

Febrero 2012

# CO RRIEN TE ALTERNNA



## ECUADOR: DILEMAS EN LAS IZQUIERDAS

---

2012:  
año decisivo  
para el proceso de cambio

---

Los desafíos del poder:  
radicalidad y pragmatismo

---

# ÍNDICE

4-6

Coyuntura//

Imperativo ético frente al 2013:  
**más poder político para profundizar  
el cambio democrático**

Hernán Reyes Aguinaga

7

Ecuador: **Dilemas en las izquierdas**

8-10

Tema Central//

**Radicalidad o pragmatismo:**  
¿dilema de los gobiernos de izquierda?

Juan Pablo Muñoz

11-12

Tema Central//

**Las izquierdas bajo la lupa**

Juan J. Paz y Miño Cepeda

13-18

Tema Central//

**Neoliberalismo, estado y cambio político**

Franklin Ramírez Gallegos

19-25

Tema Central//

**¿Cómo caminamos al Socialismo del Buen Vivir?**

Cinco años de Revolución Ciudadana  
desde el Plan Nacional del Buen Vivir

Pabel Muñoz

26-27

Tema Central//

Organizaciones Sociales:  
**Actores del cambio más allá del gobierno**

Vanessa Bolaños

28-30

Local//

Descentralización:  
**la Revolución también se sostiene en lo local**

Fernanda Maldonado

31-32

Local//

Desde los barrios de Quito:  
**Construyendo actores sociales  
para el cambio en la ciudad y el país**

Luis Esparza

33-34

Internacional//

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños  
**¿Eclipse en el atardecer neoliberal  
o nuevo amanecer para la integración regional?**

Manuel Cereza

CO  
RRIEN  
TE//ALterna

## Créditos

Consejo Editorial:

Hernán Reyes

Juan Pablo Muñoz

María Fernanda Maldonado

Pabel Muñoz

Susanna Segovia

Vanessa Bolaños

Editora:

Susanna Segovia

Diseño e Impresión:

Kreathink/ Comunicación Visual

MA. Dle. Dg. Jorge Valverde

Fotografía:

Archivo Terranueva

Susanna Segovia

Stock.XCHNG Vi

# ¿Cómo caminamos al Socialismo del Buen Vivir?

## Cinco años de Revolución Ciudadana desde el Plan Nacional del Buen Vivir

El pasado 11 de enero, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) presentó la evaluación del Plan Nacional del Buen Vivir al Consejo Nacional de Planificación. Por pedido del Presidente Rafael Correa, una semana después de la misma presentación fue hecha en el primer gabinete de gobierno de carácter público. Este histórico gabinete incorporó presencia ciudadana (estudiantes colegiales y universitarios, representantes de los sectores sociales y productivos) y fue transmitido en vivo por el canal público del Ecuador. Si bien la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo se realiza periódicamente, en esta ocasión el Consejo de Planificación, el Gobierno Nacional y la ciudadanía pudieron contar con una evaluación más general y programática, que permitió mirar cómo se han ido concretando algunas de las transformaciones fundamentales contempladas en el Plan.

Evaluar ante y con la ciudadanía el PNBV es valorar cuánto de camino hemos avanzado y cuánto nos queda por caminar hacia el Buen Vivir, a partir de tres grandes principios rectores de la transformación estructural que está viviendo el Ecuador: 1) acumulación y distribución de la riqueza, 2) equidad y capacidades y 3) transformación del Estado. En esta evaluación, pretendemos identificar un conjunto de importantes logros, pero también las debilidades, obstáculos y retos pendientes en el camino hacia el Buen Vivir.

1.- El presente artículo recoge y resume los principales resultados presentados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo como parte de la Evaluación 2011 realizada al Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Los datos presentados, así como su procesamiento, corresponden al trabajo realizado por la SENPLADES para dicha evaluación. La presentación completa de la de la Evaluación 2011 del PNBV se puede revisar en: [www.senplades.gob.ec](http://www.senplades.gob.ec)

### Objetivos

1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
3. Mejorar la calidad de vida de la población.
4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana.
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.
11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

## 1. Acumulación y distribución de la riqueza

Los logros de este acápite hacen relación al importante crecimiento económico ecuatoriano (8%, el tercero a nivel regional según el informe de la CEPAL: Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2011), que además ha sido redistributivo y ha promovido la igualdad. La inversión pública y privada ha sido esencial para ese crecimiento y para dinamizar la producción nacional. Así mismo, la inversión en capital físico y humano ha sido sustancial y ha develado de manera clara las orientaciones y las prioridades políticas del gobierno, con un aumento de la inversión social de 2.5 veces respecto del 2006.

