vio profundamente afectada.

Entre los años 2000 y julio del 2009, el Ecuador ha recibido un total de 68.544 solicitudes de refugio, de las cuales fueron reconocidas como refugiadas 32.502 personas. De esta cifra, el 95% son de nacionalidad colombiana⁶³. Esta población sufre de una especial situación de vulnerabilidad y se enfrenta –al igual que los ecuatorianos- a las dificultades derivadas de diversas formas de violencia en la zona, originada en Colombia.

Por esta razón, el Gobierno actual decidió implementar una política social y de seguridad orientada a establecer un mecanismo de acción estatal que responda a las necesidades de la frontera. Así nace el Plan Ecuador, plan de paz, seguridad y desarrollo, el 24 de abril de 2007, como una respuesta pacífica a las consecuencias provocadas por el conflicto interno de Colombia.

Paralelamente, en cumplimiento de las responsabilidades internacionales⁶⁴ que tiene el Estado ecuatoriano sobre la protección a víctimas de conflictos armados, se ha implementado un innovador

62. De acuerdo al Ministerio de Defensa Nacional, las FFAA y Policía han desarrollado 176 operaciones militares, desmantelado 105 bases clandestinas de grupos ilegales armados de Colombia, han sostenido 6 enfrentamientos con grupos ilegales armados de Colombia. Además, han destruido 14 laboratorios de procesamiento ilícito de drogas, 6.880 plantas de coca, capturado 4.8 toneladas de base de cocaína, incautado 3.450 galones de gasolina blanca y 15.950 galones de precursores de químicos.

63. Dirección General de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

64. Convención de Ginebra sobre la Determinación de la Condición de Refugiados de 1951, Declaración de Cartagena de 1984 y Decreto Ejecutivo 3301 de 1992 para la Aplicación de la Convención de Ginebra sobre la Determinación de la Condición de Refugiados en el Ecuador.

programa, emergente y único en el continente, denominado Registro Ampliado, para reconocer el estatuto de refugiado a aproximadamente 135.000 colombianos, quienes se encuentran en la zona de frontera y no han logrado acceder al procedimiento regular por diversos motivos. Estos ciudadanos no pueden regresar a su país de origen a causa del conflicto y el Ecuador asume sus obligaciones internacionales, en el marco del principio de la responsabilidad compartida, con la ejecución de la Política de Estado en Materia de Refugio lanzada en septiembre de 2008.

El Plan Ecuador fue creado para coordinar las acciones del Gobierno orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población fronteriza, brindar seguridad efectiva y hacer frente a los impactos del Plan Colombia. Se basa en siete ideas principales que devienen de una lógica de "cultura de paz", con la que se pretendió contar con una presencia y administración estatal que responda a las necesidades de la zona. Los ejes son fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo, reactivación económica y empleo, mejoramiento de la infraestructura social básica, manejo sostenible de los recursos naturales, administración de justicia y control de ilícitos, derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio, protección de la soberanía nacional e integridad del Estado. Mediante una operación conjunta y ordenada de diferentes carteras del Estado, se busca una sólida política de defensa y desarrollo como medida para contrarrestar los fuertes índices de contrabando, extorsiones, secuestros, sicariato, reclutamiento forzado, trata y tráfico de personas y desplazamiento forzado, producidos por la violencia en Colombia.

b) Frontera Sur: Plan Binacional

El Plan Binacional se ejecuta desde la firma de la paz entre Ecuador y Perú. Existe el compromiso de invertir en un período de 10 años USD 3.000 millones de dólares (USD 1.500 millones por cada país) para el desarrollo de la frontera común.

En el Ecuador se han invertido \$ USD 1,620.985.577 millones, USD 718,6 millones que corresponden al periodo 1998 - 2006 y USD 902 millones a los dos años del Gobierno del Presidente Rafael Correa. De enero de 2007 a septiembre de 2008 se benefició a 1'600.000 habitantes de los 71 cantones de las ocho provincias fronterizas ecuatorianas, con recursos públicos nacionales y cooperación internacional se ejecutaron 530 proyectos.

Después de superado el conflicto fronterizo, se han implementado programas bilaterales de paz y desarrollo destinados a la población con necesidades básicas insatisfechas y fuertes niveles de desempleo. El mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad es la prioridad de la atención estatal. Los principales programas abordados por el Plan Binacional Capítulo Ecuador son: Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva, Programa Nacional Ecuatoriano - Peruano de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva en las Regiones Fronterizas, Programas Nacionales de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Social

y de Aspectos Ambientales en las Regiones Fronterizas, y Programa de Promoción de la Inversión Privada. Dentro de estos programas, constan varios proyectos cuyos ejes son salud, educación, agua potable y alcantarillado, vialidad, desarrollo urbano, electrificación, telecomunicaciones, protección a comunidades indígenas, medio ambiente y reforestación.

c) Demanda a Colombia frente a la Corte Internacional de la Haya por aspersiones aéreas en territorio nacional

Como un acto de ejercicio de soberanía y cuidado de la frontera y exigencia de reparaciones por los daños causados, el 31 de marzo de 2008, tras 8 años de diálogos infructuosos en el ámbito diplomático, el Gobierno Nacional decidió formalizar la demanda a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Se espera que este órgano de solución pacífica y judicial de controversias, que forma parte del Sistema de Naciones Unidas, imponga a Colombia la obligación de suspender de modo definitivo las aspersiones aéreas en los territorios cercanos al cordón fronterizo, y de atender las correspondientes indemnizaciones por los daños causados⁶⁵.

La sentencia que el Ecuador busca obtener de la Corte protegería la integridad de sus fronteras en concordancia con el Derecho Internacional, salvaguardaría a los ecuatorianos que viven en el área fronteriza contra más daños causados por las aspersiones aéreas de Colombia y preservaría el delicado y diverso ecosistema de la región. No se trata, sin embargo, de afectar los esfuerzos de Colombia por resolver el problema de la diseminación de los cultivos de coca y otras plantaciones ilegales en su propio territorio.

Colombia ha suspendido las aspersiones aéreas desde que Ecuador interpuso la demanda, siendo un resultado determinante para la protección de la población, el medio ambiente y la soberanía nacional.

d) Demanda a Colombia frente a la Organización de Estados Americanos por la Incursión armada del 1° de marzo de 2008

El primero de marzo de 2008, efectivos militares y de la policía de Colombia, en un operativo contrainsurgente, invadieron territorio ecuatoriano y realizaron un ofensiva militar a un campamento clandestino de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) ubicado en el sector de Angostura, Provincia de Sucumbíos. Como resultado del operativo militar fallecieron Raúl Reyes -miembro del Secretariado del grupo irregular- y 25 personas más, entre ellos, un ecuatoriano.

Ante los graves hechos ocurridos en la zona fronteriza, que constituyen una trasgresión a los principios de soberanía e integridad territorial, amparado por el derecho internacional, el Gobierno del Ecuador retiró las cartas credenciales del Embajador de Colombia⁶⁶ y realizó un llamado urgente a la Organización de Estados Americanos (OEA) para emitir un enérgico rechazo a la incursión armada. Con esta

65. La Asociación Médica Americana emitió la resolución 420 (A-04) del 30 de abril de 2004, durante una reunión de delegados, en la cual se manifestaba que: " las fumigaciones con el herbicida glifosato, proporcionado por la compañía de EEUU Monsanto, ha reportado ser inadecuado e inexacto y causante de enfermedades generalizadas, destruyendo pastos, destruyendo cosechas de alimento, envenenando ganado, desplazando a millares de pequeños granjeros, y matando pájaros, mamíferos, la vida acuática y plantas naturales...". Por lo que solicitó el cese inmediato de aspersiones aéreas de herbicida en Colombia y sus países vecinos, hasta que los efectos a la salud en las poblaciones locales sean estudiados apropiadamente...". Visitar: <http://www.glifocidio.org/docs/declaraciones/de3.pdf>

66. 2 de marzo de 2008, se retiran cartas credenciales al Embajador de Colombia en el Ecuador, Embajador Carlos Holguín.

acción, Colombia cometió una violación a los Art. 19 y 21⁶⁷ de la Carta de la OEA, que establecen el respeto irrestricto a las fronteras y la inviolabilidad del territorio.

El Consejo Permanente de la OEA, el 5 de marzo de 2008, adoptó la resolución CP/Res.930 (1632/08) en que la Organización se pronuncia en favor del Ecuador y condena la incursión armada al territorio. Tanto el Grupo de Río, el 7 de marzo de 2008, como la XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, del 17 de marzo⁶⁸, emitieron declaraciones en el mismo sentido. Este hecho representa un claro y firme reconocimiento a los planteamientos ecuatorianos y, en especial, a la posición mantenida por el Ecuador de rechazo a la violación de su soberanía e integridad territorial por parte del Gobierno colombiano y constituye un precedente histórico para el respeto de los principios y normas del derecho internacional e interno que rigen en la materia.

Como parte de la resolución de la Reunión de Consulta de Ministros de la OEA, se instruye "al Secretario General para que ejerza sus buenos oficios e implemente un mecanismo de observación del cumplimiento de la resolución y el restablecimiento de un clima de confianza entre las dos partes". El 4 de noviembre de 2008, el Secretario General de la OEA propone a Ecuador y Colombia la conformación de una Comisión de Verificación para "recabar información que ambos gobiernos consideren pertinente en relación a las solicitudes realizadas, mantener reuniones con las autoridades competentes y trasladarse a la frontera"⁶⁹.

La Comisión de Verificación, luego de visitar Colombia y Ecuador en los primeros meses del año 2009, en su informe preliminar se pronunció a favor del Ecuador. Destacó la singular afectación que sufre la zona fronteriza con Colombia por el conflicto armado que mantiene el vecino país por varias décadas y resaltó los esfuerzos que realiza el Ecuador para proteger la zona a pesar de las dificultades y falta de recursos.

Las relaciones diplomáticas con Colombia permanecen interrumpidas desde el 3 de marzo de 2008. El Gobierno del Ecuador ha solicitado a Colombia que repare los daños provocados por el ataque del primero de marzo de 2008, y dé cumplimiento a requerimientos mínimos para dar paso a la reinstauración de las relaciones bilaterales. Estos puntos incluyen: 1) Que desvirtúe y termine con la campaña de vincular al Ecuador y sus autoridades con las FARC. 2) Que comprometa la presencia efectiva de la fuerza pública en la zona fronteriza. 3) Que viabilice la entrega de la información solicitada sobre la incursión del primero de marzo. 4) Que haga efectiva la entrega de información sobre las computadoras encontradas en Angostura. 5) Que haya una contribución de Colombia al ACNUR, en relación con los refugiados. 6) Que renuncie explícitamente al uso extraterritorial de la fuerza⁷⁰. Sin embargo, estos puntos mínimos exigidos desde Quito no han encontrado la debida interlocución con Colombia.

67. Art. 19. "Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen".

Art. 21. El territorio de un Estado es inviolable, no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aún de manera temporal".

68. El 17 de marzo, en el marco de la XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos, se aprobó la resolución por la cual se "rechaza la incursión de fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia en territorio del Ecuador el 1 de marzo de 2008, sin conocimiento ni consentimiento previo del Gobierno ecuatoriano, por considerar que ella constituye una clara violación de los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA". La resolución es un triunfo del gobierno ecuatoriano que desplegó todos los esfuerzos para hacer respetar la soberanía y la integridad territorial del Ecuador, así como para lograr el compromiso expreso de Colombia de que no repetirán actos atentatorios a los principios de Derecho Internacional y al espíritu de la Carta de la OEA

69. Resolución OEA, 4 de noviembre de 2008, RC.25/Res.1/08Corr.2

70. MRECI, Comunicado de Prensa 003, 23 de enero de 2009.

Ante la incapacidad de Colombia de impedir que una parte de los efectivos del grupo irregular FARC crucen la línea de frontera y se instalen clandestinamente en el Ecuador, nuestro país ha desplegado once mil efectivos de las Fuerzas Armadas y policiales en la frontera binacional, con alto costo económico para el Estado ecuatoriano, que debe distraer ingentes recursos de otras urgencias sociales. Frente a los intentos de regionalizar el conflicto colombiano, el Ecuador propicia la regionalización de la paz.

e) No intervención de bases extranjeras en territorio nacional

La Constitución de la República del Ecuador establece en su Art. 5 la prohibición de instalaciones o bases extranjeras con fines militares en el territorio nacional. En este sentido, la presencia de un puesto de operaciones avanzadas, FOL –Base de Manta–, desde hace 10 años, se contrapone a los intereses nacionales de promover la paz como un bien público nacional, el desarme mundial, la condena al desarrollo y uso de armas de destrucción masiva y la imposición de propósitos militares foráneos.

Así, en concordancia con la Constitución, el Gobierno Nacional dio por concluida la permanencia de la mencionada base militar estadounidense en territorio ecuatoriano en diciembre de 2008, al no renovar el acuerdo entre ambos países. Para la consecución de dicha acción, el Gobierno Nacional, mediante los medios diplomáticos correspondientes, dio a conocer su decisión a las autoridades de Estados Unidos de América quienes, a su vez, manifestaron su respeto a la decisión soberana del país.

Finalmente, el 17 de julio de 2009 se realizó el último sobrevuelo de la Base de Manta bajo el convenio de 1998, y se espera que en noviembre sean entregadas completamente las instalaciones al Gobierno del Ecuador.

3.5. La cuestión migratoria y los derechos humanos

El discurso del libre mercado presenta una gran contradicción en relación con la libre movilidad de los factores de producción y de los seres humanos. Se permite la circulación del capital financiero, de bienes y servicios para el consumo pero se criminaliza la movilidad de los seres humanos, se levantan murallas y directivas discriminatorias y xenofóbicas. Ecuador condena esta práctica y proclama la movilidad humana como un derecho constitucional.

El MRECI y la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), cumplen programas específicos para atender las necesidades de los connacionales residentes en el exterior, a quienes la lógica de acumulación del capital ha negado las bondades de un mundo globalizado que no admite que la migración sea un derecho humano.

Para la defensa de los derechos de los migrantes, en dos años de gestión el Gobierno Nacional ha brindado asesoría a 19.000 migrantes,

registra 1.200 beneficiados por facilitaciones laborales, y ha atendido a 500 detenidos en EE.UU., 200 en Centroamérica y 30 en Europa. La SENAMI ya cuenta con 8 oficinas y Casas del Migrante, en donde se han registrado trece mil emigrantes acogidos al Plan Bienvenidos a Casa. De otro lado, para articular al desarrollo endógeno el producto del trabajo ecuatoriano en el exterior, se están realizando estudios de conformación del Banco del Migrante, que funcionaría bajo la figura de un fideicomiso, que apoye a los ecuatorianos residentes en el exterior y a sus familias en los diversos emprendimientos productivos que puedan desarrollar.

El Ecuador está comprometido con el respeto y la promoción de los Derechos Humanos. La Carta Constitucional no solo establece que la movilidad humana es un Derecho Humano sino que, además, configura los principios de la ciudadanía universal.

Para el país, es fundamental posicionar el tema migratorio en el diálogo político y en las líneas de cooperación con los diversos países en los que, en un gran número, se encuentran residiendo millones de ciudadanos ecuatorianos. Se buscarán los espacios necesarios para que no se criminalice la movilidad humana, y, por el contrario, se creen, de manera conjunta, mecanismos idóneos para proteger y garantizar los derechos de la población en condición de movilidad.

Ecuador hará efectiva la exigencia permanente del cumplimiento del Derecho Internacional y los instrumentos de Derechos Humanos en la materia, ubicando en el escenario internacional al respeto a los migrantes y a la lucha permanente contra las desigualdades económicas y sociales, que son las fuentes originales del fenómeno.

4. DESAFÍOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

En el marco de la crisis global del sistema económico capitalista y en el contexto de los resultados que arrojaron las reuniones del G-20 y la V Cumbre de las Américas⁷¹, el debate político contemporáneo parece haberse centrado en la necesidad de empujar cambios importantes en el ordenamiento político y económico del planeta. La crisis que enfrentan las grandes potencias y a la que han arrastrado a las pequeñas y medianas economías es una demostración de la necesidad de restablecer el crecimiento y el empleo para evitar que una crisis igual se repita. El debate trasciende la culminación del "Consenso de Washington", que hacía referencia al pensamiento económico que aseguró, durante décadas, que el mercado realizaría sus correcciones por sí mismo sin necesidad de intervención estatal. Ahora, la crisis configura un escenario en que los cambios estructurales del sistema internacional y la urgencia de dar luz a un nuevo orden económico y político mundial se hacen evidentes. La política exterior del Ecuador tiene claro este desafío y busca colocar al país como un actor dinámico en la búsqueda de soluciones cooperativas y propuestas transformadoras del vigente orden global. Este es el camino a seguir, dando prioridad al diálogo político y a la integración con los países latinoamericanos y los demás países del hemisferio sur del planeta.

71. 17-18 de abril de 2009, Puerto España –Trinidad y Tobago.

- Para consolidar la integración de América Latina y el Caribe se requiere impulsar un ejercicio concertado de construcción progresiva de una nueva arquitectura financiera –más todavía en presencia de una crisis mundial como la que atravesamos hoy en día– que permita contar con una moneda común y el establecimiento de mecanismos regionales para la estabilización de pago; que consolide mecanismos para la integración de mercados financieros en el ámbito regional; que fortalezca los fondos financieros para proyectos de desarrollo; que promueva la cooperación entre los bancos nacionales y regionales. El MRECI promoverá el debate y la estrategia para la construcción de un sistema de compensación de pagos coordinado por los bancos centrales de la región; así como una propuesta de regulación del sistema financiero mundial, incluida la implantación de mecanismos de control de los movimientos internacionales de capital.
- Se buscarán espacios para la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria, para lo cual se implementarán estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural; cooperación y complementación energética sustentable; conservación de biodiversidad, ecosistemas y agua; estrategias coordinadas de soberanía alimentaria. Al mismo tiempo, se promocionará la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados.
- Acuerdos de Cooperación para el Desarrollo (ACD)

Ecuador está en un proceso de recuperar la capacidad reguladora del Estado entre las esferas públicas, privadas y sociales para asegurar una estabilidad y un crecimiento sostenibles. En este contexto, un Acuerdo Justo de Comercio y Cooperación tiene que contribuir al proceso de construcción de capacidades para lograr una eficiente y equilibrada regulación de las actividades económicas, sociales, culturales y medioambientales.

