

# PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2017 2021

Resolución 2

Registro Oficial Suplemento 71 de 04-sep.-2017

Estado: Vigente

SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACION

CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION

RESOLUCION No. 002-2017-CNP

No. 002-2017-CNP

EL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION

Considerando:

Que, el artículo 275 de la Constitución de la República, respecto del fin de la planificación, dispone que: "(...) El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente";

Que, el numeral 2 del artículo 277 de la Constitución de la República, dispone lo siguiente: "Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: (...) 2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo (...)";

Que, el artículo 279 de la Constitución de la República, sobre el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, manda que: "El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. (...) Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional";

Que, el artículo 280 de la Constitución de la República, define al Plan Nacional de Desarrollo, en los siguientes términos: "El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados (...)";

Que, el numeral 4, del artículo 261 de la Norma Suprema, manda que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 4. La planificación nacional (...)";

Que, el artículo 9 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, con relación a la planificación para el desarrollo, dispone lo siguiente: "La Planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e

interculturalidad";

Que, el artículo 10 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, respecto del ejercicio de la competencia de planificación nacional, prescribe: "La Planificación Nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo (...)";

Que, el artículo 17 del mismo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que: "La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales. Los gobiernos autónomos descentralizados elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación";

Que, el numeral 2 del artículo 20 del mismo cuerpo legal, establece que: "Son objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa: (...) 2. Generar los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno (...)";

Que, el artículo 22 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, define al Consejo Nacional de Planificación como: "(...) el organismo superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, y tendrá personería jurídica de derecho público.- Su naturaleza y conformación responderá a los principios constitucionales de equidad, plurinacionalidad, interculturalidad y garantía de derechos, en el marco de las disposiciones del régimen del buen vivir y del régimen de desarrollo.- La conformación del Consejo garantizará el enfoque intersectorial y territorial de la política pública. Para ello, deberán considerarse los sistemas previstos en el artículo 275 de la Constitución de la República y las áreas de coordinación de la planificación nacional que se defina en el gobierno central;

Que, el segundo inciso del artículo 23 del mismo Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, respecto de la designación del Secretario del Consejo Nacional de Planificación, dispone lo siguiente: "Actuará como secretario del Consejo el funcionario o funcionaria que éste elija de una terna presentada por la Presidenta o Presidente de la República. Sus funciones serán definidas en el reglamento del presente código. El Ministro de Finanzas participará en el Consejo con voz y sin voto. El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo actuará como Vicepresidente del Consejo";

Que, el inciso final del artículo 23 del Código Orgánico antes citado, manda que: "El funcionamiento del Consejo Nacional de Planificación se regirá por el presente código y su reglamento. Las decisiones del Consejo se expresarán mediante resoluciones vinculantes para todas las entidades que conforman el Sistema, en el marco de las funciones definidas en este código";

Que, el numeral 2 del artículo 24 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que: "El Consejo Nacional de Planificación cumplirá las siguientes funciones: (...)2. Conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo a propuesta del Presidente de la República

Que, la disposición reformativa segunda de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, establece "Refórmese el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de la siguiente manera: (...)7. A continuación del artículo 36 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, agréguese los siguientes artículos" **Art. - 36.1.-** 36.1.- De la Estrategia Territorial Nacional.- La Estrategia Territorial Nacional (ETN) es parte constitutiva del Plan Nacional de Desarrollo y sus determinaciones tendrán carácter vinculante y serán de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa"(...);

Que, la disposición reformativa segunda de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, establece " Refórmese el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de la siguiente manera: (...) 9. Sustitúyase el artículo 38 del Código Orgánico de Planificación y

Finanzas Públicas por el siguiente: "Art. 38. Aprobación del Plan y de la Estrategia Territorial Nacional- La o el Presidente de la República, en el año de inicio de su gestión presentará el Plan Nacional de Desarrollo con su Estrategia Territorial Nacional ante el Consejo Nacional de Planificación, que lo analizará y aprobará mediante resolución (...);

Que, el artículo 25 del Código antes mencionado, respecto de las funciones del Presidente o Presidenta del Consejo, establece: "La Presidenta o Presidente del Consejo Nacional de Planificación tendrá las siguientes funciones: (...) 1. Presidir las sesiones del Consejo Nacional de Planificación. En su ausencia delegar la presidencia al vicepresidente del Consejo con voz y voto dirimente; 2. Convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, estableciendo el orden del día (...);

Que, el artículo 30 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que: "La información para la planificación, tendrá carácter oficial y público, deberá generarse y administrarse en función de las necesidades establecidas en los instrumentos de planificación definidos en este código. La Secretaría de Planificación y Desarrollo establecerá los mecanismos, metodologías y procedimientos aplicables a la generación y administración de la información para la planificación, así como sus estándares de calidad y pertinencia (...);

Que, el artículo 34 del Código antes citado, define al Plan Nacional de Desarrollo como: "(...) la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores.- El Plan Nacional de Desarrollo articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República.- Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social.- Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías. El Plan Nacional de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno";

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

Que, el artículo 49 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, señala: "Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado";

Que, el artículo 54 del citado Reglamento General, manda que: "La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo es el ente rector del Subsistema Nacional de Seguimiento y Evaluación y tendrá las siguientes atribuciones: 1. Liderar el subsistema nacional de seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas para la consecución de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo; 2. Planificar, dirigir y acompañar el diseño e implementación de metodologías para seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas; 3. Normar todos los aspectos del subsistema; 4. Promover la rendición de cuentas y la transparencia; y, 5. Retroalimentar el proceso de la política pública y la toma de decisiones."

Que, el artículo 56 del citado Reglamento General, manda que: "La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, efectuará el seguimiento a los indicadores y metas contenidos en el Plan

Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Territorial Nacional. La evaluación al Plan Nacional de Desarrollo se presentará anualmente al Consejo Nacional de Planificación. Incluirá una evaluación de la coherencia entre la política pública y las intervenciones públicas implementadas para cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo"

Que, mediante Oficio No. PR-SGPR-2017-0105-O, de 11 de julio de 2017, el Señor Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 numeral 1 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, delega al Señor Vicepresidente de la República como Presidente del Consejo Nacional de Planificación.

EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,

Resuelve:

Con relación al Punto 1 del orden del día: "1.-DESIGNACION DE SECRETARIO/A AD-HOC DE LA SESION ORDINARIA":

**Art. Unico.**- Designar como Secretario Ad Hoc, para la presente sesión y hasta que se proceda al nombramiento y posesión del/la Secretario/a del Consejo Nacional de Planificación, al Abogado Christian Rubén Pino Garrido, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Con relación al Punto 2 del orden del día: "2.-CONOCIMIENTO Y ACEPTACION DE LA RENUNCIA DEL ING. ADOLFO GUSTAVO SALCEDO GLUCKSTADT, EX SUBSECRETARIO GENERAL DE PLANIFICACION Y DESARROLLO DE LA SENPLADES, Y SECRETARIO DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION":

**Art. Unico.**- Dar por conocida y aceptar la renuncia del Ing. Adolfo Gustavo Salcedo Gluckstadt, al cargo de Secretario del Consejo Nacional de Planificación, así como agradecerle por las funciones realizadas en el ejercicio del cargo de Secretario del Consejo Nacional de Planificación.

Con relación al Punto 3 del orden del día: "3.- DESIGNACION DEL/LA NUEVO/A SECRETARIO/A DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION":

**Art. Unico.**- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, previa la presentación de la terna para la designación del/la Secretaria/o del Consejo Nacional de Planificación, conformada por: Esteban Marcelo Paredes Molina, Subsecretario Nacional de Planificación; Carmen Elena Falconí Vaca, Subsecretaría de Inversión Pública; María Isabel Cruz Amaluza, Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, designar por unanimidad al Sociólogo Esteban Marcelo Paredes Molina, Subsecretario de Planificación Nacional, como Secretario del Consejo Nacional de Planificación, quien luego de ser posesionado del cargo, por el señor Presidente, asume sus funciones.

Con relación al Punto 4 del orden del día: "4.- CONOCIMIENTO Y APROBACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2017-2021.":

**Art. 1.-** Dar por conocido y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, presentado por el señor Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, a propuesta del Presidente del Consejo Nacional de Planificación, en su integralidad y contenidos, incorporando las observaciones realizadas por los miembros del Consejo.

**Art. 2.-** Disponer a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, que en el plazo de 90 días, contados a partir de la presente resolución, lleve a cabo el proceso participativo para recibir insumos de la ciudadanía; Gobiernos Autónomos Descentralizados, Consejos Nacionales para la Igualdad, y otras funciones del Estado; así como incorporar los aportes generados en el marco del Diálogo Nacional promovido por la Presidencia de la República en cumplimiento al Decreto Ejecutivo No. 49 de 20 de junio de 2017, para su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

**Art. 3.-** Disponer a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, que en el plazo de 90 días, contados a partir de la presente resolución, elabore una propuesta para la actualización del Plan Nacional de Evaluaciones 2017, para su articulación con las prioridades nacionales.

**Art. 4.-** Disponer al Consejo Nacional de Estadística y Censos - CONEC, que en el plazo de 90 días, contados a partir de la presente resolución, elabore y presente el Programa Nacional de Estadística 2017 - 2021 en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, con el objeto de garantizar la disponibilidad periódica de información estadística que permita realizar el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.

**Art. 5.-** Disponer al Consejo Nacional de Geo informática- CONAGE, que en el plazo de 90 días, contados a partir de la presente resolución, elabore y presente el Plan Geográfico Nacional 2017 - 2021 en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, con el objeto de garantizar la disponibilidad periódica de información geográfica que permita realizar el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.

**Art. 6.-** Disponer a los Consejos Sectoriales, que en el plazo de 180 días, contados a partir de la presente resolución, formulen y aprueben las Agendas de Coordinación Intersectorial, como instrumentos de coordinación que articulen la planificación intersectorial, con el propósito de i) identificar la articulación entre los diferentes Sectores (pertenecientes a uno o varios Consejos Sectoriales) responsables de la ejecución de programas y proyectos que aportan al cumplimiento de las políticas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; ii) dar seguimiento al avance de la implementación de las políticas intersectoriales a través de las metas e indicadores intersectoriales definidos para este efecto, bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

**Art. 7.-** Disponer a las Instituciones Rectoras, que en el plazo de 180 días, contados a partir de la presente resolución, elaboren y presenten los Planes Sectoriales, como instrumentos de planificación de los sectores, encaminados a facilitar la operativización de la planificación nacional a través de la articulación de la planificación intersectorial con la planificación sectorial, la misma que servirá de guía para la formulación de los planes institucionales y su articulación con el presupuesto, bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

**Art. 8.-** Disponer a los Consejos Nacionales para la Igualdad, que en el plazo de 180 días, contados a partir de la presente resolución, actualicen las Agendas Nacionales para la Igualdad, como instrumentos que incorporarán los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad encaminadas a conseguir la reducción de brechas socio económicas y la garantía de derechos, los mismos que serán recogidos en las agendas de coordinación intersectorial, bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

**Art. 9.-** Disponer a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, que en el plazo de 90 días contados a partir de la presente resolución, emita las directrices para la alineación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, a fin de cumplir con el artículo 10 del reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

**Art. 10.-** Disponer a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, que en el plazo de 180 días contados a partir de la presente resolución, elabore las Agendas Zonales, como instrumentos de coordinación y articulación de la planificación nacional y sectorial con la planificación local, con el propósito de articular las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los lineamientos de la Estrategia Territorial Nacional con las particularidades territoriales, en concordancia con los actores e instrumentos del nivel desconcentrado y descentralizado.

## DISPOSICIONES GENERALES

Primera.- Aprobar el acta y las resoluciones adoptadas por el Pleno del Consejo Nacional de

Planificación en la presente sesión.

Segunda.- Disponer a la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación la publicación de la presente resolución en el Registro Oficial.

Tercera.- De la ejecución de la presente resolución, que entrará en vigencia a partir de la fecha de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación.

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE.-

DADO EN LA CIUDAD DE GUAYAQUIL, A LOS TRECE DIAS DEL MES DE JULIO DE 2017.

f.) Jorge David Glas Espinel, Presidente del Consejo Nacional de Planificación, Delegado del Señor Presidente de la República.

f.) Andrés Iván Mideros Mora, Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.

f.) Esteban Marcelo Paredes Molina, Secretario del Consejo Nacional de Planificación, Subsecretario de Planificación Nacional.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.- Coordinación General Administrativa Financiera.- Dirección de Gestión Documental.- Certifico que este documento es fiel copia del original que reposa en los archivos de la Subsecretaría de Planificación Nacional.- 31 de julio de 2017.- f.) Ilegible.- Directora de Gestión Documental.

REPUBLICA DEL ECUADOR

CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION (CNP)

Lenín Moreno Garcés  
Presidente Constitucional de la República del Ecuador

Jorge Glas Espinel  
Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador

Andrés Mideros Mora  
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Paola Pabón Caranqui  
Secretaria Nacional de Gestión de la Política

María Fernanda Espinosa Garces  
Ministra de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana  
Coordinadora del Consejo Sectorial de Política Exterior y Promoción

Miguel Carvajal Aguirre  
Ministro de Defensa Nacional  
Coordinador del Consejo Sectorial de Seguridad

Augusto Barrera Guarderas  
Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación  
Coordinador del Consejo Sectorial de lo Social

Paúl Granda López  
Ministro de Transporte y Obras Públicas  
Coordinador del Consejo Sectorial de Infraestructura y Recursos Naturales no Renovables

Patricio Rivera Yánez  
Consejero de Gobierno  
Coordinador del Consejo Sectorial de lo Económico

Virgilio Hernández Enríquez  
Consejero de Gobierno  
Coordinador del Consejo Sectorial de Hábitat y Ambiente

Gustavo Baroja Narváez  
Representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales

Luis Fernando Matute Riera  
Representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

José Luis Acurio Córdova  
Representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales

Enrique Santos Jara  
Presidenta del Consejo de Educación Superior

Temístocles Ortega Cevallos  
Presidente de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir

Marcelo Paredes Molina  
Secretario del Consejo

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021  
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades, 2017  
Quito - Ecuador

Versión para el Diálogo Social Nacional - Este material preliminar puede ser utilizado siempre que se cite la fuente.

La elaboración de este Plan fue liderada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades en su condición de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conforme el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y presentado por el Presidente Lenín Moreno Garcés para conocimiento y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación.

El Plan Nacional de Desarrollo, denominado para este período de gobierno "Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021, Planificamos para toda una vida" fue aprobado en sesión del 13 de julio de 2017, mediante Resolución No. CNP-002-2017.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades. Juan León Mera N 1936 y Patria Edif. Senplades. Quito, Ecuador Teléfono: (393) 2 3978900  
[www.planificacion.gob.ec](http://www.planificacion.gob.ec)

Constitución de la República del Ecuador

**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 coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

**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.

Tabla de contenidos

La Planificación Nacional para el Buen Vivir

Contexto histórico y diagnóstico de la realidad nacional actual

Visión de Largo Plazo

Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida

Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas

Objetivo 2: Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas

Objetivo 3: Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones

Intervenciones Emblemáticas del Eje 1

Eje 2: Economía al servicio de la sociedad

Objetivo 4: Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización

Objetivo 5: Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva y solidaria

Objetivo 6: Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral

Intervenciones Emblemáticas del Eje 2

Eje 3: Más sociedad, mejor Estado

Objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía

Objetivo 8: Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social,

Objetivo 9: Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo

Intervenciones Emblemáticas del Eje 3

Estrategia Territorial Nacional

Cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos

Acceso equitativo a infraestructura, equipamiento y conocimiento

Gestión territorial y gobernanza multinivel

Metas e indicadores territoriales

Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública y Plan Plurianual de Inversiones

Planificamos para toda una vida

La Revolución Ciudadana está comprometida con el Buen Vivir, de todas y todos. Queremos una sociedad en la que las personas puedan satisfacer sus necesidades y alcanzar una vida y muerte dignas, con equidad y justicia social, libres de todo tipo de violencia y discriminación, logrando armonía individual, social y con la naturaleza. Entendemos que el centro del desarrollo es el ser humano, y no el mercado; por eso frente al individualismo planteamos la solidaridad. Este es el rumbo con el que presentamos el cuarto Plan Nacional de Desarrollo de este proyecto político.

El primer Plan, en el año 2007, planificó para la Revolución Ciudadana. Este sirvió para dar un vuelco a los ejercicios de planificación previos, limitados a un reporte periódico de instrumentos de planificación institucional sin mayor visión estratégica nacional. Con el Plan de 2007, se recuperó el Estado para que responda a los intereses colectivos y comunes de toda la población, no de ciertos grupos económicos que corporativamente copaban el Estado y estaban acostumbrados a imponer sus agendas particulares.

Luego de la aprobación vía referéndum y entrada en vigor de la Constitución de Montecristi, en 2008, que otorgó obligatoriedad al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, entró en vigencia un nuevo Plan para el período 2009-2013. Con este instrumento, se planificó para el Buen Vivir, proponiendo alternativas al desarrollo que superaron las visiones hegemónicas ceñidas al crecimiento económico y al neoliberalismo, que tanto daño causaron a la sociedad ecuatoriana en los años 1980s y 1990s. A su vez, la redefinición del Estado como uno constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural, se tradujo en una planificación integral que puso como rumbo el régimen del buen vivir a través del régimen de desarrollo establecidos en la Constitución.

El tercer Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, tuvo como lema "todo el mundo mejor". Fue un plan para la consolidación de capacidades en la población. Sirvió para reducir brechas sociales y territoriales, consolidar el Estado democrático, potenciar el talento humano a través de procesos integrales de educación, y para generar capacidades productivas a través de grandes inversiones en diversas áreas de la infraestructura y los sectores estratégicos para el desarrollo.

En diez años hemos recuperado la planificación para lograr mayor equidad y justicia social, ampliar las capacidades productivas y fortalecer el talento humano. Es el momento de profundizar, innovar y mejorar, para que todas y todos aprovechemos lo logrado, para que colectivamente sigamos el camino hacia el Buen Vivir y la realización plena de nuestros proyectos de vida, en condiciones de igualdad de oportunidades, de equidad y justicia social, celebrando nuestras diversidades.

Pero el Buen Vivir no es posible mientras gran parte de la población mundial siga sufriendo de condiciones de pobreza: no tener que comer, ni contar con un ingreso mínimo, ni trabajo ni seguridad social, no tener una vivienda digna, no acceder a agua segura, sufrir malnutrición, no tener tiempo libre ni acceso a salud y educación de calidad. La pobreza no es fruto de esos casos de recursos o de la mala suerte, es el reflejo de la desigualdad extrema, de las estructuras de poder económicas, de la falta de justicia social, de la exclusión, de la negación de derechos. La pobreza es un problema político, y erradicarla es un imperativo moral. Este es el gran reto para el Ecuador y el mundo, garantizar que a nadie le falte nada, que todos vayamos juntos, que todos estemos bien.

Con estos fundamentos el Plan Nacional de Desarrollo, para el período 2017-2021, se organiza en tres Ejes Programáticos y nueve Objetivos Nacionales de Desarrollo, sobre la base de la sustentabilidad ambiental y del desarrollo territorial.

El primer eje, "Derechos para todos durante toda la vida", establece la protección de las personas más vulnerables, afirma la plurinacionalidad e interculturalidad, plantea la erradicación de la pobreza y de todo tipo de discriminación y violencia, y garantiza los derechos de la naturaleza. El segundo eje, "Economía al servicio de la sociedad", plantea consolidar el sistema económico social y solidario, ampliar la productividad y competitividad, generar empleo digno, defender la dolarización, y redistribuir equitativamente la riqueza; además busca garantizar la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral. Finalmente, el tercer eje, "Más sociedad, mejor Estado", promueve la

participación ciudadana y la construcción de una nueva ética social basada en la transparencia y la solidaridad, un Estado cercano con servicios de calidad y calidez, así como la soberanía y la paz, posicionando estratégicamente al Ecuador en el mundo.

Con este Plan "planificamos para toda una vida", para las presentes y futuras generaciones. Se trata de un Plan corto, concreto y transparente, para que todas y todos lo podamos leer y usar; que motiva el diálogo sobre los grandes Objetivos Nacionales de Desarrollo; que se actualiza con los aportes ciudadanos; y que direcciona la gestión pública para el cumplimiento de los programas de gobierno y el logro de metas nacionales.

Andrés Mideros Mora  
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.

La Planificación Nacional para el Buen Vivir

Los Mandatos Constitucionales respecto de la Planificación

La Constitución de la República es el núcleo que irradia y orienta la construcción de este Plan, en tanto busca cumplir con el mandato de: "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" (CE. art. 3). Adicionalmente el Plan recoge los principales elementos constitucionales sobre garantía de derechos y los toma como guías para la definición de políticas nacionales. Conforme manda la Constitución, la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución (CE, art. 1). En este sentido, la institucionalidades portadora de obligaciones para la garantía de derechos y la ciudadanía es corresponsable. De esta manera, se retoma el sentido de la planificación con el espíritu del proceso constituyente de Montecristi.

Una de las mayores innovaciones que trajo la Constitución fue el desplazamiento de la razón de ser del Estado. Pasamos de entenderlo como un aparato burocrático auto-contenido y mutuamente excluyente con otros Estados, a entenderlo como un aparato garantista de derechos que responde a relaciones de poder y debe estar sujeto a la voluntad general del bien común. De manera concreta, el primer deber primordial del Estado es garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos (CE. art. 3). Además, la Carta Magna eleva la política pública a nivel de garantía constitucional de derechos, junto con las garantías normativas y jurisdiccionales. Asimismo, Ecuador, como Estado constitucional de derechos y justicia, avanzó en el reconocimiento plural de fuentes de derecho: la ley, el derecho consuetudinario, la jurisprudencia nacional e internacional, el derecho internacional de los derechos humanos a través de sus diferentes instrumentos, etc.

En consonancia con ello, la supremacía constitucional y su aplicación directa -sin necesidad de normativa complementaria-, apoyan la concepción de un Estado democrático al servicio de la sociedad. Esto va de la mano con el reconocimiento de diversos sujetos de derechos -las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y la naturaleza- y de sus formas de organización, sea a nivel agregado de comunidades pero también desde el núcleo de la sociedad, como las familias diversas; y el reconocimiento de la interculturalidad y plurinacionalidad, celebrando la diversidad (CE, art. 11, num. 3).

El cambio del papel del Estado ecuatoriano trae consigo otro hito relevante: la recuperación del rol planificador del Estado (CE, art. 3, num. 5). Aquí se fundamenta la apuesta por un Estado que genera políticas públicas que permiten en el mediano y largo plazo disminuir brechas, dinamizar la producción y la economía, y generar capacidades; todo ello, para alcanzar el buen vivir, como la garantía plena de derechos. Para ello, queda claro que los presupuestos se sujetarán a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, no viceversa (CE, art. 293).

Con la orientación clara de nuestro pacto fundamental, el Plan Nacional también se construyó sobre

la base del Programa de Gobierno del Presidente Lenin Moreno Garcés, "Un programa para la sociedad, la educación, la producción y el trabajo digno", sustentado en doce revoluciones<sup>1</sup> que marcan una aproximación hacia las grandes temáticas que orientarán la agenda pública durante el período 2017-2021. Del mismo modo, el Plan Nacional está encaminado a dar cumplimiento a las propuestas planteadas durante la campaña electoral, entre las que se destaca un conjunto de intervenciones emblemáticas -como el Plan Toda una Vida o la Minga Agropecuaria-; es decir, busca contar con rendimientos concretos y aterrizados que lleguen de manera directa para mejorar las condiciones de vida de las personas, sobretodo de quienes más lo necesitan.

## El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

El Plan Nacional de Desarrollo es el principal instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). Este tiene por objetivo contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y disposiciones del régimen del buen vivir. Para dar cabal cumplimiento, se requieren procesos, entidades y herramientas que permitan la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno (CE, art. 279).

La naturaleza del Sistema, en tanto que es descentralizado y participativo, se desmarca de lo que fue la planificación durante el período neoliberal, cuando se la redujo a ejercicios monótonos de reportes operativos muy poco útiles de distintas entidades sin una visión de conjunto. El actual sistema de planificación coordina entre los distintos niveles de gobierno, a través del régimen de competencias, para que la acción del Estado -en sus diferentes niveles y manifestaciones- llegue a los territorios y resuelva los requerimientos de las personas desde un enfoque de derechos. En este sentido, es necesario recordar y reconocer que el Estado ecuatoriano se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada (CE, art. 1).

A su vez, la participación ciudadana es una condición necesaria para la planificación dentro de un sistema democrático. Esta participación no se limita a los momentos de formulación de las políticas, sino que se extiende a todo su ciclo, y adicionalmente se garantiza la participación de personas, colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades (CE, art. 85). Nada se debe hacer sin los protagonistas del desarrollo: los sujetos de derechos, individuales y colectivos.

Al interior del SNDPP, se tiene un Consejo Nacional de Planificación, mismo que está conformado por los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tiene una Secretaría Técnica, que lo coordina (CE, art. 279). Su principal objetivo es dictar los lineamientos y las políticas que orientan al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. La Presidenta o Presidente de la República es quien preside el Consejo. Además, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas prevé los mecanismos para actualizar el Plan Nacional de Desarrollo, algo que se realizará las veces que sea necesario, de manera justificada y motivada en el marco de una planificación dinámica que responde a las necesidades de las personas trasladadas a la agenda pública.

(1) El Plan de Gobierno del Presidente Lenin Moreno se sustenta en 12 revoluciones: Revolución Política, Revolución Ética, Revolución Económica, productiva y del Trabajo, Revolución Rural, Revolución Social, Revolución Ecológica, Revolución del Conocimiento y las Capacidades, Revolución Cultural, Revolución de la Justicia, Seguridad y Convivencia, Revolución Urbana y de los Territorios, Revolución de la Soberanía y la Integración, Revolución de la Juventud.

Además del Plan Nacional, el Sistema cuenta con otros instrumentos complementarios. Sobresalen entre ellos, la Estrategia Territorial Nacional, el Plan Anual de Inversiones, las Agendas de Coordinación Intersectorial, las Agendas Zonales, las Agendas para la Igualdad, los Planes Sectoriales, los Planes Institucionales, la programación presupuestaria cuatrienal y los presupuestos de las entidades públicas, la información para la planificación, entre otros. En línea con esto último, para una planificación adecuada es importante consolidar y estructurar un sistema de información basado en registros administrativos e información estadística que sirva de base para

apalancar una nueva estructura en el manejo de información en el país. Esto, con miras a optimizar el uso de información estadística y de registros administrativos producidos por todos los niveles de gobierno. El potencial de este enfoque optimiza recursos y permite tener información con mayor nivel de precisión para la planificación nacional, lo que permite un seguimiento continuo a las políticas públicas.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo se consolida como el instrumento al que se articulan todos los elementos propios de la gestión pública en el Ecuador: políticas públicas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos: y se le atribuye la coordinación de las competencias exclusivas entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados (CE, art. 280).

No obstante, más allá de sus funciones técnicas, el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento para el diálogo social y político, a través del cual identificamos coincidencias y acordamos el trabajo conjunto en beneficio de todos y todas. De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo es la hoja de ruta del país para cumplir y hacer realidad los mandatos de nuestra Constitución y las aspiraciones, anhelos e ilusiones del pueblo, siempre con el propósito de alcanzar el desarrollo de una manera organizada corresponsable, eficiente, transparente, solidaria, responsable y progresiva.

### Las Estrategias Nacionales de Desarrollo, en perspectiva global

Los esfuerzos de planificación nacional, por supuesto, no están aislados del contexto internacional, en el que Ecuador ha logrado posicionarse como un referente en planificación para el desarrollo. Esto lo ha hecho gracias a la vinculación virtuosa entre planificación para el desarrollo y garantía de derechos. Es decir, recordar que la planificación es un medio para servir a la población, y que los problemas de desarrollo son derechos insatisfechos.

Hace poco más de 30 años, la Asamblea General de las Naciones Unidas, con voto favorable del Ecuador, reconoció al desarrollo como un derecho humano (AG RES 41/128, 1986). Según se plasmó en dicha resolución, se trata de un proceso integral de carácter económico, social, cultural y político, cuyo objetivo es la mejora constante del bienestar de todas las personas sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios. Alcanzar su efectivo cumplimiento depende de una planificación que organice de manera coherente un proceso gubernamental integrador", explícito y participativo para determinar los cursos de acción que un país debe emprender en el logro de objetivos de corto, mediano y largo plazo.

A su vez, en 1993 la Declaración y Programa de Acción de Viena, surgida de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, hizo un llamado a los diferentes Estados a elaborar estrategias nacionales sobre el disfrute de los derechos (Naciones Unidas, 1993). Esto derivó en la formulación en distintos países de un sinnúmero de instrumentos conocidos como planes nacionales de derechos humanos. Sin embargo, su nivel de cumplimiento, a menudo anclado al ámbito de acción de una cartera de Estado en específico, no fue el deseado.

En Ecuador, hemos trabajado para integrar el enfoque de derechos humanos en la planificación nacional para el desarrollo. De esta forma, potenciamos el efecto: la política pública cumple con su mandato constitucional de ser una garantía constitucional de derechos, con mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, y que el contenido de los derechos se desarrolla de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas (CE, arts. 11 y 85; López, 2017). Todo el catálogo de derechos recibe atención desde este Plan Nacional de Desarrollo, articulando a todo el sector público a su garantía, y orientando al sector privado y comunitario en esta dirección (CE, art. 280).

Los planes de desarrollo de 2007, 2009 y 2013 se articularon con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En esta ocasión, el nuevo Plan Nacional lo hace de manera directa con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que tomaron la posta a los ODM. Se lo hace, siguiendo el compromiso de la comunidad internacional de Estados soberanos de caminar juntos

hacia objetivos comunes para garantizar una vida digna de todas las personas en todo lugar en todo momento. Recordemos que el Ecuador es signatario ejemplar de los varios instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano de Protección de Derechos. Los 17 ODS, y sus respectivas metas, se integran en el actual Plan, entrelazando la agenda internacional con nuestros Objetivos Nacionales de Desarrollo, lo que permitirá seguir mostrando a nuestro país como un referente internacional y pionero en la vinculación de planificación y derechos. Asimismo, se incorporan mecanismos para considerar en la planificación nacional los elementos provenientes de los Sistemas de Protección de Derechos, sea de los Comités de Tratados, de los procedimientos especiales y también del Examen Periódico Universal.

Además, la planificación ha permitido establecer estrategias conjuntas a nivel regional y global para atender problemáticas comunes que se presentan en los diferentes países. La planificación, por lo tanto, se piensa también como un "instrumento técnico-político que permite empatar agendas nacionales para la consolidación de una agenda regional", (Redeplan, 2015). De esta forma, comprendemos la planificación nacional para el desarrollo de manera abarcadora e integral colocándola en un contexto más amplio y que nos proyecta hacia el futuro con un horizonte común: el buen vivir y la garantía plena de todos los derechos para todas las personas durante toda su vida en todo lugar y momento.

## El Proceso de Construcción del Plan

### Un Plan que Innova

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 es un instrumento directo, accesible y aterrizado; estas características lo alejan de aquella visión estática y rígida de la planificación ortodoxa. Es un instrumento que seguirá construyéndose y nutriéndose de los diálogos que se realicen sobre él y los acuerdos que se alcancen. A raíz de este propósito, el proceso de construcción de este Plan Nacional estuvo enmarcado en la directriz de que sea un plan con un estricto rigor técnico pero que, a su vez, sea un instrumento para la ciudadanía, comprensible y perfectible.

De esta manera, este Plan Nacional presenta algunas innovaciones. En primer lugar, el plan se construye pensando el ciclo de vida y busca consolidar el Régimen el Buen Vivir, por lo que de manera explícita ha sido elaborado desde el enfoque basado en derechos humanos. En este sentido, se entiende a las personas, individuales y colectivas, así como a la naturaleza como titulares de derechos, colocándolos en el centro del proceso de desarrollo. Por otra parte, se entiende a la institucionalidad pública estatal como portadora de obligaciones, es decir como garante de los derechos a través del cumplimiento de las tres obligaciones básicas que tiene: respetar, proteger y realizar los derechos. La transparencia, la rendición de cuentas y la igualdad y no discriminación complementan esta aproximación metodológica a la formulación del Plan Nacional, la cual busca llegar con políticas públicas y servicios que aseguren disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad.

Con esto, se asume el compromiso de consolidar un enfoque de derechos, con plena participación de la ciudadanía bajo orientaciones normativas de largo alcance que entienden la progresividad de derechos como una lucha histórica que continúa.

El Plan reconoce y celebra la igualdad en la diversidad de los diferentes sujetos de derechos, incorpora el enfoque de género y el lenguaje inclusivo, visibiliza a las mujeres en su diversidad y atiende problemáticas específicas y acciones afirmativas, plantea acciones para la reafirmación y ejercicio pleno de derechos de la población de personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, travestís, transgénero, intersexuales y queer (LGBTTTIQ), de las personas con discapacidad, de los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, personas privadas de su libertad, y de las poblaciones en situación de migración y sus familias, entre otros.

En línea con ello, se procura tener: 1) un sistema nacional de información que dé cuenta de la

diversidad poblacional y territorial del país, con información oportuna y pertinente, de preferencia de fuentes estadísticas y de registros administrativos, para la toma de decisiones, lo que incluye, además de otros, indicadores estructurales, de proceso y de resultado sobre derechos humanos; 2) mecanismos para dar cuenta de la asignación territorial y poblacional de los recursos a través de lineamientos para la inversión de recursos y catálogos orientadores de gasto, en un esfuerzo conjunto entre el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participa y el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y 3) metas específicas y metas desagregadas para monitorear el cierre de brechas y el ejercicio pleno de los derechos, con maneras innovadoras de realizar seguimiento y evaluación, con metodologías participativas.

En otras palabras, planificar para toda una vida" implica una visión integral e integradora para que nadie, a lo largo de toda su vida, quede fuera o se quede atrás del proceso de desarrollo para el buen vivir. Dar paso a un enfoque como el del ciclo de vida -en tanto marco de análisis relacional, integral y continuo-, permite el análisis del trayecto, etapas y transiciones de vida, en tanto tiempo, espacio y sujeto; reconoce, por tanto, las múltiples dimensiones poblacionales: sexo-genéricas, etarias o generacionales, étnicas, de discapacidad, en sus múltiples contextos y entornos geográficos, situacionales o estructurales (Cevallos, 2016).

El ciclo de vida es un marco de análisis transversal que rebasa el hecho biológico de la edad y toma en cuenta factores y contextos (sociales, económicos, culturales, geográficos, ambientales) relacionados e interdependientes, entre sí y entre generaciones. Esto permite conocer y reconocer situaciones y condiciones de vida específica y común a las generaciones y sus grupos de edad.

En segundo lugar, el presente Plan se encuentra estructurado en torno a tres ejes: 1) Derechos para todos durante toda la vida, 2) Economía al servicio de la sociedad, y 3) Más sociedad, mejor Estado. Cada uno de estos ejes contiene tres Objetivos Nacionales de Desarrollo que rompen con la lógica sectorial y dan cuenta de las prioridades que tenemos como país.

La idea es contar con un plan síntesis, más directo, sin dejar de abarcar los diferentes ámbitos de la política pública, pero organizándolos alrededor de la garantía de derechos, una economía que sirve para esos fines a través del desarrollo, y capacidades sociales y estatales para el efecto. Los ejes y políticas se articulan con los mandatos constitucionales y el espíritu de la constituyente de Montecristi, el Programa de Gobierno y sus 12 Revoluciones, así como con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Además, el conjunto del Plan está atravesado por dos pilares: la sustentabilidad ambiental y el desarrollo territorial. El primero se refiere a la habilidad de sostener la vida de manera indefinida, por lo que no se puede tener una explotación indiscriminada e ilimitada de la Tierra, debiendo pensar desde la justicia intergeneracional que la ética nos exige para pensar en las futuras generaciones; y, la segunda alude al proceso de construcción social del entorno, considerando que la política pública siempre tiene una expresión sobre el territorio, lo que debe traducirse en que independientemente del lugar del territorio nacional en que nazca una persona, debe contar con las mismas oportunidades.

Figura 3.1.- Estructura General del Plan Nacional de Desarrollo

Nota: Para leer Figura, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 20.