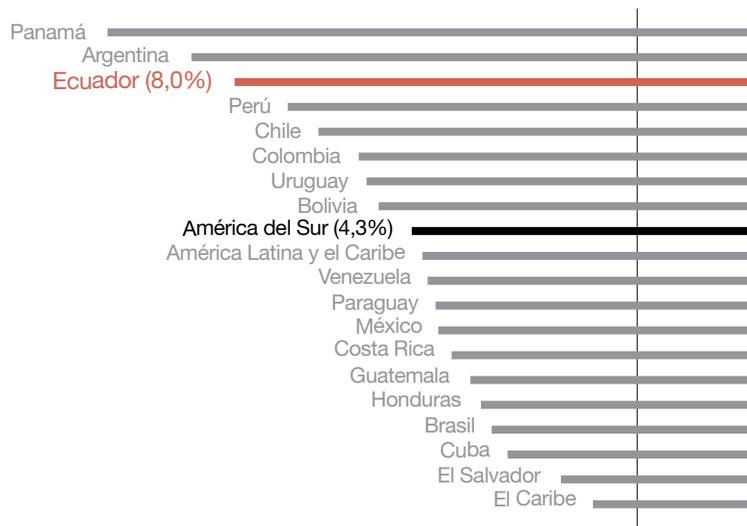
En lo que llevamos de este período de gobierno, la inversión pública ha supuesto un promedio del 12% del PIB, más del doble del primer quinquenio de los años 2000. Tan sólo en el 2012 se han destinado 4.800 millones de dólares en el Plan Anual de Inversiones (PAI), distribuidos principalmente en producción y sectores estratégicos (49%), desarrollo social y talento humano (22%) y seguridad y justicia (13%).

Al menos dos elementos han sido esenciales para poder alcanzar esos montos y el destino de esa inversión: el ejercicio de la autoridad pública y la orientación política del gobierno. Como muestra de lo primero, se pueden señalar, como ejemplo, la recuperación de la participación del Estado en la renta petrolera -permitida por la renegociación de los contratos petroleros-, y el incremento de la presión tributaria (14.,5% en el 2011) y de la recaudación de impuestos que pasó de 4.663 millones de dólares en el 2006 a 9.561 millones de dólares en el año 2011-.

El destino de la inversión pública, como ya se ha señalado, ha estado orientado por las prioridades políticas de la Revolución Ciudadana. Una muestra tenemos en el porcentaje del presupuesto destinado a la deuda externa: en el año 2011 tan solo el 7% del Presupuesto General del Estado se destinó al pago de la deuda externa, mientras en el año 2006 fue el 24% de ese presupuesto. Esto fue posible gracias a una de las renegociaciones de deuda más exitosas que se conocen.

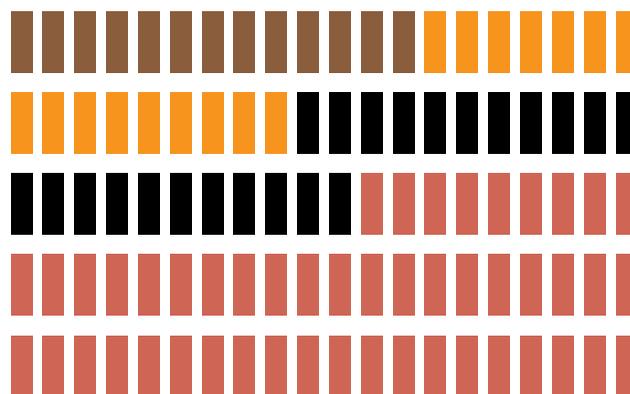
### Crecimiento del PIB en el 2011 (%)

Fuente: Comisión de Estudios para América Latina y el Caribe -CEPAL-, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011