Bajo un Acuerdo de Libre Comercio, la posibilidad de acceso real del comercio Ecuatoriano al mercado de la UE es bastante limitada por la baja utilización de líneas arancelarias de exportación y los niveles de producción del país, concentrados en materias primas con poco valor agregado. Para compensar las profundas asimetrías existentes es necesario diseñar reglas de comercio basadas en un trato especial y diferenciado que tome en consideración la realidad de Ecuador.

Los Acuerdos de Comercio para el Desarrollo (ACD) consideran la importancia de la Economía Solidaria como factor para enfrentar las desigualdades generadas en el proceso actual de intercambio comercial, los altos índices de pobreza de las poblaciones menos favorecidas del mundo y la concentración de riquezas en unos pocos.

Los acuerdos buscan también profundizar la integración comercial con miras a alcanzar la libre circulación de bienes y servicios que eleven la capacidad de oferta regional, sean complementarios o no competitivos, generen desde cadenas de valor, constituyan una bolsa de productos andinos, garanticen una oferta permanente y estable de productos y consideren fundamentalmente la responsabilidad social, ambiental y tecnológica de los emprendimientos comerciales.

Los temas centrales por considerar en los ACD son comercio justo, propiedad intelectual y biocomercio, justamente bajo criterios de equidad y justicia social, comercio justo y convergencia. Los ACD son parte de la estrategia de comercio exterior que se debe posicionar en las negociaciones e intercambios comerciales que se prevé desarrollar con mercados existentes y mercados emergentes.

Frente a los avances realizados por la recuperación de la acción pública, el Ecuador actualmente afronta un escenario internacional adverso con evidentes consecuencias en el ámbito nacional.

Este capítulo de cierre de la Memoria está organizado de la siguiente manera: en primer lugar, se realiza una breve caracterización de la crisis mundial; sigue una descripción de sus efectos en el Ecuador; una respuesta nacional a la crisis; y termina con una puntualización del grado de profundidad que los desafíos de las funciones estatales deben tener en un contexto de crisis.

1. CARACTERIZACIÓN DE LA CRISIS MUNDIAL

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

Sin embargo, las crisis han sido fenómenos constitutivos del sistema. Así, en los últimos 200 años han existido 23 crisis económicas en los países llamados del primer mundo.

La crisis actual no solo es financiera. Esta ha sido la última característica visible. Son también productivas, éticas y de confianza, alimentarias, energéticas y ambientales. A continuación, se detallan estos vectores:

1.1. Crisis financiera y productiva

La crisis financiera y productiva se originó en la burbuja inmobiliaria y provocó una crisis bancaria y de liquidez que, a su vez, resultó en una crisis de crédito, y que determinó una crisis de producción con recesión y desempleo.

a) Crisis de liquidez (crisis bancaria)

La crisis de liquidez nació de la quiebra del mercado inmobiliario (un mercado que sobrevaloró los activos) a causa del desarrollo de una acelerada oferta de créditos hipotecarios, con base en la confianza de productos financieros “derivados”, como los Credit Default Swap (CDS) y las Collateralized Debt Obligations (CDO), emblemáticos títulos de la economía virtual, para los cuales el sistema de regulación de la FED (Astarita: 2008) nunca estuvo preparada; en consecuencia, subestimó la crisis de las hipotecas de riesgo (subprime) y sus riesgos.

Las hipotecas de riesgo (subprime) se convirtieron en el detonante de la crisis, ya que los bancos otorgaron préstamos hipotecarios a personas insolventes con rentas bajas. Para obtener liquidez, transformaron en acciones los créditos y manejaron un tipo de interés variable al alza, por lo que surgieron problemas de capacidad de

pago (impago), lo que llevó al aumento del número de quiebras de entidades prestamistas en hipotecas de alto riesgo (subprime) en EE.UU. Las tasas de interés estaban al alza y la caída del valor de las propiedades (crisis de los valores de los activos) hicieron que las deudas contraídas superaran el valor de las viviendas que fueron compradas con esos préstamos (Harvey: 2009)

b) Crisis de crédito

La crisis de liquidez y la de solvencia generaron el marco del colapso del sistema de crédito, debido a la pérdida de confianza, la pérdida de trazabilidad de los títulos valores y la falta de regulación y control. Todo ello trastocó la estrategia de la financiación (como la solución al proceso de acumulación) y la confianza entre las instituciones financieras, por lo que se generó un proceso de congelamiento del crédito en el mercado interbancario. Actualmente no se conoce la real dimensión de las pérdidas en créditos ligados a las hipotecas de alto riesgo, básicamente porque no se cuenta con un proceso de trazabilidad de las operaciones financieras.

Paralelamente, la crisis del crédito (Duménil y Levy: 2008) se refleja en otro problema, vinculado a la falta de liquidez del asegurador con relación a la cobertura de uno de los productos financieros, CDS (credit default swap), contratos de protección entre un banco y su asegurador «reasegurador» (AIG), quien debía compensar ex-post las pérdidas de los activos en caso de no pago de créditos. Con las dimensiones alcanzadas por las obligaciones (alrededor de 63.000 millones de dólares a septiembre de 2008), las aseguradoras entraron en quiebra aportando también a la crisis del sistema crediticio.

c) Crisis de producción: recesión y desempleo

Como lo advirtió el economista Samir Amin (2009), “la crisis desembocará en una profunda recesión”. Algunos de estos signos se reflejan internacionalmente y localmente y podrían implicar una tendencia al alza de los precios (inflación) a escala internacional (especialmente en el precio de los alimentos y de la energía), y una desaceleración de la economía internacional que, si no se toman las medidas adecuadas, podría ir de la mano de un incremento del desempleo, la precarización laboral y la reducción de los salarios reales.

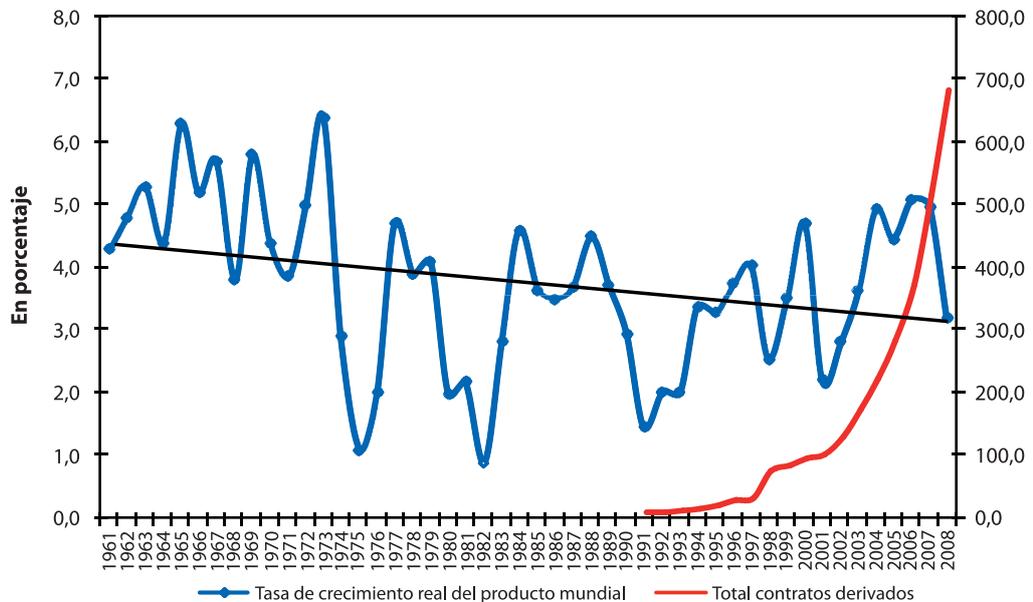
1.2. Crisis ética y de confianza

Como ya se mencionó, en la crisis de liquidez y la de solvencia en las múltiples quiebras, lo primero que se pierde es la confianza tanto entre las instituciones financieras como entre las empresas y los propietarios de las hipotecas.

A finales del 2007 comenzó un conjunto de bruscas caídas en los mercados de valores mundiales, conocida como la crisis bursátil, cuya principal causa fue la oficialización de que la economía estadounidense entró en un período de recesión tras el comienzo de

la crisis de las hipotecas subprime. Esta crisis bursátil estadounidense fue el precedente de la crisis bursátil mundial de octubre de 2008. En efecto, el valor del Dow Jones Industrial había caído en 35%, el NASDAQ en el 43% y el S&P 500 en 41% (Mancheno: 2009). Otro indicador de solvencia es el estado de las pérdidas bancarias cuyas estimaciones pasaron de 600 millones de dólares a 3.500 millones para el presente año. Sin embargo, lo que determinó estas caídas fue que justamente, había graves problemas en la sobrevaloración en las bolsas de valores. En el gráfico 21 se puede comparar cómo el valor del producto mundial se reducía, mientras que el total de contratos derivados crecía de forma exponencial.

Gráfico 21. Producto mundial Y crecimiento de derivados



Fuente: Banco Mundial y el Banco de Basilea.
Elaboración: Beinstein (2008)

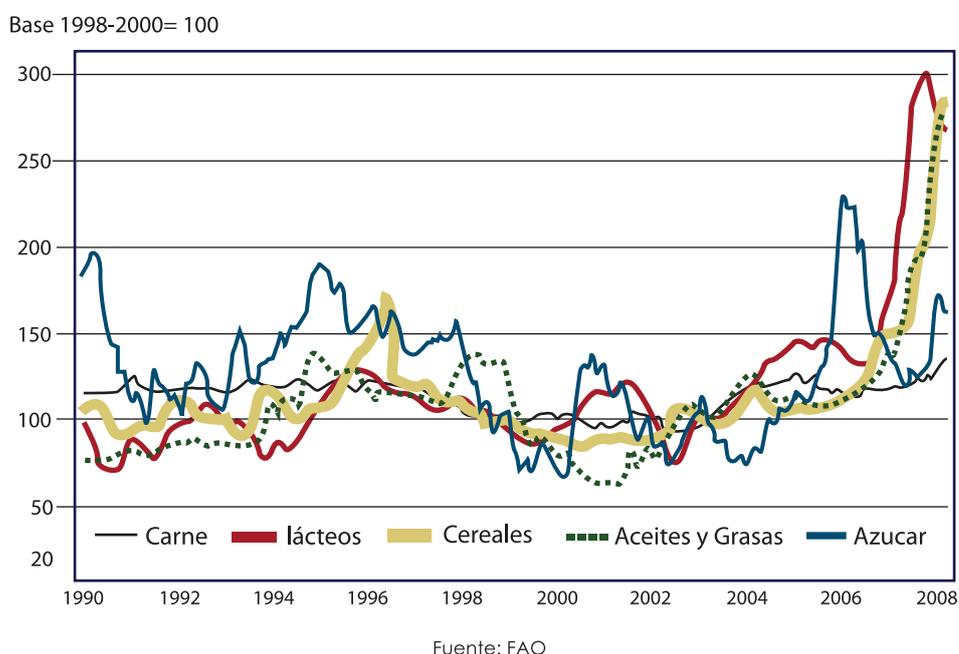
En otras palabras, la búsqueda ilimitada e irracional de ganancias provocó el crecimiento de instrumentos financieros que no corresponden a la realidad productiva mundial, lo que se traduce en procesos especulativos y de burbujas que cuestionan la ética, con la cual ciertos actores económicos actúan como si la economía fuera virtual o de papel.

1.3. Crisis ambiental y energética y crisis alimentaria

Otras aristas de la crisis desarrollan el efecto de la sobreproducción, impulsada igualmente en las cuatro últimas décadas. Su detonante fue el incremento de los precios de las materias primas (petróleo y alimentos) durante los últimos seis años, que dieron origen a la Crisis Ambiental y Energética (Acosta: 2008) y a la Crisis Alimentaria (FAO: 2009).

Este incremento de precios afectó directamente los costos y generó una presión inflacionaria que incidió en la tasa de ganancia de las empresas acostumbradas a competir bajando precios. En el gráfico 22 se puede visualizar el crecimiento de algunos productos alimenticios en los años 2006 -2008.

Gráfico 22. Crecimiento de los productos alimenticios



Una de las razones que explican la Crisis Alimentaria es la presión que ejerció el capital especulativo al apostar a una crisis corta (intentó compensar el desplome bursátil y bancario con la adquisición de bienes básicos como el arroz). Otra razón es el incremento de la demanda de una clase media creciente en China e India y, finalmente, la reducción de la oferta de alimentos para el ser humano en contraposición con el incremento de la oferta para biocombustibles y su efecto en la depredación del medioambiente (Crisis Ambiental y Energética). Además, el vaivén cíclico de estos productos, afecta la garantía de la seguridad alimentaria mundial y acrecienta la indeterminación de sus efectos, advirtiendo que la destrucción de la naturaleza provocada por el modelo de desarrollo capitalista podría provocar una escasez estructural de recursos no renovables, cuya sustitución requerirá de grandes inversiones que en la crisis se han tornado inciertas.

Siendo las dimensiones financiera y productiva, de ética y confianza, ambiental y energética, ha manifestado la crisis internacional, es necesario analizar los mecanismos de transmisión que inciden en la economía regional y ecuatoriana.

2. FORMAS DE TRANSMISIÓN DE LA CRISIS EN EL ECUADOR Y PRINCIPALES ÁREAS ESTRATÉGICAS AFECTADAS

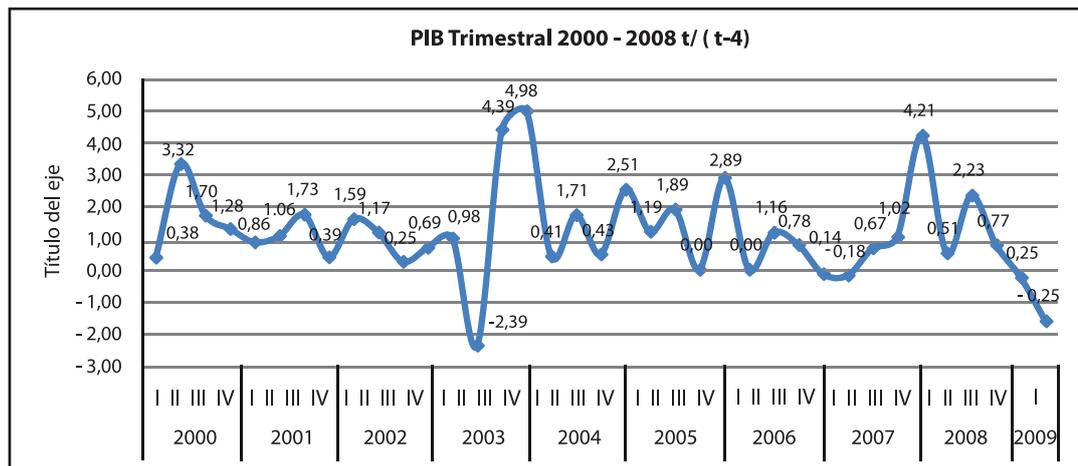
2.1. Contracción de la demanda mundial

Según las proyecciones del FMI (2009), el ritmo de crecimiento mundial caerá a 0,5% en el 2009 (la tasa más baja registrada desde la segunda guerra mundial) y subsistirán agudas tensiones financieras que constituirán un lastre para la economía real, en consecuencia, la demanda mundial se contraerá.

Las principales áreas estratégicas afectadas por la contracción de la demanda mundial serán:

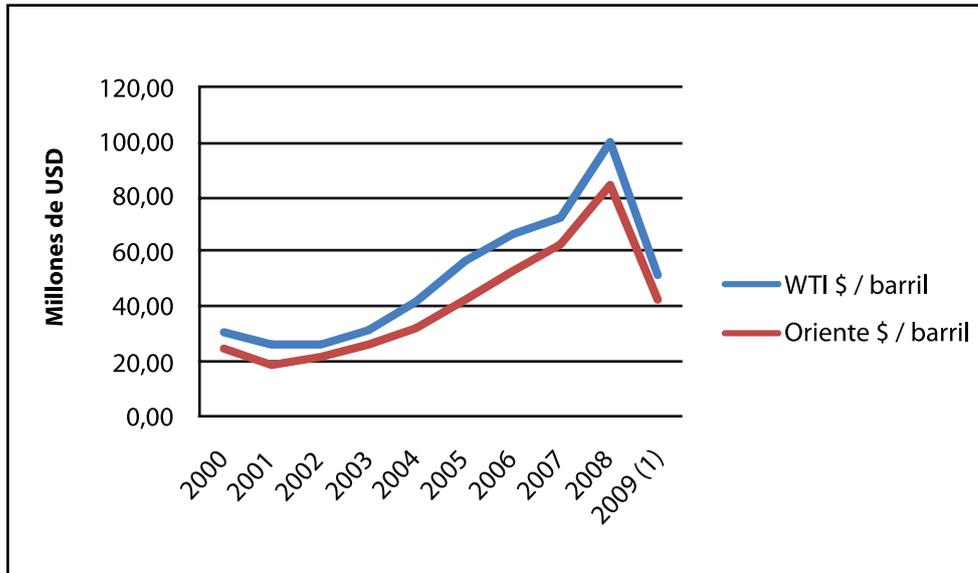
- La estructura productiva del Ecuador, en especial, el importante sector primario de la economía que abastece al mercado internacional tanto de productos claves como el petróleo y suntuarios como flores, cacao, camarón, entre otros, en un contexto de crisis. En el último trimestre de 2008 y primero del 2009, se evidencia una caída tendencial de la tasa de crecimiento del PIB trimestral, tal como se observa en el gráfico 23.