Fuente y elaboración: Senplades, 2017.

En tercer lugar, las políticas contenidas en este Plan son aquellas de carácter nacional y que responden a una lógica intersectorial, es decir, aquellas cuya implementación es de responsabilidad de dos o más sectores. Por lo tanto, son políticas macro que responden a temáticas nacionales consideradas como prioritarias y que apuntan a la consecución de los Objetivos Nacionales. Como complemento a lo anterior, otra característica de este Plan es que sus políticas no cuentan con lineamientos para su implementación, como sucedía en Planes anteriores. Esto es posible tras un largo proceso de recuperación de las capacidades de planificación así como de rectoría de las políticas públicas, y tiene la finalidad de que las políticas sectoriales y territoriales específicas junto

con los mecanismos de implementación de las mismas sean trabajadas en otros niveles e instrumentos de planificación, con base en directrices de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en su calidad de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Esto es parte del sentido de la corresponsabilidad en la planificación para el desarrollo y la consecución del buen vivir.

Paralelo a los elementos mencionados, en cuarto lugar, la Visión de Largo Plazo contenida en este Plan Nacional responde también a un análisis retrospectivo, histórico, del país. La Visión determina que, para conocer hacia dónde vamos, es importante conocer de dónde venimos; dicho de otra manera, aparte de los diferentes ejercicios sobre definición de una Visión de Largo Plazo, esta versión busca determinar cuál será el país que queremos con proyección al año 2030, es decir hacia los 200 años de vida republicana independiente del Ecuador. Sin investigación histórica, sin regresar a ver nuestros archivos, carecemos de comprensión como sociedad. En consonancia con ello, el Plan adopta una visión de tiempo histórico que lee al momento actual más allá de coyunturas acotadas y busca razonarlo en clave del tiempo largo, en particular sobre los tres siglos -XIX, XX y XXI- en los que hemos estado en el concierto mundial de naciones como una República independiente. Así, el plan observa procesos políticos en trayectorias extensas en cuanto al cambio del modelo de Estado y el relacionamiento de la planificación con éste.

En quinto lugar, el actual plan da un paso adelante en la incorporación de la perspectiva territorial en la planificación nacional de una manera que hila a los objetivos, políticas y metas nacionales con lineamientos para la planificación territorial. Para ello, la construcción de la Estrategia Territorial Nacional (ETN) devino en un ejercicio de profundo análisis técnico en lo conceptual y en lo método lógico con la finalidad de lograr un instrumento que es parte integrante del Plan Nacional, no un instrumento aparte que se gestiona por su cuenta y que no termina por contar con mecanismos de exigibilidad para su aplicación práctica. La ETN, considerada como el instrumento que orienta las decisiones de planificación territorial del Gobierno Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, marca los parámetros para que la implementación de la política pública se realice de manera organizada, responsable, sustentable y bajo un principio real de pertinencia territorial.

Más aún, el Plan Nacional de Desarrollo ha sido concebido de manera integral, articulando directamente la Visión de Largo Plazo con la acción nacional y territorial; en este sentido, se ha considerado la concreción de objetivos, políticas y metas nacionales, a través de directrices y lineamientos de carácter territorial y de gestión. Creemos que, de esta manera, es posible lograr una acción coherente de todo el Estado, en sus diferentes funciones, niveles y ámbitos, contando con la participación de una ciudadanía corresponsable presente en todo el ciclo de la política pública.

Una innovación adicional que merece ser referida es el establecimiento de intervenciones emblemáticas concretas, que corresponden a los principales programas de gobierno. Por ello se habla de un plan aterrizado. Además de contar con el plan anual y plurianual de inversiones, este Plan resalta un conjunto acotado pero potente de intervenciones fundamentales para este período de gobierno, sobre los cuales se medirá el rendimiento de la acción pública en áreas claves. Cada uno de los 3 Ejes del plan enlista intervenciones emblemáticas, las cuales se deberán implementar de manera prioritaria e intersectorial, pero también en coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, observando el régimen de competencias, así como con puentes para la complementariedad con inversiones privadas y de la economía popular y solidaria que potencien su efecto y sostenibilidad.

#### Un Plan de Todos para Todos: el Proceso de Construcción

Conforme determina la norma, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo lideró el proceso de construcción del Plan (COPFP, art. 26). Este es el resultado de un esfuerzo técnico amplio, cercano a las visiones de la ciudadanía, que sistematiza una propuesta política de seguir el camino de transformaciones en beneficio de la población en su conjunto.

Durante los últimos diez años, se ha fortalecido el accionar político de la sociedad ecuatoriana.

Hemos sido testigos de transformaciones estructurales profundas, lo que nos lleva a ser una ciudadanía con capacidades para exigir sus derechos, pero que además genera propuestas para que éstos sean cumplidos. La experiencia ecuatoriana en términos de planificación del desarrollo da cuenta de ello si hacemos un recorrido de los procesos de formulación de los Planes de la última década. En este sentido, aparte de los espacios generados para este proceso específico, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 es el resultado de toda esa experiencia de participación adquirida desde la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

De esta forma, el proceso de construcción del actual Plan partió de la generación de definiciones metodológicas fruto del análisis de las experiencias previas de sus predecesores. A su vez, se retomaron propuestas metodológicas para formular planes nacionales de desarrollo, incorporando el enfoque de derechos, así como otros insumos metodológicos trabajados al interior de la Senplades." Sumando a estos elementos del acervo institucional propio, se dejó un espacio significativo para las innovaciones propias del nuevo Gobierno.

Acompañando la definición metodológica, se dio un proceso de reorganización del Plan Nacional de Desarrollo. El objetivo de tener un plan que genere diálogo y que sea principalmente de uso de la ciudadanía, llevó a redefinir su estructura, contenidos e incluso extensión del mismo. Bajo la máxima de construir un plan de todos y para todos, y de que nos identifiquemos con la hoja de ruta hacia el desarrollo, se concibió el proceso como un ejercicio de reflexión, debate y construcción conjunta. Por ello, este Plan pone en discusión aquellas propuestas provenientes desde las y los ciudadanos y de sus organizaciones, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los Consejos Nacionales para la Igualdad, la Academia, las instituciones del Ejecutivo y demás funciones del Estado, entre otros. Todo ello, en estricto apego a lo que establece la normativa y sin omitir la rigurosidad técnica que exige el instrumento.

De lo anterior se desprendió, además del análisis constitucional y de articulación con el Programa de Gobierno, un estudio detenido sobre las propuestas de campaña, así como de la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017. Ello dio paso a la propuesta de tres ejes y nueve objetivos nacionales de desarrollo, que recogen las apuestas del gobierno actual en torno a la garantía de derechos para todos y todas, una economía al servicio de estos fines y mejores capacidades sociales y estatales.

(2) Entre otros, referimos la metodología elaborada en 2011 en un esfuerzo conjunto entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). A su vez, se contó con análisis comparados de experiencias de otros países.

### Figura 3.2.- Objetivos Nacionales de Desarrollo

Nota: Para leer Figura, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 23.

Fuente y elaboración: Senplades, 2017.

Con la finalidad de dar contenido a los Objetivos Nacionales de Desarrollo, se trabajó de manera conjunta con los 7 Consejos Sectoriales definidos por el actual Gobierno Nacional. Para esto, en un primer momento se solicitó que, en el seno de cada uno de los consejos sectoriales, se definieran tres elementos: 1) una visión política, con el propósito de definir cuál es la perspectiva del consejo sectorial de su aporte al desarrollo del país en un plazo de cuatro años; 2) una visión programática, que establece de manera general cuáles son las propuestas de cada consejo sectorial para alcanzar su visión política; y, 3) propuestas de políticas intersectoriales, que responden acciones macro que permitirán al Consejo Sectorial alcanzar los Objetivos Nacionales de Desarrollo.

(3) Decreto ejecutivo 34, de 14 de junio de 2017, Los siete consejos son; Consejo Sectorial de lo Económico. Consejo Sectorial de lo Social. Consejo Sectorial de lo Productivo. Consejo Sectorial de Infraestructura y Recursos Naturales no Renovables, Consejo Sectorial de Hábitat y Ambiente. Consejo Sectorial de Seguridad y Consejo Sectorial de Política Exterior y Promoción.

En un segundo momento se instó a los Consejos Sectoriales a trabajar en la definición de metas intersectoriales e indicadores de impacto. En lo anterior cabe destacar el acompañamiento técnico de la Senplades, mismo que se realizó en dos dimensiones: por un lado, se generaron insumos técnicos (4) que permitieron ampliar y fortalecer las discusiones al interno de cada Consejo, especialmente con las áreas de planificación; por otro lado, la participación de los equipos políticos y técnicos en las diferentes reuniones convocadas por cada uno de los Consejos Sectoriales (5).

El proceso de definición de políticas intersectoriales tuvo espacios de revisión, discusión y validación por parte de las autoridades de cada Consejo. Así, cabe resaltar las reuniones entre viceministros para presentar los avances de la definición de visiones y políticas intersectoriales, donde se generó espacios de retroalimentación para fortalecimiento de las propuestas. Un segundo espacio se generó para la revisión y aprobación de las propuestas por parte de las máximas autoridades de Senplades, de cada Consejo Sectorial y sus respectivos Consejeros.

Definidos los elementos básicos del Plan Nacional, se procedió a estructurar paralelamente el portal "Plan para Todos" ([www.planparatodos.senplades.gob.ec](http://www.planparatodos.senplades.gob.ec)), mismo que permitió recopilar insumos de la ciudadanía en cuanto a temáticas a posicionar en el Plan Nacional de Desarrollo, así como responder las dudas existentes sobre el proceso. En simultáneo, se desarrolló una aplicación para descargar en teléfonos inteligentes y otros dispositivos para facilitar a través de un interfaz amigable y móvil la retroalimentación con la ciudadanía. Se la llamó "acolita con el Plan", remarcando un lenguaje coloquial y cercano.

Una vez definidas y validadas, las propuestas de cada Consejo Sectorial fueron analizadas con la finalidad de determinar su correspondencia con las propuestas de otros Consejos Sectoriales, así como con las propuestas de la ciudadanía y de otros actores que participaron en el proceso. Entre estos últimos, cabe resaltar el papel de los Consejos Nacionales para la Igualdad y de las otras Funciones del Estado. Estos actores compartieron observaciones valiosas que alimentaron el enfoque del Plan, sus políticas y metas. A su vez, hubo ocasión para un enriquecedor encuentro con representantes de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.

(4) Se destaca la elaboración de insumos como: "Lineamientos para la articulación de instrumentos de planificación: Fase I - Plan Nacional de Desarrollo", Catálogo de políticas nacionales, Batería de Indicadores para el Plan Nacional de Desarrollo, Batería de metas para el Plan Nacional de Desarrollo.

(5) Los equipos técnicos estuvieron conformados por representantes de las diferentes Subsecretarías de Senplades; a su vez, los delegados directos del Secretario Nacional a cada uno de los Consejos Sectoriales estuvieron presentes en el proceso.

De este ejercicio se desprendió el "catálogo de políticas nacionales", mismo que estuvo compuesto por los enunciados de política nacional, clasificados por objetivo de desarrollo, y se incluyeron los otros elementos como metas e indicadores. En el caso de estas últimas, se trabajó bajo la directriz de ser rigurosos para mantener metas oficiales con líneas de base bien establecidas y fuentes de información periódica. A su vez, junto con metas definidas, también se incorporaron propuestas de metas en las que se debe validar el nivel de la meta o trabajar junto con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y otras instituciones productoras para producir la información necesaria que permita darles seguimiento.

De manera simultánea, tanto desde el nivel nacional como a través de las Subsecretarías Zonales, la Senplades articuló líneas de trabajo y espacios de encuentro y acompañamiento con los Gobiernos Autónomos Descentralizados de diferentes niveles, de manera directa y a través de sus gremios. De este proceso, se produjeron propuestas de políticas con enfoque territorial para los Objetivos Nacionales de Desarrollo, así como de directrices y lineamientos territoriales a ser incorporadas en la Estrategia Territorial Nacional. En paralelo, se proveyeron insumos para los diagnósticos, modelo territorial deseado, metas e indicadores.

En el proceso también participaron expertos provenientes de espacios académicos y de organismos internacionales, muchos de ellos con experiencias previas en procesos de construcción de Planes de Desarrollo, no solo en Ecuador sino también en otros países. Este Plan Nacional cuenta con su valiosa retroalimentación y propuestas, lo que lo refuerza su base conceptual así como sus argumentos técnicos.

El producto de todo este trabajo colectivo, articulado y mancomunado para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, pasó una fase final de organización, verificación de consistencia, redacción y corrección de estilo. Aquí el rol de personas responsables de articular y organizar cada una de las diferentes secciones del Plan fue clave. Es el trabajo de muchas manos, muchas mentes y muchos corazones. Solo de esta forma se dio el paso para la validación del documento, para aprobación de diferentes niveles políticos hasta llegar al Consejo Nacional de Planificación. Nuevamente, se enfatiza que esta versión será usada para el diálogo social y político, que se someterá a un intenso proceso participativo en todo el territorio nacional, luego de lo cual se producirá una versión actualizada que refleje los aportes de todos y todas.

### Un Plan para el Diálogo

La planificación nacional es una herramienta de los pueblos para lograr su desarrollo. Como tal, la planificación está al servicio de materializar aspiraciones, sueños y anhelos de la ciudadanía. Es un ejercicio que encuentra su sentido en sus rendimientos y resultados. El abordaje de los problemas de la agenda pública, sobre todo en tiempos de cambios acelerados, impulsa a que nos esforcemos por lograr una planificación dinámica, que se adapte a las condiciones y requerimientos de la sociedad en toda su diversidad, en términos poblacionales y territoriales. Siendo así, el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento para generar espacios de discusión y diálogo, para trazar en conjunto la vía hacia el desarrollo bajo parámetros de eficiencia, corresponsabilidad y en estricto cumplimiento de los derechos humanos y de la naturaleza.

Como tal, la presente versión del Plan será objeto del gran Diálogo Social Nacional que el Gobierno ha abierto, pues es aquí en donde se encuentran los grandes objetivos nacionales en torno a los cuales las mesas de diálogo han de tomar lugar, y adicionalmente es en donde se plasmarán acuerdos alcanzados, que además podrán y deberán ser incorporados en los demás instrumentos complementarios. En este sentido, este Plan está pensado para que todos los podamos leer, comentar y perfeccionar, y que sea una herramienta útil para la gestión pública.

Además de los medios de consulta virtual, se desarrollarán encuentros territoriales abiertos a toda la población, a título personal u organizativo, con presencia de representantes de organizaciones no gubernamentales, gremios productivos, empresas privadas, asociaciones, estudiantes, docentes, actores de la economía popular y solidaria, entre otros. Se espera también contar con la asistencia de servidoras y servidores públicos de todas las instancias del gobierno central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para que haya un encuentro propositivo con la ciudadanía en general. En estos espacios se espera abrir un diálogo franco y sincero con la población, tendiente a llegar a la próxima sesión de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, en la que se dará a conocer los resultados del proceso participativo y también se retroalimentará al Plan. De manera simultánea, se mantendrá un canal abierto con la ciudadanía organizada para recibir sus propuestas, así como con las otras Funciones del Estado.

La apuesta es hacer de este Plan Nacional un instrumento dinámico que sirva al diálogo social y político, por lo que el mismo en su versión actual se entiende como una propuesta que se pone sobre la mesa para seguir dialogando con visos a una comprehensiva actualización del mismo, luego de ser alimentado y retroalimentado por amplios procesos de consulta.

### Contexto Histórico y Diagnóstico de la Realidad Nacional Actual

#### Transición a un Nuevo Escenario

Debemos tener presente de dónde vinimos. Entre 1997 y 2007 hubo ocho diferentes presidentes. La peor crisis económica de la historia en el umbral entre el siglo XX y XXI marcó profundamente a la población ecuatoriana, forzando una verdadera diáspora con dramáticas secuelas para las generaciones presentes. La desacreditación de la sociedad política sacudió las bases sobre las que se levantaba el régimen de nuestro país. El desgaste de la política condujo a la antipatía y desesperanza. Pero, a su vez, esta serie de crisis, condujo a un momento de cambio. Entre 2007 y 2008 Ecuador experimentó el proceso constituyente más democrático de su historia, sintetizado en un texto constitucional de vanguardia, garantista de derechos, que fue aprobado masivamente vía referéndum por las y los ecuatorianos con una mayoría inédita de las dos terceras partes.

Los tres primeros gobiernos de la Revolución Ciudadana debieron enfrentarse con poderes tácticos enquistados corporativamente en el Estado y que desde fuera de la institucionalidad pretendían seguir imponiendo agendas particulares sobre lo público. La recuperación del Estado no fue fácil. Tampoco lo fue la democratización de los beneficios del accionar del Estado. Era el momento inicial de recuperar el Estado para el bien común, de ciudadanizar las estructuras del poder. Esto permitió reducir la pobreza y la desigualdad, generar capacidades, en cuanto a talento humano -recordemos la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel, las becas nacionales e internacionales, la ampliación masiva de la matrícula cruzada con procesos constantes de mejoramiento de la calidad docente-, así como en capacidades productivas -carreteras de primer orden, provisión de energía limpia y asequible gracias a mega obras hidroeléctricas, créditos productivos, proyectos multipropósito, unidades educativas, facilidades para la salud pública, infraestructura para la seguridad ciudadana de primera con equipamientos de punta-. Debemos, por tanto, entender de manera contextual a los gobiernos de este primer momento de la Revolución Ciudadana, en las difíciles batallas que debimos librar, lo que a su vez abre la puerta para pensar los desafíos que, gracias a ese acumulado, tenemos ahora en un nuevo momento.

El triunfo del actual Gobierno Nacional se suma a las victorias electorales de la primera década, y simultáneamente postula nuevas lecturas sobre un escenario político que ha cambiado. Las pujantes demandas sociales de diferentes estratos llaman por una apertura al diálogo y a la producción de consensos, sin claudicar a los principios y conquistas logradas con tanto esfuerzo.

En síntesis, hoy tenemos una sociedad con mejores capacidades, distribuidas de manera más equitativa. En consecuencia, debemos afrontar nuevos desafíos. Con las capacidades generadas, hoy apuntamos a movilizarlas y hacerlas plenamente operativas. Buscamos que todos y todas usemos estas capacidades, que nos beneficiemos individual pero sobre todo colectivamente, y con esto avancemos hacia un mejor país.

#### Los Cimientos del Proceso: Capacidades Generadas a lo Largo de una Década

Para pensar y planificar el futuro, en el marco de los desafíos que el Ecuador deberá afrontar en estos cuatro años, es necesario partir de un análisis de las capacidades generadas en la última década e identificar aquello que nos resta por hacer, para lograr alcanzar una vida digna para todos y todas en el horizonte común del buen vivir. A diferencia de aquellos modelos de desarrollo que priorizaban los intereses económicos de las élites nacionales y extranjeras, desde un inicio, la principal característica de esta nueva propuesta de desarrollo, ha sido la de situar al ser humano y a la naturaleza en el centro de la gestión pública, priorizando el bienestar de hombres, mujeres, niños y ancianos y sus relaciones armónicas para construir una sociedad en la diversidad.

Este proyecto de país, partió del reconocimiento igualitario de los derechos de todas las personas e implicó la consolidación de políticas de igualdad que eviten la exclusión y fomenten la convivencia social y política. En este marco, en la última década, la prioridad del gobierno nacional fue establecer los cimientos de la construcción de una sociedad más equitativa, justa y libre de pobreza, mediante la consolidación de un modelo de desarrollo tendiente a entrelazar el crecimiento económico, la inversión pública para la garantía de derechos y la generación de capacidades humanas y productivas.

Uno de los mayores avances que se ha tenido en estos años, es haber propuesto una alternativa al desarrollo, generando un proyecto propio hacia la construcción del buen vivir. La concepción tradicional del desarrollo, anclado en una visión lineal, teleológica y restringida de progreso, tiene fuertes limitantes e inclusive contradicciones para la comprensión integral de una vida digna en comunidad (Tortosa, 2008). El buen vivir rebasa la comprensión occidental hegemónica del bienestar, recuperando la cosmovisión de los pueblos originarios de nuestra América junto con visiones clásicas de la antigüedad, para subrayar que si bien es cierto que las condiciones materiales para una vida digna son necesarias, el fin mismo de la vida no es la acumulación de éstas en desmedro de la justicia social e intergeneracional, sino que abarca otro tipo de elementos como el conocimiento, el reconocimiento de las diversidades en igualdad de condiciones, los códigos de conducta para la ética social y en relación con la naturaleza, los derechos humanos, un porvenir justo y compartido, el diálogo intercultural, entre otros (Walsh, 2009; Acosta, 2010; Caudillo, 2012). Así, el buen vivir se presenta como una oportunidad para la realización y convivencia pacífica de los seres humanos a partir de su diversidad y en armonía con la naturaleza (Ramírez, 2008; Gudynas y Acosta, 2011).

No hay buen vivir posible mientras persistan las condiciones de pobreza y desigualdad. No puedo vivir bien mientras mi vecino viva mal. Esto es parte del modelo de desarrollo que la Constitución define, al garantizar los derechos para alcanzar el buen vivir de la población. Este enfoque de derechos se fundamenta en principios éticos como la dignidad humana, la igualdad, la libertad y la solidaridad, que se plasman en derechos humanos universales vinculantes y exigibles. Los derechos son indivisibles, inalienables e interdependientes; abarcan distintas dimensiones de la vida humana como: agua, salud y alimentación; hábitat, vivienda y ambiente sano; trabajo y seguridad social; educación, comunicación y cultura. De este modo, la pobreza no se considera únicamente como un estado de carencia o necesidad, sino una situación de falta de acceso a derechos básicos y de negación de la ciudadanía. Por lo que el Estado tiene un rol fundamental en la protección de derechos de la mano de la corresponsabilidad de la sociedad, con la finalidad de abarcar una integralidad en las diferentes dimensiones de la vida digna.

Los últimos diez años han servido para demostrar que la pobreza es un problema del capitalismo que se ha reproducido por las prácticas de exclusión, marginación y dominación a partir del ejercicio del poder; pero, precisamente por ello, es posible y necesario combatirla. En este sentido, la pobreza y la desigualdad constituyen un problema de carácter político ya que se requiere de decisiones de política pública para remover las causas del empobrecimiento que generan brechas caracterizadas por la exclusión económica, étnica, de género, etaria y territorial. Debido a ello, durante los últimos diez años se han impulsado acciones hacia el logro de la equidad y la justicia social en el Ecuador, mediante la generación de capacidades, la redistribución de la riqueza y la reducción de asimetrías. Estas acciones han sido promovidas desde la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, en el marco del reconocimiento de nuestro carácter intercultural y plurinacional.

Son indiscutibles los logros alcanzados en la última década en términos de erradicación de la pobreza tanto coyuntural como estructural. Es así que entre 2007 y 2016, la pobreza por ingresos pasó de 36,7% a 22,9%, es decir 1,5 millones de personas salieron de la pobreza desde una perspectiva monetaria. En el mismo período, el porcentaje de personas con pobreza multidimensional disminuyó de 51,5% en 2009 a 35,1% en 2016, es decir, 1,8 millones de personas mejoraron sus condiciones de vida desde varios dominios de una vida digna. Estos buenos resultados se deben a la implementación de respuestas de política pública encaminadas al cierre de brechas con un enfoque territorial, de ciclo de vida y de género.

Los logros alcanzados en términos de erradicación de la pobreza han sido también una consecuencia directa de la importante inversión pública realizada en infraestructura y desarrollo de capacidades productivas del país. La inversión pública es una variable clave para el desarrollo de un país, puesto que se relaciona positivamente con el logro de objetivos sociales, económicos y políticos. En el 2006, el Ecuador no contaba con una fuerte inversión en infraestructura, las construcciones que el país tenía eran paupérrimas y los equipamientos se encontraban en mal estado. Adicionalmente, la planificación en infraestructura no contaba con lineamientos ni estándares

para las construcciones.

En la última década, uno de los ejes de la política pública desarrollada por el Gobierno de la Revolución Ciudadana fue orientar equitativamente los recursos del listado en todo el territorio ecuatoriano, a fin de reducir las brechas en el acceso a la igualdad de oportunidades para la ciudadanía. Uno de los principales aportes ha sido el desarrollo de la microplanificación de los servicios públicos, lo que ha permitido empatar la oferta de los servicios públicos en función de la demanda de cada localidad.

Durante los últimos años se ha realizado una inversión en infraestructura para el desarrollo de más de USD 26.256,87 millones, priorizando los sectores de salud, educación, deporte, seguridad, transformación de la matriz productiva y energética. La inversión social, a través de la construcción de hospitales, centros de salud, escuelas, centros infantiles, entre otros, presentó un considerable aumento, pasando de 4% en términos del PIB, a más del 8% entre 2006-2016. En el sector de seguridad la inversión se incrementó en 12,36 veces, lo que permitió la construcción de 451 Unidades de Policía Comunitaria y 3 4 Unidades de Vigilancia Comunitaria. En lo que respecta a sectores estratégicos, 10 hidroeléctricas se encuentran en funcionamiento; lo que ha permitido generar un ahorro histórico de energía.

Según el Foro Económico Mundial, entre 2006 y 2016, gracias a la considerable inversión pública realizada, Ecuador escaló 58 posiciones en el ranking de mejor calidad de vías, posicionándose en el primer lugar de América Latina, interviniendo 9.296,41 Km con una inversión de USD 7.741,48 millones.

Si bien la inversión en infraestructura y el desarrollo de capacidades productivas en el país ha sido un eje muy importante de la política pública del país en esta última década, definitivamente el pilar fundamental del desarrollo del Ecuador ha sido la apuesta por generar capacidades para convertirnos en un país de recursos infinitos, en donde el ingenio de sus habitantes sea la principal fuerza de crecimiento y desarrollo. Para esto la formación de calidad a lo largo del ciclo vida de los ciudadanos, se estableció como un objetivo prioritario y grandes esfuerzos se realizaron para lograr que este objetivo sea un derecho para todas y todos los ecuatorianos.

Durante muchos años, la sociedad pagó el precio de un Estado que descuidó su obligación de garantizar a la población una educación pública, gratuita y universal, transfiriendo la responsabilidad en muchos casos a agentes privados sin la debida regulación para asegurar una educación inclusiva de calidad. La poca inversión realizada por parte del Estado en sus diferentes niveles, trasladó a los padres de familia el gasto educativo, cimentando fuertes barreras de acceso. En 2006 el ausentismo era significativo en primero de básica, en los últimos años de básica y en bachillerato. Era frecuente el abandono escolar, el cual respondía en la mayoría de casos a razones económicas y la dificultad de acceso al sistema educativo. La precarización de la educación acrecentó brechas sociales y afectó cualitativamente al aparato productivo.

Con la convicción de que la educación es un derecho de todas las personas y una obligación ineludible del Estado, Ecuador acogió las aspiraciones de transformación de la educación y planteó como objetivo construir un sistema educativo de acceso masivo, de excelente calidad y absolutamente gratuito. El Estado creó un marco legal para recuperar la rectoría del sistema educativo como función pública. Así, la Constitución de 2008 (CE, arts. 26 y 28) estableció que la educación es un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, que responde al interés público y no al servicio de intereses individuales y corporativos; además, se promulgó la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) como la norma que instaura las regulaciones básicas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Educación y profundiza en los derechos y obligaciones de sus actores.

La inversión total en Educación en el periodo 2007-2016 fue de USD 24.165 millones. Esto representa un promedio anual 3,37 veces mayor que el promedio anual 2000-2006.

Esta inversión, y las diferentes iniciativas desarrolladas en los últimos diez años propiciaron un incremento en el acceso a la educación, de tal manera que la matrícula en el sistema público subió en cinco puntos porcentuales entre 2007 y 2015. Desde 2007 hasta 2016, la tasa neta de asistencia a la Educación General Básica (EGB) pasó de 91,4% a 96,2% y la tasa neta de asistencia al bachillerato, aumentó de 53,4% a 72,2%.

Igualmente, estas medidas tuvieron como efecto la reducción de la tasa de analfabetismo en la población de 15 años y más, la cual pasó de 7,9% en 2007, a 5,6% en 2016. El crecimiento en la matrícula de educación básica fue evidente, principalmente, en la población indígena y afroecuatoriana. La tasa neta de matrícula en estas poblaciones aumentó más de cinco puntos porcentuales. A la garantía de una educación gratuita se sumó la incorporación de una planta docente calificada, revalorizando y fortaleciendo la carrera docente.

Como evidencia de la calidad en el sistema educativo, el país obtuvo resultados por encima del promedio regional en evaluaciones de desempeño estudiantil (SERCE y TERCE) y suscribió la evaluación Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA).

En el ámbito de la Educación Superior, las diferentes medidas adoptadas durante estos 10 años, lograron democratizar el acceso y mejorar su calidad. Esto se evidencia en el aumento de la matrícula, que se elevó del 28% al 39%, lo cual refleja que se superó la elitización educativa propia del paradigma neoliberal.

A través de la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) se recuperó la educación superior como bien público social y motor del desarrollo. Se impulsó la transformación estructural del Sistema, estableciendo organismos de planificación, regulación y coordinación, y de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas. El papel de universidades, escuelas politécnicas e institutos, públicos y particulares dentro del Sistema de Educación Superior debe ser valorado desde sus aportes al desarrollo nacional. En estos años se propició una oferta académica pertinente, capaz de contribuir al cambio de la matriz productiva nacional. Las carreras pertinentes a este objetivo crecieron de 43,44% en 2012, a 54,15% en 2016.

La inversión en educación superior entre 2007 y 2016 fue de USD 13.900 millones, equivalente, en 2016, al 2% del Producto Interno Bruto (PIB), una cifra inédita. El nuevo sistema de educación superior se estableció como un espacio para la formación integral de los seres humanos, de manera incluyente.

La democratización del acceso ha permitido aumentar la participación en la matrícula bruta del 40% más pobre: entre 2006 y 2014 subió en 101%, en contraste con la reducción de -15% registrada entre 1998 y 2006. En 2016, siete de cada diez estudiantes fueron la primera generación de su familia en acceder a la educación superior. En 2014, la probabilidad de estar en el Sistema de Educación Superior fue cuatro veces mayor que en 2006 para las personas con padres sin ningún nivel educativo.

La democratización también se reflejó en el aumento del número de becas otorgadas para formación y/o especialización de profesionales en las mejores universidades del mundo, en áreas del conocimiento prioritarias para el desarrollo nacional. Entre 2007 y 2016 se entregaron 19.586 becas, cifra muy superior a las 237 registradas entre 1995 y 2006.

Las políticas públicas implementadas durante estos 10 años han permitido avanzar hacia la garantía de derechos en una sociedad con mejores capacidades. Es indispensable mantener y potenciar los logros alcanzados, para lo cual es necesario impulsar políticas que nos permitan continuar por este camino, lo que debe estar acompañado de procesos permanentes de evaluación periódica.

#### Elementos Orientadores para el Nuevo Gobierno

Las capacidades logradas nos hacen apreciar y valorar los logros de los últimos diez años, como una

década ganada -en contraposición con las décadas pérdidas de los 1980s y 1990s-, y a su vez, reforzar el compromiso de trabajo en beneficio de todos los ecuatorianos y ecuatorianas. El nuevo Plan Nacional de Desarrollo se asienta sobre la convicción de que buscamos y es posible un bien común. Para ello, la prioridad de atención del Estado son las personas que más lo necesitan, impidiendo cualquier ajuste que los afecte. Así, postula la existencia de una comunidad política que se proyecta con un futuro común bajo preceptos de justicia social y justicia intergeneracional con un fuerte énfasis en la equidad territorial. Esto requiere de un intenso proceso de diálogo horizontal, plural, franco y abierto, pues un diálogo no es dejar que otros impongan sus intereses particulares, sino llegar a acuerdos para la agenda pública común en el marco de un Programa de Gobierno votado por la mayoría de la población. Este diálogo debe darse respetando la diversidad de criterios, pues no constituye diálogo un proceso en el que se deja de lado a quienes piensan diferente. Bajo la guía de grandes objetivos nacionales, queremos tener más sociedad, un mejor Estado y un mercado responsable, con un modelo territorial equilibrado y policéntrico. Retomamos la línea de los clásicos para recordar que la riqueza no es el bien que estamos buscando, pues esta es útil únicamente como medio para algo más; y que ese algo más que buscamos como bien superior es la felicidad, entendiéndola como ese objeto deseable en sí mismo que nos realiza en vida individual y social (Aristóteles, 2011 [s. IV A.C.]).

En esta misma línea, se cuestiona la división tajante entre Estado, como aparato burocrático, y sociedad civil, pues comprende al Estado como resultado, mecanismo y manifestación social, para procesar los legítimos desacuerdos y producir consensos sostenibles. En otras palabras, se piensa al Estado desde una visión orgánica, no una artificial e inorgánica que fundaron los contractualistas en los siglos XVI y XVII; vemos al Estado en la sociedad, como un conjunto de relaciones más que como objetos indistintos, separados y hasta confrontados. La imposición suele traducirse en una alta volatilidad de las políticas públicas y no permite llegar a ver sus rendimientos esperados (Scartascini, Spíller, Stein y Tommasi, 2011). En línea con ello, se quiere una mayor presencia social en los procesos decisionales, haciendo uso de dispositivos, espacios y mecanismos participativos ya contemplados en la normativa vigente a nivel constitucional y legal, pero que no necesariamente han sido usados en todo su potencial para la deliberación constructiva.

El nuevo gobierno retoma elementos considerables del pensamiento en los planes nacionales de desarrollo previos, pero acentúa ciertos matices necesarios en una sociedad cambiante inserta en el siglo XXI (Castells, 2006; Bauman, 2015). En lo político, apuntamos hacia la plena vigencia de un pluralismo social sostenido sobre una población cualitativamente más educada e informada; nos entendemos como diversos, con derecho a disentir, discrepar y pensar distinto, siempre guiados bajo la lógica de la comunidad política común (Kant, 1784; Foucault, 1984).

En lo económico, entendemos el desplazamiento del pivote de la economía hacia el sector privado, con énfasis en los actores de la economía popular y solidaria y sin descuidar a las pequeñas y medianas empresas y sin dar lugar a la flexibilización laboral. Esto no significa en lo absoluto minimizar la participación privada en el desarrollo durante los últimos años ni descuidar el papel fundamental que tiene y debe tener la inversión pública; significa modificar pesos relativos y buscar sinergias bajo grandes Objetivos Nacionales de Desarrollo, sobretudo en condiciones de austeridad que requieren mantener prioridades claras como el trabajo y el empleo. Además, se siguen las apuestas por una integración económica soberana con mayor movilidad transnacional, hacia dentro y hacia fuera del espacio nacional.

En lo social, es una fase de expansión de derechos y libertades, sostenidos sobre una educación en valores contra toda forma de corrupción, impulsando la asociatividad autónoma y crítica, como ejercicio de ciudadanía plural que reconoce la diversidad en todas sus formas pero irrenunciablemente en igualdad de derechos, formal y materialmente. El reconocimiento pleno de derechos para todos y todas llama a vemos como iguales, si bien diversos, en términos de sexo, orientación sexual, identidad de género, filiación política, modos de vida, credo, edad, discapacidad, origen nacional o étnico, situación migratoria, condición de salud, etc. Todos somos ecuatorianos y ecuatorianas. Todos contributivamente participamos de forma solidaria en el desarrollo nacional.

En lo cultural, la matriz cognitiva demanda la superación de positivismos unívocos para dar paso a posturas constructivistas pluricosmovisionarias, lo que llama al reconocimiento de que no hay una sola verdad, sino que encontramos regímenes de verdad y verdades en plural, socialmente construidas sobre el diálogo y el consenso (Foucault, 1975; Weir, 2008). Esto es clave, además, para la descolonización del Estado y la resistencia a formas coloniales del poder en sus diferentes expresiones; sólo de esta forma podremos superar la hegemonía monocultural aupada en un Estado uninacional (Quijano, 2001; Walsh, 2009). En lo ambiental, entendemos al medio ambiente no como una esfera distinta a la economía, política, sociedad o cultura(s), sino como su mismo sustrato, inextricablemente entendiendo al ser humano como una parte íntegra más de un todo natural (Boff, 2006). Todo esto, lo realizamos a través de una apuesta de desarrollo integral, como medio, sin perder de vista el buen vivir como pauta y horizonte.