### Plan Anual de Inversiones (%)

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo



Seguridad y Justicia (13%)  
 Otros: Patrimonio, Participación y Política Económica (16%)  
 Desarrollo Social y Talento Humano (22%)  
 Producción y Sectores Estratégicos (49%)

Sin embargo, aunque tenemos logros importantes en el desempeño de la economía, también es cierto que existen aún importantes dificultades y retos a seguir trabajando en el camino hacia el Buen Vivir: todavía no se ha logrado modificar la matriz productiva del país (los cambios más notorios de la matriz energética podrán notarse en el 2016); se ha profundizado la vulnerabilidad de la balanza comercial no petrolera y la revolución agraria está aún pendiente (y no sólo una revolución en términos de distribución y acceso a tierra y a activos productivos, sino también de mejoras significativas en la productividad del agro).

## 2. Equidad y capacidades

Buena parte de las mejores noticias de la evaluación del Plan se presentaron en este segmento: los logros se centran en la reducción del desempleo, la disminución de todos los indicadores de pobreza, la disminución de la desigualdad y el aumento en la cobertura de servicios sociales. Sin embargo, todavía la calidad de los servicios y la ausencia de agendas y políticas para la igualdad se presentan como importantes debilidades (ej. los Consejos Nacionales para la Igualdad no cumplen aún su cometido constitucional).

Respecto a los indicadores oficiales de empleo presentados por el INEC, resalta el hecho de cerrar el año 2011 con la tasa de desempleo nacional urbana más baja de los últimos años, y del conjunto de la región (5,1% al cierre del 2011). Adicionalmente, y por primera vez, a diciembre del año anterior la ocupación plena (50%) se ubicó por encima de la tasa de subempleo (44%).

### Tasa de desempleo nacional urbana (%)

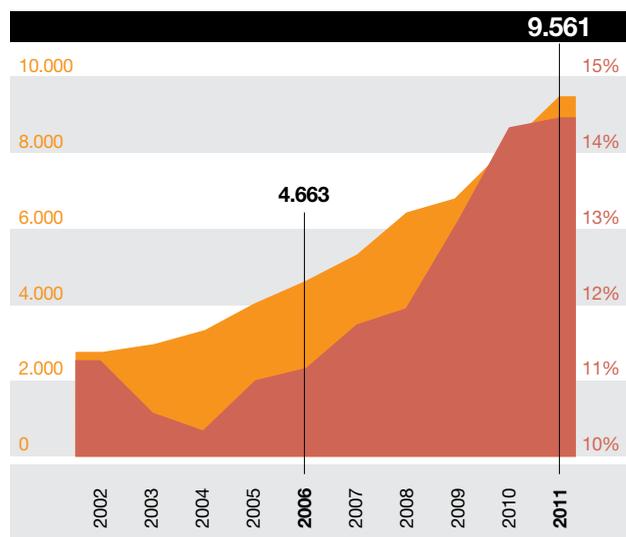
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano (ENEMDU) Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo



TEMA CENTRAL ///

### Recaudación de impuestos (mill. de US\$) y presión fiscal (%)

Fuente: Servicio de Rentas Internas



Por otro lado, mientras en los dos gobiernos inmediatamente anteriores a la Revolución Ciudadana (Palacio y Gutiérrez) el porcentaje de cobertura de la canasta básica por el ingreso promedio familiar no llegó al 70%, en este gobierno, en el año 2011, el ingreso promedio familiar logró cubrir el 85% de esa canasta, hecho de significativa importancia para las familias ecuatorianas y que prepara el terreno para uno de los postulados más progresistas y ambiciosos del régimen: el salario digno.