Gráfico 23. Ecuador: Evolución del PIB trimestral (2000-2009)



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual, Junio 2009.
Elaboración: SENPLADES

- La caída de las exportaciones en volumen como en precio (por el momento hay una clara tendencia a la baja de los precios de los commodities agrícolas, energéticos y metálicos). La proyección de referencia del precio del petróleo elaborada por el FMI (ver gráfico 24) se ha revisado a la baja, a US\$50 el barril en 2009 y US\$60 el barril en 2010.

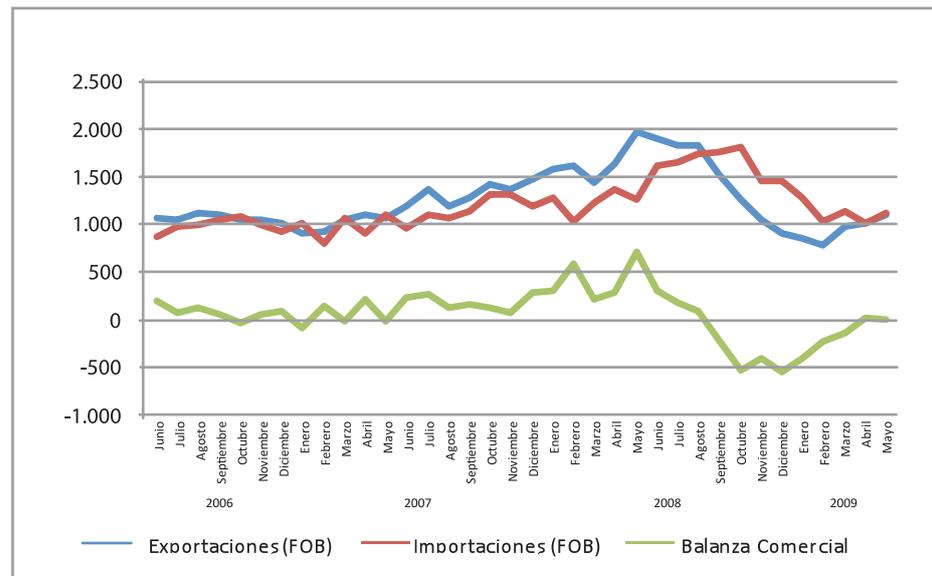
Gráfico 24. Evolución de los precios del petróleo

(1) Los datos del año 2009 corresponden al promedio entre Enero y Junio del año señalado
 Fuente: Banco Central del Ecuador.
 Elaboración: SENPLADES.

c) La dependencia de la economía ecuatoriana de los ingresos petroleros es significativamente importante: representan cerca del 40% de los ingresos totales del Gobierno Central (44% con fondos petroleros, y 34% sin fondos petroleros). Por cada dólar de reducción del precio del barril de crudo ecuatoriano, se estima una disminución neta en los ingresos de aproximadamente 57.8 millones de dólares. En consecuencia, el resultado fiscal obtenido en los dos primeros años del Gobierno no será el mismo que en el 2009.

d) Las devaluaciones de las monedas de los competidores son otra señal sobre la cual se deberá actuar estratégicamente ya que Ecuador maneja un importante grado de apertura de su economía (87%). Por consiguiente, el país se ve afectado no solo por la disminución de la demanda mundial sino también por la pérdida de espacio de sus productos en el mercado internacional debido al efecto de la pérdida de competitividad en precios de los bienes exportables similares con los que compiten otros países (Perú, Colombia, Brasil, Costa Rica, entre otros), que los abaratan gracias a las devaluaciones de sus monedas para apalea los efectos de la crisis. La rigidez de la dolarización en el Ecuador limita totalmente el campo de maniobra.

La señal que se recibe en este sentido es que a mayo del 2009, la balanza comercial terminó con un déficit acumulado de 799.35

Gráfico 25. Ecuador: Balanza comercial

Fuente y Elaboración: Banco Central del Ecuador.

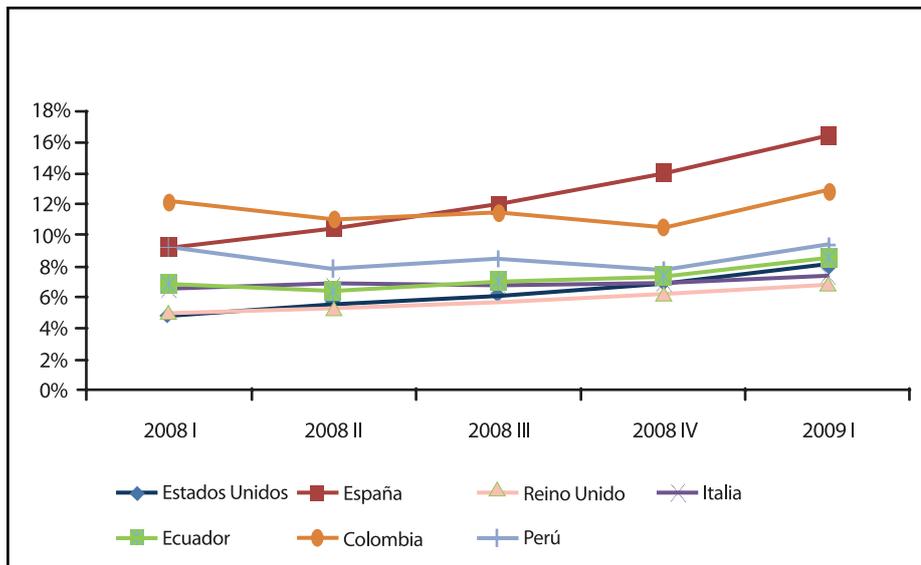
millones de dólares, debido a la caída de las exportaciones que a partir de febrero 2009 tienen una tendencia creciente.

En suma, la caída de la demanda provoca una contracción de mercados de exportación en precios como en cantidades y, en consecuencia, una disminución de los ingresos para el Estado, con la consiguiente necesidad de realizar ajustes presupuestarios pero, sobre todo, de diseñar estrategias de recuperación y diversificación de espacios de mercado.

2.2. Empleo, desempleo y remesas

En un contexto de crisis, el mercado laboral ha sido muy sensible a sus efectos. Así lo demuestra la economía estadounidense. Mientras que durante 2006 - 2007 se generaron en promedio 133.000 puestos de trabajo por mes, entre diciembre de 2007 y noviembre de 2008 se perdieron mensualmente cerca de 170.000, lo que llevó a la tasa de desempleo al 6,7%, su nivel máximo desde inicios de los años noventa.

La situación ecuatoriana es menos preocupante. Para el 2008, la tasa de desempleo nacional urbano creció en 1,3% (de 6,06% en diciembre 2007 a 7,3% en diciembre 2008) y a junio de 2009 llegó a 8,3%, con un incremento de 2 puntos respecto en el mismo período del año 2008.

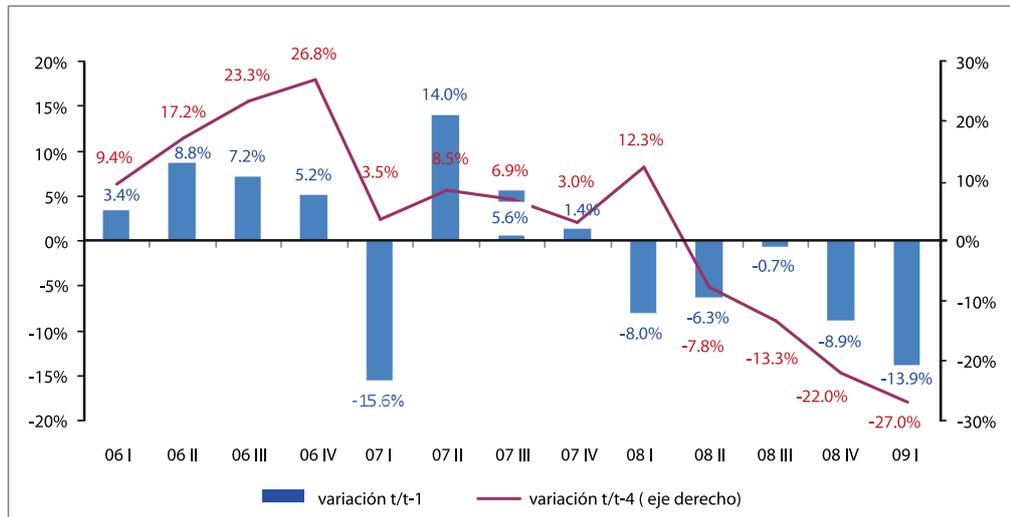
Gráfico 26. Nivel de desempleo en el Ecuador y otros países

Fuente: OCDE, INEC, INEI, DANE.
Elaboración: SENPLADES.

Nótese que los efectos de la crisis se reflejan en el desempleo, que se profundiza en la mayoría de los países, particularmente en aquellos que han brindado oportunidad a la mayoría de migrantes ecuatorianos. Se advierten algunas señales:

- Disminución de las remesas: por lo general, los emigrantes son los primeros en perder su trabajo. Se espera una reducción de las remesas debido a que nuestros compatriotas dejan de percibir un salario fijo. En el 2008 (gráfico 27) hubo una disminución de remesas en un 22% para el último trimestre en comparación con el mismo trimestre del 2007. El primer trimestre 2009 refleja una disminución de 27% respecto al mismo periodo del año 2008.

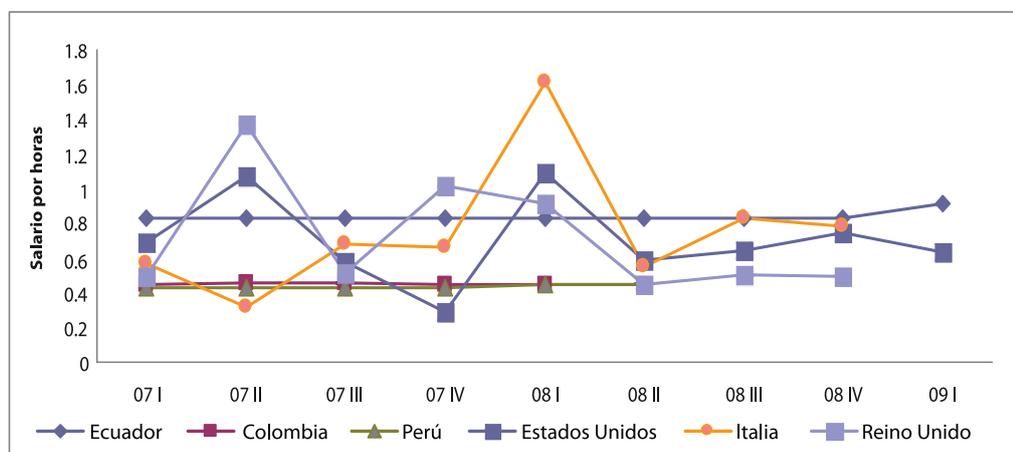
Gráfico 27. Ecuador: Evolución de las remesas (Variaciones de USD nominales)



Fuente y Elaboración: BCE, Información Estadística Mensual, junio 2009.

- Posibilidades de retorno: al ver que el efecto de la crisis es de larga duración, se prevé que compatriotas desempleados retornen al Ecuador debido al alto costo de la vida en los países que habitan.
- También está presente la posibilidad de un flujo mayor de inmigrantes por las fronteras naturales con los países vecinos (Perú y Colombia), un fenómeno de carácter territorial-local en las fronteras, por el incentivo relacionado con la posibilidad de contar con un ingreso en dólares mayor de lo que pueden obtener en sus países (véase gráfico 28).

Gráfico 28. Diferencias en las remuneraciones



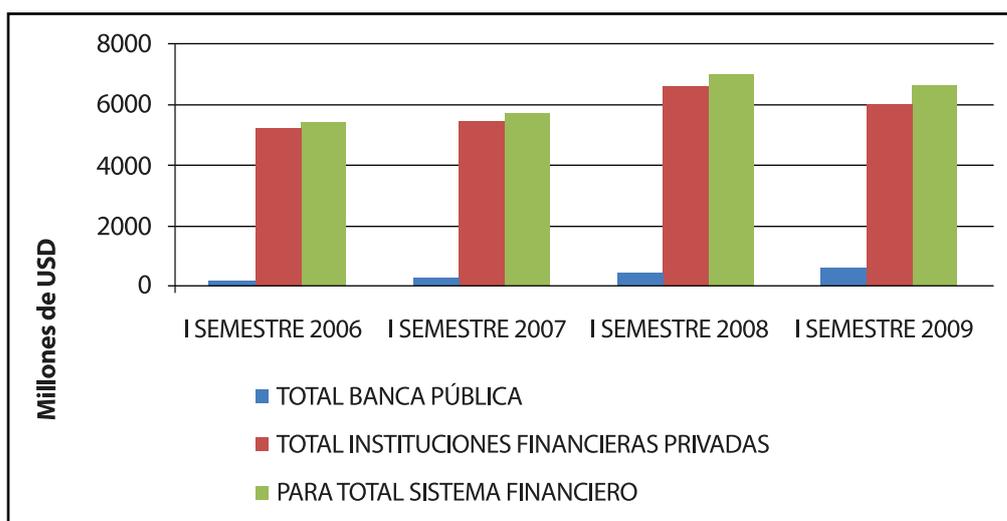
Fuente: CEPAL, OECD, ECONOSTATS, BCE, BCP, BCC.
Elaboración: SENPLADES.

2.3. Contracción del crédito

La contracción de la demanda mundial, como se analizó anteriormente, genera una reducción de los mercados de exportación y, en consecuencia, una caída de la producción, que pueden incidir en la contracción de crédito para los sectores productivos y la contracción de inversión. Esto, a su vez, se manifiesta en una altísima preferencia por liquidez y freno al crecimiento de los depósitos; lo que, a su vez, desemboca en nuevos condicionamientos para acceder al financiamiento y su encarecimiento y, en muchos casos, cierre de las fuentes de financiamiento internacional.

En el primer semestre de 2009 se observa una disminución del volumen de crédito privado comparado al del primer semestre de 2008. Esto ha sido atenuado en cierta medida por el incremento del crédito público.

Gráfico 29. Ecuador: Colocaciones de la banca



Fuente: Superintendencia de Bancos
Elaboración: SENPLADES.

Finalmente, en un contexto de dolarización, la restricción crediticia y de financiamiento presiona sobre la balanza de pagos, la disponibilidad de divisas y la capacidad de pago de los créditos vigentes, por lo que no se genera un buen ambiente para los negocios bancarios y la inversión productiva, argumentos suficientes para que el sistema financiero privado mantenga su visión especulativa de corto plazo.

3. LA RESPUESTA DEL ECUADOR FRENTE A LA CRISIS

En un contexto de políticas neoliberales, las respuestas a la crisis hubieran sido políticas pro cíclicas y medidas en procura de austeridad en la política fiscal. En el tema comercial se hubiera promovido aperturismo insensato e indiscriminado y el ajuste hubiera sido a través de la flexibilización laboral.

El Ecuador ha definido respuestas a la crisis que justamente responden a esta nueva visión pos neoliberal. Estas se agrupan de la siguiente manera: un breve recuento de las políticas que el Gobierno ha realizado para blindarse de la crisis y que previamente ya han sido detalladas; las políticas de corto plazo para enfrentar la crisis; y las de mediano y largo plazo para promover un modo de generación de riqueza distinto.

En el primer eje de políticas en curso de implementación se cuentan el incremento de la inversión pública, el cambio en la matriz energética y las políticas sociales activas.

La inversión pública es considerada clave. La inversión dinamiza la economía, genera activos que permiten enfrentar las crisis sistémicas internacionales y reduce la vulnerabilidad y dependencia externa. El ahorro es la parte del ingreso que no se consume y puede expresarse en forma financiera o líquida, o puede expresarse en forma real, como inversión; por ejemplo: Petroecuador, que entre 2003 y 2006 tuvo una inversión acumulada de 640 millones de dólares mientras que, solo en el 2008, la inversión fue de más de 1.000 millones de dólares para evitar la caída de la producción petrolera estatal y aumentar la producción de combustibles.

La inversión en sectores estratégicos ha sido considerada como clave ya que, entre otros, apunta en el mediano plazo a conseguir el cambio en la matriz energética. Así, están en curso la construcción de obras de generación hidroeléctrica y de diversificación de fuentes de energía alternativa como la eólica o el ahorro por eficiencia energética a través de focos ahorradores.

En sociedades estructuralmente inequitativas como la ecuatoriana, no se puede pensar en un proceso de ampliación de las oportunidades humanas sin afectar la desigualdad; por consiguiente, la redistribución del ingreso y de la riqueza socialmente generada es imperativa.

Las políticas sociales activas y la política tributaria mencionadas en el capítulo 4 de esta Memoria han permitido la reducción de la desigualdad que, sin duda, es uno de los logros más significativos, si se toma en cuenta que durante toda la década de los 90 la desigualdad aumentó año a año. Frente a la economía del casino, se estableció un impuesto a la salida de capitales, un impuesto llamado Tobin, en honor al premio Nobel de Economía.

Otro resultado importante es un crecimiento no petrolero del 7%. El crecimiento es un medio y no un fin; por ello, las políticas redistributivas han logrado que el crecimiento económico esté acompañado de la reducción de las desigualdades sociales.