## Visión de Largo Plazo

### Ecuador hacia sus 200 años de vida republicana

Desde 1830, año en el cual el Ecuador se separa de la República de Colombia -posteriormente llamada "Gran Colombia" por la historiografía- para constituir una república independiente, una veintena de constituciones han marcado la vida política, económica y social del país, cada una con diferentes matices y producto del pensamiento político dominante (Paz y Miño, 2008; Ayala, 2014). El actual Plan Nacional de Desarrollo retoma una mirada amplia de tiempo histórico (Braudel, 1968), que comprende que así como hay episodios coyunturales en donde se hace preciso investigar a detalle todos los acontecimientos y actuaciones, pues aparentemente se ralentiza el tiempo, como por ejemplo en una revolución, también hay procesos macro de larga duración que ayudan a explicar en clave de tiempos largos lo que ocurre. Al aproximarnos a los 200 años de vida republicana cabe observar el proceso de largo aliento que ha significado la construcción estatal en Ecuador y los cimientos de un proyecto republicano todavía inconcluso, que se aceleró de forma significativo en los últimos 10 años. De no contar con estos elementos, la planificación para el desarrollo puede terminar en un ejercicio circular que reedita momentos aparentemente ya superados, por no contar con una visión comprensiva del origen, el recorrido y la ruta a seguir.

En 2021, Ecuador estará a menos de una década de este bicentenario republicano. El desarrollo progresivo y gradual de las fuerzas sociales y de su incorporación en la comunidad política acentúan la importancia de mirar comprensivamente la historia, remarcando procesos vertebradores de la nación. En este sentido, en cada uno de los 3 siglos en los que el Ecuador ha estado presente como república -siglos XIX, XX y XXI-, ha habido una primera Constitución fundante que marcó el derrotero del país. Así, la vida republicana ecuatoriana en el siglo XIX arranca con la Constitución de 1830, en la que, no obstante las aspiraciones surgidas de las guerras de independencia, cimienta el poder oligárquico de unos pocos a expensas de la exclusión de las grandes mayorías, algo que se ve reflejado en los requisitos de ciudadanía exigidos, que marginaron de los derechos ciudadanos a las vastas mayorías del cuerpo social, entre ellos a la totalidad de las mujeres, a los afroecuatorianos, indígenas y otros grupos abarcados dentro de la categoría de castas en la época, dejando a unos pocos privilegiados de probada ascendencia europea al mando. En consecuencia, este período ha sido caracterizado como un proyecto nacional criollo (Ayala, 2008).

Al quiebre del siglo, la Revolución Liberal irrumpió ante la exacerbación del carácter conservador del Estado administrado por élites terratenientes reaccionarias. Así, la Constitución de 1906 plasma este proyecto de vanguardia para la época y nos trae de lleno al siglo XX. La Constitución alfarista marcó profundos cambios para el devenir histórico de la república: la laicidad del Estado, la educación pública gratuita y obligatoria, la libertad de conciencia, la igualdad ante la ley, entre otros (Paz y Miño, 2007). Signó de esta forma un proceso paulatino y con constantes avances y retrocesos de incorporación de las masas en la política a lo largo del siglo XX, con la expansión progresiva de la base ciudadana, aunque no necesariamente de todos los derechos. Entendemos así que va a ser solo en 1979 con la entrada en vigencia de la Constitución aprobada el año anterior, que se eliminó la restricción del voto a la población analfabeta que, no por coincidencia se superponía con la población indígena, dando paso a un voto por primera vez, virtualmente universal en Ecuador. Esta

constitución, la del retorno al régimen constitucional, también plasmó un Estado como agente del desarrollo, la modernización de la política a través de los partidos y apuestas más claras de garantías y derechos.

Sin embargo, el ocaso del siglo XX estuvo marcado por un proceso reaccionario condensado en el Consenso de Washington, cuya cúspide fue la aprobación de la Constitución de 1998, la cual cimentó un modelo económico neoliberal y a todas luces excluyóme, en desmedro de las grandes mayorías, quienes no solo pagaron el costo del rescate de la economía sino que sufrieron las consecuencias de la devastación económica con todas las repercusiones de índole social que trajo consigo, simbolizadas en el éxodo masivo de compatriotas al exterior en búsqueda de oportunidades. Siguió una década de inestabilidad política e incertidumbre que se tradujo en una desconfianza generalizada en la política.

Con este antecedente, entendemos el surgimiento de la Revolución Ciudadana. Esta, junto con la Constitución de 2008, dio inicio al siglo XXI en Ecuador. Es en este momento que se podría decir que se erige un Estado verdaderamente democrático al servicio del bien común de la sociedad en su conjunto, por sobre de intereses particulares de grupos interesados y aventajados. La Constitución de 2008 es el resultado de un gran pacto nacional en la que se recogieron las aspiraciones políticas, económicas, sociales y culturales de diversos sectores ciudadanos. La incorporación de un catálogo de derechos ejemplar junto con garantías efectivas para su cumplimiento, y el reconocimiento de la diversidad en toda su extensión y la prohibición de todas las formas de discriminación que menoscaben el ejercicio de los derechos, marca este nuevo momento de ciudadanía del Estado democrático y la construcción de un auténtico poder popular.

En suma, hemos pasado de un Estado de los pocos para los pocos a costa de los muchos, pasando por un Estado de todos para pocos a costa de muchos, a un Estado de todos para todos de parte de todos, no a costa de nadie. Así, este Plan Nacional retoma las bases del debate y texto constitucional -nuestro pacto base-, y formula una Visión de Largo Plazo que se apega estrictamente a los objetivos del Régimen de Desarrollo -objetivos permanentes del país-, los cuales dan cuenta de nuestro modelo.

Figura 4.1.- Ecuador hacia sus 200 años de vida republicana

Nota: Para leer Figura, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 35.

Al respecto, el artículo 276 de la Constitución remarca que el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación y será participativa, descentralizada, des concentrada y transparente. Los objetivos del régimen de desarrollo son:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.
4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.
6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.

7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.

La Constitución de 2008 también introdujo innovaciones respecto de la arquitectura del Estado, sumando a las tradicionales funciones -Ejecutiva, Legislativa y Judicial- dos más: la función de Transparencia y Control Social y la función Electoral. Esto con la intención del fortalecimiento del ejercicio ciudadano del poder y la acción directa de la sociedad en la planificación y el diseño de políticas públicas. Además, se reconoció el carácter plurinacional del Estado y se incluyó un régimen de organización territorial desconcentrado y descentralizado. Todo esto apuntó a dotar al Estado de mejores capacidades para que también recuperase un papel necesario en la economía y en la planificación del desarrollo.

En este marco y transcurridos diez años de este proceso de cambio, hoy pasamos a una nueva etapa, que plantea nuevos desafíos para el país de cara al futuro. Se trata de profundizar los avances en materia de cumplimiento y garantía de derechos y la incorporación activa de la ciudadanía, abriendo espacios de diálogo cada vez más inclusivos y plurales. En este sentido, remarcamos el principio de no regresividad de los derechos. Siempre el desarrollo de derechos deberá ser progresivo e irse ampliando para seguir a las realidades sociales que se reinventan constantemente. Además, el reto de superar la tradicional dicotomía entre Estado y mercado deviene en un proceso de coordinación entre ambos a fin de consolidar un sistema económico sólido que sirva de sostén y apunte el desarrollo a mediano y largo plazo.

#### El Plan Nacional de Desarrollo y la Planificación de Largo Plazo

Revisar la historia evidencia que los propósitos de un país dependerán de las decisiones y acciones que se tomen en el presente, por lo que establecer propósitos a largo plazo en los instrumentos de planificación contribuye en la definición de estrategias que nos permitan configurar progresivamente la sociedad que anhelamos como horizonte común. Así, un punto de quiebre en la visión inmediatista de la planificación en el país se dio en la última década, gracias a la recuperación del rol planificador del Estado, que permitió la incorporación de instrumentos para la planificación de largo plazo.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo de 2009 posicionó por vez primera una Estrategia de Largo Plazo (ELP), que por etapas, definió cuatro momentos de efectos cumulativos, en cuya sucesión de orden pasábamos de una economía primario exportadora a una economía terciario exportadora de bioservicios. La intención era cambiar la estructura económica, alterando la composición relativa de los sectores primario, secundario y terciario. Para este tránsito en un primer momento era necesario incentivar procesos de acumulación de recursos para redistribuir sus beneficios, lo que incluía generar capacidades a nivel país (carreteras, hidroeléctricas, puertos, aeropuertos, etc.) e incentivar un conjunto de industrias básicas, pensando en el uso responsable de los recursos naturales para transitar hacia una economía que supere su dependencia en el extractivismo, proceso que se debe consolidar.

Años más tarde, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 retomó con ajustes y modificaciones la ELP del Plan anterior. En este caso la gran innovación fue manifestar la idea de un cambio paulatino hacia una sociedad del conocimiento, es decir pasar de una economía basada en los bienes finitos a una economía de los bienes infinitos, es decir a una economía social del conocimiento, orientación que se debe mantener.

La Visión de Largo Plazo del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 sigue encaminada sobre las mismas líneas de las versiones anteriores y se fundamenta en la primera fase (la década ganada), donde se alcanzaron logros importantes tales como mayor equidad y justicia social, el desarrollo de capacidades del talento humano y capacidades productivas, grandes proyectos de infraestructura para el desarrollo en cuanto a salud, educación, vialidad, generación eléctrica, y servicios con amplia cobertura a nivel nacional, entre otros. Sin embargo, pone en evidencia la existencia de nuevos retos por alcanzar, los cuales se ubican en torno a tres ejes principales: derechos para todos durante toda la vida, economía al servicio de la sociedad y capacidades sociales y estatales para contar con un

tejido social más fuerte y un Estado democrático para el bien común. Los desafíos están en tener una economía inclusiva con alto valor agregado y una sociedad con nuevos valores, basados en la solidaridad y la corresponsabilidad.

Garantizar una vida digna para todas las personas, a más de ser un mandato constitucional, es un imperativo moral. Precisamente el primer eje, se orienta al ideal de lograr una sociedad más justa y equitativa construida a través de la promoción de la igualdad en todos los ámbitos y la erradicación de todo tipo de discriminación, exclusión y pobreza. Como se dijo en el Programa de Gobierno, "conjugamos el verbo erradicar: desde la corrupción, la desnutrición infantil y la pobreza extrema hasta la violencia basada en género, el maltrato infantil y todas las formas de discriminación por razones políticas, religiosas, sexuales, de identidad u otras que denigren la dignidad del ser humano" (Alianza País, 2017: 6). De allí que el ser humano deba ser el elemento central, pero desde una perspectiva integral que no se limite únicamente a cubrir necesidades básicas. La idea es ir más allá, se trata de potencializar las capacidades de la población en un marco de respeto a la interculturalidad, la plurinacionalidad y las identidades diversas.

En la misma línea, los retos se orientan a garantizar los derechos de la naturaleza. Actualmente el mundo atraviesa un periodo de crisis ambiental, reflejado en amenazas a los recursos naturales, la pérdida de vegetación natural, la degradación de los ecosistemas, la extinción acelerada de especies, la contaminación ambiental y el cambio climático. De allí que este tema deba ser incorporado dentro de la planificación de largo plazo, ya que la garantía de estos derechos exige del manejo sustentable de los recursos por parte de las generaciones actuales, con el fin de garantizar un ambiente sano, digno y abundante para las generaciones futuras.

Desde la perspectiva económica en el Ecuador persiste un patrón de especialización primario exportador, basado en la explotación de recursos naturales, modelo mantenido durante toda la época republicana y que vuelve a la economía vulnerable a las dinámicas del mercado exterior, limita la tecnificación de su producción, propicia la concentración de riqueza y afecta la sustentabilidad ambiental. Debemos profundizar el impulso a la productividad, la diversificación productiva y la bioeconomía. Una iniciativa de esta magnitud implica nuevos pactos en lo político, social, ambiental, fiscal y cultural, en torno a un proyecto común de largo plazo. Esto requiere de la promoción de un desarrollo territorial equilibrado, la soberanía alimentaria y energética, la sustentabilidad ambiental, el desarrollo rural integral, el intercambio justo y la estabilidad económica.

Finalmente en materia institucional, el reto se orienta a ampliar los espacios para la participación ciudadana y la deliberación, así como fortalecer los mecanismos de lucha contra la corrupción a través de la consolidación de un Estado transparente y eficiente y una sociedad activa, esto con el fin de garantizar el derecho a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción (CE, art. 3). En esa misma línea es menester trabajar en la consolidación de un sistema de valores que promueva la administración honrada y con apego irrestricto a la ley y que combata abiertamente la impunidad, bajo el control permanente de la ciudadanía.

La integración latinoamericana y la inserción estratégica del país a escala global, son fundamentales para garantizar no solo el bienestar económico sino también la consolidación de una cultura de paz y el posicionamiento del Ecuador en el mundo, bajo el respeto irrestricto de nuestra soberanía (CE, art. 276).

Hacer frente a estos desafíos requerirá de una administración pública eficiente, de calidad, desconcentrada y descentralizada, fortaleciendo así la democracia y garantizando la presencia del Estado en todos los lugares de la patria.

Además de estas orientaciones, la Visión de Largo Plazo del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, se enmarca en los compromisos internacionales de desarrollo global, particularmente en la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales plantean importantes desafíos al futuro: la reducción de la pobreza, la calidad educativa, la igualdad de género y además enfatiza en los desafíos ambientales, en particular el cambio climático, temas que guardan concordancia con los

ejes definidos en este Plan.

### Visión de Largo Plazo, Ecuador 2030

Al 2030, Ecuador garantizará los derechos de las personas en su diversidad y en todo el ciclo de vida, respetando la interculturalidad y plurinacionalidad en un entorno sustentable con responsabilidad intergeneracional y justicia social que promueva la transparencia, corresponsabilidad y equidad social y territorial.

La democratización de oportunidades propiciará la formación de talento humano calificado y de excelencia que liderará la nueva estructura productiva, competitiva y redistributiva con responsabilidad social y ambiental encaminada a la diversificación productiva, a la consecución de la soberanía alimentaria y al desarrollo rural integral.

El Estado ecuatoriano cercano, incluyente, participativo, materializa una democracia real con poder popular y una creciente cohesión social y territorial, logrará posicionarse internacional y regionalmente gracias a las favorables relaciones mantenidas con todos los países, preservando su soberanía.

Ecuador avanzará en el desarrollo del contenido y garantía del derecho a la salud gracias a la promoción de hábitos de vida saludables orientados a la prevención de enfermedades. Se prevé que Ecuador reduzca sus niveles de sedentarismo, se mejoren los patrones de alimentación y se incremente la actividad física en todos los grupos etarios. Esto contribuirá a reducir los niveles de estrés y el número de muertes a causa de enfermedades cardiovasculares, diabetes, sobrepeso, obesidad, entre otras. También se pondrá énfasis en el combate al consumo de drogas, alcohol y tabaco, especialmente, en los adolescentes y jóvenes.

En el país el acceso a la educación básica y bachillerato será universal, erradicando la discriminación y ampliando las modalidades de educación especializada e inclusiva. Asimismo se espera un incremento importante de la oferta en educación superior y un mayor acceso. El sistema educativo será de calidad, que se verá reflejada en los resultados satisfactorios obtenidos tanto en evaluaciones nacionales como internacionales de estudiantes y maestros.

El país consolidará la visión plena del trabajo como un derecho y un deber social, así como un derecho económico y fuente de realización personal y social. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado, eliminando las brechas remunerativas entre mujeres y hombres, reconociendo que a igual trabajo corresponde igual remuneración. A su vez, en Ecuador el Estado garantizará y hará efectivo el goce pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo, enfatizando la reducción de brechas entre mujeres y hombres.

Ecuador promoverá la solidaridad y el respeto a la diversidad. En ese sentido la sociedad ecuatoriana protegerá, promoverá y aprovechará sustentablemente su patrimonio natural y cultural, estimulando el empoderamiento ciudadano y afianzando la identidad nacional y las identidades diversas, junto con sus proyectos de vida y la garantía de que todos y todas tenemos los mismos derechos, independientemente del sexo, orientación sexual, identidad de género, edad, origen nacional o étnico, discapacidad, estado de salud, u otra distinción, sin dejar lugar a la discriminación.

Los niveles de violencia social se reducirán. Se garantizará el acceso equitativo a adecuados sistemas de justicia y los procesos de rehabilitación social se realizarán de manera integral y en cumplimiento de los derechos. El Estado contará con la capacidad de prevención, previsión y respuesta para la lucha contra el crimen organizado. Además la aplicación de políticas públicas de prevención y control del delito internacional, permitirán el combate efectivo al tráfico ilícito de drogas, reduciendo su comercialización y consumo.

El acceso a la justicia, la erradicación de la violencia de género, y la atención integral a sus víctimas serán garantizados: "ni una menos". Se verán avances para alcanzar la corresponsabilidad en el trabajo del cuidado y la sostenibilidad de la vida, coadyuvando a la autonomía y la participación de las mujeres en otras esferas. Se impulsará la paridad de género, y la igualdad en el acceso a cargos directivos en el sector público y privado, con medidas de acción afirmativa.

Las políticas de Estado para el acceso a crédito de manera inclusiva se masificarán, garantizando el acceso a una vivienda digna. El déficit cuantitativo se reducirá al igual que el hacinamiento tanto a nivel urbano como rural. El trabajo coordinado entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, permitirá además alcanzar la universalización de los servicios básicos, especialmente agua y alcantarillado.

El espacio público y las áreas verdes serán los elementos estructurales de la vida comunitaria en la ciudad, consolidándose como lugares seguros de interrelación y de desarrollo de actividades culturales, de ocio y esparcimiento. Se fortalecerá el transporte alternativo, con énfasis en los medios no motorizados, dando espacios propios para estas alternativas y planificando las ciudades de manera amigable e integral, no centrándose en los automóviles particulares. Además, la incorporación de la variable de riesgos en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, garantizará el derecho a un hábitat seguro y resiliente, erradicando formas de ocupación informal y reduciendo así la vulnerabilidad de la población.

Con respecto al ambiente, el Ecuador asumirá plenamente su protección y la garantía de los derechos de la naturaleza, Esto incluye el manejo responsable de los recursos naturales, para beneficio colectivo de la sociedad, junto con la protección de la diversidad biológica, la prevención de la degradación del suelo, y una respuesta adecuada al cambio climático.

De esta manera se garantizarán los derechos de las personas durante todo el ciclo de vida. Esto será posible gracias a la estabilidad económica, el trabajo y empleo digno, la garantía del derecho a la salud y educación y la universalización de servicios públicos de calidad, lo que además permitirá erradicar la pobreza extrema. Estos avances junto con la reducción de la desigualdad y la redistribución de los medios de producción serán testimonio de los logros del país en materia de derechos.

Se mantendrá un manejo macroeconómico adecuado y transparente, con énfasis en la producción y comercialización de bienes de alto valor agregado que generen liquidez para el desarrollo con equidad territorial, favoreciendo a las comunidades, asociaciones y cooperativas y garantizando la estabilidad económica en coordinación con los diversos sectores de la economía.

Esta nueva arquitectura productiva favorecerá el uso de tecnologías aplicadas al incremento de la productividad, la regulación de mercados, la democratización de las empresas a través del mercado de valores, la redistribución de los medios de producción, una política comercial efectiva, la inversión pública y privada para el sector productivo y el acceso a crédito. Además la inserción estratégica del Ecuador en el mundo, favorecerá el sistema económico y el reconocimiento del país como potencia turística.

Ecuador garantizará el trabajo y empleo dignos y contará con talento humano calificado que responderá a las necesidades productivas, sociales y ambientales, fortaleciendo así la oferta de empleos adecuados y el impulso a profesionales de alto nivel que contribuirán al progreso del país. Esto se reflejará en la reducción de los niveles de desempleo y subempleo. Se pondrá énfasis en la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, a través de alianzas entre los sectores público y privado. Paralelamente el Estado impulsará los emprendimientos productivos y fomentará las prácticas solidarias y asociativas enfocadas a los pequeños productores, especialmente en el campo, garantizando así el desarrollo rural integral.

El país habrá perfeccionado su modelo de Estado descentralizado, asegurando la equidad territorial,

con una estructura eficiente y participativa que responderá a las necesidades de la población. La articulación multinivel del Estado, la recaudación eficiente de recursos y su asignación justa e inclusiva, permitirán proveer servicios públicos de calidad en todos los rincones del país, reduciendo las brechas y la exclusión, rompiendo así con uno de los círculos estructurales de la pobreza.

El Estado ecuatoriano propiciará procesos de participación cada vez más incluyentes y efectivos, así que el diseño de las políticas públicas se lo realizará en espacios de diálogo, con la participación activa de las minorías, en especial de grupos de atención prioritaria y de pueblos y nacionalidades. La movilización autónoma de la ciudadana ampliará los niveles de participación en todos los espacios de la sociedad, propiciando la democratización y la renovación de representantes en los espacios de elección popular.

Ecuador le ganará la batalla a la corrupción, esto gracias a procesos de contratación pública transparente, una administración de justicia y organismos de control, eficientes y autónomos, que combatirán la impunidad, el empoderamiento ciudadano y un sistema educativo basado en valores que pone el acento en la corresponsabilidad. La cultura de la denuncia, protegiendo a quienes lo hacen, y la respectiva sanción de los corruptos sentarán un precedente y evitarán el cometimiento de nuevos delitos. Además el Ecuador posicionará con éxito a nivel internacional la lucha contra los paraísos fiscales.

## Objetivos Nacionales de Desarrollo para el Buen Vivir

### Eje 1: Derechos para Todos Durante Toda la Vida

#### Panorama General

Este eje posiciona al ser humano como sujeto de derechos, a lo largo de todo el ciclo de vida, y promueve la implementación del Régimen del Buen Vivir establecido en la Constitución de Montecristi. Esto conlleva el reconocimiento de la condición inalterable de cada persona como titular de derechos; no cabe discriminación alguna que los menoscabe. Además, las personas son valoradas en sus condiciones propias, celebrando la diversidad. Así, nos guiamos por el imperativo de eliminar el machismo, el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación y violencia, para lo cual se necesita de políticas públicas y servicios que aseguren disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad. Los problemas de desarrollo son vistos como derechos insatisfechos y el Estado debe estar en condiciones de asumir las tres obligaciones básicas que tiene: respetar, proteger y realizar. Respetar significa que el mismo Estado no vulnera derechos. Proteger significa que el Estado vela para que ningún tercero vulnere derechos y en caso de hacerlo, obligar a las reparaciones correspondientes. Realizar significa que el Estado debe actuar proactivamente para garantizar plenamente los derechos, especialmente para aquellas personas que tienen impedimentos para hacerlo (p.ej. grupos de atención prioritaria).

#### Diagnóstico

Los avances alcanzados durante la última década asientan una plataforma de capacidades en la población siendo necesario profundizar temas como la equidad y la justicia social. Esto implica avanzar en la erradicación de la pobreza extrema mediante la garantía de derechos, la inclusión económica y social, la re-distribución equitativa de la riqueza y la democratización de los medios de producción, entre otros. Este proceso se afianza con el acompañamiento de un Estado garante de derechos a lo largo del ciclo de vida, con énfasis en la atención de grupos prioritarios (CE, art. 35).

La pobreza es un fenómeno que se expresa en múltiples dimensiones y es causado por diversos factores. En el país, la tasa de pobreza multidimensional<sup>6</sup> entre 2009 y 2016 disminuyó 16,4 puntos porcentuales (de 51,5% a 35,1%). En general, los indicadores de pobreza y desigualdad a partir de la distribución del ingreso, evidencian avances a nivel nacional. No obstante, a partir de 2014, estos indicadores no evolucionaron con la misma tendencia debido a la coyuntura económica, producto de shocks externos (caída del precio del petróleo, apreciación del dólar y devaluación de la moneda de

países vecinos), lo que afectó la situación económica del país.

Además, más allá de los agregados nacionales, las brechas por área geográfica o por grupos poblacionales persisten, especialmente en el área rural, la Amazonia, pueblos y nacionalidades y en hogares con menores de 15 años; por lo que es importante emprender políticas direccionadas a nivel poblacional y territorial, priorizadas y diferenciadas para los grupos en situación de discriminación o desventaja, tomando en cuenta la diversidad cultural, sexo, orientación sexual, identidad de género, origen étnico, lugar de nacimiento, discapacidad, edad o situación migratoria. Así también, se precisa mejorar la eficiencia interna del sistema de protección integral, en especial las transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas), sobre la base de un trabajo intersectorial articulado, de manera que se logre erradicar la pobreza extrema en el país.

(6) El índice de pobreza multidimensional (IPM) se lo define como el conjunto de privaciones de derechos a nivel de los hogares en 4 dimensiones (educación; trabajo y seguridad social; salud, agua y alimentación; hábitat, vivienda y ambiente sano).

A pesar de la existencia de políticas universales, existen grupos de personas que tienen necesidades especiales, como los adultos mayores y personas con discapacidad, entre otros. De acuerdo a las proyecciones de población a 2017, los adultos mayores representan el 7,04% de la población total, por lo que precisa el fortalecimiento de la estrategia intersectorial para garantizar la atención integral al adulto mayor, en los temas de: ampliación de la cobertura y especialización de los servicios de salud; pensiones no contributivas; envejecimiento activo con participación intergeneracional, cuidado familiar o institucional, entre otros.

También se debe asegurar los derechos de las personas con discapacidad. En 2017 el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS) reportó un total de 418.001 personas con discapacidad, del cual el 54,7% presenta un grado de discapacidad grave y muy grave (7), y el 20,8% se encuentra laboralmente activo. Esta inserción de personas con discapacidad en el mercado laboral se logró gracias a la aplicación del Código del Trabajo. De igual forma, para garantizar la calidad de vida de este grupo poblacional, se asigna una pensión asistencial a través del Bono Joaquín Gallegos Lara, que a 2017 registra un total de 20.8541 beneficiarios. Por tanto, es necesario propender el acceso de las personas con discapacidad a la educación inclusiva, información, espacios públicos, al trabajo digno. Además, continuar con las transferencias monetarias condicionadas, especialmente a los cuidadores de personas con alto grado de discapacidad.

Desde el punto de vista del desarrollo humano, la infancia -y en particular la primera infancia- es una etapa de especial relevancia: es durante este período que se sientan las bases para el futuro desarrollo cognitivo, afectivo y social de las personas (CEPAL, 2016). En el país, a 2015, la mortalidad infantil (8,85 muertes por 1.000 nacidos vivos) ha regresado a alcanzar valores similares a los de 2011. A nivel territorial, aún subsisten los altos niveles de mortandad, sobre todo en las provincias de la Sierra, como: Bolívar, Chimborazo y Carchi. Asimismo, para 2014 un cuarto de la población menor de 2 años de edad (24,8%) presentó desnutrición crónica, afectando fundamentalmente a niños y niñas indígenas y a la población que habita en zonas rurales. Esta realidad evidencia un gran desafío para articular los programas orientados a atender a las mujeres desde la gestación hasta los primeros años de vida de los infantes, a través de la implementación y seguimiento de una política intersectorial integral con enfoque territorial.

(7) CONADIS, a febrero de 2017

(8) Artículo 42. numeral 33 del Código del Trabajo: "El empleador público o privado, que cuente con un número mínimo de veinticinco trabajadores, está obligado a contratar, al menos, a una persona con discapacidad, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condición física y aptitudes individuales".

(9) MIES - SIRIPS (información con corte a febrero 2017)

(10) ECV (2014)

Por otra parte, la educación es la base del desarrollo de la sociedad. Como lo ha sostenido Amartya Sen (2003), ésta es una capacidad esencial, pues cuando la persona es analfabeta su habilidad para entender e innovar sus derechos es limitada y esto puede implicar otra clase de privaciones. En este contexto el acceso a la educación inicial es otro ámbito crítico para el desarrollo de los niños y niñas. A 2016, el 44,6% de menores de cinco años participaban en programas de primera infancia públicos y privados, por lo que el reto importante es mejorar la calidad de este nivel de educación, así como el acceso y ampliación significativa de la cobertura.

A 2016, el país alcanza la universalización en educación general básica, con una tasa neta de asistencia del 96%; sin embargo, a medida que aumenta la edad, la asistencia decrece, mostrando una problemática de deserción o rezago escolar. En consecuencia, en 2016, más de dos tercios de la población (72,2%) se encuentran asistiendo a bachillerato." En este sentido se torna relevante velar por la calidad en la educación general básica y garantizar la universalización del bachillerato, contrarrestando la deserción y el rezago escolar. La atención debe focalizarse en el área rural, pueblos y nacionalidades y en las provincias de Pastaza, Morona Santiago y Esmeraldas.

A fin de garantizar los Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, la Constitución establece que se debe potenciar el Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB; CE, art. 57), desde la estimulación temprana hasta el nivel superior. Los principales actores del sistema deben ser los mismos pueblos y nacionalidades. En 2015, se evidenció un déficit en el número de docentes (1.605) y de material didáctico; nueve de cada 10 instituciones educativas interculturales bilingües no cuentan con oferta de bachillerato y la educación superior aún debe ajustarse a las necesidades y realidades propias del MOSEIB (Ministerio de Educación, 2017). Se torna vital garantizar que el nivel de conocimientos y capacidades adquiridos por los estudiantes que optan por esta modalidad, sea equivalente a aquel del sistema de educación ordinario.

En el ámbito de educación superior existen retos significativos. Según la CEPAL, en 2013, el país ocupó el quinto lugar (40,5%) en América del Sur en la tasa bruta de matrícula en educación terciaria, a diferencia de Chile que ocupó el primer lugar (83,8%). No obstante, además de mejorar en matrícula, es fundamental en estos años enfocarse en la calidad de la oferta, en la democratización del acceso, en su pertinencia, en la titulación efectiva, en la incorporación de graduados -incluyendo a los becarios retornados- en el ámbito productivo y en el pensamiento crítica, y en la coordinación y planificación prospectiva de todo el Sistema. En 2016, tres de cada 10 personas de 18 a 24 años se encuentran matriculadas en educación superior; se evidencia brechas a nivel de la población perteneciente a pueblos y nacionalidades y de la Amazonia, en las cuales la tasa es menor al 16% (ENEMDU). En los últimos cinco años la entrega de becas para estudios de nivel superior presenta un incremento; en 2011, se entregaron 1.754 becas, para el 2016 subió a 19.586 (Senescyt. 2016)<sup>14</sup>, de las cuales alrededor del 45% se entregaron a jóvenes pertenecientes a familias beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano.

(11) Este valor hace referencia a la tasa neta de asistencia a bachilleralo ajustada homologada cu la Comisión especial de estadísticas de educación mediante acta CEEE 019-2016, Los datos corresponden a la ENEMDU de 2016.

(12) El dato tiene una limitación, dado que incluye a la población con sobre-edad o baja edad -de estudiantes porque ingresan tarde o temprano-, y al grado de repetición.

(13) ENEMDU: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo

Se debe posicionar al Sistema de Educación Superior del país como un referente de la región, revisando que los mecanismos de acceso y asignación de cupos sean los más adecuados; ampliando la oferta académica a través de la formación técnica y tecnológica superior; potenciando la formación de cuarto nivel y la capacitación de las y los servidores públicos; fortaleciendo el sistema de competencias laborales y la educación continua; diversificando la inserción y retorno del talento humano hacia el sector productivo; impulsando programas de becas para profundizar la inclusión; articulando a las instituciones de educación superior (IES) públicas, cofinanciadas y autofinanciadas, tanto nacionales como aquellas que operan bajo convenios internacionales en el marco ejercicio de autonomía responsable que reconoce el papel fundamental y complementario de

todas ellas para la consecución de los Objetivos Nacionales de Desarrollo.

El acervo de conocimientos y capacidades generadas debe traducirse en mejoras sustanciales en el ámbito del trabajo. Según la Constitución, el trabajo constituye un derecho y deber social protegido por el Estado. Para ello, se promovieron leyes y programas que aunque han regulado la calidad de las condiciones laborales, no han logrado revertir la tendencia contraria a lo esperado en ciertos indicadores del mercado laboral. A nivel nacional, en base a información de la ENEMDU, entre 2007 y 2016, la tasa de desempleo juvenil (18 a 29 años) se incrementó en 1,9 p.p. (de 8,6% a 10,4%); mientras que la tasa de empleo inadecuado se incrementó en 2.6 p.p., (de 50,8% a 53.4%).

Las condiciones inadecuadas se presentan especialmente en el área rural, en la población indígena y las provincias de la Amazonia, donde supera el 70%. También persiste la brecha en el ingreso laboral promedio entre hombres (USD 526) y mujeres (USD 411). Por lo tanto, las políticas deben complementarse con incentivos al sector productivo que promuevan la generación de empleo en el área rural, en la Amazonia, para jóvenes, indígenas y montubios; y, la igualdad salarial entre hombres y mujeres.

El porcentaje de la PEA afiliada a la seguridad social contributiva (IESS, ISSFA e ISSPOL) presentó una mejora sustancial entre 2007 (26.3%) y 2016 (42,1%) (ENEMDU). Sin embargo, existen brechas en determinados grupos poblacionales; que a 2016 fueron: quintil 1 (18%), población indígena (21%) y en el grupo de edad de 65 años y más (34%), De aquí que se deben implementar políticas que protejan a quienes requieren atención prioritaria -población en situación de pobreza y adultos mayores- asegurando el acceso a mecanismos de seguridad social no contributiva.

(14) Becas incluye aquellas de cooperación internacional, universidades y becas de docencia

(15) La tasa de empleo inadecuado se compone de la tasa de subempleo, otro empleo no pleno y el empleo no remunerado.

Por otra parte, en el mismo período, la tasa de ocupación digna (15-64 años) ascendió de 23,7% a 36,2% (ENEMDU)<sup>16</sup>. Uno de los factores que coadyuvó a este mejoramiento fue el incremento en los niveles de ingreso de los trabajadores, motivado, en parte, por la Economía Popular y Solidaria que apoya la organización individual y colectiva para desarrollar procesos, entre otros, de producción y comercialización de bienes y servicios, basados en los principios de solidaridad y reciprocidad. Además, se impulsaron programas y políticas laborales como: Ecuador Trabaja, política industrial y agro industrial y alianzas público-privada, permitiendo incrementar el número de trabajadores en relación de dependencia. Por lo tanto, se requiere continuar impulsando la generación de emprendimientos basados en estos principios y la generación de programas y políticas laborales que permitan beneficiar a más trabajadores.

Otro factor importante para alcanzar una vida digna es el hábitat y la vivienda, que debe llegar a todos y todas en condiciones de igualdad, favoreciendo el acceso a las personas más pobres. En cuanto a los servicios básicos, en general, entre 2007 y 2016 se evidencia niveles más favorables en acceso, aunque persisten considerables brechas entre el sector urbano y rural. A 2016 solo el 59% de las viviendas del sector rural tienen acceso a agua por red pública. Las condiciones de la vivienda están relacionadas con temas estructurales, por esto no se puede esperar reducciones importantes en los indicadores, por ejemplo, el déficit cualitativo entre 2009 y 2016 se redujo en 2,03 p.p. (de 35,73% a 33,70%); no obstante, persiste una brecha en el sector rural respecto al promedio nacional, con un déficit de 40,01% a 2016; de igual manera el quintil 1 (42,5%) exhibió un déficit cualitativo que supera en 1,95 veces el déficit registrado en el quintil 5 (21,8%)<sup>18</sup>. Por lo que se considera relevante incorporar métricas que permitan evaluar la calidad de las condiciones de la vivienda y los servicios públicos, en especial el agua<sup>19</sup>, diferenciadas por área urbano y rural; además, fortalecer el trabajo interinstitucional entre niveles de gobierno para identificar las necesidades locales y promover el acceso a servicios y vivienda, a través de los procesos de planificación y ordenamiento territorial, considerando el enfoque de género en el acceso a vivienda, sobretodo de mujeres jefas de hogar.