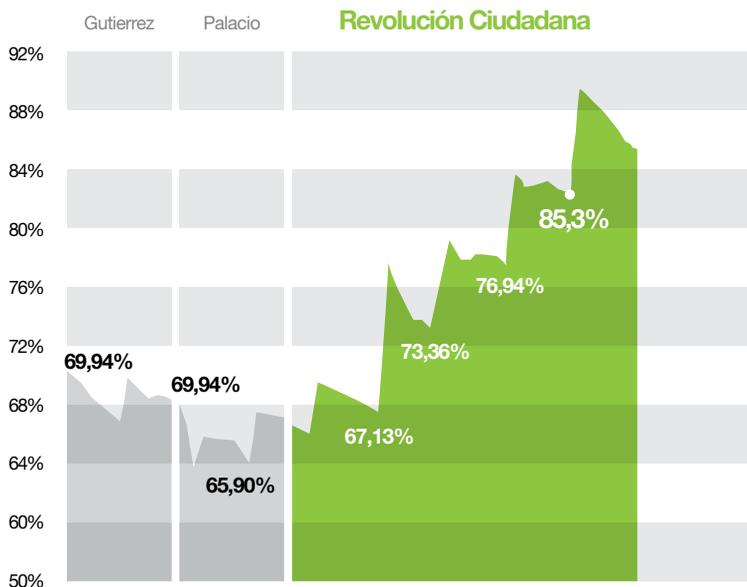
En el ámbito de las capacidades humanas, las mejoras se centran en la cobertura de los servicios. Así por ejemplo, la tasa neta de matrícula en la educación media alcanzó en el 2011 el 62,5%, mientras que en la educación básica llegó al 95,4%. Destacamos este último indicador dado lo difícil de aumentar cobertura mientras más cerca de la universalidad nos encontramos. En estos indicadores los grupos étnicos y la población de menores ingresos mejoraron ostensiblemente su participación. Una situación similar se pudo observar en el sistema nacional de salud, donde las consultas subieron más de 2 veces desde el año 2006.

En el ámbito de la protección y la seguridad social los avances también son notorios. Nos acercamos al anhelo de la universalidad a través un enfoque integrado entre la seguridad contributiva y los programas no contributivos. Somos, en la región, el país que ha logrado llegar a todos aquellos a quienes realmente se debía cubrir con las transferencias condicionadas: prácticamente se ha eliminado la sobre y la subcobertura del Bono de Desarrollo Humano. Así mismo, Ecuador es uno de los que más ha innovado las prestaciones asociadas al bono de desarrollo: pensiones jubilares y asistenciales para personas con discapacidad; seguro de vida y servicios exequiales; seguro para emergencias naturales; y una red para cubrir enfermedades catastróficas, se constituyen en un piso de protección social para las personas en condición de pobreza.

Un lugar especial ha tenido en este gobierno la política y los programas para las personas con discapacidad lideradas desde la Vicepresidencia de la República. Los programas Manuela Espejo y Joaquín Gallegos Lara han recibido un amplio

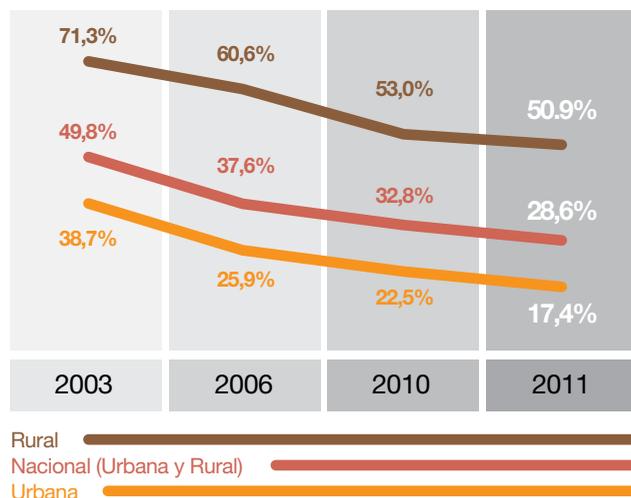
### Cobertura de la canasta básica por el ingreso promedio familiar (%)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Índice de Precios al Consumidor (IPC)



### Pobreza medida por ingresos (%)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Empleo Desempleo y Subempleo, (ENEMDU)



reconocimiento nacional e internacional (se han realizado alrededor de un millón de atenciones médicas y ayudas técnicas, entregando más de 12.000 bonos para el cuidado permanente de personas con discapacidades severas).