El segundo eje, de políticas de corto plazo para enfrentar la crisis, está compuesto por una estrategia de fomento del empleo, la política comercial y financiera y el afianzamiento de la nueva arquitectura financiera.

En el mes de abril 2009 se presentó la estrategia nacional de empleo frente a la crisis para evitar que la crisis afecte más a los más pobres. Esta cuenta con tres puntales básicos: el primero, el fomento al empleo a través de un programa de inclusión económica, del fomento a la inversión privada y de la aplicación de programas intensivos de empleo a partir de la inversión pública. El segundo consiste en el mejoramiento de la empleabilidad, a través de una serie de acciones que acercan la oferta y la demanda de empleo y desarrollan capacidades en la población para acceder a un trabajo digno. Y el tercero consiste en la protección social de ingreso a los hogares, a través de una serie de prestaciones y subsidios del Estado para las familias más pobres como, por ejemplo, la tarifa de la dignidad, los servicios gratuitos de salud y educación, la inclusión del seguro de desgravamen en el Bono de Desarrollo Humano, la reforma a los requisitos para la prestación de cesantías por parte de la Seguridad Social y la creación de un bono de desempleo.

Asimismo, se han tomado algunas medidas específicas frente a la crisis en los frentes comercial y financiero. En el ámbito comercial ante la imposibilidad de manejar políticas monetarias y con el fin de equilibrar la balanza de pagos, se restringieron las importaciones, se incrementaron los aranceles a bienes de consumo suntuario y se incrementó el impuesto a los consumos especiales para los bienes de lujo. Asimismo, se implementó un programa de estímulos a la producción para el mercado internacional y a la demanda interna, a través de crédito y de la reducción del tiempo para los trámites del drawback. Se introdujo la posibilidad de moratoria del anticipo al impuesto a la renta hasta diciembre del 2009 para los sectores exportadores más afectados por la crisis, como el camaronero. Se aumentaron los aranceles al techo de la OMC para productos de consumo y se reforzó la campaña de comunicación: "Consuma lo nuestro".

En el ámbito financiero, se ampliaron las líneas de crédito no condicionadas para financiar la inversión pública del desarrollo. A través del BNF se abrieron líneas de crédito barato para economía popular, para el tendero, para el micro y mediano empresario, a través de fondos para capitalización de la banca tendientes a la colocación de crédito productivo.

Finalmente, se abrió un crédito tributario del 12,5% a los aportes de capital fresco de instituciones del sistema financiero, exceptuando los capitales que provengan de paraísos fiscales para no incentivar la llegada de capitales golondrinas. En este segundo eje se ha procedido a contribuir al diseño de un orden monetario y financiero regional, que tiene como punto de partida la creación del Banco del Sur.

La construcción de la nueva arquitectura financiera regional empieza a concretarse, ejemplo de ello es la creación del SUCRE como mecanismo de compensación entre los países miembros del ALBA. El SUCRE permitirá agilizar el comercio intrarregional y reducir las presiones de liquidez que puedan tener nuestros países. Para el Ecuador, el SUCRE ayudará a estabilizar el sistema monetario y fortalecer la dolarización.

En el tercer eje de políticas de mediano y largo plazo se cuentan tres elementos: el cambio en el régimen de acumulación para el Buen Vivir; la inserción estratégica y soberana en el sistema mundo y la consolidación de la integración latinoamericana.

El nuevo modo de acumulación se basa en la transformación estructural del aparato productivo. Se trata de impulsar un nuevo modo de acumulación para el desarrollo endógeno que privilegia la satisfacción de las necesidades básicas.

El cambio de las reglas del juego cruza a nivel global con propuestas innovadora como la Yasuní/ITT, que busca enfrentar este desafío y abre un camino innovador para la mitigación del cambio climático evitando la explotación de combustibles fósiles en países megadiversos en desarrollo. Su enfoque integrador busca tres objetivos simultáneos y complementarios: mitigar las emisiones, proteger la biodiversidad y reducir la pobreza en el Ecuador.

Este programa se complementa con una inserción inteligente en el sistema mundo. La concentración de la estructura productiva orientada al mercado externo es la mayor debilidad en un contexto de crisis.

Se ha impulsado la integración latinoamericana, basada en la cooperación y solidaridad, para lograr un mejor posicionamiento del país y la región, en el contexto internacional.

La integración energética, en defensa, infraestructura, investigación, ciencia y tecnología, han sido prioridades estratégicas, sin descuidar el tradicional intercambio comercial que sustenta procesos de acercamiento entre los pueblos. Desde esta base se ha contribuido al fortalecimiento de la UNASUR que, ahora, empieza a tomar forma y permitirá enfrentar de mejor manera la crisis internacional.

En suma, el Ecuador ha dado grandes pasos para evitar la vulnerabilidad del país ante las crisis del capitalismo; si hubiésemos tenido más tiempo para cosechar los resultados de la política macroeconómica, esta crisis nos habría afectado mucho menos; sin embargo, el tiempo aún es corto para lograr los cambios estructurales que se persiguen. Aún somos un país dependiente. El Gobierno Nacional ha tomado medidas anticíclicas para lograr que la crisis no afecte a los sectores más pobres del país.

4. LA NECESIDAD DE PRECISAR, PROFUNDIZAR Y PRIORIZAR LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DE LAS ACCIONES ESTATALES

El oportuno esfuerzo realizado por nuestro país durante los últimos dos años por recuperar el rol del Estado debe continuar, fortalecerse y tornarse prioritario en relación con dos aspectos: primero, el uso eficiente de los recursos públicos que se verán disminuidos por el mismo efecto de la crisis mundial; segundo, el fortalecimiento del apoyo nacional a la agenda de cambios (Plan Nacional de Desarrollo) con base en alianzas necesarias con sectores políticos, económicos y sociales; todo ello, de tal manera que logremos atravesar la crisis sin afectar a los más pobres, sin sacrificar los objetivos primordiales de desarrollo humano ni la transformación institucional del Estado, y que el país pueda salir de ella en las mejores condiciones.

Los desafíos de la reforma institucional son apuntalar las instituciones reguladoras y de control, sobre todo en lo que respecta al cobro de impuestos, la protección de los derechos laborales de los trabajadores y el sistema financiero.

La recuperación del rol planificador del Estado debe concentrarse en el cambio del régimen de acumulación para el desarrollo endógeno y sostenible. La redistribución y el acceso a los medios de producción que, hoy por hoy, controlan el Estado, pueden ser la herramienta para apuntalar la estrategia de desarrollo endógeno en acuerdo con los movimientos sociales. En este sentido, la inversión, la ciencia y la tecnología deben poner énfasis en los sectores definidos en la nueva estrategia. El mayor desafío es sentar las bases para que la soberanía energética y alimentaria se conviertan en parte fundamental de la plataforma del nuevo modelo de desarrollo; en consecuencia, en la priorización del flujo de caja no se debe descuidar la inversión en el desarrollo de las capacidades de las y los ecuatorianos, ni la inversión en innovación tecnológica ni el fomento a la inversión productiva.

La función de redistribución deberá poner énfasis en evitar que la crisis afecte como siempre a los más pobres. El mayor desafío para el Gobierno liderado por Rafael Correa será atravesar la crisis sin afectar a los más pobres (2'176,877 ecuatorianos viven con menos de \$1 diario), y mantener al país en las mejores condiciones, entendiendo que la crisis se convierte necesariamente en un limitante para el plan nacional y para el **Buen Vivir**, delineado justamente en los mandatos constitucionales.

En lo económico, queda claro que la crisis va a incidir en el flujo de caja, lo cual se reflejará en restricciones al programa posneoliberal. En consecuencia, la reprogramación presupuestaria deberá ser pensada para el corto, mediano y largo plazo, con el fin de garantizar un proceso de priorización consensuado y el uso eficiente de los recursos internos aplicados a la estrategia nacional de desarrollo,

y lograr fuentes de financiamiento externo (multilateral, regional o bilateral) que van a ser necesarias, en el marco del respeto a la soberanía nacional.

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

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

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

En relación a la función de regulación, la consolidación y puesta en marcha de la nueva arquitectura financiera que incorpora las diferentes iniciativas de finanzas populares es otra misión importante para que en la economía ecuatoriana exista un manejo fiscal transparente y ágil, que reduzca la incertidumbre de la economía y permita relanzar la iniciativa privada (sobre todo la economía popular y solidaria pero también la economía empresarial) hacia el largo plazo, con el fin de defender el empleo y reactivar la producción desde abajo, desde un punto de vista humano, hasta conseguir atacar el problema desde la base y reactivar la economía de la colectividad. El rol del Banco del IESS, el relanzamiento al mercado de capitales, la Red de Seguridad Financiera, los nuevos roles de la Banca Pública forman parte de esta nueva arquitectura financiera.

Por tanto, el fomento, la organización, la visualización de la economía popular y solidaria, su autorregulación social basada en la democracia interna, son componentes del marco legal requerido para dinamizar a este sector, que requiere de la activación de la economía y la priorización del desarrollo endógeno.

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

Frente a la posible guerra de devaluaciones será necesario contar con un mecanismo de salvaguardia cambiaria legítimo en la normativa internacional y expedito en términos operativos (disparadores que

bloqueen oportunamente la entrada de productos que pueden dañar la producción nacional), con un instrumental de medidas de control de frontera.

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

En lo político, la crisis es el mejor aliado de las fuerzas políticas opositoras, por lo que se requiere un manejo político concentrado en la construcción de una estrategia que permita que las acciones para bloquear la crisis no se transformen en caos. Se necesita intervenir con fuerza para instalar reglas generales que prefigure un nuevo acuerdo que garantice la gobernabilidad y la continuidad de la construcción del nuevo modelo de desarrollo.

- Acemoglu, Darun; Davide Ticchi; Andrea Vindigni (2007) "Emergence and Persistence of Inefficient States". MIT. <http://econ-www.mit.edu/files/3692>
- Acemoglu, Darun; Michael Golosov; Aleh Tsyvinski (2008). "Markets versus Governments". *Journal of Monetary Economics*, 55(1), p. 159-189.
- Acosta, Alberto (2009) y Intervención en la Primera Reunión sobre la Crisis y el Plan Nacional, SENPLADES, <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/html/2008-06-09/la-burbuja-especulativa-petroleo.html>
- Arias, Diana; Edwin Buenaño; Nicolás Oliva; José Ramírez (2008) "Historia del Sistema Tributario Ecuatoriano 1950-1999", en Servicio de Rentas Internas del Ecuador. Quito: *Revista Fiscalidad No. 2*, Cuarto Trimestre, SRI.
- Astarita, Rolando (2008) "Crédito, crisis financiera y ciclo económico" en <www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2671>.
- Bach, Paula (2008). "Cinco preguntas claves sobre la crisis capitalista" en *La Verdad Obrera*, Buenos Aires, No. 266, febrero.
- Banco Mundial. (2007) Ecuador Policy Notes 2007. Quito, Banco Mundial.
- Beinstein, Jorge (2008) "En el comienzo de la segunda etapa de la crisis global" en <<http://alainet.org/active/22090>> 11 de febrero.
- Bello, Walden (2008) "The Wall Street Meltdown: the view from Asia" en *Focus on Trade*. (Focus on the Global South) No.143, septiembre.
- Bobbio, Norbert (2003) *Teoría General de la Política*, España, Ed. Trotta.
- Bresser - Pereira, Luiz (2007), "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", en *Revista Nueva Sociedad*, No. 210, julio-agosto, p. 110-125.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Chile) 2008. *Panorama Social de América Latina 2008*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Chile) 2006 "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", *Serie Políticas Sociales 127*, CEPAL - División de Desarrollo Social.
- Constitución 2008. (2008) Dejemos el pasado atrás. Ecuador, Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente.

- Coyazo, Jorge (2006) *Regulación Financiera en un Sistema Dolarizado*. Concertación Ecuador.
- Decreto ejecutivo 6 del 23 de febrero del 2003 de creación de la Secretaría de Diálogo Social y Planificación y decreto ejecutivo 1372 de 20 de febrero 2004 de derogación del decreto anterior.
- Decreto ejecutivo 1263 de creación del Instituto Nacional de Preinversión (INP) adscrito a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades del 19 de agosto del 2008
- Decreto ejecutivo 878 de Establecimiento del Sistema Nacional de Planificación y creación de las regiones de planificación del 18 de enero del 2008
- Decreto ejecutivo 1496 de ampliación de facultades del Instituto Nacional de Preinversión (INP) del 19 de diciembre de 2008
- Decreto ejecutivo 1577 de creación del Consejo Nacional de Planificación como órgano rector del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa del 11 de febrero del 2009
- De La Torre, Patricia (1995). "El regreso de los viejos actores en los nuevos escenarios de la política". En *Revista Ecuador Debate*, Quito, CAAP No. 35, Agosto.
- De La Torre, Patricia (1999). *Lo privado y local en el Estado Ecuatoriano*. La Junta de Beneficencia de Guayaquil, Quito, Ed. Abya Yala, 2ed. 2002.
- De La Torre, Patricia (2002). "La política existencial de las mujeres: del movimiento feminista al movimiento político en el Ecuador", en: Lisboa VII, Congreso del CLAD.
- De La Torre, Patricia. (2006). "¿Por quien votar en un sistema político destruido?" En *Observatorio Político*, http://www.puce.edu.ec/sitios/observatorio/analisis_antiguos1.htm
- De La Torre, Patricia (2006) "Volver a tener Patria. La Patria vuelve". En *Observatorio Político*, Quito, PUCE, <http://www.puce.edu.ec/sitios/observatorio/reformas.htm>
- Draibe, Sonia; Manuel Riesco (2006), *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*, CEPAL Unidad de Desarrollo Social, México.
- Duménil, Gérard y Levy, Dominique (2008). "Global debts undermine world hegemony. US on the road to financial ruin" en *Le Monde Diplomatique*. English edition (s.d.).

- Engerman, Stanley; Kenneth Lee Sokoloff (2005) "Colonialism, Inequality and Long-run Paths of Development". NBER, WP W11057. <http://www.nber.org/papers/w11057>
- Falconí, Fander (2009). "Política Exterior y desarrollo", *Revista La Tendencia*, No. 9.
- Falconí, Fander; Julio Oleas (2002). *Antología de Economía Ecuatoriana*, FLACSO, Quito.
- Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (Chile), 2007 "Diálogos de Políticas Públicas", *Revista Digital*, No. 1, Año 1, Chile: FLACSO.
- Gómez-Sabaini, Juan Carlos (2008) "El panorama tributario en América Latina y la equidad distributiva", *Seminarios de Modelos de Protección Social*. Montevideo. Marzo 2008.
- Granda, Jorge (2008) "El planeador social y la economía política de las sociedades descentralizadas". Documento de Trabajo. Quito, Centro de Investigaciones Sociales del Milenio, CISMIL.
- Grossman, Henryk (1979) *La ley de la acumulación y el derrumbe del sistema capitalista*, México DF, Ed. Siglo XXI.
- Harvey, David (2007) *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid, Akal, 256 Págs.
- Harvey, David, "¿Estamos realmente ante el fin del neoliberalismo?", www.sinpermiso.com
- Husson, Michel (2008). "Le capitalisme toxique" en *Inprecor* (París) septiembre – octubre, p. 541-542.
- Ibarra, Hernán (2006) "La victoria de Rafael Correa y la ola progresista en América del Sur", en *Revista Ecuador Debate*, Quito, CAAP, No. 69, diciembre.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo de población 2001, Encuesta urbana de empleo y desempleo 2006.
- Jácome, Hugo y Fernando Martín-Mayoral (eds.). (2009). *Análisis de Coyuntura Económica. Una lectura de los principales componentes de la economía*. Ecuador 2008. Quito, FLACSO Ecuador – ILDIS.
- Juglar, Joseph Clement (1862) *Las crisis comerciales y su reaparición periódica en Francia, Inglaterra y Estados Unidos*, Paris.
- Katz, Claudio (2009) "Codicicia, regulación o capitalismo" en OSAL, Buenos Aires, CLACSO, Año X, No. 25, abril.

- Lane, Ryo (2000). "The Loss of Happiness in Market Democracies", Yale, Yale University Press.
- Latinobarómetro. Informes. (1998, 2006, 2007). Ver, www.latinobarometro.org
- Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, Ecuador, 2003
- Lora, Eduardo. (2001), "Structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it", en Inter-American Development Bank, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Research Department, Working Paper No. 466.
- Luxemburg, Rosa (1968). "La acumulación del capital, Buenos Aires: s.d.
- Mancheno, Diego (2009). "Una crisis global del modo de producción capitalista", Revista *La Tendencia* No. 9; marzo/abril
- Mészáros, István, (2008). "A crise em desdobramento e a relevancia de Marx" en <http://resistir.info/meszaros/meszaros_nov08_p.html>.
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social 2009, www.mcds.gov.ec
- Ministerio de Inclusión Económica y Social 2009, www.mies.gov.ec
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, "Acuerdos de Comercio para el Desarrollo- Articulación de cooperación y diálogo político en la negociación con la Unión Europea", 2009.
- Munck, Ronaldo (2003). "Neoliberalism, necessitarianism, and Alternatives in Latin America. There is no Alternative (TINA)" en *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 3, p. 495-511.
- OIM, Situación frontera Colombia – Ecuador 2007, Bogotá – Colombia.
- Organización Panamericana de la Salud OPS/OMS (Quito) 2007, *La equidad en la mira: la salud pública en Ecuador durante las últimas décadas*, OPS/MSP/CONASA.
- Ovejero Lucas, Félix (2005), *Proceso abierto. El socialismo después del socialismo*, Barcelona: Tusquets R.
- Paramio, Ludolfo (2006). "Giro a la izquierda y regreso del populismo", en Revista *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, FES-NUSO. No.2005, septiembre-octubre.