Asimismo, para lograr un desarrollo integral de la población es fundamental garantizar una vida

saludable y promover condiciones para una vida digna para todos. Durante estos últimos 10 años el gasto público en salud como porcentaje del PIB tuvo un incremento significativo de 1,2% en 2007 a 2,92% en 2016, reflejado en el aumento de la infraestructura y equipamiento médico. Esto contribuyó al incremento de atenciones médicas y servicios de salud, quedando pendiente brindar una atención oportuna y de calidad a toda la población y mejorar la implementación de una atención integral familiar y comunitaria que fortalezca el modelo preventivo en todo el territorio. Además, se debe garantizar los recursos económicos y contar con el talento humano necesario, que permita responder a las necesidades emergentes del Sistema de Salud Público.

(16) INEC-ENEMDU-Se define con la población ocupada de 15 a 64 años de edad que trabaja en condiciones dignas, expresado como porcentaje del mismo grupo. Los ocupados en condiciones dignas cumplen simultáneamente: i) Estabilidad laboral; ii) Protección social e iii) Ingresos laborales iguales o superiores al salario básico unificado.

(17) El indicador se obtiene considerando como numerador al número de viviendas cuyas condiciones habitacionales son recuperables considerando sus atributos referentes a: estructura y materiales de construcción sobre el denominador que representa el total de viviendas.

(18) INEC-ENEMDU

(19) Indicadores propuestos para el seguimiento de los ODS

Además, los retos y necesidades actuales surgen a raíz de cambios en el perfil demográfico y epidemiológico (MSP, 2012), Las principales causas de mortalidad están relacionadas con enfermedades crónicas e infecciosas, a las que se suman enfermedades derivadas de la desnutrición y el sobrepeso que tienen relación con el estilo de vida, acceso a alimentos y patrones de consumo, por lo que es importante enfocar los esfuerzos a las enfermedades que se pueden prevenir, y a la vez promover que la ciudadanía adopte hábitos de consumo saludable y actividad física.

Las metas en salud materna, especialmente en lo relativo a la mortalidad materna y el embarazo adolescente, no han sido alcanzadas aún por el Estado ecuatoriano. De acuerdo al "Estudio sobre los costos de omisión de no invertir en acceso a servicios de salud sexual y reproductiva en Ecuador", el costo económico y social de omisión de servicios de salud sexual y reproductiva para el año 2015 llegó a USD 472,9 millones, lo que evidencia una deuda social relacionada a una adecuada educación sexual, reproductiva y de planificación familiar.

El embarazo adolescente merece especial atención, el porcentaje de nacimientos en mujeres entre 12 y 17 años para 2015 fue de 9,3% mientras en 2006 fue de 8,1%. Esta problemática genera situaciones adversas, como la deserción escolar y pobreza. Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2012) 6.487 adolescentes abandonaron los estudios por esta razón, lo que conlleva a situaciones de vulneración de derechos que afectan su proyecto de vida. El papel del Estado deberá ser asegurar entornos para el pleno ejercicio del derecho de la población a tomar decisiones libres e informadas, voluntarias y responsables sobre su salud sexual y reproductiva, tomando en consideración entornos geográficos, sociales y culturales, sin menoscabo de los derechos garantizados constitucionalmente.

En cuanto a la mortalidad materna, a 2015, existen 44,6 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos. Reducir la mortalidad materna ha sido un eje fundamental dentro de las políticas del sector social; sin embargo, sigue representando un desafío para el país, sobre todo en la implementación de los programas y políticas a nivel de territorio.

Las condiciones de vida abarcan también un entorno seguro y libre de violencia, en todas sus formas y manifestaciones. En la última década, se han realizado esfuerzos importantes para mejorar la seguridad ciudadana y el orden público. La tasa de homicidios general por cada 100.000 habitantes disminuyó sostenidamente entre el 2010 y 2016, al pasar de 17,48 a 5,7. En el grupo de edad entre 15 y 29 años, la tasa de homicidios ha sido más alta que la tasa general (2010: 30,76; 2016: 8,11). Frente a ello se debe fortalecer los programas dirigidos a población juvenil, especialmente aquella en situación de vulneración de derechos. Adicionalmente, existen aún desafíos pendientes a nivel

territorial, sobre todo en zonas fronterizas, por lo que resulta necesario fortalecer la seguridad nacional en el territorio, mediante la participación de toda la ciudadanía.

La delincuencia organizada, el tráfico y tenencia ilegal de drogas se ha vuelto una de las actividades delictivas más recurrentes (20). Particularmente el consumo de alcohol y sustancias estupefacientes en los adolescentes es preocupante. En 2015, el 29% de adolescentes vio a algún estudiante del colegio usando drogas; para un 15% le sería fácil conseguir marihuana y para un 8% le sería fácil comprar "H" (21). Estudios realizados dan cuenta que la población con mayor incidencia en el consumo de drogas proviene en un 40% de hogares que pertenecen al estrato socioeconómico medio-bajo y bajo (SETED, 2017). En este marco, es necesaria una continua intervención intersectorial para mitigar el consumo y facilidad de acceso a las drogas de la población juvenil; sobre la base de la identificación de los factores de riesgo, tratamiento y de protección en este grupo poblacional. Estudios de megatendencias, han identificado que, debido a las limitantes en el control de la demanda de drogas, el Estado debe enfocarse en el control de la oferta, con énfasis en temas de prevención, control y tratamiento, recordando que se trata de un problema de salud pública (CE, art. 364).

Una vida digna para todos y todas implica un sistema de justicia eficiente y un modelo gestión penitenciaria que garantice la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad con un enfoque de derechos, promoviendo procesos formativos y de capacitación, así como condiciones de convivencia digna en los centros de privación de libertad. Especial atención deben recibir los adolescentes infractores y no confundir sus dinámicas y problemáticas particulares con las de los adultos.

La violencia de género contra las mujeres se expresa de forma física, sexual, psicológica y patrimonial; se da en un marco de relaciones de poder y principalmente por personas cercanas (familiares, parejas, amistades; CNIG, 2017). Un sesenta por ciento, es decir 6 de cada 10 mujeres han vivido algún tipo de violencia de género; 1 de cada 4, violencia sexual; y, la más recurrente, es la violencia psicológica con un 53,9% (22). En el país se registra una tasa de 2.05 homicidios por cada 100.000 mujeres por lo que es importante fortalecer los marcos normativos para la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia de género combatiendo el femicidio con determinación.

Además, entendemos al género en su construcción social, no limitado o confundido con la categoría de sexo, en relación a las condiciones biológicas. Los grupos LGBTI también han sido sujetos de discriminación, exclusión y violencia a lo largo de la historia, y esas condiciones todavía se mantienen, lo que merma el ejercicio pleno de sus derechos, que no deben ser menores ni distintos a los del resto de las personas. Un estudio muestra que el mayor porcentaje de eventos de discriminación (55,8%) y violencia (65,6%) se suscitan en espacios públicos (23), mientras que la exclusión (71,4%) se da en mayor medida en espacios privados (24) (INEC y CDT, 2013). Si bien la Constitución reconoce el derecho a la no discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, es necesaria la aplicación de políticas públicas que eliminen las formas de discriminación, exclusión y violencia, brindando a las personas LGBTI las mismas oportunidades con el mismo goce, disfrute y ejercicio de derechos y obligaciones.

(20) Plan de Seguridad Integral 2014-2017 - MICS-Senplades.

(21) Encuesta de Niñez y Adolescencia en el Marco de la Intergeneracionalidad (ENAI)-2015

(22) INEC-CNIG (2011) - Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres-

(23) Se considera a espacios públicos: calles, plazas, parques, malecones.

(24) Se considera espacios privados: casas, restaurantes, bares, satinas, discotecas, centros comerciales, etc.

La garantía de los derechos a educación, salud, alimentación, agua y seguridad social se dan en el marco del Estado intercultural y plurinacional, incluyente, que reconoce las diversidades. Esto implica fortalecer la identidad de pueblos y nacionalidades, con acciones dirigidas a preservar la lengua materna, a cerrar brechas de acceso a servicios y a la lucha contra la discriminación. Es importante

precisar que estos esfuerzos para la garantía de derechos se deben extender también hacia los diferentes colectivos que existen en el país: LGBTI, culturas urbanas, inmigrantes -hasta el 2015 se registraron 60.253 refugiados (ACNUR, 2016)-, emigrantes, entre otros, para fomentar el sentido de pertinencia, las relaciones constructivas y la aceptación de estos grupos y colectivos por todos los ecuatorianos y ecuatorianas.

El desarrollo humano no puede abstraerse de la naturaleza. En ésta se desenvuelve la vida: su sostenibilidad es una responsabilidad ética con las generaciones futuras. La Constitución reconoce los derechos de la naturaleza. El patrimonio natural del Ecuador presenta problemas como la deforestación que, sin bien su tasa ha disminuido, aún existe el riesgo de la tala ilegal, el tráfico de vida silvestre y la destrucción de los ecosistemas. Las iniciativas que se han impulsado para enfrentar este problema, evidencian dificultades en la gestión y en la sostenibilidad financiera. Por lo que se debe impulsar iniciativas con corresponsabilidad de los actores privados, que no dependan únicamente del aporte gubernamental y que, a largo plazo, fomenten la producción y emprendimientos sostenibles".

La proporción de territorio marino-costero continental bajo conservación o manejo ambiental, en el 2016 se incrementó en 78% en comparación con el 2012; pero aún se presentan problemas en el manejo del manglar (MAE, 2017). Hace falta implementar estrategias para la conservación y manejo adecuado del manglar, el control a las actividades camaroneras, entre otras,

Ecuador tiene problemas de contaminación de los recursos hídricos, por vertimiento de aguas residuales y la disposición final de residuos sólidos, agroquímicos y nutrientes. Es necesaria la generación de información sobre el estado de las fuentes hídricas, los balances hídricos, el control de la calidad; así como, fortalecer el trabajo entre Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para un manejo sustentable del agua, la cual debe ser tratada como lo hace la Constitución: como un derecho (CE, art. 12).

Los efectos del cambio climático y el hecho de que el Ecuador sea un territorio susceptible de desastres de origen natural y antrópico, hace que sea imperativa la transversalización de políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, con énfasis en el Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos, como mecanismo para mitigar el impacto de fenómenos naturales y otras emergencias. Para ello, se precisa un trabajo interinstitucional que permita identificar las zonas más propensas a eventos naturales adversos y elaborar así estrategias que incluyan medidas de prevención, mitigación y reducción de riesgos; así como generar mapas de vulnerabilidad ambiental; y, concientizar a las comunidades para motivar su participación y asumir la corresponsabilidad de la gestión ambiental.

(25) Basados Plan Anual de Evaluaciones, Proyecto de Conservación Socio Bosque (PAEV) Senplades-2015

Uno de los retos más importantes, desde el enfoque de derechos, es generar capacidades para promover una población resiliente, lo cual es esencial para desarrollar entornos más comunitarios y seguros.

Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas

## FUNDAMENTO

Las ecuatorianas y ecuatorianos hemos decidió construir una sociedad que respeta, protege y realiza los derechos, en todas sus dimensiones, a lo largo del ciclo de vida, de todas las personas -individuales y colectivas-, para asegurar una vida digna con iguales oportunidades para todos y todas. Desde los primeros pasos de hace una década nos encaminamos por este rumbo. La Constitución de 2008 dio un paso significativo al establecer al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia (CE, art. 1). Es así, que el Art. 66 numeral 2 de la Constitución de la República, señala que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a una vida

digna, que asegure la salud, alimentación, nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios para alcanzar el buen vivir. La sostenibilidad del conjunto de derechos guía la planificación para su desarrollo progresivo, utilizando al máximo los recursos disponibles, con lo que se busca la consecución del buen vivir.

Esta garantía con iguales oportunidades para todas las personas, va mucho más allá de la simple provisión de servicios; significa luchar contra la pobreza, las inequidades y las violencias, promoviendo un desarrollo sustentable, la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, y la realización plena de los derechos humanos. Para ello, la Constitución definió la creación de, entre otros, el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, como el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo (CE, art. 340), Este sistema necesariamente debe generar condiciones para la protección integral de los habitantes a lo largo de sus vidas, observando los derechos y principios establecidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación (CE, art. 341).

En este contexto, el principal reto que tenemos como sociedad, junto con nuestro Estado, es que no se pierdan los logros alcanzados y hacer que los avances en cuanto a la garantía de derechos sean irreversibles. Para ello, debemos consolidar un Estado garantista de dignidad y oportunidades para todos, en atención a los deberes primordiales que constitucionalmente le fueron otorgados (CE, art. 3). Es necesario fomentar la solidaridad, la corresponsabilidad y el diálogo como alternativas al individualismo y la violencia, y eliminar el machismo, el racismo, la xenofobia, la homofobia y todo tipo de discriminación.

Una vida digna empieza por una vida sin pobreza; pues la pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos y priva a las personas de capacidades y oportunidades. La pobreza tiene muchas dimensiones; sus causas incluyen la exclusión social, el desempleo y la alta vulnerabilidad de determinadas poblaciones a los desastres, las enfermedades y otros fenómenos. Se manifiesta en la malnutrición, el hambre, el acceso limitado o nulo a educación, salud, agua y saneamiento, servicios de protección social y especial. La pobreza afecta en proporciones mucho más altas a determinados segmentos de la población, por lo que la Constitución determinó atención prioritaria para personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad; además, la pobreza se hace extensiva a otros grupos histórica y estructuralmente marginados, como mujeres, poblaciones indígenas, montubias y afroecuatorianas y personas en situación de movilidad humana o refugio (CE, art. 35). Por ello, la propuesta de una vida digna significa una vida donde nadie quede atrás, una vida con igualdad formal y material de todos y todas.

La pobreza priva también a las personas de capacidades y oportunidades básicas para vivir una vida larga, saludable y creativa, para acceder al conocimiento y a la información, y para participar en las discusiones y decisiones de la comunidad. En este sentido, un enfoque de derechos en la planificación y en la política pública ayuda a definir la prioridad hacia las personas y grupos más excluidos. Este enfoque destaca la necesidad de que todas las personas puedan ejercer sus derechos civiles y políticos, lo que incluye el acceso a la justicia que es parte integral del proceso de desarrollo.

Es importante anotar que la violencia perpetúa el ciclo de la pobreza y el estancamiento económico, debido a las secuelas físicas, emocionales y psicológicas que deja en las víctimas. La violencia trunca el potencial de la sociedad y, por lo tanto, perjudica sus posibilidades para un desarrollo sostenible.

Un componente primordial de una vida digna constituye la salud, pues la misma repercute tanto en el plano individual como en el poblacional, no solo de manera episódica, sino a lo largo del tiempo y con efectos trans-generacionales. Esta visión integral de la salud y sus determinantes, exhorta a

abordar los temas de promoción de la salud; la mala nutrición; prevención, control y eliminación de enfermedades transmisibles; la prevención y control de las no transmisibles; el desarrollo de redes de servicios de salud centrados en las necesidades de sus usuarios en todo el curso de vida y la generación de un sistema de salud, que llegue a toda la población de forma descentralizada y con enfoque territorial y pertinencia cultural.

La salud además, debe tener un enfoque especial en grupos de atención prioritaria y vulnerable, con enfoque en la familia, en su diversidad, como grupo fundamental y sin discriminación ni distinción de ninguna clase. Aquí se incluye el derecho a la salud sexual y reproductiva, que implica un conjunto de libertades y derechos, que garanticen la posibilidad a adoptar decisiones y hacer elecciones libres y responsables, sin violencia, coacción ni discriminación, con respecto a los asuntos relativos al propio cuerpo y la propia salud sexual y reproductiva<sup>26</sup>. Cabe resaltar, que el derecho a la salud sexual y reproductiva implica también el derecho a una educación sexual, reproductiva y de planificación familiar libre de prejuicios, que nos permita avanzar hacia un cambio cultural sobre el manejo de una sexualidad responsable y saludable. En los últimos años el Ecuador ha avanzado en el desarrollo de la infraestructura sanitaria y en la concepción del Sistema Nacional de Salud, sin embargo, es necesario continuar hacia la consolidación del Sistema, como el mecanismo más efectivo para implementar el Modelo de Atención Integral de Salud con enfoque Familiar, Comunitario e Intercultural (MAIS-FCI) en todos los niveles, con equidad social y territorial.

Lograr una vida digna para todas las personas, en especial las personas en situación de vulnerabilidad, incluye la promoción de un desarrollo inclusivo que empodere a las personas durante todo el ciclo de vida, mediante educación y capacitación de calidad y pertinente, con el fin de potenciar las capacidades y el talento humano del ser humano, concibiendo a la educación desde una mirada humanista del aprendizaje a lo largo de toda la vida con miras al desarrollo social, económico y cultural. Cabe destacar, además, la necesidad de propiciar y fortalecer una educación con pertinencia cultural, lingüística y ambiental, para atender las necesidades educativas y llegar a la plenitud de vida de los pueblos y nacionalidades. Esto implica revalorizar la educación intercultural bilingüe como una conquista histórica de nuestros pueblos y nacionalidades y su reivindicación intergeneracional para resistir procesos de homogenización y asimilación. A su vez, el correlato de ello es la interculturalización de la educación en general. Desde este enfoque, se puede afirmar que mantener y aumentar la dignidad, la capacidad y el bienestar del ser humano en relación con los demás y con la naturaleza, debe ser la finalidad fundamental de la educación en el siglo XXI.

Por otro lado, el desarrollo inclusivo también implica igual acceso al trabajo en sus diferentes formas, siempre en condiciones dignas y justas, así como a la seguridad social como un derecho, eliminando cualquier posibilidad de precarización laboral, tendiente hacia la generación de empleo juvenil y al cierre de brechas laborales de género, posición social y etnia, otorgando los mismos derechos y oportunidades para todos. También implica la priorización de aquellos programas de protección social que tienen el potencial, a través de la condicionalidad de sus transferencias monetarias, de eliminar la pobreza extrema en el país generando movilidad social ascendente intra e intergeneracional, y garantizando una vida libre de trabajo infantil.

#### (26) Observación general 22, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Una vida digna implica directamente pensar en un hábitat urbano y rural, natural y construido que sea sostenible, equitativo, seguro, resiliente y ambientalmente sano que respalde el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda pero que mantenga una responsabilidad intergeneracional pensando en el manejo responsable y sostenible de los recursos como el agua, el suelo, el aire, el espacio público. El reto se amplía con la necesidad de articular las acciones para que la vivienda sea una pieza que permita un desarrollo integral, es así como el derecho a la vivienda digna adecuada se relaciona con la capacidad de conexión con los sistemas tanto de infraestructura (agua, saneamiento, salud, educación) como con los sistemas no tangibles como la cultura y la comunidad, que asegura la gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición de cuentas anteponiendo el interés general al particular asegurando el

bienestar colectivo de los habitantes en condiciones de igualdad y justicia.

El hablar de una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas, y tal como lo indica la Constitución de la República (Art. 66). implica también garantizar a las personas el derecho a la integridad personal, lo cual incluye: a) la integridad física, psíquica, moral y sexual, b) una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; así como la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con identidad de género y/u orientaciones sexuales diversas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas portadoras de VIH y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

En este marco, a través del enfoque relativo a la Seguridad Integral, se abarca simultáneamente todos los ámbitos y las relaciones del ser humano, la naturaleza y del Estado, de manera multidimensional y multicausal, articulando el trabajo de todo el sector público -gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados, etc.- en beneficio de la sociedad (CE, arts. 225). Esto, favorece la cooperación, la complementariedad y la corresponsabilidad de todas las instancias que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, con el fin de cumplir con la garantía constitucional y universal de los derechos humanos, la gobernabilidad y la democracia, la aplicación de la justicia y la lucha contra la impunidad, la eliminación de toda forma de violencia, la prevención integral del uso y consumo de drogas, y la prevención y gestión de riesgos, ante fenómenos adversos o antropogénicos.

Es innegable la gran inversión social realizada en los últimos años, así como la implementación de políticas y programas que han buscado ir cerrando esas enormes brechas sociales que existían hace una década; sin embargo existen problemáticas persistentes tales como la prevención y reducción del embarazo adolescente, la violencia contra mujeres y niñas y el acoso escolar, la prevención de la malnutrición, la inclusión educativa, la preparación para responder a fenómenos naturales y otras emergencias, la participación informada de adolescentes y pueblos y nacionalidades, y la inclusión plena de las personas en movilidad; estas problemáticas, sumadas a la sostenibilidad de toda esa inversión social que debe continuar, evidencian la necesidad de adoptar estrategias multisectoriales que nos permitan lograr el objetivo de una vida digna con oportunidades para todas las personas.

## Políticas

1.1. Promover la equidad y la inclusión económica y social para la reducción de la pobreza en todas sus formas y en todo el territorio nacional, a fin de garantizar equidad y justicia económica, social y territorial.

1.2. Generar capacidades y promover oportunidades en condiciones de equidad, para todas las personas a lo largo del ciclo de vida

1.3. Combatir la malnutrición y promover hábitos y prácticas de vida saludable, generando mecanismos de corresponsabilidad entre todos los niveles de gobierno, la ciudadanía, el sector privado y los actores de la economía popular y solidaria.

1.4. Fortalecer los sistemas de atención integral a la infancia con el fin de estimular las capacidades de las niñas y niños, considerando los contextos territoriales, la interculturalidad y el género.

1.5. Fortalecer la protección social, protección especial, atención integral y el sistema de cuidados durante el ciclo de vida de las personas, con énfasis en los grupos de atención prioritaria.

1.6. Garantizar el acceso al trabajo digno y a la seguridad social de todas las personas.

1.7. Garantizar el acceso a una vivienda adecuada y a un entorno seguro que incluya la provisión y calidad de los bienes y servicios públicos vinculados al hábitat: suelo, energía, movilidad, transporte, agua y saneamiento, calidad ambiental y recreación.

1.8. Garantizar el uso equitativo y la gestión sostenible del suelo fomentando la corresponsabilidad de la sociedad y del Estado en todos sus niveles, en la construcción del hábitat.

1.9. Erradicar toda forma de discriminación, desigualdad y violencia, particularmente el machismo y la homofobia, a través de la modificación de patrones sociales y culturales que las naturalizan y perpetúan, para propiciar un ambiente seguro,

1.10. Impulsar una cultura de gestión integral de riesgos que disminuya la vulnerabilidad y garantice a la ciudadanía la respuesta y atención a todo tipo de emergencias y desastres originados por causas naturales o antrópicas.

1.11. Garantizar el ejercicio de los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado, a lo largo del ciclo de vida, asegurando el acceso a la justicia, la seguridad integral, la lucha contra la impunidad y la reparación integral a las víctimas,

1.12. Garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y los adolescentes infractores y un sistema penal que fomente la aplicación de penas no privativas de libertad para delitos de menor impacto social, coadyuvando a la reducción del hacinamiento penitenciario, la efectiva rehabilitación, reinserción social y familiar y la justicia social.

1.13. Enfrentar el fenómeno socioeconómico de las drogas con base en evidencia científica, a través de mecanismos de prevención integral y control, con énfasis en el combate al microtráfico.

#### Metas al 2021

- Erradicar la incidencia de pobreza extrema por ingresos, reduciendo del 8,7% al 3%.
  - Reducir la tasa de pobreza multidimensional desde el 35,1 al 26%.
  - Disminuir la relación de ingresos entre el decil más pobre y el decil más rico desde 24.3 a menos de 20 veces.
  - Reducir la razón de mortalidad materna desde 39.7 a 36.3 fallecimientos por cada 100.000 nacidos vivos.
  - Reducir la tasa de mortalidad infantil de 9,1 a 8,1 fallecimientos por cada 1.000 nacidos vivos.
  - Incrementar del 72,2% al 80% la tasa neta de asistencia a bachillerato ajustada.
  - Incrementar del 63% al 65% las personas de 18 a 29 años con bachillerato completo.
  - Incrementar del 28.5% al 31,43% la tasa bruta de matrícula en Universidades y Escuelas Politécnicas.
  - Reducir del 10,4% al 8,39% la tasa de desempleo juvenil de 18 a 29 años.
- Erradicar la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 2 años, reduciendo del 24,8% al 3%.
- Incrementar del 12,2 a 14,4 el porcentaje de la población mayor a 12 años que realizan más de 3.5 horas a la semana de actividad física.
  - Erradicar el trabajo infantil de 5 a 14 años, reduciendo del 4,9% al 3%.
  - Incrementar al 95% el número de hogares con vivienda (propia) digna que se encuentran en situación de extrema pobreza.
  - Disminuir del 20,4% al 15%, la tasa de nacimientos en mujeres adolescentes entre 15 a 19 años de edad.
  - Reducir la brecha en el empleo adecuado entre hombres y mujeres del 35,5% al 32,30%.
  - Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres del 21,9% al 18,18%.
  - Incrementar el número de fiscales de 5,1 a 8 por cada 100.000 habitantes.

#### Propuesta de Metas para homologación de indicador y construcción de información

Incrementar el porcentaje de niñas y niños menores de 5 años que participan en programas de primera infancia.

Incrementar la cobertura en seguridad social.

Disminuir la tasa de nacimientos en niñas y mujeres adolescentes entre 10 a 14 años de edad.

Disminuir el embarazo no planificado.

Aumentar el número de personas con discapacidad y/o sustitutos insertados en el sistema laboral.

Incrementar la tasa bruta de matrícula en Institutos Superiores Tecnológicos.

Aumentar el porcentaje de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida.

Reducir la prevalencia de obesidad y sobrepeso en niños entre 5 a 11 años de edad.

Eliminar la transmisión madre a hijo de VIH.

Universalizar la atención a personas con discapacidad que requieren ayudas, técnicas que están en situación de vulnerabilidad.

Reducir la tasa de congestión por número de causas.

Reducir la tasa de pendencia por número de causas.

Incrementar la tasa de resolución por número de causas.

Reducir la tasa de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes.

Reducir la tasa de femicidios por cada 100.000 mujeres.

Combatir el microtráfico y reducir el consumo de drogas en los menores de edad.

Reducir la Tasa de Personas Privadas de Libertad por cada 100.000 habitantes.

Mejorar el tiempo de respuesta en atención integral de emergencias.

Incrementar el índice de habitabilidad.

Incrementar el porcentaje de la población con acceso a agua segura.

Objetivo 2: Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas

## FUNDAMENTO

El proceso de desarrollo está intrínsecamente vinculado con la comprensión dinámica e integral de la cultura, en singular y en plural (UNESCO, 2017). Hemos avanzado hacia una comprensión de la complejidad creciente que caracteriza a nuestras sociedades insertas en el siglo XXI (Luhmann, 1997). Los modelos relacionales son hoy por hoy multidimensionales y policéntricos, lo que impacta de manera directa en el modo en que los seres humanos, por una parte, nos relacionamos entre nosotros mismos y, por otra parte, en cómo nos relacionamos con todo aquello que nos rodea. Desde una visión más amplia, el desafío es dejar atrás las visiones antropocéntricas -y a la larga andropocéntricas- que situaban al ser humano sobre las cosas y proyectarnos hacia reconocernos como seres junto a las cosas (Boff, 2006). Dar este paso ayuda a situarnos de manera contextual en el mundo y reconocernos como iguales en la diversidad. Aspiramos al conocimiento y reconocimiento de la diversidad y lo particular, lo que supone hablar de las diversidades y características individuales y colectivas que tenemos (Cevallos, 2016).

En un país con una gran riqueza cultural, no podemos perder de vista los múltiples actores en todas sus dimensiones, y cómo éstos construyen visiones propias de concebir y participar en el desarrollo. No podemos ni debemos pensar y vivir de manera homogénea. En esa diversidad, la relevancia del bien común es fundamental, pues la consistencia de una comunidad y la urdimbre de su tejido social asumen la diversidad no como impedimento sino como oportunidad para la realización de objetivos comunes a partir del diálogo constante, franco, abierto y responsable.

Para dialogar horizontalmente nos debemos entender como iguales, aunque diversos. En un país como el nuestro, acarreamos distinciones y exclusiones históricas que han marginado, cuando no invisibilizado, a personas y grupos poblacionales diversos. Dicha exclusión, conjugada con fuertes tramas de discriminación -en muchos casos discriminación múltiple-, terminó por fracturar la

sociedad ecuatoriana de forma aparentemente insalvable. Lo evidenciamos en las brechas que distintos colectivos experimentan en el goce y disfrute de derechos, no solo en cuanto al catálogo de los derechos económicos sociales y culturales, sino también en los civiles y políticos. En los últimos años ha habido considerables mejoras para recortar brechas, pero quedan desafíos significativos para una comprensión y realización más amplia del mandato constitucional del carácter plurinacional e intercultural que tiene nuestro país (CE. art. 1).

El Ecuador dio un salto cualitativo al pasar a ser un Estado plurinacional. Esto enfrentó la manera unívoca de concebir el Estado como uno uninacional y monocultural. A su vez, contrarrestó las formas homogeneizantes de concebir a la sociedad y sus instituciones. La sociedad es plural y se sostiene sobre sus diferencias, situación que necesariamente repercute sobre la estructura estatal y las formas de relacionamiento bidireccional de la sociedad con su Estado.

El reconocimiento de la diversidad para la política pública supone pertinencia y adaptabilidad cultural en la acción y organización estatal, junto con la inclusión, integración e integralidad para responder con la especificidad y especialidad que requiere cada una de las personas, colectivos y grupos poblacionales que componen el país. Así, formas ventrílocuas de pensar y hablar en nombre de estos grupos se rechaza como camino, optando, al contrario, por el diálogo constructivo de autoría y representatividad propia.

La Constitución de manera expresa manifiesta que " las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas..." (CE, art. 21). El patrimonio cultural incluye, entre otros, las lenguas, formas de expresión y tradición oral; las creaciones culturales, edificaciones, monumentos, espacios y conjuntos urbanos; y, las colecciones, archivos, bibliotecas y museos, todos los cuales deben recibir atención significativa del Estado, en articulación con la academia y otras instancias. En línea con ello, uno de los mayores retos es visibilizar, reconocer y respetar las múltiples diversidades y responder con criterios de igualdad y equidad frente a los beneficios del desarrollo y los modos de pensarlo. La Constitución, a su vez, para atender las situaciones de desventaja o discriminación estructural, bien sea para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, como para reconocer en igualdad de condiciones a los pueblos y nacionalidades, u otros fines de reparación e inclusión en igualdad de condiciones de grupos poblacionales, prevé medidas de acción afirmativas (Constitución del Ecuador, arts. 11, 65, 70).

De esta forma, se vuelve fundamental el fomento de una sociedad inclusiva, que construye relaciones equitativas e interculturales entre personas, colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades. La manifestación de estas relaciones repercute en un sentido más fuerte de identidad y pertenencia con su comunidad, con su localidad y con el conjunto de la sociedad. En línea con ello, la formulación e implementación de los Planes de Vida, articulados con la planificación nacional y local es algo imprescindible.

Los derechos colectivos, junto con el resto del catálogo de derechos, constituyen un logro histórico. Son, simultáneamente, un imperativo para la reparación histórica y para la construcción mancomunada del país. El conjunto de derechos colectivos es amplio y ambicioso en la medida en que hace justicia al reconocimiento de la trayectoria histórica colonial que nos ha marcado (CE, art. 57; Walsh, 2012). El despliegue de estos derechos debe ser integral para respetar, proteger y realizar los derechos, desde el ámbito de la política pública, pero también desde el desarrollo normativo y desde la jurisprudencia, nacional e internacional. La progresividad hasta el máximo de los recursos disponibles nos guía a la construcción de una sociedad incluyente en igualdad de condiciones, formales y materiales, que tengan especial atención no solamente en sus ámbitos individuales, sino colectivos, entendiendo a estos no solo a pueblos y nacionalidades, sino también a otro tipo de colectivos con sus propias expresiones, dinámicas y cosmovisiones. Es vital consolidar un sentido de pertenencia que lucha contra el racismo, la xenofobia, la homofobia, transfobia, la misoginia, la discriminación por motivos de discapacidad, y un Estado que cuenta con herramientas

para su prevención, atención y sanción.

La relación de los colectivos, pueblos y nacionalidades con su territorio (tierras, territorios ancestrales y circunscripciones) es indisoluble, como la jurisprudencia nacional e internacional ha ratificado. Población, saberes, territorio y recursos, son elementos que tanto en el ámbito simbólico como en el real y concreto, conforman una unidad para la vigencia de los derechos colectivos; la consulta previa, libre e informada, el pluralismo jurídico, la conservación, desarrollo y promoción de los patrimonios, también.

Desde 2015 estamos en el Decenio Internacional para los Afrodescendientes, donde la revalorización de sus expresiones y el combate a la discriminación que esta población enfrenta, son sustanciales, junto con medidas concretas que son necesarias para asegurar el cierre de brechas estructurales y el alcance de oportunidades en igualdad de condiciones.

Se trata por tanto de enfrentar rezagos que nos han quedado de colonialidad, con un sentido amplio, pues no se restringe a pueblos y nacionalidades; el combate a relaciones de poder asimétricas, al estereotipo, la discriminación y la exclusión social aplica para un sinnúmero de colectivos; por ello la afirmación de las identidades, el reconocimiento mutuo y la valorización de la diversidad, memorias, patrimonios y expresiones diversas son imprescindibles para reforzar el tejido social.

En este sentido, es importante visualizar concepciones plurales, que incluso en su conjugación, puedan romper con la posibilidad de homogenización; una de las mayores potencialidades del país son sus diversidades, las identidades, las culturas, que se expresan en formas de ver ser y pensar.

Nos referimos entonces a colectivos, grupos étnicos, comunidades locales y grupos de interés. La concepción y los tipos de familia, por ejemplo, hoy por hoy también son diversos, como reconoce nuestra Constitución (CE. art. 67), Hablamos de familias diversas y su pleno reconocimiento tanto en el sentido de familias homoparentales, como las causadas por el fenómeno de la migración y las familias uniparentales, orientadas por la realización de los proyectos de vida y al libre desarrollo personal de todos y todas.

La diversidad cultural se expresa también en una serie de colectivos como la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, travestís, transgénero, intersexuales y queer (LGBTTTIQ); las culturas urbanas, principalmente constituida por jóvenes en tanto sus adscripciones identitarias culturales; así como también al intercambio y relaciones sin discriminación entre esta diversidad. Es decir, el ámbito de la interculturalidad debe concebirse más allá de una visión centrada en lo étnico, sino en el espíritu del diálogo de las diferencias.

Estas interrelaciones y dinamismo de la sociedad y sus expresiones, nos retan a dejar atrás una visión única, monolítica y estática de la cultura, y expresarse en su conjugación plural: "las culturas", constituyéndose en un reto para los nuevos objetivos de desarrollo.

Estas expresiones, dinámicas y cosmovisiones de ser y pensar el mundo tan diversas, pero confluyentes en el país, implican pensar un Estado acorde a ellas, para generar espacios de intercambio y encuentro común, los lugares donde se materializa la vida de todos nosotros como seres humanos que vivimos en comunidad.

La pertenencia identitaria no solo en la construcción de la identidad ecuatoriana, sino de la diversidad a su interior en una suerte de diálogo de saberes, espacios de encuentro y diálogo intra e intercultural, intra e intergeneracional, entre otras relaciones, son demandas de un nuevo escenario social; los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, incluidos los pueblos en aislamiento voluntario -a los cuales se debe salvaguardar en el respeto a su autodeterminación-; los derechos de las personas en situación de movilidad humana, comunidades sexo-genéricas diversas, las culturas urbanas; las potencialidades y expresiones artísticas; los espacios físicos y simbólicos de intercambio cultural; los saberes ancestrales, su ritualidad, plantas e instrumentos de poder, y la memoria histórica que guardan; el patrimonio tangible e intangible relacionado con las personas,

comunidades y colectivos, son entre otras, situaciones propias de atención y protección del Estado cuando plantea la plurinacionalidad e interculturalidad en uno de sus Objetivos Nacionales de Desarrollo, y que deben ser vistas como una de sus riquezas.

Pero no se trata de una línea discursiva y celebrativa a la que muchas veces la diversidad ha estado avocada, sino de sus concreciones; fomentar el multilingüismo, por ejemplo, no solo corresponde a la preservación de las lenguas ancestrales, sino también en su vinculación con el mundo, con la universalidad; el lenguaje en una sociedad del conocimiento, tienen relación con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (lenguajes audiovisuales, informáticos, entre otros); es decir, el conocimiento articulado a la vida y el multilingüismo como factor para el desarrollo de capacidades prácticas para actuar en el mundo.