Pero, si bien los logros en estas materias son en extremo importantes, sus desafíos también lo son. Ecuador mantiene todavía uno de los más bajos niveles de inversión social per cápita en la región (hecho que por otra parte, dado los resultados, habla de un esfuerzo de eficiencia en la gestión de los recursos); la calidad de algunos servicios no cumple aún con los estándares establecidos; la efectiva acción interinstitucional es aún insuficiente; y el paradigma conceptual de la política social parece no haber tenido el mismo nivel de innovación que el de otros sectores. Así mismo, este sector debe acercarse aún más a los mandatos constitucionales: mirar la política y los programas desde un enfoque de derechos, aprobar la ley para los Consejos Nacionales de la Igualdad y construir el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social que se determinó en Montecristi son algunas de las tareas pendientes en materia de derechos constitucionales.

Por su parte, la reducción en pobreza y desigualdad es un logro que ha debido ser reconocido hasta por la más ilógica oposición. La caída de 9 puntos de la pobreza nacional medida por ingresos (de 37,6% en el 2006 a 28,6% en el 2011) y el paso de 0,54 en 2006 a 0,47 en 2011 del coeficiente de Gini por ingresos, es notable. En el Ecuador de estos años ha caído la incidencia, la brecha y la severidad de la pobreza, y ha mejorado la equidad, la igualdad y la justicia redistributiva.

### 3. Transformación del Estado

Como se señaló al inicio de este artículo, modificar el modo de regulación social es fundamental para transformar el sistema de producción y acumulación. Afectar el modo de regulación supone transformaciones en los ámbitos legales, regulatorios e institucionales. Involucra también cambios en la acción social, en el comportamiento y en las costumbres de los actores sociales. En el acumulado de estos cinco años, éste ha sido un espacio

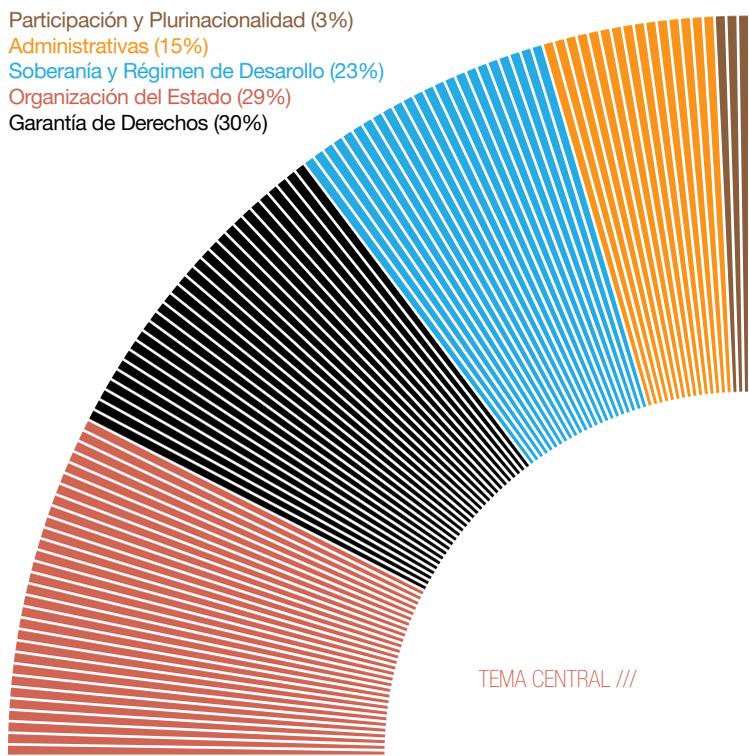
esencial para marcar el rumbo de la Revolución Ciudadana. Éste es el campo en el que se registran fundamentales cambios institucionales y normativos el referente programático más importante de este proyecto político: la Constitución de Montecristi. No obstante, los mayores logros en este terreno están alrededor de las instituciones formales, mientras que sus mayores desafíos aparecen en el campo de las instituciones informales: las acciones colectivas y los cambios culturales.

Veamos. Buena parte del funcionamiento de la actual Constitución ha sido posible gracias a la producción legislativa que se ha dado desde el establecimiento de la Asamblea Nacional Constituyente en noviembre de 2007. Desde entonces, más de 100 cuerpos legales han sido aprobados por la legislatura, y al menos una veintena de ellos han sido programáticos y fundamentales para el modelo político. Más del 70% de las leyes aprobadas han sido para garantizar derechos, estructurar el Estado y cimentar el régimen de desarrollo.