- Parra, Juan Carlos. (2007), "Incidencia distributiva del impuesto a la renta de los individuos e IVA de hogares". Quito, Documento de trabajo CISMIL, mimeo.
- PNUD-PRODDAL. (2004). *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires.
- PNUD, Rob Vos et. Al. (2008). "Políticas públicas para el desarrollo humano ¿Cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina?", Santiago de Chile, Editores Uqbar.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2006). "Mucho más que dos izquierdas", en *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, No. 205, FES-NUSO, pp. 30-44.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2007). "Posneoliberalismo y nuevo desarrollismo: ¿las nuevas coordenadas de acción política de la izquierda latinoamericana?", p. 51-57, ILDIS-FES, Quito.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2008), "¿Encumbramiento presidencial o transición hegemónica? El ascenso político de Rafael Correa en el Ecuador", *Análisis de la Nueva Constitución*, ILDIS: Quito.
- Ramírez Gallegos, Franklin; Analía Minteguiaga (2007) "El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo" en OSAL. Buenos Aires: CLACSO, Año VIII, No. 22, septiembre.
- Ramírez Gallegos, René, et. Al. (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*, Quito, Ariel.
- Saez, Emmanuel (2006) "Inequality in America", *The Economist* Análisis del IRS, Universidad de California.
- Salama, Pierre (2008) "La crisis del sistema financiero internacional" en *Realidad Económica* (edición digital), <www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-4647-0d32.pdf>, 16 de abril.
- Samir, Amin, <http://www.redescristianas.net/2009/02/10/entrevista-al-economista-e-historiador-egipcio-samir-amin-luchas-muy-importantes-no-estan-presentes-en-el-foro-social-mundialandres-perez/>
- Schuldt, Jurgen (2008) *El trasfondo estructural de la crisis financiera*.
- Schumpeter Joseph Alois, (1989) "Los ciclos económicos" 1939. *Business Cycle A Theoretical Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. Philadelphia
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2007): Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2008) Informe

de Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Enero – Diciembre 2007, Quito, Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, mimeo.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009a), Rediseño de la Función Ejecutiva: de las Carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización. Acercando el Estado a la ciudadanía, en Nuestro Plan es el Buen Vivir / Planificamos para la revolución ciudadana. Reforma Democrática del Estado.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009b). Informe de Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Enero –Diciembre 2008, Quito, Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, mimeo.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009c). www.senplades.gov.ec

SENACYT. Febrero (2009). Informe de Evaluación 2008. Quito, mimeo. <http://www.senacyt.gov.ec/files/informe%202008.pdf>

SENPLADES – BCE – INEC. Octubre. (2008). Políticas públicas para el control de la inflación. Quito, con el auspicio de PNUD y FAO, mimeo.

Serrano, Alfredo (2006) "Reformas socialmente eficientes del IVA en España", *Investigaciones Económicas*, Vol. 30 (2), Mayo, págs. 55-87.

SIISE (Sistema Integrado de Indicadores Sociales en el Ecuador) 2009.

Stiglitz, Joseph (2008) "Globalización y desarrollo: ¿cómo hacer que la globalización funcione en países pequeños?" en *Nuevas Estrategias Nacionales de Desarrollo: Realidades y Retos para Ecuador*, Quito CISMIL, FLACSO, PNUD, SENPLADES.

Tommasi, Mariano (2005) *The Institutional Foundation of Public Policy*. Buenos Aires, UDESA, DT., No. 90.

Unda, Mario (2008) "Una caracterización del gobierno y la Asamblea Constituyente. Diálogo sobre la coyuntura", en *Revista, Ecuador Debate*, Quito, CAAP, No. 73, abril, p.10.

Weisbrot, Mark; Luis Sandoval; Belén Cadena (2006) *Ecuador's presidential election background on economic issues*, Center for Economic and Policy Research, November.

Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", in John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Peterson Institute for International Economics: Washington. <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>

Paginas Web Consultadas

<http://www.federalreserve.gov/releases/h6/hist/hehisti.htm>
<http://www.crisisenergetica.org/staticpages/index.php?page=20031010155716343>
<http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/html/2008-06-09/laburbuja-especulativa-petroleo.html>
http://www.portafolio.com.co/wall_street_journal/2008-04-23/ARTICULO-WEB-NOTA
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7344000/7344941.stm
http://www.lapatriagrande.net/04_opiniones/attilio_folliero/crisis_alimentaria.htm#*
<http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/6518-crisis-alimentaria-empeora-en-el-mundo/>
<http://www.fao.org/newsroom/ES/news/2008/1000828/index.html>
<http://www.cronica.com.mx/seccion.php?seccion=mundo&id=3>
<http://www.granma.cu/espanol/2008/abril/jue17/crisis.html>
<http://www.el-universal.com.mx/finanzas/64620.html>
<http://www.jornada.unam.mx/2008/07/19/index.php?section=economia&article=021n1eco>
http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7327000/7327635.stm
http://www.elpais.com/videos/internacional/Finaliza/cumbre/FAO/compromiso/claro/elpepuint/20080605elpepuint_7/Ves/
<http://www.crisisenergetica.org/staticpages/index.php?page=20031010155716343>
<http://www.redescristianas.net/2009/02/10/entrevista-al-economista-e-historiador-egipcio-samir-amin-luchas-muy-importantes-no-están-presentes-en-el-foro-social-mundialandres-perez/>



ACD	Acuerdos de Comercio para el Desarrollo
ACNUR	Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGD	Agencia de Garantía de Depósitos
AGECI	Agencia de Cooperación Internacional
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos De Nuestra América
AP	Alianza País
BCE	Banco Central del Ecuador
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BEDE	Banco del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAE	Corporación Aduanera Ecuatoriana
CAIC	Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público
CDH	Crédito de Desarrollo Humano
CDO	Collateralized Debt Obligations
CDS	Credit Default Swap
CENACE	Centro Nacional de Control de Energía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CIADI	Convenio sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
CNT	Corporación Nacional de Telecomunicaciones
CNT	Consejo Nacional de Telecomunicaciones
CODAE	Corporación de Desarrollos Afroecuatoriano
CODENPE	Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador
CONADE	Consejo Nacional de Planificación
CONADES	Consejo Nacional de Salarios
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres
CONEA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador
CONELEC	Consejo Nacional de Electricidad
CONESUP	Consejo Nacional de Educación Superior
COOTAD	Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CREA	Centro de Reconversión Económica del Azuay
CRM	Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí
CW	Consenso de Washington
DAINA	Dirección de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes
DINSE	Dirección Nacional de Servicios Educativos
DP	Democracia Popular

ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
ENEMDU	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo
E-SIGEF	Sistema de Administración Financiera del Sector Público
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FF.AA.	Fuerzas Armadas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODI	Fondo de Desarrollo Infantil
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial por sus siglas en inglés
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
ICE	Impuesto a los Consumos Especiales
ICP	Instituto de Compras Públicas
ID	Izquierda Democrática
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IFIS	Instituciones de Intermediación Financiera
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INFA	Instituto de la Niñez y la Familia
INNFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia
INP	Instituto Nacional de Preinversión
IPI	Índice de prioridad de la inversión
IRE	Índice de Reforma Estructural
ITT	Campo petrolero Ishpingo-Tambococha-Tiputini
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JUNAPLA	Junta Nacional De Planificación y Coordinación Económica del Ecuador
MCDS	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
MF	Ministerio de Finanzas
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MRECI	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODEPLAN	Oficina de Planificación
ODR	Organismos de Desarrollo Regional
OEA	Organización de Estados Americanos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organismos No Gubernamentales
ORI	Programa Operación Rescate Infantil
PAIS	Movimiento Patria Altiva y Soberna
PDVSA	Petróleos de Venezuela
PETROECUADOR	Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador
PIB	Producto Interno Bruto
PLANEX	Planificación de Política Exterior
PNC	Plan Nacional de Conectividad
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PREDESUR	Programa de Desarrollo del Sur
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PSC	Partido Social Cristiano
RISE	Régimen Impositivo Simplificado

RPS	Red de Protección Social
SBS	Superintendencia de Bancos y Seguros
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SENRES	Secretaría Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del sector Público
SODEM	Secretaría de Objetivos del Milenio
SRI	Servicio de Rentas Internas
SUCRE	Sistema Único de Compensación Regional
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Sur Americanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura



OBJETIVO 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial.

<i>Meta 1.1 Revertir la desigualdad económica al menos a niveles de 1995</i>							
Indicador 1:	Coeficiente de Gini por ingreso	Línea Base Dic . 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano -Rural)	0.5395	0.5509	0.5147	↓	😊	0.4667
	Urbano	0.5112	0.5222	0.4829	↓	😊	
	Rural	0.5046	0.5009	0.4791	↘	😐	
1.1.1: Reducir la brecha de consumo entre el 10% más rico y el 10% más pobre, al menos a niveles de 1995 (se considera un Proxy en base a datos por ingreso)							
Indicador 3:	Razón :10% más rico / 10% más pobre ,por ingreso	Línea Base Dic-2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano -Rural)	37.44	41.68	36.23	↘	😐	23.22
	Urbano	28.12	29.55	24.51	↓	😊	
	Rural	28.05	31.75	29.45	↗	😐	

<i>Meta 1.2: Reducir la pobreza</i>							
Indicador 1:	Extrema pobreza por ingreso	Línea Base Dic . 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano -Rural)	16.89%	16.45%	15.69%	↘	😐	N.D.
	Urbano	8.79%	7.94%	7.56%	↘	😐	
	Rural	32.82%	33.33%	31.73%	↘	😐	
Indicador 1:	Pobreza por ingreso	Línea Base Dic-2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano -Rural)	37.62%	36.74%	35.08%	↘	😐	N.D.
	Urbano	25.92%	24.33%	22.61%	↘	😐	
	Rural	60.60%	61.33%	59.72%	↘	😐	

<i>Meta 1.6: Auspiciar la igualdad a las horas dedicadas al trabajo reproductivo</i>							
Indicador 1:	Razón tiempo dedicado a trabajo reproductivo, mujeres/hombres	Línea Base Dic-2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
		Trabajo doméstico	2.8	3	2.8	↔	😐
	Cuidado de hijos	2.5	2.4	2.4	↔	😐	N.D.
	Trabajo voluntario	0.5	0.7	0.8	↗	😐	N.D.

OBJETIVO 2: Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.**Meta 2.1: Alcanzar el 96% de matrícula de educación básica**

		Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
Indicador 1	Tasa neta de matrícula en Educación Básica (Nacional)	91.37	91.59	93.19	↑	😊	96

Meta 2.5: Ecuador libre de analfabetismo nacional, urbano y rural al 2009

Indicador 1:	Porcentaje de analfabetismo funcional	Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano -Rural)	15.96%	15.88%	15.68%	↘	😐	N.D.
	Urbano	9.30%	9.32%	9.45%	↗	😐	
	Rural	30.26%	29.91%	28.97%	↘	😐	
Indicador 2:	Porcentaje de analfabetismo en las personas mayores de 15 años	Línea Base Dic-2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano -Rural)	8.63%	7.92%	7.62%	↓	😊	3%
	Urbano	4.49%	3.97%	3.99%	↘	😐	3%
	Rural	17.54%	16.35%	15.36%	↓	😊	3%

OBJETIVO 3: Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población .**Meta 3.8 Desacelerar la tendencia del VIH / SIDA**

		Línea Base Dic. 2005	Dic-06	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
Indicador 1	Tasa de VIH / SIDA	12.7	13.36	17.50	25.85	↑	😞	N.D.

Meta 3.9: Aumentar 300.000 viviendas con un sistema de eliminación de excretas y aumentar el número de personas con acceso a un hábitat apropiado para la vida

Indicador 1	% de viviendas con acceso a un sistema de eliminación de excretas	Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano - Rural)	86.92%	87.41%	89.16%	↑	😊	95.20%
	Urbano	96.88%	97.51%	97.05%	↗	😐	
	Rural	65.59%	65.51%	72.37%	↑	😊	

Meta 3.10 Aumentar el número de personas con acceso a un hábitat apropiado para la vida							
		Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
Indicador 3	Tasa de incidencia de paludismo (por cada 100 000 habs.)	70.40	62.22	36.12	↓	😊	N.D.
Indicador 4	Tasa de incidencia de dengue clásico (por cada 100 000 habs.)	50.79	75.36	20.57	↓	😊	N.D.

Meta 3.10.1: Construir 150.000 viviendas nuevas para reducir el hacinamiento.							
Indicador 1	Proporción de hogares que viven en hacinamiento	Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano - Rural)	18.90%	19.55%	17.83%	↘	😐	N.D.
	Urbano	15.46%	15.68%	14.43%	↘	😐	
	Rural	26.27%	27.94%	25.08%	↘	😐	

OBJETIVO 4: Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso seguro a agua, aire y suelo.

Meta 4.1.1: Incluir 3.708 km² marino-costeros considerados de muy alta prioridad, bajo un sistema de conservación y/o manejo ambiental							
		Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Variación Dic-08	Estado		Meta al 2010
Indicador 1	Superficie en kilómetros cuadrados de área marino costera en zona de conservación y manejo ambiental	141,100 km ²	0 km ²	558 km ²	↑	😊	3,708 km ²

Meta 4.1.2: Aumentar al 30% las áreas terrestres de conservación y/o manejo ambiental, de acuerdo con las prioridades del estudio Vacíos de Conservación							
		Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Dic-08*	Estado		Meta al 2010
Indicador 1	Porcentaje de la superficie terrestre en zonas de manejo y conservación ambiental	18.74%	18.78%	19.50%	↑	😊	30%

* Considerando las 178.000has de Socio Bosque

OBJETIVO 5: Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.

Meta 5.1: Aumentar progresivamente la inversión social con recursos propios hasta alcanzar el 33% del Presupuesto.

		Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
Indicador 1	Participación de la inversión social en el Presupuesto del Gobierno Central	22.20%	21.50%	26.74%	↑	😊	33.10%

Meta 5.4: Incrementar la balanza comercial entre los países de la región (especialmente la Comunidad Andina de Naciones)

		Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
Indicador 2	Balanza Comercial con CAN (millones de USD FOB)	-134	-273.4	130	↑	😊	Incrementar la balanza

OBJETIVO 6: Garantizar el trabajo estable, justo y digno.

Meta 6.1: Promover el acceso de las personas más pobres a un trabajo estable o a micro emprendimientos que les permita salir de la pobreza

		Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
6.1.1: Aumentar en 500.000 créditos para beneficiarios del BDH							
Indicador 1:	Número de créditos para beneficiarios del BDH	7,000	58,395	82,793	↑	😊	500,000

Meta 6.2: Revertir la tendencia creciente del subempleo y reducirlo en un 8%

Indicador 2:	Tasa de subempleo bruto	Línea de Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano-Rural)	Anterior metodología	59.80%	58.08%	↘	😞	49.42%
	Urbano	Anterior metodología	50.23%	48.78%	↘	😞	
	Rural	Anterior metodología	78.01%	77.02%	↘	😞	

Para estos indicadores se compararon los períodos Dic. 2007 y Dic. 2008, ya que no es posible comparar contra la Línea Base.

Meta 6.6: Promover el desarrollo de estrategias para proporcionar a los y las jóvenes un trabajo digno y productivo

		Línea de Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
6.6.1: Aumentar 70.000 plazas de trabajo para jóvenes							
Indicador 1:	Tasa de desempleo de personas jóvenes (entre 16 y 29 años de edad)	Línea de Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano-Rural)	Anterior metodología	8.82%	11.60%	↑	😞	N.D.
	Urbano	Anterior metodología	10.63%	14.44%	↑	😞	
	Rural	Anterior metodología	5.27%	5.75%	↗	😞	

Para estos indicadores se compararon los períodos Dic. 2007 y Dic. 2008, ya que no es posible comparar contra la Línea Base.

Meta 6.3: Reducir en un 34% el porcentaje de niños y niñas que trabaja y no estudia							
Indicador 1:	Porcentaje de niños y niñas de 8 a 17 años que trabaja y no estudia	Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano -Rural)	Anterior metodología	6.31%	5.55%	↘	☹	3.20%
	Urbano	Anterior metodología	3.31%	2.99%	↘	☹	
	Rural	Anterior metodología	11.31%	9.72%	↘	☹	

Para estos indicadores se compararon los periodos Dic. 2007 y Dic. 2008, ya que no es posible comparar contra la Línea Base.

OBJETIVO 7: Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común.

7.4: Aumentar el % de personas que se sienten satisfechas con su vida.							
Indicador 1:	Calificación promedio de satisfacción con la vida (sobre 10)	Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano - Rural)	6.05	6.25	7.27	↑	☺	N.D.
	Urbano	6.33	6.52	7.36	↑	☺	
	Rural	5.45	5.66	7.07	↑	☺	

7.6.2: Disminuir en 10% los delitos en general.							
Indicador 3:	Tasa de denuncia de delitos (por cada 100 mil habitantes)	Línea Base Dic. 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
		1,383	1,258	1,440	↑	☹	1,244

OBJETIVO 8: Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad.

Meta 8.4: Promover la conservación de lenguas y dialectos indígenas e incrementar su uso							
8.4.1: Aumentar el % de población indígena que habla alguna lengua nativa							
Indicador 2:	Porcentaje de población autodefinida como indígena que habla alguna lengua nativa	Línea Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano - Rural)	58.18%	62.98%	61.64%	↗	☹	100%
	Urbano	40.81%	44.23%	47.28%	↗	☹	
	Rural	63.08%	69.47%	66.15%	↗	☹	
8.4.2: Revertir la tendencia de población no indígena que habla alguna lengua nativa al menos a niveles del 2003							
Indicador 4:	Porcentaje de personas autodefinida como no indígenas que habla alguna lengua nativa	Línea Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
	Nacional (Urbano - Rural)	0.53%	0.81%	0.83%	↗	☹	2.2%
	Urbano	0.35%	0.57%	0.49%	↗	☹	
	Rural	0.95%	1.33%	1.59%	↗	☹	

OBJETIVO 9: Fomentar el acceso a la justicia.