De allí que usos, representaciones, expresiones y saberes; la preservación de la memoria colectiva; el fortalecimiento organizativo comunitario; la gestión y el emprendimiento en procesos conjuntos de creación, producción y circulación artística y cultural con apuestas por la economía naranja; el intercambio y relaciones democráticas y armónicas de saberes pertinentes y contextualizados; el libre desarrollo de la personalidad y proyectos de vida, constituyen vínculos entre la cultura y su contribución positiva a un modelo propio de desarrollo humano y sostenible, al desarrollo propio de los colectivos y del país.

## Políticas

2.1. Erradicar la discriminación y la exclusión social en todas sus manifestaciones, especialmente el racismo y la xenofobia, mediante acciones afirmativas y de reparación integral para la construcción de una sociedad inclusiva.

2.2. Garantizar la plurinacionalidad en la organización estatal, el ejercicio del pluralismo jurídico y el goce efectivo de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.

2.3. Promover el rescate, reconocimiento y protección de los saberes ancestrales, cosmovisiones y dinámicas culturales.

2.4. Impulsar el ejercicio pleno de los derechos culturales junto con la apertura y fortalecimiento de espacios de encuentro común que promuevan el reconocimiento, valorización y desarrollo de las identidades diversas, la creatividad, libertad estética y expresiones individuales y colectivas.

2.5. Garantizar la preservación de las lenguas tradicionales, el multilingüismo y el sostenimiento de sistemas de educación intercultural y conocimiento de las diversidades.

2.6. Salvaguardar los territorios ancestrales, garantizando la consulta previa, libre e informada, el fortalecimiento organizativo comunitario, las visiones de desarrollo propio y la sostenibilidad de sus recursos, y proteger la vida e integridad de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

2.7. Incorporar la dimensión de las particularidades y especificidades poblacionales y la valoración de los conocimientos de las culturas ancestrales en las acciones públicas y en la prestación de servicios públicos, como práctica permanente de pertinencia cultural para la inclusión y la diversidad.

2.8. Estimular los encuentros comunes de la diversidad y su interacción con el desarrollo, mediante la promoción y circulación de las artes, culturas, memorias y patrimonios tangibles e intangibles.

## Metas al 2021

- Incrementar el porcentaje de población indígena que habla su lengua nativa del 67,8% al 79%.

## Propuesta de Metas para homologación de indicador y construcción de información

- Incrementar el porcentaje de instituciones educativas fiscales con oferta intercultural bilingüe en los circuitos con población mayoritaria de una nacionalidad o pueblo.

- Erradicar la discriminación por género, etnia, discapacidad y situación de movilidad.

- Incrementar el número de personas ocupadas en el ámbito cultural.

- Incrementar la participación del sector cultura en el Producto Interno Bruto.

- Incrementar la tasa neta de matrícula de personas por auto-identificación étnica (indígena, afroecuatorianos y montubio) con acceso a educación general básica, bachillerato y superior.

- Incrementar la inversión en los territorios con mayor concentración de pueblos y nacionalidades.
- Incrementar el número de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades que participan en actividades políticas.
- Incrementar el porcentaje de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades que tienen un empleo de calidad.
- Mejorar los servicios públicos de educación y salud con enfoque intercultural.
- Fortalecer el diálogo intercultural.

Objetivo 3: Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones

## FUNDAMENTO

Uno de los avances más importantes de la Constitución de 2008 (CE, arts. 10 y 71-74) es el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, lo que implica respetar integralmente su existencia, el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales y, su restauración en caso de degradación o contaminación.

Existe una responsabilidad ética con las actuales y futuras generaciones para: mantener, precautelar y dar soporte a la vida en todas sus formas; reconocer el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, garantizando la sostenibilidad y el buen vivir. Estos son los grandes desafíos que el Estado y la sociedad ecuatoriana deben mantener y profundizar.

En un país megadiverso como el Ecuador, la calidad ambiental y los derechos de la naturaleza deben ser tratados como parte esencial de las grandes definiciones políticas, económicas y productivas en el modelo de desarrollo sostenible a largo plazo. La persistencia en el modelo tradicional, basado en la falsa concepción de la existencia de recursos infinitos, con patrones de consumo y producción no sostenibles -en la deforestación y cambio de uso del suelo, en la pérdida de biodiversidad, la reducción y contaminación de fuentes de agua, en la erosión y desertificación de los suelos y la contaminación- agudizará inevitablemente los múltiples efectos negativos derivados del cambio climático en la sociedad, economía y medio ambiente; por ello, se vuelve inviable pensar en el futuro de la sociedad y del planeta en estas condiciones.

La sostenibilidad del desarrollo hacia el buen vivir implica repensar la estructura y composición de nuestra economía, disminuyendo la dependencia de actividades extractivas y orientando su transición hacia una economía basada en el bio conocimiento y en el aprovechamiento de los recursos biológicos (bioeconomía), que reduce la dependencia de productos derivados de energías fósiles y modifica el patrón de producción y acumulación considerando los límites biofísicos y ciclos naturales. Esto supone replantear la noción de progreso y crecimiento, agregando un sentido más humano, justo y equitativo, disminuyendo la conflictividad socioambiental y reconociendo los valores intrínsecos de la naturaleza.

El Programa de Gobierno establece que " la Revolución Ecológica debe ser la consolidación del cambio de la matriz productiva y de la matriz energética, como base para la generación de empleo y riqueza, reduciendo las emisiones que contribuyen al cambio climático y garantizando la conservación y el mantenimiento de nuestro patrimonio natural" (Alianza País, 2017: 57). Bajo esta perspectiva, la política ambiental es parte del esfuerzo colectivo para la construcción de un país que equilibre el uso sostenible de recursos naturales y la capacidad re generativa y de asimilación de la naturaleza; contribuyendo, desde este enfoque, a la erradicación de la pobreza y la inequidad, a dinamizar la economía popular y solidaria, avanzar hacia el estado plurinacional e intercultural y fortalecer la soberanía.

Todos los ecosistemas generadores de agua como los bosques alto andinos, páramos y humedales que proveen del recurso y mantienen el caudal ecológico de quebradas, ríos, acuíferos y manantiales, deben ser considerados prioritarios para su conservación y uso sostenible, ya que son las principales fuentes para consumo humano, riego y los proyectos hidroeléctricos (CE, art. 318), La política de ordenamiento territorial en la que interactúan los distintos niveles de gobierno (gobierno

central, los gobiernos autónomos descentralizados) y la sociedad civil, vigilará para que las actividades productivas y obras de infraestructura que entren en conflicto con este objetivo estratégico de conservación, cumplan con estrictas normas de gestión ambiental, y se adecúen a los principios, directrices y lineamientos de la Estrategia Territorial Nacional.

Bajo esta perspectiva, se propenderá a incrementar la superficie del territorio ecuatoriano destinado a proteger fuentes de agua, consolidando el enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos, desarrollando mecanismos de compensación y la declaratoria de áreas de protección hídrica fundamentales para garantizar un modelo agrario sostenible para las economías campesinas y el desarrollo productivo del país.

Debemos alcanzar metas reales de reducción de la deforestación, fortaleciendo los sistemas de control para combatir y erradicar el tráfico ilegal de madera: apoyando al fortalecimiento de un sector forestal competitivo, comprometido con los Objetivos Nacionales de Desarrollo y al mismo tiempo co-participe de los esfuerzos por gestionar de manera sostenible los bosques nativos y restaurar ecosistemas degradados y altamente vulnerados. Apoyaremos el fomento de la agricultura que integre los distintos sistemas productivos, para fortalecer las exportaciones y garantizar la soberanía alimentaria, fundamentados en buenas prácticas y principios agroecológicos, en la lógica de no agotar los recursos naturales productivos -suelo y agua- y sus entornos.

Insistiremos en la inversión pública para consolidar y ampliar la matriz energética basada en energías renovables y otras no convencionales, bajo esquemas de incentivos al sector privado y asociativo.

La garantía de los derechos de la naturaleza y los derechos humanos, se fortalecen con un país pensado y organizado desde la plurinacionalidad, interculturalidad y equidad de género que significa reconocer y respetar los sistemas de conocimiento y sistemas productivos comunitarios asociados a la biodiversidad.

En un esquema consensuado de ordenamiento del territorio que asegure la integridad, conectividad y funcionalidad de los paisajes naturales y culturales, tanto terrestres como acuáticos y marino-costeros, adoptaremos una política de ordenamiento, conservación y manejo de recursos para los mares, las costas y manglares a fin de potenciar el aprovechamiento sostenible de estos recursos.

Galápagos y la Amazonia serán siempre prioridad nacional en las estrategias de conservación, de fomento del bioconocimiento, de buen uso de sus recursos naturales y la bioeconomía; afianzando el régimen establecido por la Constitución para las circunscripciones territoriales especiales, por su importancia estratégica, ecosistémica y cultural. En este mismo orden, el sistema nacional de áreas protegidas mantendrá su carácter estratégico, por lo que su gestión será fortalecida y complementada con otros mecanismos de conservación basados en el uso sostenible,

Las nuevas tendencias mundiales apuntan a hacer de las ciudades lugares más seguros, que cuenten con servicios básicos, con espacios de convivencia que mejoren la calidad de vida de sus habitantes, con capacidad para reducir la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático y otros fenómenos naturales y antrópicos. Desarrollaremos una política ambiental urbana que se base en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y organizaciones sociales, para implementar sistemas de prevención y control de la contaminación ambiental: impulsar programas de manejo integral de los desechos sólidos, la descontaminación de ríos y esteros y sistemas de reciclaje que impulsen la economía comunitaria.

De igual modo daremos espacio a investigadores y emprendedores para abrir las posibilidades al bioconocimiento, la bioeconomía y la biotecnología. Esto es patrocinar toda aquella iniciativa que, basada en el aprovechamiento responsable de la biodiversidad, permitan generar nuevos empleos y amplíen la oferta para promover una alimentación sana, una construcción inmobiliaria sustentable, una industria cosmética y de bebidas con productos alternativos, entre otras. El acceso a información

y la educación ambiental constituyen la base para una ciudadanía informada, comprometida y corresponsable en los procesos de cambio de patrones de consumo y gestión del hábitat. La comprensión de la ecoddependencia, además, se extiende al cuidado y protección de la fauna, constatando la importancia de la vida y la dignidad en su sentido ético amplío, por lo que es preciso precautelar el bienestar animal con normativa, política pública y jurisprudencia expresa, clara y directa.

Ecuador se proyecta con una gestión ambiental proactiva hacia el campo de las relaciones internacionales. Seremos un referente regional de las cumbres sobre mitigación y adaptación al cambio climático, sus consecuencias en la movilidad humana, y la deuda ecológica. De forma práctica y directa, llevaremos propuestas de instrumentos económicos y regulatorios para frenar las emisiones de gases de efecto invernadero. A través de una diplomacia verde fomentaremos la iniciativa ecuatoriana de una Amazonia libre de deforestación al 2030 adoptando compromisos con los ocho países que comparten la Cuenca Amazónica, e iniciativas en torno a la creación de la Corte Internacional de Justicia Ambiental, la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza y la ratificación del protocolo de Nagoya y otros instrumentos para abordar la problemática de los recursos genéticos y la propiedad intelectual. Las relaciones internacionales y los proyectos con países vecinos deberán tomar en cuenta aspectos fundamentales como la gestión de acuíferos transfronterizos, el manejo sostenible de recursos pesqueros y demás biodiversidad compartida, así como construir políticas bilaterales para la protección de aguas y océanos.

A través de la Constitución, las leyes y el rescate de la institucionalidad pública alcanzada en la última década, tenemos las bases suficientes para desarrollar una política ambiental en la que participan tanto la sociedad de manera directa como su Estado, siendo las dos capaces de encontrar el balance óptimo entre el uso de recursos naturales, renovables o no, y la capacidad regenerativa y de asimilación de la naturaleza; la sociedad comprometida, tanto con sus derechos como con sus obligaciones, en reducir las cargas de contaminación y las formas nocivas de consumo, y el Estado definiendo políticas y mecanismos eficientes de protección, fiscalizando las acciones perniciosas y reduciendo toda forma de agotamiento, inequidad en el acceso y uso de bienes y servicios ambientales, tales como el agua y el suelo. A su vez, se subraya la importancia de la cogestión con los gobiernos autónomos descentralizados de forma corresponsable. Esta política debe ser sostenida e integrada en cada sector económico, llevándonos progresivamente a la garantía de los derechos de la naturaleza de las actuales y futuras generaciones. Para la consecución de este objetivo nacional, convocaremos a la participación activa de los distintos sectores sociales, respetando y valorando su diversidad, especialmente la juventud, los pueblos y nacionalidades indígenas y los grupos organizados del campo y la ciudad.

## Políticas

3.1. Conservar, recuperar y regular el aprovechamiento del patrimonio natural y social, rural y urbano, continental y marino-costero, que asegure y precautele los derechos de las presentes y futuras generaciones.

3.2. Profundizar la distribución equitativa de los beneficios por el aprovechamiento del patrimonio natural y la riqueza originada en la acción pública.

3.3. Promover buenas prácticas ambientales que aporten a la reducción de la contaminación, a la conservación, a la mitigación y a la adaptación a los efectos del cambio climático, e impulsar las mismas en el ámbito global.

3.4. Impulsa] la economía urbana y rural, basada en el uso sostenible y agregador de valor de recursos renovables y la bio-economía, propiciando la corresponsabilidad social.

3.5. Impulsar la generación de bioconocimiento como alternativa a la producción primario-exportadora, así como el desarrollo de un sistema de bioseguridad que precautele las condiciones ambientales que pudieran afectar a las personas y otros seres vivos.

3.6. Incentivar la producción y consumo ambiental mente responsables, en base a principios de economía circular y bio-económica, fomentando el reciclaje y combatiendo la obsolescencia programada.

3.7. Promover un proceso regional de protección y cuidado de la Amazonia, como la mayor cuenca

hidrográfica del mundo.

3.8. Incidir en la agenda ambiental internacional, liderando una diplomacia verde y una voz prepositiva por la justicia ambiental, en defensa de los derechos de la naturaleza.

Macis al 2021

- No disminuir de 0,35 hectáreas globales per cápita la brecha entre Huella Ecológica y Bio-capacidad.
- Mantener el 16% de territorio nacional bajo conservación o manejo ambiental.
- Incrementar del 73,6% al 80% los residuos sólidos no peligrosos con disposición final adecuada.

Propuesta de Metas para homologación de indicador y construcción de información

- Reducir y remediar las fuentes de contaminación de la industria hidrocarburífera, con aval de la autoridad ambiental.
- Reducir el índice de Vulnerabilidad de alta a media, de la población, medios de vida y ecosistemas, frente al cambio climático y desastres naturales.
- Disminuir el nivel de referencia de hectáreas anuales de forestadas.
- Reducir la expansión de la frontera urbana y agrícola.
- Reducir y remediar la contaminación de fuentes hídricas.
- Incrementar el porcentaje de aguas residuales con tratamiento adecuado.
- Incrementar el número de Municipios que depuran las descargas de agua antes de verterlas al ambiente.
- Incrementar el porcentaje de residuos sólidos reciclados, en relación al total de residuos generados.
- Incrementar los recursos que se generan para el mantenimiento de infraestructuras y fuentes hídricas con mantenimiento.
- Controlar las emisiones.
- Incrementar la utilidad de las maquinarias, equipos y tecnologías productivas considerando criterios de obsolescencia programática.

Intervenciones Emblemáticas del Eje 1

En el período de gobierno 2017-2021, se profundizará un conjunto de programas y proyectos para atender desde la política pública la garantía de derechos articulados a los Objetivos Nacionales de Desarrollo y sus políticas. No obstante de ello, existen unas intervenciones emblemáticas que caracterizan las prioridades de la acción pública. Para el caso del Eje 1 son las siguientes:

#### 1. Plan Toda una Vida

Los seres humanos, a lo largo del ciclo de vida, presentamos condiciones específicas y requerimientos particulares. Un enfoque de ciclo de vida permite al Estado garantizar los derechos de manera efectiva y oportuna, bajo consideraciones de disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad, enfocando sus intervenciones en la población desde la gestación, primera infancia, niñez, adolescencia, juventud, adultez y adultez mayor, es decir una vida digna y una muerte digna, también. Por supuesto, en ello, no solo se depende del Estado, sino que la atención integral proviene de manera corresponsable con la familia, la sociedad y la comunidad en general.

El Plan Toda una Vida apuesta por el fortalecimiento e institucionalización de políticas públicas y servicios que respondan a derechos fundamentales de las personas, en particular de los grupos de atención prioritaria y en situación de vulnerabilidad, con miras a la eliminación gradual de las desigualdades sociales innecesarias, injustas y evitables, enfrentando las causas estructurales para alcanzar una sociedad más igualitaria.

El Plan Toda una Vida, considera las siguientes líneas de acción:

- Misión Ternura

- Impulso joven
- Menos pobreza, más desarrollo
- Programa Mis Mejores Años
- Misión casa para todos
- Misión las Manuelas
- Programa Las Joaquinas
- Plan para la Erradicación de la Violencia de Género

## 2. Educación Universitaria para Todos y Bachillerato Acelerado Rural

La educación es un derecho universal que acompaña a las personas a lo largo de toda su vida. Ecuador, a través de la Constitución de 2008, extendió la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel. En tal sentido, es fundamental garantizar un acceso equitativo a la educación superior, potencializando la formación técnica y tecnológica articulada a las necesidades productivas territoriales así como a la proyección del desarrollo a futuro, con el fin de brindar las mejores oportunidades para nuestros jóvenes.

La garantía al acceso a educación de calidad requiere de una política de reducción de brechas entre lo urbano y rural a fin de alcanzar una educación con un enfoque de equidad, pertinencia social, cultural y lingüística. En consonancia con ello, se pondrá énfasis en dar oportunidades a aquellas personas que por diferentes circunstancias se encuentran con escolaridad inconclusa. Se lo hará a través de alternativas educativas para completar el bachillerato.

De forma simultánea, no tendremos una efectiva garantía del derecho a la educación mientras no erradiquemos el analfabetismo. Esto es fundamental para fomentar la autonomía, la autoestima, la equidad social y de género, el conocimiento, el fortalecimiento de capacidades, el desarrollo humano, social, cultural y económico.

Las líneas de acción consideradas son:

- Educación superior universitaria, técnica y tecnológica
- Bachillerato acelerado rural
- Erradicación del analfabetismo

## 3. Prevención y Control del Uso y Consumo de Drogas

Abordando la prevención y control del uso y consumo de drogas como un problema de salud pública, esta intervención busca implementar medidas encaminadas a atender las problemáticas sociales ocasionadas por el consumo y uso de drogas, particularmente, por parte de niñas, niños y adolescentes, pero haciéndolo extensivo a la sociedad en general. El énfasis está en la prevención, a fin de proyectar la realización libre de un proyecto de vida pleno, que permita tomar decisiones de manera consciente, corresponsable y autónoma, tomando en consideración a los entornos familiares y sociales. Esto se hace necesario para mantener y fomentar una cultura de paz.

Este programa, en otras, contempla las siguientes acciones:

- Prevención integral
- Educación corresponsable en valores.
- Formación cultural y deportiva para el uso del tiempo libre.
- Tratamiento integral de adicciones.
- Fomento de condiciones de empleabilidad para personas en recuperación

## 4. Reverdecer el País

El reconocimiento de los derechos de la naturaleza cambió la manera de entendernos en el mundo. Somos parte de la naturaleza; no estamos por fuera de ella. La sostenibilidad de la vida depende de

la regeneración de los ciclos vitales de manera indefinida. Esto requiere el compromiso de todos y todas, pues se trata de corresponsabilidad entre actores públicos, privados y comunitarios. El uso y aprovechamiento sustentable de la naturaleza debe ser un principio rector que pone límites y cualifica las actividades productivas. Es preciso garantizar que vivamos en un ambiente sano y que obremos bajo preceptos de justicia intergeneracional.

Las líneas de acción consideradas, entre otras, para Reverdecer el País, son:

- Restauración y manejo forestal
- Tecnologías ambientales limpias para la prevención, control y mitigación de la contaminación
- Estrategia Nacional de Bioconocimiento y Biotecnología

Eje 2: Economía al Servicio de la Sociedad

### Panorama General

Este eje toma como punto de partida que la economía debe estar al servicio de la sociedad. Es así que nuestro sistema económico, por definición constitucional, es una economía social y solidaria. Dentro de este sistema económico interactúan los subsistemas de la economía pública, privada, y popular y solidaria. No podemos entender nuestra economía sin comprender las relaciones entre los actores económicos de estos subsistemas. Los tres son importantes y requieren incentivos y regulación, y políticas que promuevan la productividad y la competitividad. Procuramos la sustentabilidad ambiental y el crecimiento económico inclusivo con procesos redistributivos de corresponsabilidad social. Esa misma corresponsabilidad nos empuja a pensar las relaciones entre lo urbano y lo rural, acentuando la importancia de esta última para sostener la vida. En consecuencia, es necesario y justo trabajar con dedicación especial en el desarrollo de capacidades productivas y del entorno para conseguir un desarrollo rural integral.

### Diagnóstico

El sistema económico del Ecuador por definición constitucional" es social y solidario, ya que propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza. A partir de esta definición, se busca garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir, en el cual interactúan los subsistemas de economía pública, privada, y la popular y solidaria.

Estos subsistemas requieren de una adecuada regulación para alcanzar una economía sostenida en la eficiencia y en el adecuado manejo de los recursos naturales y bienes tangibles como intangibles generados a lo largo de estos últimos años. En este sentido, Ecuador avanza en la ruta hacia una economía sustentada en la justicia y equidad tributaria, a través de una distribución y redistribución de factores de producción y de la riqueza que permita generar oportunidades y que simultáneamente fortalezca el sistema económico social y solidario.

Bajo este contexto, a partir de la elaboración y puesta en vigencia de la Constitución Política del Ecuador de Montecristi, la actividad económica del Ecuador ha registrado un crecimiento promedio de su Producto Interno Bruto (PIB) del 3,4% (28) , con excepción del año 2016, que registró una moderada contracción como consecuencia de una serie de factores que afectaron la situación macroeconómica como la disminución sustancial del precio del petróleo (29) (USD 98,5 en 2012 a USD 35,3 en 2016) y las catástrofes naturales que sufrió el país (reconstrucción del terremoto de abril 2016, estimado en USD 3.344 millones), y la apreciación del dólar en momentos en que los países vecinos como Perú y Colombia depreciaron sus monedas. (30)

(27) Constitución de la República del Ecuador - Art. 283

(28) Boletín Estadístico Mensual (IEM), Banco Central del Ecuador (BCE)

(29) Corresponde al promedio anual" Cesta Oriente Napo" - Banco Central del Ecuador (BCE)

Los cambios generados a partir de 2007 en la composición de la actividad económica por sectores muestran que para el 2016, el sector servicios ha experimentado un crecimiento en el aporte al PIB de 5 puntos porcentuales, donde sobresale la participación de las actividades de construcción y comercio. Los sectores primario e industrial tuvieron una menor contribución al PIB en comparación a 2007, manteniéndose como primordiales las actividades económicas de agricultura, petróleo-minas y la manufactura (excepto refinación de petróleo): por lo tanto, para continuar con los cambios estructurales de la composición de la economía es necesario aumentar las posibilidades reales de transformación estructural, generando nuevos procesos y fortaleciendo el sistema productivo basado en eficiencia, generación de valor agregado e innovación, para así también reducir la vulnerabilidad externa.

Gráfico 1: Composición del PIB por sectores (%)

Nota: Para leer Gráfico, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 71.

A lo largo de la última década, el rubro con mayor participación en el PIB ha sido el gasto de consumo que representó en promedio el 75,1%; explicado principalmente por el Consumo Privado, el cual tiene una tendencia relativamente constante y representó un promedio de 62,1% del PIB; en tanto que el Consumo del Gobierno presenta una tendencia creciente y representó el 13% del PIB. La contribución al crecimiento del PIB registrada por parte de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) fue del 24.4% en promedio; cabe mencionar que entre los años 2013 a 2015 la participación de la FBKF pública en promedio fue de 14,3%, superando a la inversión privada que participó en promedio con el 12,7%. La inversión pública ha presentado desde el 2014 una disminución debido a la caída del precio del petróleo.

(30) Resumen Ejecutivo, Evaluación de los Costos de Reconstrucción -abril 2016. pág. 7

Gráfico 2: Formación Bruta de Capital Fijo, millones USD

Nota: Para leer Gráfico, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 72.

De esta manera, la inversión pública fue considerada motor de la economía, teniendo un impacto importante en la misma; sin embargo, esta situación demanda grandes esfuerzos en el largo plazo para ser sostenible, ya que requiere de una activa política fiscal anti cíclica y de una positiva coyuntura externa. Considerando el importante aporte de la FBKF al crecimiento económico, es necesario promover también la inversión privada a través de un entorno de previsibilidad que permita mejorar las actuales condiciones y las expectativas para que el sector privado y la economía popular y solidaria aumenten sus inversiones, en articulación con las inversiones públicas.

En este marco, cabe notar que, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, éstas atravesaron un proceso de transformación, reconociendo el rol del Estado como propietario, no únicamente como administrador. Hay que alcanzar una óptima coordinación entre las diferentes entidades públicas relacionadas con la administración de las empresas, reducir la dependencia de determinadas empresas del Presupuesto General del Estado. Adicionalmente, se debe pasar a evaluaciones con énfasis en la rentabilidad y en la generación de valor público, bajo principios de eficiencia, transparencia, mejora continua, buen gobierno corporativo y responsabilidad social empresarial.

Con el fin de generar la transformación productiva que la economía ecuatoriana demanda, es necesario contar con el apoyo de la política fiscal como uno de los elementos claves para lograr el desarrollo económico. En este sentido, durante los últimos cinco años se ha generado un déficit fiscal del Sector Público no Financiero que para el 2016, en términos porcentuales representó el 7,5% respecto del PIB. Esta situación se debió a la caída de los precios del petróleo; al incremento del gasto, especialmente el de capital; y a los gastos de reconstrucción del terremoto de abril de 2016. Los ingresos petroleros y especialmente los no petroleros registrados en años anteriores, han permitido financiar la ejecución de políticas asociadas a la inversión en infraestructura y mejora de

las condiciones sociales de la población. No obstante, en el contexto de los últimos años de caída de precio de crudo, parte del gasto de inversión fue solventado con un incremento del endeudamiento público y de otras fuentes alternativas de financiamiento, cuyo perfil de vencimientos se concentra en los próximos años.

En este sentido, es importante equilibrar las finanzas públicas a través de una gestión fiscal transparente, eficiente y sostenible, que genere el espacio fiscal necesario para mantener y proteger las condiciones para una vida digna; que aporte al cierre de brechas de equidad; y que garantice la provisión adecuada de bienes y servicios públicos a la sociedad. Para lo cual se deberán implementar políticas fiscales integrales e inclusivas que tiendan a fortalecer la cultura tributaria basada en el principio de corresponsabilidad fiscal y solidaridad; mejorando la eficiencia y la progresividad en la recaudación; optimizando la calidad del gasto; así como perfeccionando el perfil de vencimientos del financiamiento público.

El sector externo es determinante para la generación de suficiente circulante en la economía, registrándose en la balanza de pagos los movimientos asociados al comercio exterior, a la inversión extranjera directa, remesas, entre otros rubros. En la balanza comercial, las exportaciones petroleras representaron del 2007 al 2016 en promedio el 51,9% de total exportado, el 23,5% de las exportaciones se concentraron en productos tradicionales como: banano, café, atún, camarón, etc. (BCE, 2017). Por el lado de las importaciones, cerca del 80% del total corresponde a productos no petroleros, especialmente de bienes de capital o materias primas para la producción nacional. A esto se suma, que dado al fortalecimiento del dólar se han abaratado las compras de bienes extranjeros, lo que ha generado una balanza comercial negativa en los últimos años, salvo el año 2016 como resultado de la aplicación de salvaguardias de balanza de pagos, que de manera oportuna ayudó a la economía ecuatoriana a mantenerse en entornos internacionales adversos.

Gráfico 3: Balanza Comercial, millones USD y % en total exportado e importado

Nota: Para leer Gráfico, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 73.

Las remesas provenientes de los migrantes han registrado un descenso en el período, al pasar de USD 3.335,4 millones en 2007 a registrar transferencias por USD 2.602,0 millones en el 2016; no obstante, aún constituyen una importante fuente de financiamiento de la balanza de pagos y dinamizador de la economía vía el incremento del consumo de los hogares. Cabe destacar que este agregado es altamente sensible al comportamiento de la economía mundial y a los niveles de desempleo en los principales países de inmigración de los ecuatorianos. La Inversión Extranjera Directa (IED) pasó de 194,2 millones de dólares en 2007 a 737,7 millones en 2016, que representa apenas el 0,7% del PIB, proveniente mayoritariamente de América; sin embargo, la inversión por parte de Europa ha crecido desde 2007 al pasar de 231,7 millones de dólares a 537,6 millones de dólares en 2016.

(31) Banco Central del Ecuador, período 2007 - 2016.

En este contexto, en el sector externo se buscará alcanzar una balanza de pagos superavitaria que permita un incremento neto de divisas a la economía a través de la promoción e incremento de las exportaciones. Así como, se desincentivarán las importaciones que afecten negativamente la producción nacional, a la naturaleza o que impliquen una salida no necesaria de divisas. Adicionalmente, el Acuerdo Comercial con la Unión Europea generará una mayor Inversión Extranjera Directa (IED), por lo que se trabajará en la creación de un adecuado tejido empresarial, una reducción de la tramitología y costos administrativos, y una mejora regulatoria para promover la inversión privada nacional y extranjera. Esto bajo parámetros que garanticen: procesos de producción limpios, generación de empleo, transferencia de tecnología, uso intensivo de componente nacional y permanencia de capitales dentro del país, evitando la afectación generalizada de los salarios o su deterioro, como elemento para mantener no solo la capacidad de consumo de los hogares y la demanda agregada, sino para evitar el incremento de la pobreza y la desigualdad.

En el ámbito del sector monetario y financiero, las Reservas Internacionales registraron en el 2016 un saldo promedio anual de USD 3.548,0 millones. La liquidez total de la economía en el 2016 fue de USD 46.188 millones, de los cuales, las especies monetarias representan el 28,7%; en tanto que, la oferta monetaria alcanzó USD 22.635 millones. Por lo tanto, el sistema económico deberá garantizar el funcionamiento adecuado del sistema monetario y financiero a través de una óptima administración de la liquidez y de los flujos económicos precautelando la estabilidad sistémica, promoviendo el acceso de la población al crédito y a servicios financieros.

Otro de los aspectos fundamentales para el desarrollo económico del país fue la aprobación de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva - ENCMP (33), que buscó el fortalecimiento del sistema productivo basado en eficiencia e innovación. Para esto se realizaron esfuerzos encaminados a: 1) Entorno y competitividad sistémica (clima de negocios, impulso de la compra pública, etc.), 2) Desarrollo y fortalecimiento de cadenas productivas (cacao, maricultura, metalmecánica, farmacéutica, turismo, software, etc.), y 3) Industrias básicas (petroquímica, siderurgia, cobre, aluminio, astilleros y pulpa).

(32) De acuerdo a la agrupación que presenta el BCE, la información que corresponde a América considera a Estados Unidos, Comunidad Andina, Resto de América.

(33) En el año 2013 la Vicepresidencia de la República publicó el documento "Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva - ENCMP"

Los resultados son todavía parciales y requieren de políticas que apuntalen lo avanzado para conseguir efectos más plausibles de desarrollo de nuevas industrias y la incorporación de tecnología en los procesos de producción. No obstante, las fuertes señales de los precios internacionales y de las rentabilidades sectoriales llevaron a la consolidación de una estructura productiva poco diversificada, con una concentración de las exportaciones en pocos productos (CEPAL, 2016), caracterizada por la baja incorporación de valor agregado. Durante el último decenio la exportación de productos con intensidad tecnológica" alta, media, baja y basados en recursos naturales ha alcanzado una participación promedio de 35,7%, sobre el total de exportaciones no petroleras; es decir, la economía del país basa su dinamismo en la producción de bienes primarios. Por lo tanto, es necesario trabajar en el fortalecimiento de cadenas productivas para potenciar la producción con alta intensidad tecnológica y valor agregado incorporado, a través del fortalecimiento de la economía social del conocimiento y la generación de ecosistemas de innovación y emprendimiento,

El sector de infraestructura ha sido uno de los principales beneficiarios de la política pública de inversión, y ha servido para crear las bases del crecimiento económico del país. Sectores como transporte (modos y medios), electricidad, agua, minería, telecomunicaciones c hidrocarburos experimentaron mejoras sustanciales, si se comparan con la infraestructura existente en los años anteriores al 2007, Esto ha dado paso a la denominada" plataforma de condiciones generadas" para la competitividad sistémica (MIPRO. 2016). Adicionalmente, el Estado ha realizado una inversión de USD 7.001 millones en 1.105 proyectos de inversión en el sector productivo, entre 2013-2017 (MCPEC, 2017), que ha servido para crear las bases del crecimiento económico del país. En consecuencia, el reto es generar la sostenibilidad que requiere el sector para mantener dicha infraestructura; especialmente la vial, trabajando en conjunto con el sector privado.

El dinamismo y evolución del sector productivo está relacionado directamente con la generación de empleo. En la última década, si bien se han aplicado políticas públicas con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y fortalecer el empleo, aún existen tareas pendientes que deben ser tomadas en cuenta para reducir el subempleo, valorar el aporte del trabajo no remunerado del hogar, ampliar las oportunidades laborales para los jóvenes y acortar la brecha existente en la tasa de ocupación adecuada c inadecuada entre área rural y urbana. En este sentido, es importante desarrollar las competencias que se necesitan para el empleo digno y el emprendimiento, promoviendo el crecimiento económico inclusivo que enlace la educación superior tecnológica con las aptitudes productivas de los territorios (35).

Desde el punto de vista sectorial en la producción agrícola, si bien en los últimos años se han

mantenido avances, aún existe baja productividad tanto en los productos básicos como aquellos con potencial de exportación; alta concentración de los medios producción; y vulnerabilidad en la comercialización. Por ello, queda el desafío de trabajar en la democratización de los medios de producción de las pequeñas y medianas unidades productivas; el fortalecimiento de programas de asistencia técnica, capacitación e innovación; el impulso a la promoción y apertura de mercados en condiciones favorables y participación en compras públicas; y mejorar el acceso al financiamiento productivo a través del sistema financiero público, privado y de la economía popular y solidaria.

(34) Define el contenido tecnológico dentro de un producto

(35) Estrategia para la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (EFTP) (2016-2021).

Es por esto, que el país ha reconocido la importancia de la economía popular y solidaria a través de la aprobación de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS), que busca impulsar el desarrollo de emprendimientos inclusivos y sustentables, como parte de los subsistemas que interactúan en la economía del país, acompañadas de un marco institucional como la creación del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS). No obstante, este nuevo marco institucional aún se encuentra en proceso de consolidación y debe ser fortalecido sin crear distorsiones e ineficiencias en la economía.

Finalmente, el cambio de la institucionalidad implementado durante la última década ha permitido promover la participación en mayor cantidad de grupos usualmente relegados en la toma de decisiones del país (mujeres, personas con discapacidad, jóvenes, adultos mayores, etc.) y esto ha representado mejoras estructurales en la sociedad. Si bien los resultados son positivos, es necesario fortalecer aún más la institucionalidad para reducir las distorsiones de la intermediación y asegurar la transparencia y eficiencia de los mercados mediante el fomento de la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades.

Objetivo 4: Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización

## FUNDAMENTO

El modelo económico social y solidario surge como principio alternativo y virtuoso, frente a la inexorable crisis del capitalismo mundial, basado en patrones de consumo insostenibles en el tiempo.

En los últimos años, las falencias en el sistema económico capitalista se han manifestado de varias maneras a nivel mundial. La acumulación desmesurada de capital en muy pocas manos ha atentado contra la igualdad social y económica de la población, provocando precariedad laboral, y atentando contra la sostenibilidad de la naturaleza y sus ciclos vitales. Los más afectados son las personas en situación de vulnerabilidad, para quienes se perpetúa de manera intergeneracional la trampa de la pobreza.