#### 103 mandatos y leyes aprobadas desde noviembre 2011

Fuente: Asamblea Nacional

- Participación y Plurinacionalidad (3%)
- Administrativas (15%)
- Soberanía y Régimen de Desarrollo (23%)
- Organización del Estado (29%)
- Garantía de Derechos (30%)



Otro elemento esencial dentro de los cambios en el modo de regulación social lo constituye el referéndum y la consulta popular de mayo de 2011. Poner en juego el capital político del régimen y de su Presidente por transformar profundamente la justicia, enfrentar los monopolios y consolidar la seguridad social, entre otras, fue positivamente valorado por la ciudadanía, la misma que respondió democrática y afirmativamente en las 9 preguntas de alcance nacional. Pero si bien las enmiendas constitucionales contenidas en la consulta y el referéndum fueron aprobadas, la Asamblea Nacional aún le debe al país la aprobación de todas las reformas legales exigidas por el mandato popular. Un ejemplo claro es la ley de comunicación, que aún no recibe tratamiento legislativo.

*“contar con una evaluación clara del proceso nos permite actuar, definir una ruta para llevar al país a un punto de no retorno al pasado, de hacer irreversibles las conquistas y las transformaciones sociales alcanzadas”*

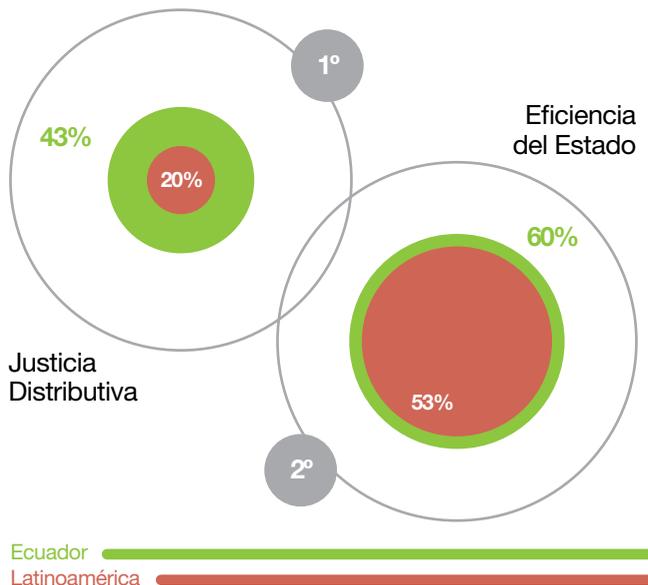
La descorporativización del Estado y la recuperación de importantes facultades públicas como la rectoría de la política pública, la regulación y el control de la misma han sido esenciales. En el primer aspecto ha sido fundamental recuperar la autonomía del Estado respecto de grupos de intereses y de presión. La liberalización, la flexibilización y la desregulación de la época neoliberal operaron desde los órganos definidores de política y regulaciones: esta presencia de actores con intereses particulares en los espacios de regulación fue la herramienta para utilizar al Estado en su beneficio. Ahora, recuperar la facultad de rectoría del Estado ha significado diseñar y elaborar política pública, aunque todavía existe un importante déficit en la producción de regulaciones e instrumentos de control para supervisar su aplicación.

Repartir, descentralizar y desconcentrar poder ha sido otro de los pilares de este proyecto político. Se arrebató la bandera de la descentralización a ciertas élites separatistas y pasó a ser un tema propuesto y defendido por el Gobierno bajo un proyecto nacional. Organizar el territorio de manera desconcentrada y descentralizada ha supuesto y supondrá un esfuerzo significativo: estructurar el Estado en el territorio será uno de los grandes legados de esta revolución.

Finalmente, si bien se ha iniciado un proceso de transformación del servicio público, el cambio cultural será un reto fundamental a emprender. Existe actualmente un desfase entre la transformación de las instituciones formales y el inmovilismo en las informales: éstas últimas, en buena medida, responden aún al patrón instaurado por la ideología neoliberal y el “espíritu del capitalismo”: atomización, individualismo, desvalorización y descrédito de lo público.