<i>Meta 9.4: Promover una administración de justicia eficiente que atienda de manera transparente y oportuna las acciones judiciales</i>							
9.4.1: Facilitar la disminución del número de internos (PPL) sin sentencia		Línea Base Dic 2006	4to trim 2007	4to trim 2008	Estado		Meta al 2010
Indicador 3:	Número de internos (PPL) sin sentencia	10,345	10,981	10,571	↘	☹	Disminuir
<i>Meta 9.6: Disminuir el hacinamiento carcelario</i>							
Indicador 1:	Déficit en capacidad instalada en los Centros de Rehabilitación	114.00%	168.60%	114.60%	↘	☹	Disminuir

¹ Al comparar la Línea de Base con el 4to trimestre del 2008 existe un aumento en el número de internos sin sentencia; sin embargo, la tendencia de la serie es decreciente.

² Al comparar la Línea de Base con el 4to trimestre del 2008 prácticamente no existe variación en el indicador; sin embargo, la tendencia de la serie es decreciente.

OBJETIVO 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política.

<i>Meta 10.4: Aumentar el nivel de participación ciudadana en actividades públicas y cumplimiento de las cuotas</i>							
10.4.2: Impulsar la participación de mujeres en funciones directivas públicas							
		Línea Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
Indicador 4:	Porcentaje de mujeres Ministras de Estado	13%	37%	37%	↑	☺	50%

OBJETIVO 11: Establecer un sistema económico solidario y sostenible.

<i>Meta 11.1: Fomentar un crecimiento saludable y sostenido.</i>							
<i>Meta 11.1.4: Alcanzar el 12% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros.</i>							
		Línea Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
Indicador 12	Participación del ingreso de divisas por concepto de turismo con respecto a las exportaciones de bienes y servicios no petroleros	7.40%	8.10%	8.60%	↑	☺	12%

Meta 11.1: Fomentar un crecimiento saludable y sostenido.

Meta 11.1.1: Obtener un crecimiento promedio anual del 5.5% del PIB industrial.

		Línea Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado		Meta al 2010
Indicador 8	Crecimiento promedio anual del PIB industrial	5.24%	4.91%	6.51%	↗	☺	5.50%

Meta 11.3: Aumentar el acceso y servicio universal de telecomunicaciones						
11.3.1: Incrementar en 52% la penetración de la telefonía fija						
		Línea de Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado	Meta al 2010
Indicador 1:	Porcentaje de personas con acceso a teléfono fijo	13%	13.27%	13.50%	↑	20.00%

Meta 11.5: Aumentar la producción petrolera estatal a 336.000 barriles diarios						
		Línea de Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado	Meta al 2010
Indicador 2:	Producción diaria de barriles de petróleo	175.3 (miles)	175.0 (miles)	183,7 (miles)	↑	336000

Meta 11.1: Fomentar un crecimiento saludable y sostenido						
11.1.3: Disminuir el servicio de la deuda en un 30%						
		Línea de Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado	Meta al 2010
Indicador 1:	Servicios de la deuda pública como % del Presupuesto del Gobierno Central	39%	27.11%	17.92%	↓	25.90%

OBJETIVO 12: Reformar el Estado para el Buen Vivir.

Meta 12.3: Incrementar el número de personas cubiertas por el sistema de seguridad social						
12.3.1: Aumentar en 50% las y los afiliados al IESS general						
Indicador 1:	Porcentaje de afiliados al IESS: seguro general	Línea Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado	Meta al 2010
	Nacional (Urbano - Rural)	21.40%	22.10%	22.87%	↗	25.70%
	Urbano	22.93%	23.35%	24.01%	↗	
	Rural	18.05%	19.36%	20.39%	↗	

Meta 12.3.3: Aumentar en un 60% el número de ecuatorianos que cuenta con un seguro público						
Indicador 3:	Porcentaje de personas con seguro de salud público	Línea Base Dic 2006	Dic-07	Dic-08	Estado	Meta al 2010
	Nacional (Urbano - Rural)	22.57%	23.54%	24.43%	↗	36.10%
	Urbano	24.49%	25.36%	26.17%	↗	
	Rural	18.38%	19.56%	20.64%	↗	



Objetivo 1.

Auspiciar la Igualdad, la Cohesión y la Integración Social y Territorial.

Decretos Ejecutivos

- *12. Incremento del Valor del Bono de Desarrollo Humano a la Suma de Treinta Dólares.
- 276. Utilización de Fondos del Fideicomiso Fondo Ahorro y Contingencias para Ministerio de Agricultura.
- 277-B. Utilización de Fondos del CEREPS para Programa Aseguramiento Popular de Guayaquil.
- 338. Declaratoria Política de Estado la Prevención de Discapacidades, Atención y Rehabilitación Integral de Personas con Discapacidad.
- *451A. Subsidio a los Usuarios Residenciales de los Quintiles 1 y 2 en Servicio Eléctrico.
- 588. Utilización de Recursos de la Cuenta CEREPS para Riego Píllaro y Canales de la Cuenca del Río Jubones.
- 869. Reforma al Decreto 2378-B, Publicado R.O. (S) 527 de 5/03/2002 (Creación Programa de Ayuda. Ahorro e Inversión para Migrantes Ecuatorianos y Sus Familias).
- 956. Reforma al Decreto 878 de 18/01/2008 por el cual se Estableció el Sistema Nacional de Planificación.
- 1001. Limitaciones a la Asignación de Recursos del Presupuesto General del Estado Destinados a Financiar Fondos de Jubilación Patronal y de Cesantía de Entidades Públicas.
- 1151A. se Mantiene Hasta 31 Diciembre de 2008 el Diferimiento Arancelario a 0%, para Importación de los Productos "Los Demás Trigos Duros", "Los Demás Trigos", "Harina de Trigo o de Morcajo" y "Sémola de Trigo"
- 1052. Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.
- 1171. Exoneración del IVA a las Transferencias e Importaciones de los Bienes de Capital e Insumos Agrícolas
- 1285. Se Declara la Atención Prioritaria del Sistema de Abastecimiento de Alimentos, su Distribución y la Comercialización de Productos que Forman Parte de la Canasta Básica
- 1406. Suspender el Egreso de Recursos del Presupuesto del Estado para Jubilación Patronal y Cesantía Privada.

Leyes**Leyes Aprobadas**

Ley para la Equidad Tributaria (Reforma)
Ley para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento

Proyectos de Ley

Ley de Soberanía Alimentaria
Ley de Economía Solidaria
Ley de Control Constitucional
Ley de Planificación y Ordenamiento Territorial
Ley de Aguas
Ley Orgánica de la Función Ejecutiva (Consejos Nacionales de Igualdad)
Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social
Ley de Participación Ciudadana
Código de Cultura (Patrimonio Cultural)
Ley de la Institución Financiera del IESS (Seguridad Social)
Ley de Minería

Mandatos Constitucionales

13: Recuperación de Capital por Medio de Incautación de Bienes por la AGD a Accionistas y Administradores de Filanbanco
15: del Sector Eléctrico
16: Agrícola

Disposiciones Constitucionales

Título I. Elementos Constitutivos del Estado. Capítulo Primero
Principios Fundamentales Art. 1, 3 al 5

- Título I Elementos Constitutivos del Estado. Capítulo Segundo Ciudadanas y Ciudadanos Art. 6 al 9
- Título II. Derechos. Capítulo Primero. Principios de Aplicación de los Derechos Art. 10 al 83
- Título V. Organización Territorial del Estado. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 238 al 241
- Título V. Organización Territorial del Estado. Capítulo Segundo Organización del Territorio, Art. 242 al 250
- Título V. Organización Territorial del Estado. Capítulo Tercero Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes Especiales, Art. 251 al 259
- Título V. Organización Territorial del Estado. Capítulo Cuarto Régimen de Competencias, Art. 260 al 269
- Título V. Organización Territorial del Estado. Capítulo Quinto Recursos Económicos, Art. 270 al 274
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 275 al 278
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Segundo Planificación Participativa para el Desarrollo Art. 279 al 280
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Tercero Soberanía Alimentaria al Art. 281 al 282
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Cuarto Soberanía Económica Art. 283 al 285-289 al 292 al 299 al 301-321 al 337
- Título VII Régimen del Buen Vivir, Capítulo Primero Inclusión y Equidad, Art. 340 al 394
- Título VII Régimen del Buen Vivir, Capítulo Segundo Biodiversidad y Recursos Naturales, Art. 395 al 415

Objetivo 2.

Mejorar las Capacidades y Potencialidades de la Ciudadanía.

Decretos Ejecutivos

189. Utilización de Fondos de CEREPS para Programas "Textos Escolares" y "Alimentación Escolar".
- *316. Creación del Centro de Información, Investigación y Capacitación Energética.
441. Declaratoria de Estado de Emergencia en el Sistema Penitenciario de Todo el País.
- *485. Reforma al Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.
559. Declaratoria de Emergencia del Sector Educativo a Nivel Nacional.
671. Reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación.
835. Utilización de Recursos CEREPS para Financiar Proyecto "Programa de Becarios".
1045. Normas para el Pago de Subsidio para Consumidores Finales de Energía Eléctrica
- *1362. Creación del Bono de Emergencia, con Carácter No Reembolsable que Otorgará el Estado Ecuatoriano por Intermedio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
1397. Creación Bono para Migrantes
1437. Transferencia de Recursos a las Universidades y Escuelas Politécnicas que Ofertan Programas Académicos de Tercer Nivel
1586. Derógase el Decreto Ejecutivo 3290, Publicado en el R.O. No. 704 del 14 de Noviembre de 2002, por Virtud del cual se Declaró el 13 de Noviembre como Día Nacional de la Educación.
1593. Modifícase Art. 218 del Reglamento General de la Ley de Educación.
1623. Regúlese Temporalmente los Precios Máximos de Venta al Público del Litro de Leche.

Leyes

Proyectos de Ley

- Ley de Organización Territorial y Descentralización
- Ley de Educación Superior
- Ley de Educación, Cultura y Deporte
- Ley de Telecomunicaciones

Mandatos Constitucionales

- 14: Derogatorio de la Ley N.130 de Creación de la Universidad Corporativa de Colombia del Ecuador, Reformatorio de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES y de Regularización de la Educación Superior
16: Agrícola

Disposiciones Constitucionales

- Título I. Elementos Constitutivos del Estado .Capítulo Segundo Ciudadanas y Ciudadanos Art. 6 al 9
Título II. Derechos Capítulo Primero Principios de Aplicación de los Derechos Art. 10al83
Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 276 al 278
Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Tercero Soberanía Alimentaria, Art. 281-282-285 al 288
Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Cuarto Soberanía Económica Art. 283-284 - 286-298-333
Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Primero Inclusión y Equidad, Art. 340 al 357-388

Objetivo 3.

Aumentar la Esperanza y Calidad de Vida de la Población.

Decretos Ejecutivos

338. Declaratoria Política de Estado la Prevención de Discapacidades, Atención y Rehabilitación Integral de Personas con Discapacidad
406 Reforma al Reglamento a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional 12/06/2007
680. Préstamo de la CAF a Municipio de Guayaquil para Proyecto "Alcantarillado Sanitario Sectores Populares de Guayaquil
682. Derogatoria Decreto 1690 de R.O. 346 de 1/06/2004 sobre Quinta Revisión del Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos
*709. Creación de 12.000 Nuevas Partidas de Quinta Categoría para Sectores Urbano y Rural del Ministerio de Educación
*711-A Declaratoria de Estado de Emergencia Sanitaria en Toda la Red de Servicios del Ministerio de Salud Pública.
809. Reglamento del Seguro General Obligatorio de Accidentes de Tránsito.
899. Transferencia de Recursos del FAC a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social para Provisión de Agua Potable al Centro Rehabilitación de Varones del Litoral.
922. Reformas al Decreto 807 Publicado Rho. 239 de 26/12/2007, sobre Estado de Emergencia en el Sistema Penitenciario en Todo el País.
923. Transferencia de Recursos CEREPS a Ministerio de Salud Pública para Financiar Programas y Proyectos Permanentes y Prioritarios de Salud.
1151. se Grava con Tarifa Cero las Transferencias e Importaciones de Medicamentos y Drogas, Así como la Materia Prima e Insumos para su Fabricación.
1515. Reforma al Reglamento General de Aplicación de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.
1507. Refórmase Artículo 38 del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Mejoras Atención de Salud del Personal Policial.

Leyes

Leyes Aprobadas

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público a al Código del Trabajo

Proyectos de Ley

Ley de Soberanía Alimentaria
Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Salud

Mandatos Constitucionales

5. Adjudicación de Bienes por Parte de la CAE a Organizaciones con Fines Sociales (Cruz Roja, FF. AA.) para Atender Efectos de Catástrofes Naturales

Disposiciones Constitucionales

Título I Elementos Constitutivos del Estado Capítulo Primero Principios Fundamentales Art. 3 y 4

Título II Derechos Capítulo Primero Principios de Aplicación de los Derechos Art. 10-83

Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 276 al 278

Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Tercero Soberanía Alimentaria, Art. 281

Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Cuarto Soberanía Económica Art. 283-284 298-333

Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Primero Inclusión y Equidad, Art. 340 al 342 358 al 374, 391 y 392

Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Segundo Biodiversidad y Recursos Naturales, Art. 413, 415

Objetivo 4.

Promover un Ambiente Sano y Sustentable y Garantizar el Acceso a Agua, Aire y Suelo Seguros.

Decretos Ejecutivos

- *270. Declaratoria de Riesgo y Prioridad Nacional del Ecosistema del Archipiélago de Galápagos.
- 301. Utilización Recursos CEREPS para Financiar Proyectos Saneamiento Ambiental por MIDUVI.
- 338. Declaratoria Política de Estado la Prevención de Discapacidades, Atención y Rehabilitación Integral de Personas con Discapacidad.
- 410. Creación de la Dirección Nacional de Protección Ambiental Minera DINAPAM.
- *419. Veda Total en Todo el Territorio de Seis Meses para las Especies Forestales del Bosque Nativo.
- 445. Reforma al Decreto 270 de R.O. 68 de 20/04/2007 que Declaró en Riesgo la Conservación de Galápagos
- *498. Reforma al Decreto 419 de R.O. 115 de 28/06/2007, sobre Veda Total para Especies Forestales del Bosque Nativo.
- 530. Contrato Construcción Viviendas Damnificados Volcán Tungurahua en Guano. MIDUVI-Consorcio EDMAEM
- *573. Utilización de Recursos del Fondo de Ahorro y Contingencia para Compra de Focos Ahorradores
- 574B. Reforma al Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas
- 653. Utilización de Recursos de CEREPS para Proyectos Aprobados por Ministerio del Ambiente
- 655. Reforma al Reglamento de Actividades Ambientales.
- 691. Adhesión al Protocolo de 1992 de Enmienda al Convenio sobre Responsabilidad Civil por Daños por Contaminación de Aguas de Mar por Hidrocarburos.
- 799. Reforma al Decreto 725 de 7/11/ 2007 (Transferencia de Recursos al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa para Financiar Plan Emergencia Volcán Tungurahua)
- *883. Creación de la Oficina de la Secretaría Técnica de la Iniciativa Yasuní - ITT.
- 948. las Funciones de Coordinación de la Gestión del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico Estarán a Cargo del Ministerio de Coordinación de Patrimonio Natural y Cultural
- 1040. Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social Establecidos en la Ley de Gestión Ambiental
- 1046A. Reorganizarse la Dirección Nacional de Defensa Civil Mediante la Figura de una Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos
- 1130. Reformas al Reglamento Especial de Turismo en Áreas

- Naturales Protegidas
1145. Creación del Programa de Reducción de la Contaminación Ambiental, Racionalización del Subsidio de Combustible del Transporte Público y su Chatarrización
1391. Reformas al Reglamento General a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero y Texto Unificado de Legislación Pesquera
1412. Derogatoria del Reglamento Especial de la Actividad Pesquera Artesanal en Galápagos Facultad de Expedir Traslada a Ministerio del Ambiente
1449. Reorganiza el Sistema Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria Transformándolo en Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro - Agrocalidad-
1572. Prorrogar por un Plazo Indefinido la Vigencia de la Iniciativa Yasuni - ITI.
1587. Modificase Num. 5, Art. 7 del Decreto 1145 de Junio 18, 2008, por el que se Creó el Programa para la Reducción de la Contaminación Ambiental, (Emisión y Entrega de un Certificado de Chatarrización).

Leyes

Proyectos de Ley

Ley de Planificación y Ordenamiento Territorial
 Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control (Defensor del Pueblo)
 Código Ambiental
 Ley de Planificación y Ordenamiento Territorial
 Ley Reformatoria a la Ley Especial de Galápagos
 Ley Orgánica de la Función Ejecutiva (Consejos Nacionales de Igualdad)
 Ley de Participación Ciudadana

Mandatos Constitucionales

No. 6. Extinción de Concesiones Mineras y Moratoria a Nuevas Concesiones
 No. 16. Agrícola

Disposiciones Constitucionales

Título I Elementos Constitutivos del Estado Capítulo Primero Principios Fundamentales Art. 3 y 4
 Título II Derechos Capítulo Primero Principios de Aplicación de los Derechos Art. 10 Capítulo Segundo Derechos del Buen Vivir Art. 12 Al15; 30 al 31 Capítulo Séptimo Derechos de la Naturaleza Art. 71 al 74
 Título V al Organización Territorial del Estado al Capítulo Tercero, Art. 258 al 259
 Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 276 al 278
 Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Tercero Soberanía Alimentaria, Art. 281 al 282
 Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Cuarto Soberanía Económica Art. 283, 284, 285, 291, 313, 314, 318
 Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Primero Inclusión y Equidad, Art. 375 al 376 al 389 al 392
 Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Segundo Biodiversidad y Recursos Naturales, Art. 395 al 415

Objetivo 5.