La visión de un modelo económico social y solidario nace a partir de los efectos que generó en el país un modelo económico que privilegió la generación de riquezas a costa de la explotación del ser humano y su entorno, sin equilibrar la acumulación del capital y el desarrollo de la sociedad.

La estabilidad de la economía depende en buena parte de la capacidad de prevenir y responder a las situaciones de volatilidad y desaceleración, proveniente principalmente desde shocks externos, muy comunes en el entorno internacional provocado por los ciclos especulativos de crisis y bonanza del sistema de acumulación capitalista. Sin embargo, uno de los factores para consolidar una economía en crecimiento y sostenible depende de la generación de condiciones estructurales propias y locales que permitan niveles óptimos de producción y empleo, en el marco de la sostenibilidad fiscal, externa, monetaria y biofísica.

El modelo económico ecuatoriano establecido en la Constitución reconoce la generación de oportunidades para los ciudadanos a través de la reducción de brechas sociales y económicas, y la posibilidad de crecer en armonía con el medio ambiente (CE, art. 11, num. 2). Para la consecución exitosa de los objetivos del modelo económico propuesto, es necesaria la vinculación entre el sector público, el sector privado y el sector comunitario, la generación de oportunidades de crecimiento económico en un marco de sostenibilidad, eliminar la precariedad del trabajo y contar con bases sólidas para enfrentar situaciones económicas adversas.

La Constitución de 2008 marcó un nuevo modelo de economía, definió al sistema económico como social y solidario, reconoció al ser humano como sujeto y fin, y busca una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza (CE, art. 283). En este sentido, la Constitución ha formulado mandatos específicos que se deben tomar en cuenta en el diseño e implementación de la política económica.

En cuanto a la política fiscal, la Constitución establece que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica (CE, art. 285). Además manda que la política tributaria debe promover la redistribución y estimular el empleo, la producción de bienes y servicios y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables,

La Carta Magna determina que la política monetaria y financiera debe suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia; establecer niveles de liquidez global que garanticen la seguridad financiera; orientar los excedentes de liquidez hacia la inversión requerida para el desarrollo del país; y promover que las tasas de interés estimulen el ahorro nacional y el financiamiento de las actividades productivas (CE, art. 302).

Con respecto a la política comercial señala que debe dinamizar los mercados internos; impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial; fortalecer el aparato productivo nacional; garantizar la soberanía alimentaria y energética; impulsar el desarrollo de economías de escala y comercio justo; y evitar prácticas monopólicas y oligopólicas (CE, art. 304). Adicionalmente, estipula que el Estado promoverá las exportaciones ambientalmente responsables; propiciará las importaciones necesarias y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.

Ante este desafío, durante la última década se han generado esfuerzos para, entre otros: mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo; asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional; incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas; y con ello, permitir la consolidación y sostenibilidad del sistema económico.

La Constitución de la República, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, el Código Monetario y Financiero y el resto de cuerpos legales emitidos durante este período identifican a la redistribución y la reducción de desigualdades como el fin principal del sistema económico sustentable. En este marco, la adecuación de la política económica ha sido fundamental y determinante para avanzar en la ejecución de este propósito.

Históricamente, la economía ecuatoriana ha mostrado una alta vulnerabilidad a shocks internos y externos, como: apreciación del dólar, devaluación de la moneda de países socios comerciales, variaciones del precio del petróleo, catástrofes naturales, entre otros. Al haber adoptado el Ecuador al dólar como moneda oficial desde enero del 2000, esto conlleva a que la política económica no cuenta con todos los instrumentos, especialmente los monetarios, para incidir en los principales agregados macroeconómicos.

Entre el 2007-2016, el país presentó importantes avances tanto económicos como sociales; mostrando como el crecimiento económico se tradujo en mejoras para la población reflejada en la reducción de la pobreza y la desigualdad. No obstante, en los últimos años ha existido una marcada

desaceleración económica debido principalmente a una vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios del petróleo y a que las rentabilidades sectoriales llevaron a la consolidación de una estructura productiva poco diversificada, con una concentración de las exportaciones en pocos productos (CEPAL, 2016).

De ahí que se busca impulsar políticas económicas integrales, inclusivas y que garanticen la sostenibilidad en el largo plazo del sistema con miras a fortalecer el sistema económico social y solidario, a la vez que se fortalece el esquema monetario de dolarización: sector real-diversificación del aparato productivo y generación de empleo-; sector fiscal-eficiencia, progresividad y sostenibilidad de las finanzas públicas-; sector externo -equilibrio de la balanza de pagos, promoción de exportaciones, atracción de inversión nacional y extranjera; y, sector monetario y financiero -manejo óptimo de la liquidez, fomento de la inclusión financiera y acceso al crédito del sector productivo-.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que las políticas económicas al estar inscritas dentro de un conjunto de relaciones sociales e institucionales, no son neutras y tienen impactos diferenciados. Por lo tanto, las políticas económicas son abordadas propendiendo una discriminación positiva a favor de la población que más lo necesita: grupos de atención prioritaria y en situación de vulnerabilidad. Las políticas están concebidas desde una perspectiva más amplia e inclusiva para aportar a un desarrollo sustentable; y, tienen por objetivo mayor la reducción de la pobreza y la desigualdad, desde el enfoque de género y otros enfoques transversales de derechos.

En el sector real es necesario aumentar las fronteras reales de transformación estructural de la economía fortaleciendo el sistema productivo basado en eficiencia e innovación que diversifiquen la producción de manera sostenible; fomenten la producción de bienes y servicios con alto valor agregado; generen empleo de calidad; y potencien la economía popular y solidaria, con los actores cooperativistas, asociativos y comunitarios (CE, art. 283). En línea con ello se debe evitar la afectación generalizada de los salarios o su deterioro, no sólo para mantener la capacidad de consumo de los hogares y la demanda agregada, sino también para evitar el incremento de la pobreza y la desigualdad. Además, se crearán las condiciones de entorno y competitividad sistémica para fortalecer el tejido empresarial, generar confianza y mejorar el clima de negocios con una regulación económica estable y simplificada que brinde seguridad jurídica a las empresas.

En cuanto al sector fiscal, se observa que el Sector Público no Financiero ha mantenido una posición deficitaria debido a la caída de los precios del petróleo, el incremento del gasto, especialmente el de capital, entre otros. Los ingresos petroleros y especialmente los no petroleros registrados en años anteriores, han permitido financiar la ejecución de políticas asociadas a la inversión en infraestructura y mejora de las condiciones sociales de la población. No obstante, en el contexto de los últimos años de caída de precio de crudo, parte del gasto de inversión fue solventado con un incremento del endeudamiento público y de otras fuentes alternativas de financiamiento, cuyo perfil de vencimientos se concentra en los próximos años.

En este sentido, es importante tener una gestión fiscal transparente, eficiente y sostenible, que genere el espacio fiscal necesario para mantener y proteger el bienestar básico; que aporte al cierre de brechas de equidad; y que garantice la provisión adecuada de bienes y servicios públicos a la sociedad. Para lo cual se implementarán políticas fiscales integrales e inclusivas que tiendan a fortalecer la cultura tributaria basada en el principio de corresponsabilidad fiscal y solidaridad; mejorando la eficiencia y la progresividad en la recaudación; optimizando la calidad del gasto; así como perfeccionando el perfil de vencimientos del financiamiento público.

Dado que el Ecuador adoptó la dolarización como esquema monetario, la evolución del sector externo se torna un factor determinante para la generación de circulante suficiente en la economía y por ende, para el mantenimiento de la dolarización. Es por esto que se busca establecer políticas económicas que permitan tener una balanza de pagos -particularmente la cuenta corriente-superavitaria que permita un incremento neto de divisas a la economía. Es decir, se propiciará la entrada de divisas mediante la promoción e incremento de las exportaciones y a través de la

generación de condiciones de certidumbre para atraer inversión privada nacional y extranjera que dejen flujos netos positivos para el país. Por otra parte, se desincentivarán las importaciones que afecten negativamente la producción nacional, a la naturaleza o que impliquen una salida no necesaria de divisas.

El sistema económico debe garantizar el funcionamiento adecuado del sistema monetario y financiero a través de una óptima administración de la liquidez y de los flujos económicos precautelando la estabilidad sistémica, promoviendo el acceso de la población al crédito y servicios financieros, propendiendo que los flujos financieros generados localmente financien el desarrollo endógeno con enfoque de equidad territorial y fomentando la inclusión financiera a través de la bancarización y el manejo de nuevas tecnologías. Paralelamente, se pretende la canalización de recursos hacia el sector productivo, promoviendo fuentes alternativas de financiamiento y la inversión a largo plazo, articulando la banca pública con el sistema financiero privado, y popular y solidario. La economía popular y solidaria, debe ser revalorizada de manera integral en reconocimiento de su aporte y participación en la economía ecuatoriana, en la que 5,9 millones de personas participan en ella como muestra de su relevancia y significancia. En el sistema financiero el 4% de los clientes corresponden al sistema financiero popular y solidario, contribuyendo con el 2,2% de las captaciones de un monto total de USD 33.248 millones<sup>36</sup> al mes de mayo de 2017, y el 4% de colocaciones de un monto total de USD 23.555 millones<sup>37</sup>. A diferencia del sector financiero privado que entrega el 80% del crédito para actividades comerciales y de consumo, el sector financiero popular y solidario destina el 70% de los recursos crediticios para actividades productivas y de consumo.

En los últimos diez años, se han mejorado las condiciones de competitividad sistémica, construyendo una infraestructura que permite la conectividad (vías, puertos, aeropuertos) como base del desarrollo productivo. A esto se suma una provisión de energía eléctrica que proviene en su mayor parte de energías renovables y que abarata los costos de producción, y el desarrollo de una infraestructura tecnológica que permite que cada vez más personas accedan a TIC y a sus amplios beneficios de información y conocimiento.

Esta infraestructura construida es la base para el cambio de la matriz productiva en su transición hacia una economía de servicios y conocimiento. Esto además apoyará a intervenciones emblemáticas como el Acuerdo Nacional por el Empleo, la Inversión Productiva, la Innovación y la Inclusión, y la Minga Agropecuaria. La red vial construida no solo permite un más ágil acceso de los pequeños productores a los mercados, sino se constituye en un medio de inclusión a las dinámicas productivas de los territorios.

La inversión en el desarrollo de capacidades sociales también apoya a la competitividad sistémica al tener un talento humano participativo, capacitado y con acceso a mayor información. Las capacidades generadas además permiten el acceso a oportunidades a través de la redistribución de la riqueza y los medios de producción.

El mantenimiento y mejoramiento de la conectividad física, tecnológica; los menores costos de producción y el desarrollo de capacidades locales crean ventajas competitivas que permitirán un incremento en las exportaciones y la producción de bienes de capital con cada vez un mayor componente nacional, para generar divisas y así mejorar las cuentas del sector externo y mantener la dolarización. Esto además se apoya con la inversión y mantenimiento de la infraestructura en minería e hidrocarburos, sectores altamente dinámicos de generación de divisas en tiempos de precios altos de las materias primas.

(36) Superintendencia de Bancos y Seguros, estadísticas mayo 2017 y Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, estadísticas sector financiero (incluyen segmento 1 y 2), mayo 2017.

(37) IB ID

## Políticas

### 4.1. Garantizar el funcionamiento adecuado del sistema monetario y financiero a través del manejo

óptimo de la liquidez, contribuyendo a la sostenibilidad macroeconómica y el desarrollo.

4.2. Canalizar los recursos hacia el sector productivo promoviendo fuentes alternativas de financiamiento y la inversión a largo plazo, en articulación entre la banca pública y el sistema financiero privado, y popular y solidario.

4.3. Promover el acceso de la población al crédito y a los servicios del sistema financiero nacional y fomentar la inclusión financiera en un marco de desarrollo sostenible, solidario y con equidad territorial.

4.4. Fortalecer la eficiencia, profundizar la progresividad del sistema tributario, y luchar contra la evasión y elusión fiscal.

4.5. Profundizar la progresividad, calidad y oportunidad del gasto público optimizando la asignación de recursos y en el contexto de un manejo sostenible del financiamiento público.

4.6. Fortalecer la dolarización promoviendo un mayor ingreso neto de divisas y fomentando la oferta exportable no petrolera que contribuyan a la sostenibilidad de la balanza de pagos.

4.7. Incentivar la inversión productiva privada en sus diversos esquemas, incluyendo mecanismos de asociatividad y alianzas público-privadas, fortaleciendo el tejido productivo, con una regulación previsible y simplificada.

4.8. Incrementar el valor agregado nacional en la compra pública, garantizando mayor participación de la MIPYMES y actores de la economía popular y solidaria.

4.9. Fortalecer el fomento a los actores de la economía popular y solidaria mediante la reducción de trámites, acceso preferencial a financiamiento, acceso a compras públicas y mercados nacionales e internacionales, capacitación y otros medios.

#### Metas al 2021

- Mantener la relación de la especie monetaria en relación al Producto Interno Bruto por debajo del 16,13%.
- Aumentar el volumen de crédito comercial y productivo del Sector Financiero Nacional con respecto del Producto Interno Bruto del 12,1% a por lo menos el 15,2%.
- Incrementar el volumen de crédito de vivienda de interés público con respecto del total de volumen de crédito de vivienda del 12,6% al 20%.
- Mantener el ratio de recaudación neta sobre el Producto Interno Bruto por lo menos en 14,63%.

#### Propuesta de Metas para homologación de indicador y construcción de información

- Incrementar el número de operaciones de crédito en los segmentos de microcrédito
- Disminuir el déficit del sector público no financiero.
- Aumentar la Balanza Comercial (Comercio Registrado)
- Incrementar la participación de la economía popular y solidaria en la compra pública, en el acceso a mercados nacionales e internacionales y exportaciones.

Objetivo 5: Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva y solidaria

#### FUNDAMENTO

Ecuador cuenta con una importante base de recursos naturales, renovables y no renovables, que ha determinado que su crecimiento económico se sustente en la extracción, producción y comercialización de materias primas (Larrea, 2006). Estos recursos han impulsado un modesto proceso de desarrollo productivo que ha permitido al país contar con una estructura productiva de escasa especialización, con una industria de bajo contenido tecnológico y un sector de servicios dependiente de importaciones. Esta situación se ha visto fomentada por la captura del poder por parte de las élites que gobernaron el país en beneficio de grupos económicos aventajados, en detrimento de las grandes mayorías.

A partir de 2007, se inició un proceso político tendiente a cambiar estas relaciones de poder, lo que quedó plasmado en la Constitución aprobada en 2008. En la misma se indica que uno de los

objetivos del régimen de desarrollo es " construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable" (CE, art. 276, numeral 2). Con ello presente, el Estado recuperó su rol estratégico en el desarrollo del país, dejando atrás la sociedad de mercado, para construir una sociedad con mercado, incluyente, que procure bienestar y prosperidad, a través de una adecuada generación y distribución de riqueza. Como lo señaló el Programa de Gobierno, "el mercado es nuestro servidor, no nuestro patrón" (Alianza País, 2017: 5).

Con base en la aplicación de medidas creativas e inéditas, el país movilizó importantes recursos sociales que estaban capturados y utilizados ineficientemente, lo que permitió potenciar la inversión pública, al punto que Ecuador fue uno de los países de mayor crecimiento económico en la región, lo que se expresó en beneficios directos para su población. Estas condiciones permitieron avances inéditos en esta última década, como son la reducción de desigualdad, disminución de la pobreza y extrema pobreza, e incremento del empleo y cobertura de seguridad social. Se requiere seguir con estas políticas para cumplir con los Objetivos Nacionales de Desarrollo y los ODS. Sin embargo, aunque contamos con avances en la última década en la creación de condiciones y factores necesarios para iniciar un proceso de transformación productiva, el crecimiento sigue siendo dependiente de la extracción de recursos naturales no renovables y de la producción de materias primas, que en ambos casos, se comercializan en mercados con gran inestabilidad en precios, afectando los términos de intercambio, lo que vuelve vulnerable la balanza comercial del país.

Pese a los logros obtenidos, el país aún está lejos de alcanzar las condiciones que anhela para una economía social y solidaria al servicio de la sociedad y que garantice el ejercicio de los derechos. Para este gobierno el ser humano no es un factor más de la producción, sino es el fin mismo de ésta; es decir que debe tener supremacía sobre el capital. Por esta razón, es fundamental erradicar la pobreza y extrema pobreza de manera sostenible, a través de la generación de trabajo de calidad, con remuneraciones dignas y seguridad social, lo que implica desarrollar una economía que incorpore mayor conocimiento y capacidad de innovación. Parte de la innovación está en introducir nuevos paradigmas de transformación productiva como los que se encuentran alrededor de la economía circular e industria 4.0. Esto se refiere a dejar atrás al modelo lineal de producción de extraer-transformar-usar-desechar y dar paso a un modelo circular, inteligente y consecuente con la escasez de recursos, donde los principios son rehusar, reciclar, restaurar, redistribuir, regenerar materiales que son considerados desechos en unas industrias pero que pueden constituir insumos de producción en otras. El llamado es a consolidar el cambio a una estructura productiva sofisticada y diversa, con actividades de mayor valor agregado e intensidad tecnológica.

Este desarrollo económico debe ser consecuente con los grandes retos que enfrenta el planeta en lo ambiental. El aprovechamiento de los recursos con los que cuenta el país se debe hacer de manera responsable y sostenible. La noción de generar valor no solo se explica por el nivel de transformación sino por el uso eficiente de recursos que preserva el capital natural e incluso los regenera. Por estas razones, se vuelve imperioso reducir las brechas y desigualdades de género en la inclusión económica; identificar espacios de inserción en las cadenas de valor, que permitan intercambios justos y equitativos; fortalecer los mercados de comercio justo, que valoren elementos de fe y valores diferentes a la relación precio-volumen; y, gestionar responsablemente los recursos, estableciendo prácticas productivas de menor impacto, que permitan mitigar los impactos del cambio climático,

La considerable inversión pública que ha realizado el Estado permite contar con mejores niveles de conectividad, infraestructura productiva, seguridad, talento humano y entorno para los negocios, lo que se traduce en una adecuada plataforma de condiciones generadas para cerrar brechas de competitividad, que debe ser aprovechada por el sector privado para dinamizar la producción nacional que permita atender adecuadamente el mercado interno, y aprovechar las oportunidades comerciales en los mercados externos. En ello, las empresas públicas han tenido y tienen un rol importante, debido a que son agentes que promueven su desarrollo económico y social a través de su intervención estratégica en mercados mediante la provisión de bienes y servicios de calidad, dinamizándolos, a su vez gestionando de manera eficiente los recursos de los sectores estratégicos.

En el cambio de matriz productiva, es clave promover la transformación y diversificación productiva, que potencie sus ventajas comparativas en el corto plazo pero que promueva la creación de ventajas competitivas en el largo plazo. Solo así será posible cambiar el patrón productivo que ha liderado la economía ecuatoriana a lo largo de su historia. Requerimos fortalecer y potenciar la integración de las cadenas productivas locales, y de incentivos afinados, bien concebidos y oportunos, orientando la producción a la sustitución inteligente de importaciones y atención a las exportaciones. Para hacerlo, por una parte, el país busca apuntalar industrias básicas como soporte a la creación de nuevas industrias, y al fortalecimiento de las industrias existentes; por otra parte, se apuesta por un proceso de industrialización incluyente, que permita incorporar al sector productivo a la mayor parte de la población para que de esta manera los beneficios sean colectivos. A la par, no se debe descuidar el desarrollo institucional y normativo que acompañe y fomente el proceso.

Paralelamente se requiere desarrollar y fortalecer a los sectores de apoyo, que brindan servicios fundamentales para el sector productivo, como es el caso del servicio energético que actualmente satisface el requerimiento de la industria nacional, y que además se exportará a la región. Así también, se debe consolidar una economía basada en la generación del conocimiento, lo que implica invertir en el talento humano y fortalecer la educación técnica y tecnológica vinculada con los procesos de desarrollo, que permita la innovación y el emprendimiento.

El reto más significativo en este sentido, está en cambiar la matriz productiva del país, acompañada de un cambio cultural que incentive la confianza propia. Además, este cambio debe estar guiado por la responsabilidad ambiental e inclusión social, lo que permitirá que el desarrollo industrial se torne un poderoso impulsor de crecimiento económico para la satisfacción de derechos. Involucrar preferentemente a mujeres, jóvenes y personas en situación de pobreza en las actividades productivas reduce las desigualdades sociales, dignifica y mejora el acceso a oportunidades.

En este contexto, la agenda de trabajo conjunta entre el sector público, privado y comunitario se centrará en el incremento de la productividad, la diversificación, la agregación de valor y la capacidad exportadora, que generen mayor competitividad anclada en empleo de calidad y mejores oportunidades de negocio para garantizar un crecimiento sustentable.

## Políticas

5.1. Generar trabajo y empleo dignos y de calidad, incentivando al sector productivo para que aproveche las infraestructuras construidas y capacidades instaladas que le permitan incrementar la productividad y agregación de valor, para satisfacer con calidad y de manera creciente la demanda interna y desarrollar la oferta exportadora de manera estratégica.

5.2. Diversificar la producción nacional, a fin de aprovechar nuestras ventajas competitivas, comparativas y las oportunidades identificadas en el mercado interno y externo, para lograr un crecimiento económico sostenible y sustentable.

5.3. Promover la investigación, la formación, la capacitación, el desarrollo y la transferencia tecnológica, la innovación y el emprendimiento, en articulación con las necesidades sociales, para impulsar el cambio de la matriz productiva.

5.4. Fortalecer y fomentar la asociatividad, los circuitos alternativos de comercialización, las cadenas productivas y el comercio justo, priorizando la Economía Popular y Solidaria, para consolidar de manera redistributiva y solidaria la estructura productiva del país.

5.5. Promover la productividad, competitividad y calidad de los productos primarios y así también la disponibilidad de servicios conexos y otros insumos, para desarrollar la industria agrícola, pecuaria, acuícola y pesquera sostenible con enfoque a satisfacer la demanda nacional y de exportación.

5.6. Optimizar la matriz energética diversificada de manera eficiente, sostenible y soberana como eje de la transformación productiva y social.

5.7. Fomentar la producción nacional con responsabilidad social y ambiental, promoviendo el manejo eficiente de los recursos naturales y el uso de tecnologías duraderas y ambientalmente limpias, para garantizar el abastecimiento de bienes y servicios de calidad.

5.8. Fortalecer a las empresas públicas para la provisión de bienes y servicios de calidad, el

aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la dinamización de la economía, y la intervención estratégica en mercados, maximizando su rentabilidad económica y social.

#### Metas al 2021

- Incrementar de 1,29 a 1,4 la relación del Valor Agregado Manufacturero sobre Valor Agregado Bruto Primario.
- Incrementar las exportaciones agropecuarias y agroindustriales en 33%.
- Aumentar de 98,9 a 112 el índice de productividad agrícola nacional.
- Incrementar de 60% al 90% la generación eléctrica a través de fuentes de energías renovables.
- Incrementar de 4,6 a 5,6 el índice de Desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación.
- Incrementar de 9.790,5 km. a 10.500 km., la cobertura de la Red Vial Estatal.
- Incrementar el ahorro de combustible por la optimización en generación eléctrica y eficiencia energética en el sector hidrocarburos de 9,09 a 17.5 millones de Barriles Equivalentes de Petróleo.

#### Propuesta de Metas para homologación de indicador y construcción de información

- Incrementar el porcentaje de la inversión en Investigación + Desarrollo como porcentaje del PIB.
- Aumentar el número de publicaciones científicas.
- Incrementar el porcentaje de solicitudes de patentes nacionales respecto a las totales,
- Incrementar el porcentaje de exportación de productos de media y alta tecnología.
- Incrementar la tasa de empleo adecuado,
- Aumentar el saldo de balanza comercial no petrolera.
- Disminuir el índice de concentración de exportaciones no petroleras por producto y por destino, tanto en volumen como en precios.
- Incrementar la Inversión Extranjera Directa del sector productivo en relación al Producto Interno Bruto No Petrolero, en condiciones que garanticen el ingreso de divisas, procesos limpios de producción, transferencia de tecnología y generación de empleo.
- Aumentar la participación de productos no tradicionales en las exportaciones no petroleras.
- Incrementar el mantenimiento de la red vial estatal a través modelos de gestión sostenibles.
- Incrementar el acceso de la Economía Popular y Solidaria a mercados internacionales Incrementar el acceso de la Economía Popular y Solidaria a mercados locales.
- Incrementar el Producto Interno Bruto asociado a la Bio-Economía.
- Reducir la dependencia del presupuesto de las empresas públicas del presupuesto general del Estado.

Objetivo 6: Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral

#### FUNDAMENTO

Históricamente, las zonas rurales han sido vistas como fuente de provisión de alimentos para las urbes, en donde la industrialización y el comercio han con formado conglomerados de personas ávidas de comida; asimismo, han sido vistas como fuente de provisión de materias primas baratas para la agro industria, en donde prima la competencia de mercado siendo los bajos precios el factor diferenciador.

Esta situación se vio agravada en las dos últimas décadas del siglo pasado, cuando se priorizó la sustitución de importaciones y se invirtió en la "modernización" del campo, aplicando políticas de desarrollo rural complementarias a las necesidades de la industria. Se asumieron y universal izaron los patrones de producción derivados de la "revolución verde" para impulsar, casi a cualquier costo, el crecimiento productivo, sin considerar el impacto en el ambiente, ni la conservación del suelo o el agua. Las políticas se concretaron generalmente mediante programas sectoriales calificados como de "lucha" contra la pobreza rural, apoyando principalmente a los pequeños agricultores y campesinos con posibilidades de vincularse a las cadenas productivas, siguiendo lineamientos

establecidos por los organismos multilaterales. Posteriormente, en el contexto de las políticas de ajuste estructural, se incentivó las desregularizaciones, liberalizaciones y privatizaciones, lo que devino en apropiación y concentración de los medios de producción por parte de grandes inversionistas, por lo que el desarrollo rural se centró en integrar a los campesinos a los mercados y a canalizar recursos para evitar el aumento de la pobreza. Este enfoque productivista de la ruralidad, centrado en las actividades agrícolas del campo, incentivó a que las intervenciones sean de carácter asistencialista, clientelar, coyuntural, fragmentado y, por lo general, descontextualizado, que lejos de impulsar los cambios estructurales que se requerían, resultaron en un deterioro de la vida de la población rural.

En la última década se hicieron importantes intervenciones públicas para mejorar las condiciones de vida de la población rural más desfavorecida: sin embargo, está pendiente consolidar un desarrollo económico rural generador de trabajo en condiciones dignas, que permita incrementar los ingresos familiares, y romper el ciclo de pobreza y desigualdad, saldando de esta manera la deuda histórica que se tiene con esta población.

Este desarrollo rural requiere de un enfoque integral, lo que implica reconocer las particularidades de estos territorios, como el vínculo íntimo entre sus habitantes y el uso y manejo de los recursos naturales circundantes, lo que determina la existencia de diversas actividades económicas, complementarias e interrelacionadas. Así también, otra particularidad es que los asentamientos humanos rurales son de baja intensidad y densidad, pero con un tejido social y organizativo fuerte y dinámico. En este marco la integralidad del desarrollo rural debe propender a dinamizar los múltiples territorios para generar condiciones para una vida digna armónica, integrando las innovaciones tecnológicas con las prácticas, costumbres y saberes locales. Este enfoque demanda de la intervención políticas públicas diferenciadas e inclusivas, que considere enormes retos como el rol de la mujer en el campo, la presencia y aporte de las mujeres rurales diversas, o el envejecimiento de la población rural.

La Constitución señala que uno de los objetivos de la política económica es la de asegurar la soberanía alimentaria, lo que implica incentivar, en iguales condiciones, la producción convencional y la producción agroecológica de la Agricultura Familiar Campesina, a través de la redistribución de factores de producción (CE, art. 284). El llamado incluye la mejor distribución de la tierra, pero también se debe garantizar el acceso equitativo a recursos (material de propagación, insumos agrícolas, enmiendas agrícolas, sistemas de riego, centros de mecanización), financieros (créditos, medios de pago, inversiones), humanos (talento humano calificado, personas con saberes, acompañamiento técnico en certificación de procesos), comerciales (acopio, distribución, mercados, información) y administrativos requeridos en los procesos productivos.

La redistribución de factores de producción y el acceso equitativo a recursos productivos debe estar acompañada por cambios tecnológicos que consideren investigación, desarrollo e innovación, con fuertes procesos de difusión, capacitación y transferencia. La investigación y desarrollo se apoyará en el contingente de las universidades y centros de investigación, los cuales deben responder con pertinencia y oportunidad, a través de la creación de conocimiento, a las necesidades de los habitantes rurales. La innovación debe brindar la posibilidad de aplicar nuevas técnicas productivas, que incluya el rescate y vigencia de las prácticas ancestrales, además de innovaciones institucionales que viabilicen las transformaciones requeridas en la Agricultura Familiar Campesina. Los procesos de difusión, a través de transferencia tecnológica, deben replicar experiencias exitosas, en ocasiones desde otros países, e identificar y difundir experiencias locales, que por lo general son de menor costo y fácil aplicación.

Las múltiples fallas de mercado ocasionan dificultades para que los productores y productoras comercialicen sus productos, para que los centros de procesamiento aprovechen sus capacidades instaladas, y para que los consumidores y consumidoras, principalmente los y las de menor poder adquisitivo, accedan a productos saludables y a precios convenientes. Es por esto que el apoyo integral a la ruralidad, desde el ámbito productivo, debe dar particular atención a la distribución y comercialización, temas especialmente sensibles para los actores de la Agricultura Familiar

Campesina por encontrarse en el eslabón primario de la cadena de valor, pero que incorporan en sus procesos productivos una serie de recursos de alto valor agregado.

Una parte importante de la producción de las zonas rurales se direcciona al consumo de las ciudades, para lo que se debe mejorar los canales de distribución que permita mayores ingresos para las y los productores y mejor oferta de productos para las y los consumidores, en cuanto a precios justos y variedad, lo que a su vez requiere controlar el contrabando general de productos. Otra parte de la producción abastece las fábricas, por lo que debe incentivar acuerdos formales para el abastecimiento de materias primas, con visión a largo plazo, que permita reducir la vulnerabilidad a los cambios de precios, y compartir la creación de valor.

Este esfuerzo para fortalecer el nivel de encadenamiento productivo debe incluir estrategias que reduzcan las vulnerabilidades propias del mercado, como el de motivar la producción de alimentos inocuos de calidad y el consumo de alimentos saludables de origen nacional. Adicionalmente, además de aprovechar de manera integrada y sostenible las importantes ventajas comparativas que brinda el país, como el clima y el suelo, se deben aprovechar las particularidades de cada territorio, incluyendo la cultura, para construir ventajas competitivas en base a la diversificación, agregación de valor y diferenciación, que permita atender segmentos que reconocen los atributos especiales de las zonas rurales y los términos de comercio justo, lo que facilita la apropiación del valor generado.

La mayor parte de la producción rural es estacionaria, lo que implica que en determinadas épocas exista sobreproducción y en otras escasez, afectando principalmente a las y los habitantes de las zonas rurales que reciben menores precios, al punto que incluso en muchas ocasiones no pueden cubrir los costos de producción. Por esta razón se debe considerar el uso adecuado de la infraestructura de almacenamiento, en beneficio de las y los actores productivos más desventajados; los controles oportunos y eficientes del comercio en las fronteras; y la mayor participación en los procesos de compras públicas, lo que incluye fortalecer las cadenas cortas alimentarias para la inserción eficiente en el abastecimiento de los programas emblemáticos del gobierno.

La ruralidad desempeña un trascendental rol en la sostenibilidad del sistema económico dolarizado, evitando la salida de cantidades importantes de divisas, a través del aprovisionamiento de alimentos; pero también abasteciendo los mercados externos, en los que cada vez es mayor la presencia de estos productos. Para aprovechar las oportunidades que brinda el reconocimiento que Ecuador tiene a nivel internacional, y los beneficios de los acuerdos comerciales, se debe propiciar las condiciones para producir en función de las tendencias y preferencias, y consolidar redes colaborativas de consolidación de volúmenes y comercio.

Si bien en lo productivo la ruralidad prioriza las actividades relacionadas a la obtención de alimentos, también son prioritarias otras actividades generadoras de trabajo como las artesanías, vestimenta, turismo, servicios de apoyo y comercio. En conjunto, todas estas actividades económicas brindan oportunidades de encadenamientos y emprendimiento, que redundan en la generación de trabajo y mayores ingresos familiares, elementos fundamentales para reactivar las economías locales, evitar la migración y reducir la pobreza, aportando de esta manera a un cambio inclusivo de la matriz productiva, en donde la economía popular y solidaria, enfatizando el papel de las mujeres, desempeñará un rol motivado y activo.

El desarrollo productivo debe ser consecuente con el entorno, que propenda a la sustentabilidad ambiental, para lo que se debe considerar la recuperación, uso eficiente y conservación de la fertilidad del suelo, recurso hídrico, agrobiodiversidad y recursos naturales. Así también, se deben considerar las relaciones campo-ciudad, con especial atención a la incidencia del desarrollo urbano en la disponibilidad de superficies productivas; y, las necesidades de reconversión productiva que empate la vocación del suelo con su uso actual.

La integralidad del desarrollo rural requiere que el Estado garantice a sus habitantes las condiciones necesarias para trabajar dignamente, con seguridad social y acceso, en condiciones dignas, a vivienda, educación, salud, agua potable y saneamiento, considerando alternativas que se ajusten a

las características territoriales. Complementariamente, esta población rural debe fortalecer sus capacidades interacción social, que fortalezca la cooperación y las redes colaborativas; así como las capacidades de resiliencia, que permita responder a escenarios adversos ocasionados por efectos naturales y el cambio climático.

## Políticas

6.1. Promover la redistribución de tierras, y el acceso equitativo a los medios de producción para incrementar la productividad, competitividad y calidad de la producción rural, considerando las ventajas competitivas y comparativas territoriales.

6.2. Fomentar el trabajo y empleo digno en zonas rurales, potenciando las capacidades productivas, fortaleciendo el apoyo focalizado del Estado, impulsando el emprendimiento, el acceso a mercados y la asociatividad para fomentar organizaciones sociales productivas y eficientes, y garantizando precios justos y control del contrabando.

6.3. Fomentar en zonas rurales el acceso a servicios de salud, educación, agua segura y saneamiento básico, pertinentes y de calidad.

6.4. Garantizar la participación plural, con enfoque de género y énfasis en las organizaciones indígenas y campesinas, en el manejo sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales.

6.5. Impulsar la producción de alimentos suficientes y saludables, así como la existencia de mercados alternativos, que permitan satisfacer la demanda nacional con respeto a las formas de producción local y con pertinencia cultural.

6.6. Fortalecer la participación de las agriculturas familiares y campesinas en los mercados de provisión de alimentos.

## Metas al 2021

- Reducir la incidencia de la pobreza por ingresos rural del 38,2% al 31,9%.
- Incrementar del 27,8% al 28,2% el empleo adecuado en el área rural.
- Reducir del 59,9% al 43,7% la tasa de pobreza multidimensional en el área rural.

## Propuesta de Metas para homologación de indicador y construcción de información

- Incrementar al porcentaje de hogares en el área rural que cuentan con agua segura y saneamiento adecuado.
- Reducir la concentración de la tierra.
- Aumentar la titularización de tierras.
- Incrementar el acceso al riego.
- Reducir el margen de intermediación en productos alimenticios.
- Incrementar la participación de alimentos producidos en el país en el consumo de los hogares ecuatorianos.
- Incrementar el volumen de crédito en líneas de crédito preferentes y apropiadas para los pequeños productores.
- Aumentar la cobertura, calidad, y acceso a servicios de salud, educación, justicia y seguridad integral, con pertinencia cultural y territorial, en zonas rurales.