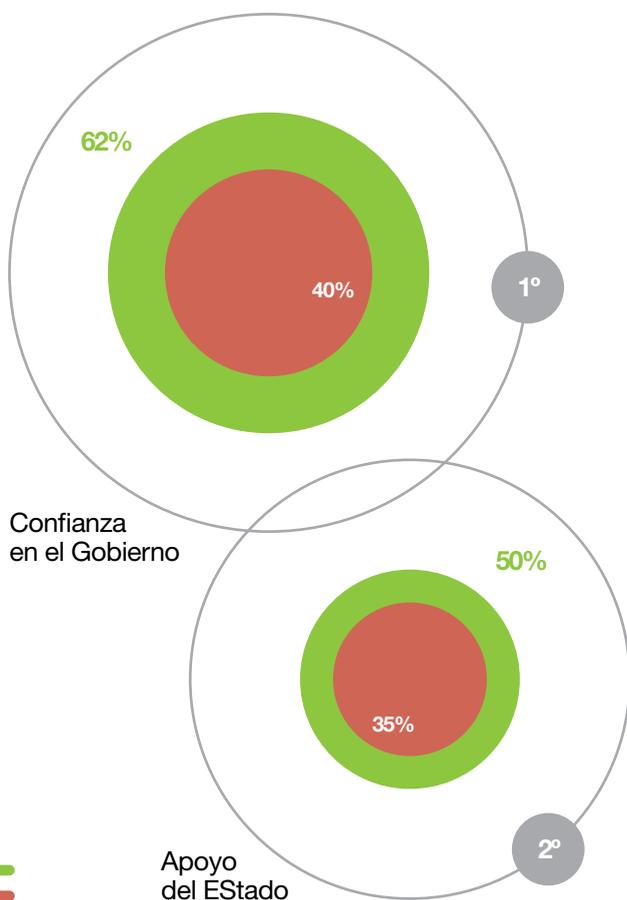
**Porcentajes de Latinoamérica y del Ecuador (incluida posición) en algunos indicadores del Informe 2011 de Latinobarómetro**

Fuente: Latinobarómetro



## A manera de cierre

Realizar una evaluación de alto contenido autocrítico es esencial para la profundización programática del proyecto político de la Revolución Ciudadana. Es necesario reconocer que hemos acertado en la conducción de la economía; que el crecimiento económico ha sido “pro pobre”; que la inversión ha dinamizado el desarrollo; que la política fiscal ha sido adecuada; que mejoramos los indicadores de empleo; que disminuimos la pobreza y mejoramos la distribución y la equidad; que tenemos importantes tasas de cobertura de servicios y que hemos transformado el Estado, entre otras.



Pero también es valioso reconocer que aún no transformamos la matriz productiva; que aún no logramos una revolución agraria; que mantenemos un serio problema de balanza comercial no petrolera; que no mejoramos la calidad de los servicios en la medida de lo que esperamos; y que afrontar los cambios culturales será una tarea fundamental para el proceso.

Conocer esto nos permite, como lo hizo el Consejo Nacional de Planificación, definir ejes prioritarios para la acción de este año: equidad, territorio y excelencia. En este sentido, varias fueron las acciones priorizadas por el Consejo de Planificación para el 2012: estructurar e implementar estrategias nacionales en los temas de igualdad; en desarrollo rural; en la territorialización de la inversión; en la estructuración del Estado Plurinacional en el territorio; en la mejora de la calidad de los servicios sociales y en alcanzar una cultura de excelencia en la administración pública.

Operar bajo la figura de estrategias nacionales busca profundizar la indispensable acción intersectorial, busca aterrizar las políticas y la gestión en los territorios, busca optimizar la ejecución de los presupuestos y busca activar la participación ciudadana.

Contar con una evaluación clara del proceso nos permite actuar, definir una ruta para llevar al país a un punto de no retorno al pasado, de hacer irreversibles las conquistas y las transformaciones sociales alcanzadas.

Es para ello que necesitamos mantener y aumentar el apoyo y el respaldo popular, para profundizar este proceso. Esta Revolución, al contrario de lo que pretenden mostrar ciertos grupos de interés, goza de una favorable calificación y aceptación ciudadana. Según datos del informe 2011 de la Corporación Latinobarómetro ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)), Ecuador ocupa y comparte el primer y el segundo lugar en justicia redistributiva, confianza en el gobierno, eficiencia y trabajo del Estado por las personas y el país. ///