Auspiciar la Soberanía Nacional, la Paz y la Integración Latinoamericana.

Decretos Ejecutivos

276. Utilización de Fondos del Fideicomiso Fondo Ahorro y Contingencias para MAGAP.
- *317. Creación de la Comisión Científico Técnica Ecuatoriana
465. Utilización de Fondos del "Fondo de Ahorro y Contingencias" para Plan de Soberanía Energética
577. Tarifas Arancelarias para Productos Agrícolas
582. Contingente Arancelario para Subpartida Andina de Torta de Soya
590. Utilización de Recursos del Fideicomiso "Fondo de Ahorro y

- Contingencias" para Plan de Soberanía Energética-604-B. Se Fija con Carácter de Excepcional el Precio de la Harina de Trigo para Panificación
699. Creación del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional -SECI-
- *747. Declaratoria como Política de Estado la Integración del Ecuador a la Organización de Países Exportadores de Petróleos -OPEP-
760. Utilización Recursos del FAC para Fase II Proyecto "Vigilancia y Control para Reducir Uso Indevido y Desvío Ilícito de Combustible en el Area Marítima"
814. Constitución de la Oficina de Coordinación de UNASUR.
944. Adhesión a Cinco Instrumentos Internacionales como Estado Asociado del Mercosur
- *958. Precio Unico y Común de la Harina de Trigo para Panificación de Treinta y Seis con 30/100 Dólares por Saco de 50kg. Se Difiere por Seis Meses Arancel Nacional de 0% para Importaciones de Trigo, Harina de Trigo
- *1071. Derogatoria del Decreto 1443-A Publicado en el R.O. 320 de 7 de Mayo de 2001, por el cual se Concedió el Régimen de Zona Franca a la Empresa Zofraoro
- *1080. Creación de la Comisión para la Investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales Ecuatorianos.
- *1123. Ratificación del "Convenio Entre los Gobiernos de las Repúblicas del Ecuador y del Perú para la Ejecución del Proyecto del Nuevo Puente Internacional sobre el Río Macará"
1181. Se Expide Reglamento a la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada.
1285. se Declara la Atención Prioritaria del Sistema de Abastecimiento de Alimentos, su Distribución y la Comercialización de Productos que Forman Parte de la Canasta Básica
1366. se Ratifica el Acuerdo de Ampliación del Plazo de Vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza
- *1402. Se Incrementa al 70% la Participación del Estado en los Contratos de Participación para Exploración y Explotación y Convenios de Operación Unificada
1465. Se Designa a la SENPLADES, como Autoridad Competente para Aplicar el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.
1573. Expedir las Sigüientes Reformas al Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones Explosivos y Accesorios.
1574. Reforma al Reglamento para la Emisión de Informes del Comando Conjunto de las FF. AA. y Dictámenes del Consejo de Seguridad Nacional
1614. Normas para la Aplicación de la Decisión 608 de la CAN y Creación de la Subsecretaría de Competencia.
1622. Reglamento para Contrataciones de Bienes Estratégicos y Servicios Conexos Necesarios para la Defensa Nacional.

Leyes

Proyectos de Ley

Ley de Organización Territorial y Descentralización
 Ley de Seguridad Pública del Estado
 Código Penal
 Ley Contra el Lavado de Activos
 Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito
 Código de Cultura (Patrimonio Cultural)
 Ley de Control Constitucional

Mandatos Constitucionales

No. 15: del Sector Eléctrico
 No. 16: Agrícola

Disposiciones Constitucionales

Título I Elementos Constitutivos del Estado Capítulo Primero Principios Fundamentales Art. 1 al 5
 Título I Elementos Constitutivos del Estado Capítulo Segundo Ciudadanas y Ciudadanos Art. 6 al 9

Título II Derechos Capítulo Primero Principios de Aplicación de los Derechos Art. 10
 Título II Derechos Capítulo Cuarto Derechos de las Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Art. 57
 Título II Derechos Capítulo Sexto Derechos de Libertad Art. 66
 Título II Derechos Capítulo Quinto Derechos de Participación Art. 63
 Título II Derechos Capítulo Octavo Derechos de Protección Art. 76 al 77
 Título II Derechos Capítulo Noveno. Responsabilidades Art. 83
 Título VIII Relaciones Internacionales Capítulo Primero Principios de las Relaciones Internacionales Art. 416 al 422
 Título VIII Relaciones Internacionales Capítulo Tercero Integración Latinoamericana Art. 423"
 Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 276
 Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Tercero Soberanía Alimentaria, Art. 281
 Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Cuarto Soberanía Económica, Art. 290 al 304 al 307
 Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Primero Inclusión y Equidad, Art. 393
 Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Segundo Biodiversidad y Recursos Naturales, Art. 400 al 403

Objetivo 6.

Garantizar el Trabajo Estable, Justo y Digno.

Decretos Ejecutivos

197. Reformas al Reglamento de la LOSSCA
 200. Reformas Reglamento para la Contratación Laboral por Horas
 280. Reforma al Decreto No. 221 de R.O. 59 de 9/04/2007 que Reforma la Creación de el CNCF
 406. Reforma al Reglamento a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional
 452. Incremento del Salario Básico del Personal Docente del Magisterio Nacional
 802. Fortalecimiento de Competencias y Funciones de la SENAMI para Consolidar Planes de Acción en Políticas Migratorias
 1122. Reformas al Reglamento de Contrataciones Sustitutivo de la Superintendencia de Telecomunicaciones 03/06/2008 R.O. Suplemento 353 05/06/2008
 *3883 1121 Reglamento para la Aplicación del Mandato Constituyente No. 8 que Suprime la Terceización de Servicios Complementarios, la Intermediación Laboral y la Contratación por Horas.
 1509. Creación y Fines del Sistema Nacional de Formación Profesional.
 1520. Reforma al Reglamento a la Ley de Personal de la Policía Nacional para el Ingreso No Es Necesario Pagar Garantía U Otra Contraparte Económica.
 1528. se Incrementa en Ejercicio Fiscal 2009, el Salario Básico Personal del Docente del Magisterio Nacional en 10 Dólares a Partir de Enero de 2009.
 1532. el MIDUVI Será Competente para Determinar los Criterios de la Condonación de las Deudas de Agua a Usuarios de Extrema Pobreza.

Leyes

Leyes Aprobadas

Ley Orgánica Reformatoria al Código del Trabajo y a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Incorpora Licencia de Paternidad.)

Proyectos de Ley

Ley de Planificación y Ordenamiento Territorial
 Ley de Economía Solidaria
 Ley Orgánica de la Función Ejecutiva (Consejos Nacionales de Igualdad)

Mandatos Constitucionales

No. 2. Remuneraciones y Complementos Remunerativos

No. 4. Estabilidad de los Trabajadores e Indemnizaciones
 No. 8. Eliminación de Tercerización e Intermediación Laboral
 No. 16: Agrícola

Disposiciones Constitucionales

Título I Elementos Constitutivos del Estado Capítulo Primero Principios Fundamentales Art. 1,3
 Título II Derechos Capítulo Primero Principios de Aplicación de los Derechos Art. 10 Capítulo Segundo Derechos del Buen Vivir Art. 33 y 34
 Título IV. Participación y Organización del Poder. Capítulo Séptimo Administración Pública, Art. 229 al 234
 Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 276 al 278
 Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Tercero Soberanía Alimentaria, Art. 281
 Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Cuarto Soberanía Económica, Art. 284-285-306-319-320-326 al 333 - 338 al 339

Objetivo 7.

Construir y Fortalecer el Espacio Público y de Encuentro Común.

Decretos Ejecutivos

*Creación de la Televisión Pública del Ecuador
 162. Adhesión a la Convención Internacional Contra el Dopaje en el Deporte 2005
 503. Reforma al Decreto 246-A de 29/04/ 1997 de Creación de la Autoridad Nacional de Armas Químicas
 963. Utilización Recursos CEREPS Destinado a Financiar Proyecto "Centros de Formación de Deportes Colectivos"
 *1011. Reorganización del Instituto de Altos Estudios Nacionales -IAEN- que se Adscribe a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
 1130. Reformas al Reglamento Especial de Turismo en Áreas Naturales Protegidas (RETANP)
 1147. Contrato para Rehabilitación y Mantenimiento Carretera San Antonio-La Margarita-San Vicente en Manabí Entre MTOP-Cía. Consorcio Manavial S.A.
 1617. Ratificase Acuerdo de Cooperación en Materia Deportiva Entre Ecuador y Venezuela.

Leyes

Leyes Aprobadas

Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Vialidad

Proyectos de Ley

Ley de Educación Superior
 Ley del Servicio Público
 Ley de Seguridad Pública del Estado
 Ley de Comunicación
 Código de Cultura (Patrimonio Cultural)
 Ley de Educación, Cultura y Deporte
 Ley de Telecomunicaciones
 Ley de Participación Ciudadana

Disposiciones Constitucionales

Título I Elementos Constitutivos del Estado Capítulo Primero Principios Fundamentales Art. 1,3
 Título II Derechos Capítulo Segundo Derechos del Buen Vivir Art. 16al18
 Título IV. Participación y Organización del Poder. Capítulo Séptimo Administración Pública, Art. 229 al 234
 Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Primero Inclusión y Equidad, Art. 375, 381, 383, 393

Objetivo 8.

Afirmar la Identidad Nacional y Fortalecer las Identidades Diversas y

la Interculturalidad.

Decretos Ejecutivos

279. Reforma al Decreto No. 244 de R.O. 48 de 28/06/2005 en que se Crea el CODAE.
- *816. Se Declara el Estado de Emergencia en el Sector de Patrimonio Cultural a Nivel Nacional.
871. Adhesión a la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.
1069. Reforma al Estatuto del Cisne, Comunidad Indígena del Pueblo Paltas, Registrado por el CODENPE
1208. Reglamento de Actividades Dirigidas al Patrimonio Cultural Subacuático

Leyes

Proyectos de Ley

- Ley de Organización Territorial y Descentralización
- Ley de Control Constitucional
- Ley Orgánica de la Función Ejecutiva (Consejos Nacionales de Igualdad)
- Ley de Planificación y Ordenamiento Territorial
- Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control (Defensor del Pueblo)
- Ley de Participación Ciudadana
- Ley Orgánica de la Función Judicial (Justicia Indígena)
- Código de Cultura (Patrimonio Cultural)

Mandatos Constitucionales

No. 17: Ciudad Alfaro

Disposiciones Constitucionales

- Título I Elementos Constitutivos del Estado Capítulo Primero Principios Fundamentales Art. 1,3
- Título II Derechos Capítulo Primero Principios de Aplicación de los Derechos Art. 10al11
- Título II Derechos Capítulo Segundo Derechos del Buen Vivir Art. 16al18, 21al25
- Título II Derechos Capítulo Cuarto Derechos de las Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Art. 56al60
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 276 al 278
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Tercero Soberanía Alimentaria, Art. 281
- Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Primero Inclusión y Equidad, Art. 377al380
- Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Segundo Biodiversidad y Recursos Naturales, Art. 400 al 407

Objetivo 9.

Fomentar el Acceso a la Justicia

Decretos Ejecutivos

- *Creación de la Comisión de la Verdad
283. Reforma al Decreto Ejecutivo No. 122 de 16/02/2007 sobre Creación de Secretaría Nacional Anticorrupción.
441. Declaratoria de Estado de Emergencia en el Sistema Penitenciario de Todo el País.
528. Reglamento Sustitutivo del Programa de Protección y Asistencia a las Víctimas, Testigos y Demás Participantes en el Proceso Penal.
563. Creación de la Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal.
- 585 A. Renovación por Sesenta Días del Estado de Emergencia en el Sistema Penitenciario.
591. Utilización de Recursos de "Fondo de Ahorro y Contingencia" para Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal.
602. Utilización de Recursos de Fondo de Ahorro y Contingencias para "Programa Prevención y Reinserción para Adolescentes Infractores en 20 Centros a Nivel Nacional"-

620. Declaratoria Política de Estado la Erradicación de la Violencia de Género Hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres.
660. Utilización Recursos de Fondo de Ahorro y Contingencias para Proyectos para la Emergencia del Sistema Penitenciario
748. Creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
807. Declaratoria de Estado de Emergencia en el Sistema Penitenciario en Todo el País.
899. Transferencia de Recursos del FAC a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social para Provisión de Agua Potable al Centro de Rehabilitación de Varones del Litoral.
922. Reformas al Decreto 807 Publicado R.O. 239 de 26/12/2007, sobre Estado de Emergencia en el Sistema Penitenciario en Todo el País.
945. Declaratoria Estado de Emergencia en el Sector de Patrimonio Cultural a Nivel Nacional
1179. Creación de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para la Implementación del Sistema Procesal Penal.
1494. Procedimiento para la Imposición de la Sanción de Clausura por Parte de la Autoridad Competente de la Función Ejecutiva.
1514. Refórmase el Art. 5 del Decreto Ejecutivo 305 Prorrogando la Duración de la Comisión de la Verdad, por un Período de 9 Meses.
1542. Incluir Dentro del Ámbito de Competencias de la Unidad Transitoria de Gestión Emergente, la Construcción de Centros de Detención Provisional en Todo el País.
1582. Denunciar y por Tanto Declarar Terminado el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunities Entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Asociación Latinoamericana para los DDHH.

Leyes

Leyes Aprobadas

Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Código Penal para la Transformación del Sistema de Rehabilitación Social.
Código Orgánico de la Función Judicial.
Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal y al Código Penal.

Proyectos de Ley

Ley de Orgánica de la Función Judicial
Ley de Educación, Cultura y Deporte
Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social
Código Penal
Código de Procedimiento Penal Militar y Policial
Código de Procedimiento Penal
Código de Procedimiento Civil

Disposiciones Constitucionales

Título I Elementos Constitutivos del Estado. Capítulo Primero Principios Fundamentales Art. 1,3

Título II Derechos. Capítulo Tercero Derechos de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria Art. 35 al 55

Título III Garantías Constitucionales. Capítulo Tercero Garantías Jurisdiccionales Art. 86 al 94

Título IV Participación y Organización del Poder. Capítulo Segundo Función Legislativa Art. 118 al 166

Título IV Participación y Organización del Poder. Capítulo Cuarto Función Judicial y Justicia Indígena Art. 167 al 203

Título IV Participación y Organización del Poder. Capítulo Quinto Función de Transparencia y Control Social Art. 203 al 216

Título VI Régimen de Desarrollo. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 276 al 278

Título VI Régimen de Desarrollo. Capítulo Tercero Soberanía Alimentaria, Art. 281

Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Primero Inclusión y Equidad, Art. 377 al 380

Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Segundo Biodiversidad y Recursos Naturales, Art. 400 al 407

Título IX Supremacía de la Constitución. Capítulo Primero Principios Art. 424 al 428"

Título IX Supremacía de la Constitución. Capítulo Segundo Corte

Constitucional Art. 429 al 440"
 Título IX Supremacía de la Constitución. Capítulo Tercero Reforma de la Constitución Art. 441 al 444

Objetivo 10.

Garantizar el Acceso a la Participación Pública y Política.

Decretos Ejecutivos

- 263. Creación Comisión Investigadora de la Crisis Económica Financiera de 1999.
- 283. Reforma al Decreto Ejecutivo No. 122 de 16/02/2007 sobre Creación de Secretaría Nacional Anticorrupción.
- 711. Expedición de Reglamento a la Ley de Educación para la Democracia.
- 828. Reforma al Reglamento General de la Ley Orgánica de Elecciones.
- 1040. Reglamento de Aplicación de los Mecanismos de Participación Social Establecidos en la Ley de Gestión Ambiental.
- 1577. Crease el Consejo Nacional de Planificación como Órgano Rector del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Leyes

Proyectos de Ley

- Ley de Educación, Cultura y Deporte.
- Ley de Participación Ciudadana.
- Ley Orgánica de la Función Ejecutiva.
- Ley de Estadísticas.
- Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social.
- Ley Electoral.
- Ley de Planificación y Ordenamiento Territorial.

Mandatos Constitucionales

- No 3. Suspensión del Proceso Electoral para Diputados de las Provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena.
- No 12: Suspensión de las Elecciones Seccionales y Otorga el Voto a los Ecuatorianos Domiciliados en el Exterior.

Disposiciones Constitucionales

- Título I Elementos Constitutivos del Estado. Capítulo I Principios Fundamentales Art. 1, 3
- Título II Derechos. Capítulo Sexto Derechos de Libertad Art. 66 al 70
- Título III Garantías Constitucionales. Capítulo Primero Garantías Normativas Art.84 Capítulo Segundo Políticas Públicas, Servicios Públicos y Participación Ciudadana Art. 85
- Título IV Participación y Organización del Poder. Capítulo Primero Participación en Democracia Art. 95 al 117
- Título IV Participación y Organización del Poder. Capítulo Quinto Función de Transparencia y Control Social Art. 203 al 216
- Título IV Participación y Organización del Poder. Capítulo Sexto Función Electoral Art. 217 al 224
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 276 al 278
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Segundo Planificación Participativa para el Desarrollo, Art. 279
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Cuarto Soberanía Económica, Art. 286-288-289 300-320
- Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Primero Inclusión y Equidad, Art. 340 al 342-347-384
- Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Segundo Biodiversidad y Recursos Naturales, Art. 395, 398 y 399

Objetivo 11.