## Intervenciones Emblemáticas del Eje 2

En el período de gobierno 2017-2021, se profundizará un conjunto de programa y proyectos para atender desde la política pública la garantía de derechos articulados a los Objetivos Nacionales de Desarrollo y sus políticas. No obstante de ello, existen unas intervenciones emblemáticas que caracterizan las prioridades de la acción pública. Para el caso del Eje 2 son las siguientes:

### 1. Minga Agropecuaria

El despliegue del buen vivir en la ruralidad ecuatoriana supone un inédito pacto social dirigido a activar un proceso de cambio de carácter estructural, en favor de una agricultura campesina,

indígena y familiar, con su diversidad de sistemas productivos. El Estado busca incentivar el incremento progresivo de los niveles de productividad en particular de la agricultura campesina de base familiar y sistemas comunitarios, mediante el acceso a créditos en la banca pública, seguro agrícola, seguro social campesino, semilla e infraestructura y demás intervenciones que fortalecerán el acceso a los activos productivos y la distribución eficiente de los medios de producción, punto clave para la sustitución de importaciones. Todo esto se complementa con políticas públicas para garantizar el derecho humano al agua y la mejor distribución de las tierras.

La Minga Agropecuaria considera las siguientes líneas de acción:

- Créditos a través de la banca pública
- Seguro agrícola
- Seguro social campesino
- Repotenciación de centros de acopio
- Semillas e infraestructura
- Compras públicas para la provisión de alimentos

## 2. Acuerdo Nacional por el Empleo, la Inversión Productiva, la Innovación y la Inclusión

El fortalecimiento y sostenibilidad del sistema económico brindarán condiciones adecuadas para la estabilidad de la economía local, así como la de la política de incentivos y regulación. En ello es necesario involucrar a todos los actores de la economía nacional, sean estos públicos, privados o comunitarios, buscando el incremento de las plazas de trabajo y manteniendo un trabajo estable, justo y digno. Se resalta el papel del Consejo Consultivo Productivo y Tributario en este respecto. A su vez, se busca potenciar las condiciones para la generación de valor agregado. Los beneficios del desarrollo deben redistribuirse solidariamente en la sociedad.

Este gran Acuerdo Nacional considera, entre otras, las siguientes líneas de acción:

- Fortalecimiento y sostenibilidad del sistema económico
- Generación de trabajo estable, justo y digno
- Desarrollo productivo: inversión e innovación interna y externa
- Democratización económica y productiva

## Eje 3: Más sociedad, mejor Estado

### Panorama General

El tercer eje del nuevo Plan Nacional de Desarrollo incentiva a una sociedad más activa y participativa, la cual demanda de un Estado con mejores capacidades. Es necesario reflexionar acerca de la articulación necesaria entre el aparato público, el ámbito de lo público no estatal, lo privado y lo comunitario. Estado y sociedad civil suelen ser pensados como objetos distintos, a menudo opuestos y hasta enfrentados. Sin embargo, el Estado es una representación social, y su existencia no se justifica en sí misma, sino que existe gracias a su labor para garantizar los derechos de las personas, individuales y colectivas. El hermetismo de un Estado distante, del que un ciudadano común y corriente no se siente parte, es algo que se combatió con efectividad, recuperando el Estado para la ciudadanía. Pero hay tareas de peso que siguen pendientes. Buscamos un Estado cercano, no solo en cuanto a desconcentración y descentralización, sino en cuanto a uno que resuelva los problemas de las personas, que sea una ayuda en sus vidas, no un obstáculo. El Estado cercano debe ser incluyente, que entienda a sus usuarios y les dé respuestas de calidad y con calidez, que llegue a sus hogares con servicios públicos óptimos. Para ello, no hay la más mínima cabida a la corrupción, elemento nocivo y desestructurante de todo. Esta visión del Estado en la sociedad proyecta el posicionamiento estratégico del Ecuador a nivel regional y mundial, procurando en todo momento el bien común como una aspiración no limitada al ámbito nacional sino inextricablemente ligada con el mundo en su integralidad.

## Diagnóstico

Este eje parte por reconocer que la sociedad es el vértice orientador del desarrollo social y que el Estado no puede verse de manera aislada ni separada de ella, su existencia debe estar en función de las necesidades sociales que son siempre cambiantes y desafían la construcción de un adecuado relacionamiento entre ambos. Los procesos democráticos implican mirar al Estado actuando en la sociedad, operando con y para la ciudadanía. En esta nueva fase, el reto está en consolidar una sociedad activa y participativa de la mano de un Estado cercano que, a través de una gestión pública democrática, se oriente hacia una sociedad comprometida con la gestión colectiva de los asuntos públicos.

La construcción del Estado democrático emprendida hace diez años, fue posible gracias a la configuración de un ordenamiento jurídico, a través del cual se recuperaron las capacidades estatales estratégicas de rectoría, regulación, control y planificación; se eliminaron los intereses privados en más de ochenta espacios de decisión de asuntos públicos, mejorando la toma de decisiones en función de los intereses de toda la ciudadanía; se fortaleció el rol activo del Estado en la prestación de servicios públicos y beneficios sociales, distribuidos territorialmente de manera equitativa. Estas acciones incrementaron la confianza de la ciudadanía en el Estado desde el 2010 en 6 puntos, medida a través de "Confianza en el Estado" según cifras del Latinobarómetro (2015). Es algo en lo que debemos seguir trabajando para obtener datos que se fortalezcan, pues a menudo pueden presentarse retrocesos debido a circunstancias del entorno económico, pero los efectos cumulativos se proyectan a futuro.

Por otro lado, es importante motivar a la generación de indicadores propios que, sin caer en sesgos normativos, den cuenta de temas como la efectividad del gobierno o la cimentación de las condiciones institucionales para un Estado de Derecho. Existen propuestas desde organismos multilaterales que podrían ser considerados.

Indicadores de este tipo alertan sobre la necesidad de fortalecer la relación sociedad-Estado, desde principios profundamente democráticos, en donde los ciudadanos y ciudadanas cuenten con plena libertad de participación y asociación. Al respecto, entre junio de 2012 y junio de 2016, según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), la participación de la ciudadanía en actividades sociales, culturales, deportivas y comunitarias, se incrementó a nivel nacional en 1,9 puntos porcentuales (de 12,7% a 14,6%). A pesar de este avance, que contribuye al fortalecimiento del tejido social, se requiere un mayor fortalecimiento de la participación ciudadana, especialmente, en el ámbito político, para un efectivo ejercicio del control social en sus diferentes formas, entre ellas, la veeduría ciudadana. Por ejemplo, la participación ciudadana en actividades políticas muestra la apatía del ciudadano común hacia este tipo de acciones; así, en junio 2016 apenas el 3,7% de la población de 16 años y más, participó activamente en actividades con relacionamiento político.

(38) Es la relación entre la población de 16 años y más de edad que participan activamente.- en actividades sociales, culturales, deportivas o comunitarias, expresado como porcentaje del mismo grupo poblacional entrevistado.

Gráfico 1: Participación de la ciudadanía en actividades sociales, culturales, deportivas y comunitarias (%)

Nota: Para leer Gráfico, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 94.

Un medio de relacionamiento entre la sociedad y Estado es el acceso y uso de los servicios públicos; así, entre diciembre de 2006 (69,0%) y diciembre de 2016, (83,6%), el porcentaje de hogares con acceso a agua por red pública, se incrementó en 14,7 p.p. Esta notable mejora ha sido posible gracias a políticas que promovieron y facilitaron el acceso universal a servicios básicos, algo que se hizo operativo mediante las inversiones que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) han realizado con los préstamos del Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE). El Estado, a más de

garantizar la cobertura de los servicios, debe proveerlos con estándares mínimos de calidad que se reflejen en niveles de satisfacción del usuario. Aunque la medición de la calidad resulta compleja, en la ENEMDU se cuenta con un módulo de calidad de los servicios públicos, según el cual, la satisfacción con el funcionamiento del servicio de agua potable en junio 2016 fue 6,97 sobre 10, nivel poco satisfactorio considerando que este indicador se construye como un promedio de las calificaciones entre 0 (totalmente insatisfecho) y 10 (totalmente satisfecho). Otros servicios asociados a la vivienda como la telefonía convencional, electricidad e internet presentan calificaciones de 7,3; 7,9 y; 6,9 sobre 10 respectivamente. Al comparar con los resultados de junio 2012, las calificaciones de satisfacción de estos servicios presentaron una mejora de medio punto; en tanto que la del agua potable apenas pasó de 6,7 a 6,97 sobre 10.

Gráfico 2: Porcentaje de hogares con acceso a red pública de agua

Nota: Para leer Gráfico, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 95.

Otro tipo de servicios que el Estado provee y que tienen efectos a largo plazo en los individuos, en una mayor productividad laboral traducido en mejores ingresos y una mayor esperanza de vida, corresponden a la educación y salud, derechos constitucionales cuya cobertura se debe aplicar con calidad y calidez. A pesar de la subjetividad y limitaciones en las medidas de percepción, estas condensan el progreso en infraestructura, tiempos de atención, personal calificado, disponibilidad de insumos, entre otras variables que las instituciones de salud y educación ponen a disposición de la ciudadanía. Así, la calificación de los usuarios sobre el funcionamiento de los servicios de educación pública (educación básica y bachillerato), según la ENEMDU, en junio 2012 fue 7,08 mientras que en junio 2016 fue 7,35 sobre 10. La evolución de este indicador da cuenta del desafío para mejorar el funcionamiento de los servicios que propenda a una mejor calidad educativa en los niveles de básica y bachillerato. Lo anterior se corrobora con los resultados de las evaluaciones "Ser Bachiller" 1. Para el ciclo 2015-2016, el promedio nacional en matemáticas y, lengua y literatura de las instituciones educativas privadas fueron 797,0 y 819,8 sobre 1.000 puntos; mientras que en las públicas, fueron 703,6 y 752,4 respectivamente. Estos resultados evidencian la brecha en la calidad de la educación, lo que se traduce en una desventaja de los estudiantes que asistieron a la educación pública para acceder a la educación superior. Asimismo, la calificación de los usuarios sobre el funcionamiento de la educación pública superior, en junio 2016 fue 7,37 sobre 10, por lo que se requiere, también, fortalecer la calidad de este nivel de educación para que los conocimientos y capacidades obtenidos puedan ser aprovechados al momento de la inserción en el mercado laboral.

Por otra parte, la calificación de los usuarios en relación al funcionamiento de los servicios de salud pública, no ha presentado una evolución entre junio 2012 y junio 2016, ya que pasó de 6,64 a 6,55; mientras que, la calificación de los usuarios de los servicios de salud del IESS, en el mismo período, pasó de 6,66 a 6,54 sobre 10. Estos resultados evidencian que la satisfacción de los usuarios con los servicios que presta el Ministerio de Salud Pública y el IESS, no alcanzan la categoría de "Buenos".

(39) La calificación está condicionada a las personas que declararon que usaron el servicio.

(40) Esta prueba evalúa el desarrollo de las aptitudes y destrezas que los estudiantes deben alcanzar al culminar En educación obligatoria que son necesarias para el desenvolvimiento exitoso como ciudadanos y para afrontar estudios de educación superior.

En este sentido, uno de los retos del sistema de salud es la reducción en los tiempos de asignación de citas médicas, disponibilidad y provisión de medicamentos oportunos, cumplimiento de protocolos de atención médica y guías de práctica clínica para asegurar la calidad, calidez, seguridad y eficiencia en la atención al paciente.

Es necesario tomar en cuenta que la consecución de los objetivos nacionales enfocados a erradicación de la pobreza, generación de empleo, distribución de ingresos, inclusión social, desarrollo humano, buen funcionamiento de la economía, prestación de servicios de calidad, entre otros deberes estatales, requieren de un Estado que pueda ejercer sus facultades de forma amplia y eficiente, a través de una institucionalidad con capacidad de acción, con instituciones que tomen

decisiones oportunas, que logren consensos políticos, generen certeza jurídica y garanticen los derechos humanos.

En esta medida, los gobiernos, a nivel central y descentralizado, pueden aún profundizar el ejercicio de estas capacidades fundamentales, como la regulatoria, para impulsar políticas públicas, y generar incentivos para estimular diversas actividades y simplificar la vida en sociedad. Las limitaciones gubernamentales en el ejercicio de estas facultades afecta directamente toda la población, en particular al segmento en situación de pobreza y vulnerabilidad, por lo cual es un desafío del Estado profundizar los programas de mejora regulatoria con un enfoque en mejorar las estructuras regulatorias en términos de diseño y funcionamiento.

Uno de los objetivos de la gestión pública es construir un servicio público inclusivo, eficiente y de calidad, impulsando su profesionalización alejado de viejas prácticas burocráticas, enraizadas durante el neoliberalismo, y comprometido con la ciudadanía.

Con este fin, se promulgó la Ley Orgánica de Servicio Público que generó condiciones para un nuevo modelo de vinculación al servicio público y la estructuración de un sistema basado en la meritocracia. A su vez, se da cuenta de procesos como la incorporación personas de grupos de atención prioritaria al Estado (p.ej. 48,705 personas con discapacidad), así como la mejora y eficiencia en los procesos de concursos públicos de merecimientos y oposición, un proceso que obtuvo un reconocimiento a nivel internacional: la evaluación del servicio civil realizado por el BID estableció que para 2015 el Ecuador se encuentra en sexta posición entre los países evaluados mediante el índice de Desarrollo del Servicio Civil, con un nivel de desarrollo medio, lo que nos coloca por encima del promedio. No obstante, resta fortalecer un servicio público meritocrático, sujeto a una carrera con mecanismos claros y ordenados de ingreso y ascenso, profesional, ético y transparente.

Gráfico 3: Índice de Servicio Civil 2015

Nota: Para leer Gráfico, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 97.

Con el propósito de dotar de más y mejores servicios a la población, se impulsó el proceso de desconcentración, es decir, trasladar los servicios que ofrece una entidad de nivel nacional (como un ministerio), hacia el territorio, a la ciudadanía, a través de las zonas, distritos o circuitos. Según la Senplades, el porcentaje de distritos con al menos una intervención intersectorial (social y seguridad), se incrementó en 12,2 p.p. entre 2013 (67,1%) y 2016 (79,3%), lo que denota un avance a un Estado cercano e incluyente. Que todos los distritos tengan las intervenciones intersectoriales planificadas de manera que la ciudadanía pueda acceder a servicios públicos de calidad, es el mayor desafío de la desconcentración.

Sin embargo, los esfuerzos que se han realizado para ampliar la cobertura de los servicios públicos y mejorar la calidad de los mismos se podrán apuntalar asegurando un uso transparente de los recursos públicos. Al consultar a la ciudadanía sobre los principales problemas que se presentan frecuentemente al momento de realizar algún trámite, el 31.8% de los encuestados (población de 16 años y más), consideró a la corrupción como el principal problema. La corrupción es un fenómeno a nivel mundial que genera efectos negativos en el desarrollo y crecimiento económico, debido a que sobrepone el beneficio particular sobre el bien común. Según la ONU (2017)" la corrupción, el soborno, el robo, y el fraude fiscal cuestan alrededor de 1.260 millones de dólares anuales para los países en desarrollo."

La corrupción implica una visión integral que arranca desde la prevención. Para ello es necesario poner énfasis en la educación y formación de una sociedad con valores éticos y cívicos que reprochen actos de corrupción desde edades tempranas, que genere bases para una ciudadanía responsable que no tolere prácticas ilegales, y servidores públicos y privados con una cultura de honestidad y ética que trabajen en la búsqueda del bien común. No será posible eliminar este problema si no hay un cambio cultural.

(41) Son unidades de planificación nacional. Las zonas se conforman por provincias vecinas, que a su vez, están constituidas por distritos y estos por circuitos. Desde la zona se coordina estratégicamente las entidades del sector público. El distrito está conformado por un cantón o la unión de cantones, mientras que un circuito corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias.

A pesar de los esfuerzos por tratar de medir la corrupción, por ser este un fenómeno oculto, los indicadores se basan en encuestas de percepción, razón por la cual las mediciones se asientan sobre miradas subjetivas. De acuerdo al estudio de opinión pública Latinobarómetro 2016, el 53,4% de las personas entrevistadas en Ecuador consideraron que la corrupción aumentó respecto a 2015. Sin embargo, es un porcentaje menor respecto a otros países a nivel regional, por ejemplo Venezuela, Chile, Perú y Brasil, donde más del 78% de entrevistados consideró que la corrupción aumentó.

La corrupción afecta al estado de derecho y genera inseguridad jurídica que, provocan desconfianza en las instituciones, los Gobiernos y la ley. En este sentido, con el paso del tiempo se han desarrollado instancias de control de la utilización de los recursos públicos, partiendo de las contadurías y tribunales de cuentas de los primeros años de la república y pasando por la creación de la Contraloría General del Estado en 1927. Además, el andamiaje normativo e institucional para la lucha contra la corrupción ha devenido en la tipificación de delitos específicos junto con una institucionalizada para su investigación y sanción desde el lado de la Función Judicial.

No obstante, ante este fenómeno social y ante el reclamo ciudadano a finales del siglo pasado para atender la problemática, se creó primero una Comisión Anticorrupción y luego, en la Constitución de 1998, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC). La Constitución de 2008 dio un paso más significativo al crear la Función de Transparencia y Control Social, con un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social encargado, entre otros, de establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público a través de estímulos a la deliberación pública, la formación en valores, la transparencia y la rendición de cuentas (CE, arts. 207 y 208). Es fundamental desplegar de mejor forma estos preceptos para responder a la ciudadanía. De igual forma, en todo el Estado, en sus distintos niveles, se debe luchar por mantener una cultura de transparencia, denunciando los actores de corrupción ante las instancias pertinentes. Así, en el caso de la Contraloría General del Estado, de la Fiscalía General del Estado y de las Cortes, se debe potenciar su rol autónomo para investigar, determinar y sancionar los casos de corrupción. A su vez, otro reto importante es el fortalecimiento de sistemas informáticos para detección temprana de corrupción, que puede evitar evasión de impuestos o lavado de activos. Además, se debe incluir al sector privado, pues la corrupción es un fenómeno que no se limita al ámbito estatal y exige respuestas en un marco más amplio de corresponsabilidad.

Como parte de la eficiencia en la gestión pública, y que respalda la transparencia en la misma, se impulsó la simplificación de trámites como aporte a la mejora de los servicios, así como a reducir los costos para la ciudadanía. Se simplificaron un total de 407 trámites, ahorrando a la ciudadanía alrededor de USD 20 millones (Plan Nacional de Simplificación de Trámites - SNAP, 2016). Sin embargo, queda pendiente la modernización y automatización de herramientas de gobierno electrónico; la ampliación del modelo de gestión por resultados; y la ampliación del proceso de simplificación de trámites para Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras entidades del Estado que todavía no lo poseen (Senplades, 2017).

Otro de los esfuerzos realizados fue la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la cual permitió un ahorro de recursos mediante procesos ágiles y tecnológicos, logrando ser un mecanismo con mayor transparencia a través del Servicio Nacional de Contratación Pública; sin embargo queda pendiente la revisión de los procesos de contratación para generar todavía más transparencia en su adjudicación, lo que repercutirá en mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Finalmente, los servicios públicos eficientes y de calidad y la lucha contra la corrupción, contribuyen

a proyectar al Ecuador, a nivel mundial, como un país democrático, soberano y de paz.

La soberanía implica el principio de autodeterminación, el mismo que se encuentra cimentado en América Latina por la vigencia de un escenario democrático (Senplades, 2009: 334). En nuestro país, según los resultados del módulo de democracia de la ENEMDU de junio 2016, el porcentaje de población ~ que considera importante a la democracia fue 81.1%: es decir, aproximadamente. 2 de cada 10 ecuatorianos consideran poco o nada importante la democracia, lo que implica la necesidad de un fortalecimiento en la conciencia ciudadana del valor que esta forma de organización social representa en la vida cotidiana.

Gráfico 4: Porcentaje de la población que considera importante a la democracia

Nota: Para leer Gráfico, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 99.

Por otro lado, una cultura de paz interna se refleja, en parte, en el índice de percepción de seguridad<sup>4</sup> que entre 2012 (59,4%) y 2016 (60,6%) apenas se incrementó en 1.2 p.p. Este resultado muestra que los esfuerzos de la Policía Nacional por contrarrestar la delincuencia y el efecto de inseguridad que ésta genera, requiere de nuevas estrategias para detectar a los grupos o personas que cometen delitos; fortaleciendo el accionar en temas de prevención y trabajo en territorio e impulsar el uso público frecuente de los espacios comunitarios para fortalecer una cultura de paz.

(42) La población entrevistada corresponde al jefe de hogar, cónyuge o informante mayor de 18 años  
 (43) Es el promedio de la percepción de seguridad de la población, expresado como porcentaje, indica que los ciudadanos se sienten más seguros en lugares como su casa, barrio, ciudad, espacios públicos y centros comerciales - La población de referencia son las personas de 16 años y más seleccionadas aleatoriamente dentro del hogar

En este contexto el posicionamiento estratégico del país, contribuirá, a magnificar el potencial turístico del Ecuador. Durante la última década el sector turístico ha sido pilar fundamental en la evolución económica del país; la inversión considerable en proyectos de diferente índole -desde carreteras hasta formación de talento humano especializada - ha permitido activar el movimiento turístico, interno y externo. Según el Foro Económico Mundial (2017), en 2016, el turismo contribuyó en 2,1% al PIB del Ecuador; corresponde al 8,7% de las exportaciones de bienes y representó un 4,4% de las inversiones, por un monto de 1.212 MMUSD.

Según cifras del Banco Central del Ecuador, en el mismo año, los ingresos por turismo con respecto a las exportaciones de servicios totales, fueron de 67,73%, valor superior en 10,2 p.p. con respecto a 2012 (57,5%).

Para este nuevo periodo de Gobierno, el principal reto es el fortalecimiento de la coordinación entre el sector público y privado para diversificar, mejorar la calidad y la competitividad de los servicios turísticos.

La proyección de Ecuador hacia el mundo también exige que las representaciones internacionales fortalezcan los procesos de integración tanto regional como mundial, en correspondencia a los objetivos nacionales de desarrollo.

Objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía

## FUNDAMENTO

Una sociedad activa y participativa de la mano de un Estado cuya cercanía a ella radique en una gestión pública democrática, son componentes fundamentales de un proceso político que busca como horizonte la construcción de una sociedad comprometida con la gestión colectiva de los asuntos públicos. Esto supone que Estado y sociedad, si bien son distintos, no son opuestos, sino partes complementarias, relacionadas y fundamentales para propiciar el desarrollo, actores

indispensables para el funcionamiento democrático que operan bajo el eje orientador del bien común. De esta forma el Estado y su acción deben ser vistos como un Estado en la sociedad. Es importante mencionar que el Estado no se compone como una única entidad ni se asocia únicamente al gobierno nacional. Este reúne al conjunto de entidades que hacen parte de sus diferentes Funciones (Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y Transparencia y Control Social) y los distintos niveles de gobierno, así como sus administraciones públicas. Estas últimas, como modelos de gestión de lo público, integran a todas y todos los servidores públicos, a través de los cuales las entidades estatales se relacionan con la ciudadanía para la definición de políticas públicas, la prestación de servicios y demás actividades. De aquí que un servicio público meritocrático, profesional, ético y transparente constituye uno de los componentes clave de una administración pública democrática orientada hacia la ciudadanía, no como simples usuarios o clientes del Estado, sino como sujetos de derechos y deberes, y agentes corresponsables para su realización.

De igual forma, la sociedad no es un todo homogéneo. En ella se distingue tanto la sociedad civil, entendida desde las diversas formas privadas o comunitarias en que la ciudadanía se organiza y asocia; como las personas individuales y colectivas, ciudadanas y ciudadanos en su conjunto. Esta sociedad heterogénea tiene diferentes necesidades, intereses y expectativas, cuya realización en gran parte depende de que el Estado garantice sus derechos y libertades. Desde esta perspectiva, el Estado es un medio para la realización de la sociedad y la consecución del bien común. De aquí la importancia de fomentar una adecuada relación entre Estado y sociedad, y propiciar una mejora de las capacidades estatales para que este pueda cumplir con sus obligaciones, siempre armonizadas con las necesidades sociales. En este sentido, no se debe olvidar que la existencia del Estado y su aparato público no puede ser explicada en sí misma, sino en tanto representación social de las expectativas de la sociedad, así como el hecho de que la relación entre Estado y sociedad es dinámica pues las respuestas estatales se alinean a necesidades cambiantes de la sociedad y en tal sentido su labor consiste en dar respuesta y garantizar en todo momento a los derechos de las personas, individuales y colectivas.

Recuperar la funcionalidad del Estado y encaminarla al servicio de la ciudadanía es uno de los propósitos originales de la Revolución Ciudadana, una tarea que supuso diseñar un Estado que supere décadas de inacción frente a los derechos de la mayoría y deje atrás aquellas prácticas corporativas excluyentes en beneficio de determinados grupos económicos y corporaciones, que controlaban áreas estratégicas de la agenda pública, así como aquellas acciones patrimonialistas y clientelares con determinados sectores marginados de la población. En otras palabras, el ejercicio de las facultades estatales, como la rectoría y la regulación, no se orientaba a solucionar los legítimos objetivos nacionales, sino que se centraba en garantizar el andamiaje político, normativo y económico que beneficia a grupos minoritarios. Sumado a estas formas de relacionamiento con la ciudadanía, a nivel territorial la poca intervención estatal perpetuó el bicentralismo así como las inequidades regionales y la denigración de lo público. En conclusión veníamos de un modelo político marcado por una crisis de gobernabilidad, inestabilidad institucional, arbitrariedad en el ejercicio de las capacidades públicas y pugna entre los poderes estatales,

Hoy contamos con un sistema político que se enmarca en una estabilidad democrática. Tenemos un Estado cuya representación social de las expectativas ciudadanas ha permitido la gobernabilidad del país. Ya no tenemos poderes estatales, sino funciones que son independientes entre ellas, reconociendo que el poder está en el mandante que es el pueblo ecuatoriano. Se ha recuperado el papel del Estado en la planificación y la construcción del desarrollo, posicionando al ser humano por sobre el capital, garantizando la universalización de derechos y delineando estrategias en el mediano y largo plazo que dejan atrás acciones reactivas y visiones cortoplacistas para abordar necesidades puntuales y apagar incendios sociales.

Para ello, ha sido fundamental fortalecer las capacidades de las entidades rectoras y gestoras de la política pública, lo cual se ha logrado a través de un proceso de diseño institucional que diferenció los roles y responsabilidades de las entidades públicas; la recuperación de la autoridad pública en el liderazgo de políticas y objetivos que construyan este cometido; la generación de regulaciones y demás mecanismos que marquen la pauta de las interacciones de los actores sociales y su

desenvolvimiento en la sociedad garantizando sus libertades. Esta serie de acciones deben aún ser profundizadas a través de la generación de estrategias, actitudes y relaciones que se orienten a fortalecer la cercanía y la presencia del Estado en todo el territorio nacional.

En ese sentido, la territorialización del Estado a través de las estrategias de desconcentración y descentralización se han consolidado como políticas nacionales que organizan claramente el ámbito competencia] de los niveles de Gobierno, que garantizan el acceso de la ciudadanía a servicios públicos sostenibles a fin de alcanzar una distribución más justa y equitativa de los recursos del Estado, así como un desarrollo equilibrado que considera las particularidades y potencialidades locales, en cumplimiento de los principios constitucional mente establecidos. A través de estas políticas se ha buscado fortalecer el empoderamiento y la corresponsabilidad ciudadana a nivel territorial, elementos fundamentales dentro del proceso de democratización del Estado.

En el período precedente el Estado se transformó para ser capaz de responder a las demandas de la sociedad que habían sido postergadas desde el retomo del país a la vida democrática. En esta nueva fase, el Estado debe mejorar sus capacidades y ser fortalecido para asumir de manera efectiva los nuevos desafíos; pues si bien como resultado de estos diez años de gobierno se logró recuperar el Estado y ponerlo al servicio de la ciudadanía, no se logró procesar la totalidad de demandas de los diferentes sectores de la sociedad, aprovechar las acciones y capacidades de la sociedad civil organizada, ni canalizar la participación ciudadana, lo cual incidió en que las acciones estatales copen el ámbito de lo público. Habiendo recuperado el Estado, hoy los imperativos son potenciar su cercanía, calidad y calidez.

La tarea en este nuevo período es dar cabida a todas y todos y reconocer el protagonismo de la sociedad en su conjunto para orientar el desarrollo social, lo cual hace imprescindible el desarrollo de una sociedad activa y participativa, que opere a la altura de las demandas democratizadoras del país. Una sociedad de este tipo requiere el empoderamiento de sus ciudadanos y ciudadanas -mujeres activas desde la participación social hasta los niveles de poder político-, así como la apropiación de sus formas organizativas al respecto de sus derechos y obligaciones, como pautas fundamentales para su ejercicio político, su participación activa en los procesos de deliberación pública, un profundo sentido de corresponsabilidad en la construcción colectiva del país, el control popular de las decisiones colectivas, la afirmación de la ciudadanía como relación política con el Estado, el respeto y la inclusión en condiciones de igualdad y equidad de las diversidades que la conforman, y el pleno desenvolvimiento de las libertades ciudadanas. Es importante resaltar que las libertades no deben ser concebidas de manera individual ni egoísta, sino como sinónimos de una libertad social, orientada por la primacía del bien común y que se afirma a través de la realización de cada uno de los miembros de la sociedad.

Desde el Estado, es fundamental afianzar su cercanía a la sociedad, en clave de diversidad y plurinacionalidad. para lo cual es necesario avanzar en la institucionalización de una administración pública democrática e incluyente, que se distancia de toda práctica colonialista, y se oriente a partir de principios de gestión participativos, abiertos, transparentes y de corresponsabilidad social, que vea en los ciudadanos, a la vez que depositarios de derechos y deberes, agentes activos y corresponsales en la gestión de lo público y que cuenta con el servicio público como una contraparte profesionalizada y orientada por valores cimentados de servicio y transparencia. Es necesario, a la vez, identificar aquellos ámbitos de institucionalidad pública que aún pueden fortalecerse, como el enfoque programático en los espacios colegiados o el rol estratégico de las empresas públicas en ciertos mercados; entre otros temas. Se requiere de un Estado cercano a la ciudadanía, a sus necesidades, demandas y acciones, articulándolas al ejercicio de la acción estatal, que busque facilitar su día a día a través de la mejora de las normativas y simplificación de las regulaciones que la conducen. Un Estado que al operar con y para la ciudadanía, a la vez que establezca un dialogo abierto y fructífero, garantice los derechos de todas y todos, en la amplia diversidad de identidades, religión, género y orientación sexual, pueblos, nacionalidades, entre otras, junto con un profundo sentido de equidad social.

Afianzar la cercanía del Estado con la sociedad civil supone mejorar el funcionamiento del Estado en

su conjunto, desde el Gobierno central a los GAD, como medio para fomentar un relacionamiento mutuo e incentivar el involucramiento de la sociedad civil en la construcción colectiva de acciones que tengan una incidencia de carácter público. Esto implica asegurar la independencia y la coordinación de las Funciones del Estado y de los distintos niveles de gobierno; mejorar el funcionamiento de todos los componentes de las administraciones públicas del país en su conjunto -central y descentralizadas- y gestionarlos desde un enfoque democratizador que siempre tenga en cuenta las realidades locales.

Implica también generar mecanismos de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, como el derecho a la iniciativa legislativa, los mecanismos de planificación participativa y la cogestión en la prestación de servicios; consolidar las capacidades facilitadoras, mediadoras, integradoras, redistributivas, adaptativas y orientadoras que hacen parte de la gobernanza del Estado, que incluye aquellas medidas de mejora regulatoria y simplificación de trámites para facilitar la vida de la población, cuyo anclaje reside en el movimiento dinámico de la sociedad. Se debe tener presente en todo momento que el mejoramiento del Estado y de su relacionamiento con la sociedad civil no son fines en sí mismos, sino que están sujetos a una finalidad más amplia: la garantía de derechos y la realización de la sociedad.

En suma, a través de este fortalecimiento del relacionamiento entre sociedad y Estado, del reconocimiento del protagonismo de la sociedad, su accionar como el eje orientador de las acciones estatales -pero también del mercado-, y de la mejora del Estado acercándolo a la sociedad, se puede trazar un camino para la profundización democrática de la sociedad ecuatoriana y para lograr concertar y dirigir soluciones colectivas a los problemas de interés público, y de esta forma entre todos decidir el futuro de nuestra sociedad.

## Políticas

7.1. Consolidar la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas y en los mecanismos de control social.

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

7.3. Fomentar la auto-organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa que valore el bien común.

7.4. Institucionalizar una administración pública democrática, incluyente y orientada hacia la ciudadanía basada en un servicio público meritocrático profesionalizado que se desempeñe en condiciones dignas.

7.5. Consolidar una gestión estatal y gubernamental eficiente y democrática que opere en sociedad, impulsando las capacidades ciudadanas e integrando las acciones sociales.

7.6. Mejorar la calidad de las regulaciones y simplificación de trámites para aumentar su efectividad en el bienestar económico y social.

7.7. Democratizar la prestación de servicios públicos territorializados, sostenibles y efectivos, de manera equitativa e incluyente, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y poblaciones en situación de vulnerabilidad, en corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.

7.8. Fortalecer las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados para el cumplimiento de los objetivos nacionales, la gestión de sus competencias, la sostenibilidad financiera, y la prestación de servicios públicos a su cargo, con énfasis en agua y saneamiento.

## Metas al 2021

- Aumentar del 6,6 a 9 el índice de percepción de la calidad de los servicios públicos
- Incrementar al 65% el índice de calidad regulatoria y optimizar la carga regulatoria en las entidades de la Función Ejecutiva.

## Propuesta de Metas para homologación de indicador y construcción de información

- Mejorar el índice de gobierno electrónico.

- Aumentar el porcentaje de hogares con acceso a servicios públicos por territorios.
- Aumentar el índice de percepción de atención y calidad en el servicio público al ciudadano.
- Fortalecer el alcance y compromiso de la participación ciudadana en la gestión del Estado ecuatoriano.
- Fortalecer los Colectivos Territoriales de Organizaciones Sociales (CTOS) que ejecutan acciones directas para el fortalecimiento de la democracia.
- Mejorar la autogestión de los gobiernos autónomos descentralizados para la generación de mayores ingresos propios.
- Aumentar el grado de consolidación institucional de las entidades de la Función Ejecutiva.
- Aumentar el número de espacios nacionales de diálogo político coordinados entre el Ejecutivo, otras funciones del Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Incrementar los ingresos tributarios anuales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Objetivo 8: Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social

## FUNDAMENTO

La agenda pública condensa objetos de atención preferencia 1 a ser atendidos desde la política pública (Mcnay y Thoenig, 1992). En este sentido, el Programa de Gobierno 2017-2021 manifestó de manera expresa que "la consolidación de la nueva política supone no dar un solo paso atrás en la lucha contra la corrupción y la impunidad" (Alianza País, 2017: 29). El satisfacer intereses particulares y dejar a un lado la búsqueda del bien común, ha desencadenado a nivel mundial y regional en graves problemas de corrupción.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima el costo de la corrupción y delitos relacionados -soborno, robo y fraude fiscal-, en alrededor de USD 1.260 millones por año para los países en desarrollo, y afirma que, si dichos fondos se direccionarían a población en condiciones de pobreza extrema, se podría incrementar el ingreso diario de esas personas por encima de USD 1,25 por un periodo mínimo de 6 años.

Ante la magnitud del problema y el perjuicio social que éste implica, los Estados han incorporado dentro de la Agenda 2030 el "Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas," como el décimo sexto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS). Dentro de sus metas plantea la necesidad de "reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas "y" crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles".

El Ecuador no ha sido ajeno a los casos de corrupción internacionales, pues involucran a empresas que mantuvieron relaciones contractuales con el Estado ecuatoriano desde hace décadas en diferentes niveles e instancias, lo que a su vez habla de nexos con funcionarios del mismo Estado.

El Gobierno ecuatoriano por su parte ha ratificado su apoyo y compromiso para combatir la corrupción en sus diversas formas, mediante la suscripción de instrumentos internacionales como la "Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción" y la "Convención Interamericana Contra la Corrupción,"

Los compromisos internacionales adquiridos son concordantes con la Constitución del Ecuador, la cual asigna dentro del capítulo primero referente a principios fundamentales, el deber primordial del Estado de "garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción" (CE, art. 3, num. 8).