Establecer un Sistema Económico Solidario y Sostenible

Decretos Ejecutivos

13. Rehabilitación de Deudas Vencidas al Banco Nacional de Fomento de los Pequeños Agricultores.
- *243 B. Reforma al Reglamento de la Ley No. 92, Respecto a las Donaciones Voluntarias a Municipios y Concejos Provinciales.
- *258. Creación del Sistema Nacional de Compras Públicas.
293. Reforma al Reglamento Sustitutivo al Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.
315. Reforma al Reglamento que Rige a las Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- *316. Creación del Centro de Información, Investigación y Capacitación Energética.
333. Creación de la Unidad Técnica de Asesoramiento en Materia de Seguros.
- *451 A. Subsidio a los Usuarios Residenciales de los Quintiles 1 y 2 en Servicio Eléctrico.
464. Contrato para Provisión de Estructuras para Puentes Emergentes en Tungurahua, MTOP - Hubei Huazhou Co. Ltda.
465. Utilización de Fondos del FAC para Plan de Soberanía Energética.
484. Comisión del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero - COFEISEH.
546. Utilización de Recursos del CEREPS para Proyectos del INIAP.
- *573. Utilización de Recursos del FAC para Compra de Focos Ahorradores.
587. Creación de la Unidad Nacional de Almacenamiento – Una.
588. Utilización de Recursos de la Cuenta CEREPS para Riego Píllaro y Canales de la Cuenca Río Jubones.
590. Utilización de Recursos del Fideicomiso FAC para Plan de Soberanía Energética.
- 604 C. Transferencia de Fondos CEREPS a la Corporación Financiera Nacional y Banco Nacional de Fomento
- *633. Utilización de Recursos CEREPS para Financiar Proyectos que Ejecutará el INIAP.
635. Utilización de Recursos del FAC para Obras Viales.
636. Diferimiento Arancelario a 0% Ad-Valóreme para Importación de Vehículos, Carrocerías, Etc., para Transporte Público
- *652. Agilización de Trámites para Contratación de Obras, Bienes y Servicios Específicos de Petro Ecuador.
662. se Eleva del 55% al 99% Participación del Estado en Utilidades Extraordinarias Petróleos 04/10/2007.
663. Eliminación de Subsidio a los Combustibles de Flotas Aéreas Internacionales.
696. Diferimiento Arancelario del 0% para la Importación de Algodón.
- *755. Reforma al Reglamento a la Ley Orgánica de Creación del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarburífero (FEISEH).
756. Entrega de USD 20 Millones al Banco Nacional de Fomento para Créditos de Reactivación Productiva en Zona Afectada por Volcán Tungurahua.
769. Reformas al Reglamento a la Ley de Zonas Francas.
783. Contrato de Préstamo con el BID por \$90'000.000,00 para Proyecto "Preservación de Capital Vía Amortización Deuda Pública".
784. Contrato de Préstamo con el BID por \$90'000.000,00 para Proyecto "Preservación de Capital Vía Amortización Deuda Pública".
785. Contrato de Préstamo con la CAF por USD \$180'000.000,00 para Proyecto Inversión "Preservación de Capital Vía Amortización Deuda Pública".
786. Contrato de Préstamo con la CAF por \$ 250'000.000,00 para Proyecto Inversión "Preservación Capital Vía Amortización Deuda Pública".
805. Reforma al Decreto 505 de 13/09/2005 sobre Creación del Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la

- Competitividad.
809. Reglamento del Seguro General Obligatorio de Accidentes de Tránsito.
846. se Regulan Temporalmente los Precios Máximos de Venta al Público del Litro de Leche.
862. Reforma al Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de Hidrocarburos.
- 867 A. se Incorpora al Arancel Nacional de Importaciones un Nuevo Capítulo 98 sobre "Mercancías con Tratamiento Especial", a Partir 1 Febrero, 2008.
966. Autorización de Uso de Gas Licuado de Petróleo -GLP- como Combustible para el Secado de Productos Agropecuarios (Maíz, Arroz y Soya)
1030. Reforma a Decretos Ejecutivos 966 de 19/03/2008 y 995 de 1/04/2008 por los que se Estableció Precio de Venta de GLP para el Secado de Productos Agropecuarios)
1042. Regulación Temporal de los Precios Máximos de Venta al Público del Litro de Leche.
- 1045 A. Normas para el Pago de Subsidio para Consumidores Finales de Energía Eléctrica.
1051. Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.
- *1058. Reglamento para la Aplicación del Impuesto a la Salida de Divisas.
1059. Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento.
1066. Contrato para Construcción Puente Internacional Lalamor, sobre el Río Alamor, en la Provincia de Loja Entre MTOP- Ingeniero Eduardo Jalil Salmón
- 1107 A. se Difiere Arancel Nacional de Importaciones a un Nivel de 0% - Subpartida Arancelaria 8479.89.90.00, Importación Maquinaria para Fabricación de Pañales Desechables, Tampones Higiénicos, Etc.
1119. Precios Temporales para la Cosecha de Arroz del Ciclo Invierno 2008
1131. Se Establece Precio Fuel Oil 4 Producido en la Refinería la Libertad, para Centrales de Generación Termoeléctrica.
1136. Modificación Precio de las Naftas Industriales.
1138. Eliminación de Gravámenes en los Insumos Maquinarias, Equipos, Implementos, Herramientas y Repuestos para el Sector Agropecuario.
- 1151 A. Se Mantiene Hasta 31 Diciembre de 2008, Diferimiento Arancelario a 0%, para Importación Productos "Los Demás Trigos Duro", "Los Demás Trigos", "Harina de Trigo o de Morcajo y "Sémola de Trigo"
1151. Se Grava con Tarifa Cero las Transferencias e Importaciones de Medicamentos y Drogas, Así como la Materia Prima e Insumos para su Fabricación.
1171. Exoneración del IVA a las Transferencias e Importaciones de los Bienes de Capital e Insumos Agrícolas.
1185. Reformas al Reglamento a la Ley para Estimular y Controlar la Producción y Comercialización del Banano, Plátano (Barraganete) y Otras Musáceas Afines Destinadas a la Exportación.
1200. Normas para la Implementación del Subsidio a la Harina de Trigo.
1201. Declaratoria como un Proyecto de Gran Magnitud e Interés Nacional el Dragado del Canal de Acceso al Puerto Marítimo de Guayaquil.
1218. Fijar Criterios y Porcentajes para Distribución de Recursos Provenientes de la Prestación de Servicios de Telecomunicaciones.
- *1232. Tarifa Cero por Ciento de Impuesto al Valor Agregado a las Transferencias e Importaciones de los Bienes de Uso Agropecuario.
1307. Reforma al Reglamento Sustitutivo al Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal para que las Empresas Financieras Públicas Puedan Obtener Recursos para Canalizarlos al Sector Productivo.

- 1352. Descuento del 50% en las Tarifas de Transportación Aérea de Pasajeros Entre la Provincia de Galápagos y el Continente para los Residentes de Galápagos.
- 1368. Reforma al Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios Derivados de Hidrocarburos Embarcaciones Extranjeras No Tienen Subsidios.
- 1391. Reformas al Reglamento General a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero y Texto Unificado de Legislación Pesquera.
- 1402. Reformas al Reglamento Sustitutivo para Regular Precios de Derivados Hidrocarburos (Modernización Parque Aeronáutico)
- 1412. Derogatoria del Reglamento Especial de la Actividad Pesquera Artesanal en Galápagos Facultad de Expedir Traslada a Ministerio del Ambiente.
- 1416. Reformas al Reglamento Especial de Turismo en Áreas Protegidas Naturales (Manejo Turístico en Galápagos)
- 1440. Declaratoria de Excepción en Petroecuador y Sus Empresas Filiales que se Extiende a Todo el Denominado Sistema Petroecuador.
- 1441. Reglamento para la Devolución Condicionada de Tributos Aduaneros.
- 1442. se Establece como Política Fiscal las Provisiones Requeridas para Cubrir Riesgos de Improbabilidad o Pérdida del Valor de Riesgo de los Activos de Riesgo de las Instituciones del Sistema Financiero que se Hagan con Cargo al Estado de Pérdidas y Ganancias de Dichas Instituciones Serán Deducibles.
- 1448. Reforma el Reglamento Sustitutivo, al Reglamento de Aplicación de la Ley N.42-2006 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos la Base para el Cálculo de la Participación del Estado en los Contratos Será el Precio Referencial Pactado en Ellos.
- 1457. se Mantiene el Precio de la Harina de Trigo Destinado al Sector Panificador, Artesanal y Otros Productos Alimenticios a 35 Dólares el Saco de 50 Kilos.
- 1458. Diferimiento Arancelario del Arancel Nacional de Importaciones.
- 1462. Reformas, Anexo II del Decreto 592 que Contiene Subpartidas Sujetas a Diferimiento Arancelario del Arancel Nacional de Importaciones.
- 1478. Reforma Anexo II del Decreto 592. Incorpora Bienes Suntuarios a la Nómina de Subpartidas Sujetas a Diferimiento de Arancel Nacional de Importaciones.
- 1495. Reforma al Reglamento para la Regulación de los Precios de Derivados de Hidrocarburos, Contenido en el Decreto Ejecutivo 338 Publicado en el R.O. 73 de Agosto de 2005.
- 1502. Reglamento al Art. 17 de la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público. Prohibición de Agasajos.
- 1544. se Declara Estado de Excepción en la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador Petroecuador y Sus Empresas Filiales.
- 1561. se Expide Reglamento para Aplicación del Impuesto a los Activos Fijos en el Exterior y Otras Reformas.
- 1581. Reformar el Anexo II del Decreto Ejecutivo 592 que Contiene una Nómina de Subpartidas Sujetas a Diferimiento Arancelario del Arancel Nacional de Importaciones, Incorporando por el Período de Seis Meses.
- 1588. Reformas al Erjefe, Incluyéndose al Banco del Estado y Banco Central Bajo la Coordinación del Ministerio Coordinador de la Política Económica.
- 1592. se Expiden Normas para Formulación de Política Monetaria.
- 1615. Regulación de Precios y de Comercialización de los Fertilizantes y Agroquímicos.
- 1616. Ratificase "Acuerdo Asociación Estratégica Complementario al Acuerdo Básico de Cooperación Técnica Entre Ecuador y Venezuela en Materia Siderúrgica".

Leyes

Leyes Aprobadas

Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Vialidad
 Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador.
 Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera.
 Ley Reformatoria de las Leyes de Régimen Tributario Interno y de

Equidad Tributaria del Ecuador.
Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera.
Ley de Minería.

Proyectos de Ley

Ley de Soberanía Alimentaria
Ley de Economía Solidaria
Ley Antimonopolio
Ley de Educación Superior
Ley de Finanzas Públicas
Ley de Seguridad Financiera
Ley de Minería
Ley Eléctrica
Ley de Empresas Públicas
Ley de Hidrocarburos
Ley de Aguas
Ley Reformatoria a la Ley Especial de Galápagos
Ley de la Institución Financiera del IESS
Ley de Fomento a la Inversión
Ley de Planificación y Ordenamiento Territorial
Código Ambiental
Ley de Telecomunicaciones

Mandatos Constitucionales

No 10. Portabilidad Numérica en los Servicios de Comunicaciones Móviles
No 15: del Sector Eléctrico
No 16: Agrícola
No 20: de Cancelación de los Pasivos por Depósitos y Captaciones del Público

Disposiciones Constitucionales

Título I Elementos Constitutivos del Estado Capítulo Primero Principios Fundamentales Art. 10
Título II Derechos Capítulo Primero Principios de Aplicación de los Derechos Art. 10 al 11
Título II Derechos Capítulo Tercero Derechos de las Personas y Grupos de Atención Prioritaria Art. 52 al 55
Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 276 al 278
Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Tercero Soberanía Alimentaria, Art. 281
Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Cuarto Soberanía Económica, Art. 282 al 320, 326, 335 al 339
Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Primero Inclusión y Equidad, Art. 340 al 342, 375, 394
Título VII Régimen del Buen Vivir, Capítulo Segundo Biodiversidad y Recursos Naturales, Art. 404 al 411, 413 al 415

Objetivo 12.

Reformar el Estado para el Bienestar Colectivo.

Decretos Ejecutivos

6. Creación del Ministerio del Deporte
8. Creación del Ministerio de Transporte y Obras Públicas
18. Reforma al Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado
54. Reformas al Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente
75. Reforma del Decreto Ejecutivo No. 2243 en que se Crea la Unidad de Desarrollo Norte.
102. Creación de la Secretaría de Solidaridad Ciudadana Adscrita a la Vicepresidencia de la República
*103. Fusión de CONAM y SODEM a la SENPLADES
*122. Creación de la Secretaría Nacional Anticorrupción
133. Creación de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana
145. Objetivos Específicos del Ministerio de Industrias y Competitividad, su Estatuto Funcional
146. Reforma al Decreto No. 2332 de 2/12/2004 que Creó Consejo Consultivo de Biocombustibles de la Presidencia

148. Codificación del Estatuto Asamblea Nacional Constituyente
 *150. Creación Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI)
 152. Creación Comisión para el Apoyo a la Modernización de la Policía Nacional del Ecuador
 154. Conformación Comité Calificador para Nombrar Miembros del Consejo Nacional de Electricidad
 159. Reforma al Decreto Ejecutivo No. 5 de 15/01/2007 en que se Crea Ministerio de Cultura
 194. Reforma al Decreto Ejecutivo No. 102 de 22/02/2007 de Creación de la Secretaría de Solidaridad.

Leyes

Leyes Aprobadas

- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
 Ley Orgánica Reformatoria del Mandato Constituyente 23.
 Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.
 Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Servicio Exterior.
 Ley Orgánica Reformatoria al Mandato Constituyente. No. 2.

Proyectos de Ley

- Ley de Organización Territorial y Descentralización
 Ley del Servicio Público (Reformas LOSSCA)
 Ley de Planificación y Ordenamiento Territorial
 Ley de Participación Ciudadana
 Ley de Seguridad Social
 Ley de Empresas Públicas
 Ley de Fomento a la Inversión
 Ley Orgánica de la Función Ejecutiva
 Ley Antimonopolio
 Ley de Telecomunicaciones
 Ley Eléctrica
 Ley de Hidrocarburos
 Ley de Seguridad Financiera
 Ley de Economía Solidaria
 Código Administrativo
 Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito
 Ley de la Función de Transparencia y Control Social

Mandatos Constitucionales

- No. 1. Asunción de Funciones de la Asamblea Nacional Constituyente
 No. 7. Designación del Procurador General del Estado
 No. 9. Inversiones Financieras del Fondo de Solidaridad se Invierten en la Capitalización de Sus Empresas Eléctricas y Telecomunicaciones
 No. 11. Designación de Superintendente de Compañías
 No 19. Receso de la Asamblea Constituyente

Disposiciones Constitucionales

- Título I Elementos Constitutivos del Estado. Capítulo Primero Principios Fundamentales Art. 1, 3.
 Título II Derechos. Capítulo Primero Principios de Aplicación de los Derechos Art. 10, 11.
 Título IV Participación y Organización del Poder. Capítulo Segundo Función Legislativa Art. 118 al 166.
 Título IV Participación y Organización del Poder. Capítulo Segundo Función Legislativa Art. 118 al 166.
 Título IV Participación y Organización del Poder. Capítulo Cuarto Función Judicial y Justicia Indígena Art. 167 al 203.
 Título IV Participación y Organización del Poder. Capítulo Quinto Función de Transparencia y Control Social Art. 203 al 216.
 Título IV Participación y Organización del Poder. Capítulo Sexto Función Electoral Art. 217 al 224.
 Título IX Supremacía de la Constitución. Capítulo Primero Principios Art. 424 al 428.
 Título IX Supremacía de la Constitución. Capítulo Segundo Corte Constitucional Art. 429 al 440.
 Título IX Supremacía de la Constitución .Capítulo Tercero Reforma de la Constitución Art. 441 al 444.
 Título IV. Participación y Organización del Poder. Capítulo Séptimo Administración Pública, Art. 225 al 237.

- Título V. Organización Territorial del Estado. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 238 al 241.
- Título V. Organización Territorial del Estado. Capítulo Segundo Organización del Territorio, Art. 242 al 250.
- Título V. Organización Territorial del Estado. Capítulo Tercero Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes Especiales, Art. 251 al 259.
- Título V. Organización Territorial del Estado. Capítulo Cuarto Régimen de Competencias, Art. 260 al 269.
- Título V. Organización Territorial del Estado. Capítulo Quinto Recursos Económicos, Art. 270 al 274.
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Primero Principios Generales, Art. 275 al 278.
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Segundo Planificación Participativa para el Desarrollo Art. 279 al 280.
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Tercero Soberanía Alimentaria Art. 281.
- Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Cuarto Soberanía Económica Art. 282 al 318, 326.
- Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Primero Inclusión y Equidad, Art. 340 al 380, 389 y 390, 393.
- Título VII Régimen del Buen Vivir. Capítulo Segundo Biodiversidad y Recursos Naturales, Art. 399, 408, 409, 411, 413 al 415.

CRÉDITOS

Equipo participante en la elaboración de la
Memoria 2007 – 2009

RECUPERACIÓN DEL ESTADO NACIONAL
PARA ALCANZAR EL BUEN VIVIR

Gobierno del Presidente Constitucional
Rafael Correa Delgado

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo
René Ramírez Gallegos

Coordinación
Katiuska King Mantilla

Con el apoyo de
MMRREE, CISMIL e IAEN-Centro de Prospectiva Estratégica

Equipo Técnico
**Andrea Carrión, Pabel Muñoz, Cristina Bastidas, Yolanda Cabrera,
Karina Fernández, Nancy Medina, Luis Fernando Ochoa,
Alfredo Serrano y Oscar Uquillas.**

Asesoría y edición
**Patricia De La Torre
Alfredo Espinosa**

ISBN 978-9978-92-778-6



9 789978 927786