El mandato constitucional de lucha contra la corrupción se expande más allá de los deberes estatales y reconoce el rol fundamental de las personas en esta cruzada, definiendo como deber y responsabilidad de las ecuatorianas y ecuatorianos "administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción" (CE, art. 83, num. 8).

Al igual que la Constitución, el marco legal existente asigna diferentes obligaciones y roles en la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción a múltiples instituciones dentro de las cinco funciones del Estado. A pesar de los avances normativos, para lograr erradicar la corrupción se necesita ciudadanos y ciudadanas que respeten y hagan respetar las normas, instituciones que controlen su cumplimiento, y, en caso de que se quebranten, que los mismos sean sancionados. En línea con ello, el actual Gobierno Nacional ha declarado como política prioritaria el fortalecimiento de la transparencia de las políticas públicas y la lucha contra la corrupción en todas sus formas.

Existen múltiples conceptos de corrupción, manejados de acuerdo a la coyuntura y época en la que fueron formulados. Intentando buscar criterios comunes entre los diferentes conceptos, se podría definir la corrupción como la mala utilización del poder público o privado para favorecer intereses particulares, en detrimento del bien común.

Analizando este concepto es posible identificar múltiples actores como las personas que toman la decisión de beneficiar intereses particulares, pero es de igual importancia en el acto de corrupción la persona o en muchos casos la empresa que influye ilegalmente en dicha decisión para su beneficio. Además, está presente el actor más importante, la ciudadanía que se ve afectada por las decisiones tomadas.

La corrupción es un problema de todas y todos y denotarla requiere de un gran pacto nacional que cuente con el respaldo de una sociedad vigilante, informada y participativa que reconoce la corresponsabilidad de todos los actores de la sociedad tanto públicos como privados.

Debido a la complejidad de este fenómeno es necesario tomar medidas integrales que ataquen la corrupción desde todos los frentes. Bajo esta premisa se propone la construcción de una nueva ética social, que se fundamente en un pueblo consciente del significado de lo público, al servicio del bien común y de los intereses colectivos, que exija vivir en una sociedad transparente y libre de corrupción. Las exigencias de la sociedad deben reflejarse en leyes, normas y diseños institucionales que promuevan la transparencia, donde se dificulte el comportamiento corrupto y que anulen los incentivos hacia la corrupción. Por último, las normas deben ser respaldadas por instituciones sólidas, con procedimientos claros y eficientes, para detectar, investigar y sancionar la corrupción.

Una sociedad que actúe de manera ética y transparente, hará cada día más difícil que la corrupción este presente. Para esto, la educación, la información y la comunicación toman un rol fundamental en un proceso de transformación ética construido sobre valores que duren para toda la vida, como la transparencia, la honestidad, la verdad, la solidaridad y el respeto por los demás.

Para ello, contar con información actualizada, pertinente y con la mayor desagregación poblacional y territorial posible es sin lugar a duda un imperativo. En Ecuador contamos con significativos avances en el Sistema Nacional de Información (SNI) y buscamos consolidar un sistema de información basado en registros administrativos e información estadística para llegar a tener un Censo por Registros Administrativos, lo que mejora la periodicidad en la producción de información a la vez que reduce costos considerablemente. La importancia de los registros de población, residencia, catastros y vitales sirve de base para apalancar una nueva estructura en el manejo de información en el país, articulando, a su vez, la información producida por el gobierno central con aquella que proviene de los gobiernos autónomos descentralizados y de la sociedad civil. El potencial de este enfoque optimiza recursos y permite tener información con mayor nivel de precisión tanto para la planificación nacional cuanto para los ejercicios seguimiento ciudadano a la gestión de lo público.

En línea con ello, se encuentra la transparencia en la gestión pública y privada. Desde todas las funciones del Estado se ha impulsado leyes y procesos que fomentan la transparencia, mediante herramientas que promueven la participación ciudadana, el acceso a la información y la rendición de cuentas. A pesar de los esfuerzos, es necesario fortalecer estas herramientas para que no exista lugar a la duda sobre la gestión de todas las funciones del Estado y en todos sus niveles.

Por otro lado, los esfuerzos públicos serán potenciados por el reconocimiento de la

corresponsabilidad en la corrupción desde el sector privado. No existe un corrupto sin un corruptor, es indispensable que el sector privado se adhiera a este pacto nacional, que transparente sus procesos y se comprometa en la lucha contra la corrupción. En el reconocimiento de esta corresponsabilidad es necesario que las empresas y en general el sector privado adopte principios y mecanismos que des incentiven la corrupción, que promuevan la competencia justa, la ética e integridad en los negocios, y desincentiven comportamientos corruptos y que afectan el bien común como la evasión y elusión fiscal.

En Ecuador existen múltiples instituciones pertenecientes a diferentes funciones del Estado que cuentan con competencias específicas para detectar, investigar y sancionar la corrupción. La correcta y eficiente coordinación interinstitucional es un elemento clave para mejorar los procesos de detección e investigación y lograr que dichos casos lleguen a una sanción, evitando de esta manera la impunidad en casos de corrupción.

A pesar de los esfuerzos en reforma normativa e institucional desarrollados en los últimos diez años, los recientes casos de corrupción han evidenciado debilidades en el sistema público para combatir la corrupción. Por esta razón es necesario evaluar y proponer cambios que fortalezcan al Estado en la lucha contra la corrupción, tomando especial énfasis en áreas sensibles como la normativa para la sanción penal, compras y contratación pública, órganos de control, investigación, entre otros.

La lucha contra la corrupción se encuentra definida como una prioridad del gobierno ecuatoriano, hoy la invitación se extiende a todos los sectores de la sociedad para que participen y apoyen este gran emprendimiento nacional, que empoderará a la ciudadanía, al sector público y privado, para la implementación de procesos efectivos de transparencia y lucha contra la corrupción bajo los principios de ética, corresponsabilidad, participación y control ciudadano.

## Políticas

8.1. Impulsar una nueva ética social, basada en la solidaridad, la corresponsabilidad, el diálogo, la equidad y la justicia social, como principios y valores que guíen el comportamiento y accionar de la sociedad y sus diversos sectores.

8.2. Fortalecer la transparencia de las políticas públicas y la lucha contra la corrupción, con mejor acceso a información pública de calidad, optimizando las políticas de rendición de cuentas y promoviendo la participación y el control social.

8.3. Impulsar medidas para la prevención de conflictos de interés y opacidad en las contrataciones del Estado.

8.4. Luchar contra la impunidad, fortaleciendo la coordinación interinstitucional y la eficacia de los procesos para la detección, investigación, juzgamiento, sanción y ejecución de penas.

8.5. Promover un pacto ético internacional para lograr justicia fiscal, la eliminación de paraísos fiscales, y el combate a la evasión y elusión fiscal.

8.6. Fortalecer la transparencia en el sector privado y popular y solidario, impulsando la adopción de herramientas de integridad que fortalezcan los principios del cooperativismo y del gobierno corporativo, que des incentiven el cometimiento de actos que atenten contra los objetivos nacionales de desarrollo.

## Propuesta de Metas para homologación de indicador y construcción de información

- Mejorar los índices de percepción de discriminación y exclusión.
- Mejorar los índices de percepción ciudadana sobre la corrupción y la transparencia en los sectores públicos y privados.

Objetivo 9: Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo

## FUNDAMENTO

El Ecuador ha buscado insertarse estratégica y activamente en el orden internacional, privilegiando la integración soberana de los pueblos. La Constitución establece que la integración, especialmente con los países de Latinoamérica y el Caribe, constituye un objetivo estratégico del Estado ecuatoriano, que supone el respeto mutuo de los Estados y su autodeterminación en materia económica y financiera, alimentaria, cultural y ambiental (CE, art. 423) (44)

La inserción estratégica internacional es la forma cómo nos relacionamos con el mundo. Es el espacio de posibilidades para la necesaria reivindicación de un nuevo sentido y enfoque de desarrollo, basado en la superación de relaciones internacionales asimétricas y en la consolidación de un entorno internacional favorable para la defensa y protección de los derechos humanos y de la naturaleza, a través del relacionamiento soberano, estratégico, solidario y complementario que fortalezca las capacidades y potencialidades nacionales.

Considerando el marco internacional de condiciones estructurales inequitativas, agudizadas por una hiperglobalización, en el que los proyectos de integración regional se desarrollan, el Ecuador apunala espacios políticos regionales (UNASUR, CELAC, ALBA) que buscan consolidar posiciones comunes, en procura de sostener proyectos específicos nacionales y defender los intereses de sus pueblos, partiendo de sus enormes potencialidades y capacidades como región. Para ello, la soberanía es una condición para la integración y la autodeterminación, un principio que se encuentra cimentado en América Latina por la vigencia de un escenario democrático, por la participación de la sociedad en los procesos de toma de decisión y la consolidación de un entorno institucional de rendición de cuentas y responsabilidad de sus mandatarios.

(44) En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: 1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado. 2. Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria. 3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad. 4. Proteger y promover la diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y del Caribe, así como la creación de redes de comunicación y de un mercado común para las industrias culturales. 5. Propiciar 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; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio. 6. Impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región. 7. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional."

Esta visión de integración es necesaria para el mantenimiento y construcción de relaciones de paz y solidaridad en la región. Uno de los fines del Estado ecuatoriano es garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y seguridad integral, cuyo enfoque abarca simultáneamente todos los ámbitos y las relaciones del ser humano y del Estado, de manera multidimensional y multicausal. Este enfoque favorece la cooperación, la complementariedad y la corresponsabilidad de la sociedad y de su Estado, en todas las instancias y niveles.

La cultura de paz proyecta al ámbito internacional las políticas públicas en favor de la garantía plena de derechos al interior del país. Se guarda siempre coherencia en este sentido, promoviendo marcos institucionales y normativos a nivel internacional que procuren salvaguardar la soberanía y la paz, la

governabilidad y la democracia, sujeto todo lo anterior y en todos los casos, a las particularidades que la libre determinación de cada uno de los pueblos demanda en el marco de la garantía universal de los derechos humanos. En consecuencia, la justicia, en su sentido más amplio, trasciende el ámbito nacional ante problemáticas que, de manera creciente, son transnacionales o supranacionales. Lo que llama a mecanismos conjuntos y articulados, por ejemplo en ámbitos que incluyen la lucha contra la impunidad, la evasión fiscal y fuga de capitales, la violación de derechos humanos por transnacionales, la eliminación de toda forma de violencia y la prevención, protección, respuesta y remediación ante fenómenos adversos de origen natural o antrópico. Se reconoce, entonces, la importancia de activar una amplia red de relaciones estratégicas y solidarias en el plano multilateral y bilateral que garanticen sus propósitos.

La consolidación de la dimensión territorial de la soberanía nacional y la proyección de relacionamiento regional y mundial se vieron fortalecidas con la adhesión del país a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y la fijación de las fronteras marítimas y terrestres. La determinación exacta de los límites marítimos entre Ecuador, Costa Rica y Colombia permite además el aprovechamiento de una mayor zona económica exclusiva en el área adyacente a las islas Galápagos, así como en la extensión de aguas del territorio continental.

En este marco, se requiere mantener la presencia del Estado y de la sociedad en todo el espacio nacional: continental, isleño, marítimo, aéreo, ultramarino y espacial, además del espectro radioeléctrico: así como garantizar la defensa y protección de nuestros recursos estratégicos.

En materia de derechos humanos, el Ecuador se erige como un Estado constitucional de derechos y justicia, cuyo deber principal se basa en garantizar y respetar los derechos humanos, sin discriminación alguna. Así, la Constitución estipula el reconocimiento más favorable de derechos y su aplicación sobre cualquier norma jurídica o acto del poder público.

El Ecuador ha ratificado todas las convenciones internacionales de derechos humanos y colabora de manera abierta con los procedimientos especiales. El país ha cumplido con la presentación periódica de los Informes ante los respectivos Comités de los Tratados y se empeña en incorporar sus observaciones, así como aquellas provenientes de los procedimientos especiales y las recomendaciones y compromisos voluntarios del Examen Periódico Universal. Esto se ha visto traducido en un amplio reconocimiento internacional por los avances que garantizan los derechos humanos en nuestro país, algo que fue plausible en el tercer ciclo del Examen Periódico Universal. De igual forma, Ecuador mantiene abierta la colaboración permanente con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y sus diferentes instancias y organismos.

El cumplimiento de estos mandatos y compromisos le han permitido posicionarse como referente en la promoción y protección de los derechos humanos, especialmente en lo relacionado a las personas con discapacidad, así como de aquellas personas en condición de movilidad humana, logrando inclusive ampliar su ámbito, al demandar el reconocimiento de la responsabilidad que tienen las empresas transnacionales en su ejercicio y protección, liderando la iniciativa para la creación de un instrumento jurídicamente vinculante sobre transnacionales y derechos humanos. Es así que Ecuador se ha convertido en un referente en materia de movilidad humana, atendiendo a las poblaciones inmigrantes y emigrantes con políticas públicas, tanto generales, que beneficien al conjunto de la población sin discriminación por situación migratoria, como específicas para llegar con una atención adecuada a problemáticas puntuales.

La promoción de la paz, la soberanía y la integración permite un entorno favorable a los Objetivos Nacionales de Desarrollo, así como para la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la agenda internacional. En este sentido, el Ecuador ha consolidado líneas de cooperación que complementen la acción del Estado para su desarrollo, en especial la cooperación Sur-Sur que plantea una relación entre pares, con realidades y necesidades particulares y concretas.

Asimismo, buscamos avanzar en la diversificación de nuestros mercados de destino y oferta exportable con valor agregado para posicionarnos como un país exportador de bienes y servicios de

calidad, diversificando destinos y productos con valor agregado, apoyando a pequeños y grandes productores y fortaleciendo esquemas de comercio justo. A la par, nos posicionamos como destino turístico de excelencia, con apuestas para un turismo sostenible y de calidad, por lo que se debe impulsar la oferta turística nacional y sus condiciones de entorno. Conexo a ello, el Ecuador muestra cómo fomenta, preserva y promociona de manera efectiva el patrimonio natural y cultural, el conocimiento, las artes y la creatividad. También, nos presentamos al mundo como un destino de inversión productiva nacional y extranjera. La promoción se vuelve, de esta forma, una estrategia que aporta a la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, que permita la garantía de derechos para una vida digna.

En el último decenio, en el Ecuador las exportaciones petroleras mantienen en promedio el 52% del total exportado por el país; no obstante en los dos últimos años se refleja que la participación de las exportaciones no petroleras creció como resultado de una fuerte caída de las exportaciones petroleras, cambiando la composición de las exportaciones a una relación 66% (no petrolero) versus 34% (petrolero) respecto del total exportado en 2015 y 2016, comportamiento que responde a una caída en los precios del petróleo.

En este contexto, es fundamental impulsar políticas que consoliden el proceso de sustitución de importaciones, fortalezcan la oferta exportable, promuevan la diversificación de las exportaciones de bienes, servicios, mercados, y actores, así como la inversión productiva.

El presente Objetivo se plantea aprovechar y potenciar las capacidades desarrolladas y fortalecer el posicionamiento estratégico y soberano del Ecuador en el contexto regional y mundial en los ámbitos políticos, sociales, económicos, ambientales, turísticos y culturales, en el marco de la promoción y protección de los derechos humanos y de la naturaleza, y de la conservación y aprovechamiento sostenible de su riqueza patrimonial natural y cultural.

En el ámbito bilateral, el Ecuador ha consolidado un relacionamiento regional como zonas de paz, en particular con Colombia y Perú, articulando sociedades de frontera, en dinámicas comunes que logren mayores niveles de desarrollo para sus poblaciones. La firma e implementación de los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) ratifican el compromiso de Ecuador por trabajar en la vinculación intrínseca entre paz y desarrollo. El proceso de paz ha contado con el decidido apoyo del Ecuador. Los resultados alcanzados, sin embargo, no son un punto de cierre, sino que, al contrario, llaman a un trabajo colaborativo binacional frente los escenarios y posibilidades de sus efectos en la zona fronteriza. Ecuador está presto a seguir colaborando en los procesos de paz. El interés es encaminar procesos binacionales sociales, políticos, económicos y culturales que se traduzcan en beneficios mutuos con perspectivas constructivas y que, ante todo, recuerden la centralidad del ser humano y la naturaleza.

## Políticas

9.1. Promover la paz sostenible, y garantizar servicios eficientes de seguridad integral.

9.2. Profundizar el proceso de integración con América Latina, el Caribe y los países vecinos, como espacio de convergencia y complementariedad política, económica, social, ambiental, turística, cultural y de cooperación, afianzando la capacidad negociadora de la región, y fortaleciendo el desarrollo de las zonas fronterizas.

9.3. Crear y fortalecer los vínculos políticos, sociales, económicos, turísticos, ambientales, académicos y culturales, y las líneas de cooperación para la transferencia tecnológica, con socios estratégicos del Ecuador.

9.4. Posicionar y potenciar al Ecuador como un país megadiverso, intercultural y multiétnico, desarrollando y fortaleciendo la oferta turística nacional y las industrias culturales, fomentando el turismo receptivo como fuente generadora de divisas y empleo, en un marco de protección del patrimonio natural y cultural.

9.5. Fomentar la cooperación vecinal y regional, el control efectivo de los espacios acuáticos, terrestres, aéreos y la defensa de los intereses marítimos, manteniendo la integridad territorial y a la defensa de la soberanía del Estado.

9.6. Proteger y promover los derechos de las personas en movilidad humana, así como su inclusión

y participación en los planes, programas y proyectos culturales, turísticos, ambientales y comerciales, en el territorio nacional y en el exterior.

#### Metas al 2021

- Liberar el 100% de área geográfica fronteriza polucionada por minas terrestres.

#### Propuesta de Metas para homologación de indicador y construcción de información

- Incrementar el porcentaje del empleo turístico en relación a la Población Económicamente Activa.
- Incrementar el número de turistas por año.
- Ampliar la Plataforma Continental Ecuatoriana de conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que otorga derechos de soberanía sobre recursos al Estado ribereño.
- Incrementar el ingreso de divisas por concepto de turismo.
- Mantener el número de áreas estratégicas y zonas de seguridad protegidas por los sistemas de Defensa.
- Incrementar el cumplimiento de compromisos binacionales.
- Reducir el déficit de la balanza comercial con países vecinos
- Incrementar la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.

#### Intervenciones Emblemáticas del Eje 3

En el período de gobierno 2017-2021, se profundizará un conjunto de programas y proyectos para atender desde la política pública la garantía de derechos articulados a los Objetivos Nacionales de Desarrollo y sus políticas. No obstante de ello, existen unas intervenciones emblemáticas que caracterizan las prioridades de la acción pública. Para el caso del Eje 3 son las siguientes:

##### 1. Estrategia Nacional por la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción

Como se plantea en nuestra Constitución, tenemos el imperativo de luchar frontal mente contra la corrupción en todos sus niveles y en todas sus formas. En consonancia con ello, el Programa de Gobierno abordó el tema y una vez constituido el Gobierno Nacional actual se declaró la lucha por la transparencia y contra la corrupción una política prioritaria. Para lograr tener éxito, debemos pensar desde la prevención, pero también para la investigación y sanción. Un punto de inflexión sumamente importante es la generación de conciencia desde el hogar y desde los niveles iniciales de educación de esta problemática, así se busca que nuestras generaciones más jóvenes rechacen la normalización de la corrupción. Se trata de una educación en valores, que refuerce el sentido de corresponsabilidad que tenemos como miembros de la sociedad.

La Estrategia Nacional por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción considera las siguientes líneas de acción:

- Lucha contra la impunidad.
- Promoción de la transparencia,
- Educación y reflexión en valores.
- Corrupción en el sector privado.
- Corrupción en el sector público.

##### 2. Calidad y Calidez en los Servicios Públicos

La recuperación del Estado para que actúe en función de los intereses generales de la población nos permite profundizar la mejoría en la calidad y calidez en la prestación de los servicios públicos. Esta mejoría debe ser el resultado de una gestión pública transparente, participativa, incluyente que articule su gestión con el ámbito público no estatal, privado y comunitario. En la actualidad el país cuenta con un Estado institucionalizado con roles y competencias asignadas a cada nivel de

gobierno, cuya gestión pública durante los últimos diez años ha contribuido con las transformaciones estructurales a favor de la sociedad. Se cuenta con considerables logros en materia de gestión, los cuales se deben afianzar, pero siempre hay espacio para mejorar y, en algunos casos, enmendar cursos de acción tomados.

Esta intervención contempla, entre otras, las siguientes acciones:

- Administración eficiente y eficaz de los recursos públicos.
- Transparencia de información y rendición de cuentas.
- Gestión desconcentrada y descentralizada.
- Calidad de los servicios públicos, desde la oferta y demanda.
- Prestación de servicios con calidez.

## Estrategia Territorial Nacional

### Introducción

El territorio es una construcción social, resultado de las relaciones culturales, económicas, ecosistémicas y políticas que configuran la interacción entre la sociedad y la base material de recursos disponibles. La Estrategia Territorial Nacional (ETN) concibe el desarrollo territorial como un proceso continuo que requiere concertación y solidaridad. Los barrios, las ciudades y las comunidades condicionan elementos de la identidad, así como las oportunidades de las personas y de los colectivos a lo largo del ciclo de la vida. Ello implica replantearse el modelo de acumulación y redistribución de la riqueza con preceptos de justicia intergeneracional y social.

La gestión del desarrollo territorial surge como respuesta para afrontar las dinámicas espaciales que generan inequidades sociales. La intensificación, la concentración y la especialización de la producción generan patrones de inclusión diferencial en los circuitos de acumulación y redistribución de la riqueza. Ello implica reconocer las trayectorias y dinámicas de los territorios y dónde se ubican en la actualidad para construir estrategias específicas en función de los recursos, las potencialidades y el capital humano. Esto supone desafíos tales como superar la visión dicotómica urbano-rural, o centro-periferia, para reconocer la configuración diferenciada de áreas, redes y polos de influencia que generan, extraen y concentran riqueza.

El desarrollo del territorio debe ser inclusivo. La Agenda 2030 plantea que se requiere poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y velar por que todos los seres humanos puedan realizarse con dignidad e igualdad y en un ambiente saludable. No dejar a nadie atrás, implica reconocer que la dignidad de las personas es fundamental, enfocando estrategias inclusivas para los grupos de atención prioritaria, generando igualdad de oportunidades sin discriminación alguna.

El enfoque territorial trasciende e integra las miradas sectoriales hacia una visión multidimensional, que permita una articulación entre los diversos niveles de gobierno generando complementariedad. Cada territorio representa desafíos de coordinación sectorial y multinivel, ya sea por sus características ambientales especiales (Galápagos, la Amazonia, los páramos y las zonas marino-costeras) o dinámicas socio económicas específicas (grandes ciudades, asentamientos en red, zonas transfronterizas); de ahí la necesidad de especificar intervenciones para cada uno de ellos.

Desde el ámbito de las políticas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010, planteaba la importancia de la integración territorial como una nueva estrategia nacional de desarrollo promoviendo un sistema equilibrado de ciudades; la gestión responsable de la naturaleza, los recursos productivos y del patrimonio cultural; así como el acceso equitativo a la dotación de infraestructura, servicios públicos y conocimiento.

En el 2008, tras la Constitución de Montecristi, se impulsó un modelo de Estado innovador,

cohesionado y organizado, que trasciende los intereses particulares, centrándose fundamentalmente en el bien común. Esta nueva estructura socio-política e institucional tiene como objetivo reconfigurar las relaciones de poder a través del desmantelamiento de las lógicas neoliberales y mediante la recuperación de las capacidades de planificación, gestión, regulación y control. En este sentido, y siguiendo las disposiciones constitucionales y legales.

La Estrategia Territorial Nacional es la expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional, que comprende los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, los asentamientos humanos, las actividades económicas, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio natural y cultural, sobre la base de los objetivos y políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. La Estrategia contendrá lineamientos de política específicos para zonas de frontera, la Amazonía, el régimen especial de Galápagos y el territorio marino costero, sin detrimento de su carácter nacional.

A partir de este mandato legal, para los períodos 2009 - 2013 y 2013 - 2017, el Plan Nacional de Desarrollo, incorporó la Estrategia Territorial Nacional, para potenciar las capacidades de los territorios, articular las intervenciones a los objetivos nacionales y definir lineamientos concretos para la acción pública desconcentrada y descentralizada. En la última década se dieron importantes transformaciones en las relaciones socio-espaciales debido a cambios en la accesibilidad, los proyectos estratégicos nacionales, la consolidación de la red urbana, la construcción de equipamientos públicos, las relaciones de intercambio y la reorganización territorial del Estado. Sin embargo, continuamos haciendo un uso irresponsable y desordenado del espacio, sumado a la debilidad en la articulación y corresponsabilidad entre niveles de gobierno y actores. Por ello, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Uso y Gestión del Suelo, aprobada en 2016, refuerza el rol de la Estrategia Territorial Nacional como instrumento nacional de ordenamiento territorial de carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento para los niveles de gobierno.

Con estos antecedentes, la Estrategia Territorial Nacional se constituye en el instrumento que plasma esta lógica de planificación y ordenamiento territorial. Esto es, para que las decisiones que se adopten en relación con el territorio -entendido como sistema- garanticen la igualdad de oportunidades para aprovechar las opciones de desarrollo, el reparto equitativo de las cargas y beneficios, el acceso a los recursos territoriales y los factores de producción de manera sostenible, así como a los derechos y obligaciones que mejoren las condiciones de vida de la población. Esto significa, una armónica coordinación entre la planificación nacional y subnacional a través de la gobernanza multinivel; y la implementación de mecanismos efectivos, participativos y permanentes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

La Estrategia Territorial Nacional representa la oportunidad de concretar un modelo territorial futuro para el Ecuador, considerando su diversidad, tanto cultural como natural. Busca ser un marco que potencie la unidad y la complementariedad entre la población, sus asentamientos humanos, sus actividades y relaciones, su identidad y cultura, en función del medio físico que las sostiene. El enfoque metodológico para la construcción de la Estrategia Territorial Nacional, mira el territorio de manera transversal al desarrollo, razón por la cual se organiza en tres directrices: 1) cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos; 2) acceso equitativo a infraestructuras y conocimiento; y, 3) gestión territorial y gobernanza multinivel; que se relacionan de manera directa con los ejes definidos para el Plan Nacional de Desarrollo, tal como se presenta en la siguiente figura.

(45) COPFP (2010). Art. 36.1. Registro Oficial Suplemento No. 306, de 22 de octubre de 2010 . Última modificación: 05 de julio de 2016.

Figura No. 7.1. Relación de las directrices territoriales con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo

Nota: Para leer Figura, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 118.

Este análisis permite encontrar los puntos en común para articular las políticas públicas entre los ejes del desarrollo, y garantizar la sustentabilidad de los recursos naturales, la transformación productiva, la reducción de brechas territoriales, así como la resiliencia de la población. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, a través de la Estrategia Territorial Nacional, genera lineamientos de ordenamiento y articulación orientados a fortalecer, mejorar y consolidar la gestión territorial y la gobernanza multinivel.

Cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y Gestión de Riesgos

## FUNDAMENTO

La cohesión territorial es entendida como justicia social y territorial. En el sentido de la garantía de derechos, se enmarca en la protección integral durante el ciclo de vida, proceso alineado a la lucha contra la desigualdad, al fortalecimiento de la participación y corresponsabilidad ciudadana, y al compromiso del Estado de proveer aquellos bienes superiores que representan derechos ciudadanos. Desde la perspectiva territorial considera como ejes fundamentales la sustentabilidad ambiental y la gestión de riesgos. La sustentabilidad ambiental corresponde a la compatibilidad de usos en función de la vocación que tiene un territorio; y, la capacidad máxima que puede soportar el entorno por la presencia de personas, actividades e infraestructura. Esta relación va a condicionar las posibilidades para aprovechar, gestionar y racionalizar el uso de los recursos naturales, con la finalidad de garantizar su acceso para el beneficio de todos, con responsabilidad intergeneracional. Por otra parte, la gestión de riesgos y la reducción de vulnerabilidades constituyen elementos fundamentales para la construcción de territorios seguros y resilientes, incluidos los efectos del cambio climático.

La cohesión territorial busca reducir las brechas, ampliar las oportunidades y mejorar las condiciones de habitabilidad, así como, erradicar la pobreza extrema y mejorar la calidad de vida. Ello demanda actuar de manera efectiva en el mejoramiento de la prestación de servicios vinculados a la reproducción social y la satisfacción de necesidades básicas en materia de hábitat y vivienda, reduciendo las asimetrías entre zonas urbanas y rurales. Por su parte, el derecho a la ciudad constituye un pilar para la construcción democrática para repensar las relaciones campo-ciudad y la construcción democrática de espacios de convivencia ciudadana.

La cohesión requiere de una gestión sostenible e integral de paisajes naturales y culturales. Es decir, es necesario fortalecer el ordenamiento territorial y la gestión del suelo, entendiendo que cada territorio es parte de un complejo sistema de interdependencias entre los asentamientos humanos, las dinámicas productivas, los recursos naturales y los servicios ambientales. Los espacios de frontera, marino-costero, Galápagos y Amazonia, requieren de una atención especial como territorios estratégicos en el desarrollo del país. Por otro lado, la protección y conservación de las áreas de provisión de recursos hídricos deben ser una prioridad para la gestión gubernamental, considerando que la cantidad y calidad del agua condicionan la vida en todas sus formas.

La construcción de una sociedad democrática, deliberativa y participativa, dispuesta a desarrollar proyectos colectivos, es un elemento consustancial de la cohesión territorial. El fortalecimiento del tejido social y el sentido de pertenencia a una comunidad política y territorial crea condiciones para el trabajo mancomunado y solidario, en un proceso que refuerza la confianza y la valoración, para la unidad en la diversidad en el marco de una sociedad plurinacional e intercultural.

## BALANCE

### Pobreza multidimensional

En los últimos diez años, los indicadores de pobreza han disminuido de manera importante gracias a una mejor distribución de recursos y servicios en el territorio, mejora de servicios adecuados de agua y saneamiento, y mayor acceso a servicios como salud, educación, seguridad, hábitat y vivienda. De igual manera, los niveles de desigualdad se han reducido de manera representativa en el período

comprendido entre el 2006 y el 2016, tal como lo indica el coeficiente de Gini que para el año 2006 era de 0,54, y al 2016 disminuyó a 0,46. Sin embargo, a pesar de estos avances aún queda un camino por recorrer siendo la meta nacional la erradicación de la pobreza extrema y la movilidad social de toda la población.

La pobreza multidimensional muestra una mayor severidad en las provincias de la Amazonia en donde existe un mayor número de carencias, en zonas donde históricamente ha existido una mayor población indígena, que han sido recientemente pobladas de forma no planificada, y en las que existen mayores dificultades para la dotación de servicios básicos y sociales por la gran dispersión de la población en zonas rurales; sin embargo, es una medición que debe ser analizada desde varios puntos de vista, pues existen algunas consideraciones principalmente culturales para esta región que no comulgan necesariamente con la forma estandarizada de definir pobreza.

Las provincias de Esmeraldas (especialmente en su parte norte), Bolívar, Cotopaxi y Chimborazo presentan valores altos de pobreza multidimensional, superior al promedio nacional para el año 2016 (16,9%) y adicionalmente se registran mayores problemas de sobre utilización de suelos, contaminación del recurso hídrico, deforestación y una producción primaria consolidada, que dificultan el desarrollo productivo y el mejoramiento de ingresos para la población.

Las provincias de Manabí y Los Ríos presentan niveles de pobreza multidimensional por encima del promedio nacional, en especial en las zonas de las vertientes de la cordillera y las cordilleras costaneras, en los que se evidencian también problemas serios de contaminación del recurso hídrico, sobre utilización, de forestación y déficit hídrico, que pueden ser explicados por el predominio de sistemas de producción agropecuaria de subsistencia, en los que suelos pobres son sobre exigidos generando escasos recursos para los campesinos.

En las provincias de Cañar, Azuay y Loja, existen también niveles de pobreza multidimensional por encima del promedio nacional, con presencia de contaminación del recurso hídrico (especialmente asociada a la producción agropecuaria y minera en la zona occidental de estas provincias), sobre utilización, deforestación y déficit hídrico. El elevado déficit hídrico y la escasez de suelos aptos para la agricultura intensiva en estas provincias generan niveles de producción bajos que repercuten directamente en las condiciones de vida de la población.

En provincias como Guayas, Carchi y Santa Elena, a pesar de que presentan a nivel general niveles similares de pobreza multidimensional en relación al promedio nacional, existen zonas en las que se evidencian mayores carencias sociales, como por ejemplo, Tenguel, Yaguachi, Playas, Anconcito y la frontera con Colombia.

En la provincia de Galápagos, e) índice de pobreza multidimensional es relativamente bajo, sin embargo, se evidencia una cobertura de agua por red pública heterogénea debido a la inexistencia de fuentes de agua superficial (en especial en las islas Santa Cruz e Isabela), una baja cobertura de servicio de alcantarillado (22%) y prevalencia de desnutrición crónica para niños menores de dos años (23%). Es necesario señalar, que en este panorama nacional, los datos, no reflejan la situación actual de las provincias de Esmeraldas y Manabí, principalmente, que fueron duramente afectadas por el terremoto ocurrido el pasado 16 de abril de 2016, lo que afectó seriamente la cobertura de servicios básicos, el acceso a empleo y los condiciones de hábitat y vivienda, reduciendo significativamente la calidad de vida de la población que habita en estas zonas.

En el país, la población predominante es mestiza, hispanohablante (82,2% del total de habitantes), en el mismo territorio cohabitan 14 nacionalidades y 18 pueblos, algunos de ellos con lenguas propias. La población indígena llega a un 8% seguida de la población afroecuatoriana 4,3% y montubia 3,8%. Los afroecuatorianos están concentrados, fundamentalmente, en toda la provincia de Esmeraldas, y en los cantones de Guayaquil (provincia del Guayas), Ibarra (provincia de Imbabura) y Mira (provincia del Carchi). La población montubia, por su parte, se concentra prioritariamente en la provincia de Los Ríos, así como en Guayas y Manabí. Los pueblos y nacionalidades indígenas están presentes en la mayor parte de la región Amazónica y en la Sierra

Norte y Centro (Imbabura, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo y Cañar). Existe también un alto número de población afrodescendiente e indígena en las ciudades de Quito y Guayaquil, mucha de ella proviene de migraciones internas.

La plurinacionalidad e interculturalidad del país es un dato relevante en la planificación territorial puesto que, la incidencia de la pobreza es mayor sobre estos grupos humanos en comparación con la población mestiza. La pobreza por NBI afecta dos veces más a los hogares indígenas y 1.39 veces más a las familias afroecuatorianas, en comparación con aquellas de origen mestizo. En cuanto a la pobreza extrema hay una incidencia 2,92 veces mayor en los hogares indígenas y 1.52 en los hogares afroecuatorianos en contraste con las familias mestizas. (SENPLADES - SETEP, 2014: 33). Esto implica que estas poblaciones tienen un menor acceso a educación, a una vivienda digna con disponibilidad de servicios básicos y presentan alta dependencia económica dentro del hogar.

Al desglosar los indicadores de pobreza a nivel territorial, es posible identificar las causas de los elevados niveles de pobreza multidimensional en algunas zonas del país; de esta forma:

- Resulta evidente que la desnutrición es más acentuada en ciertos territorios como sierra centro. Carchi, Morona Santiago y Santa Elena. Las tasas más bajas se encuentran en la región Costa; Santo Domingo de los Tsáchilas, El Oro y Guayas. La desnutrición crónica infantil se concentra en mayor medida en las zonas rurales.
- Asimismo, la razón de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos al 2015) a nivel provincial, evidencia que las provincias que tienen un menor número de defunciones maternas por 100.000 nacidos vivos son Carchi (0) e Imbabura (9,81), sin embargo, existen también provincias con números mayores de defunciones en relación al promedio nacional (44,6), tal es el caso de la provincia de Esmeraldas (104,90) y Napo (90,17). Existen varios factores socio económicos, geográficos y culturales que inciden y atenúan que las madres, familias y comunidad no identifiquen oportunamente las señales de peligro, demoren en acudir a un servicio de salud, tengan limitado acceso a estos servicios y complementariamente no exista una oportuna y calificada atención médica especialmente en zonas rurales del Ecuador.
- Desde una perspectiva territorial, el mayor número de madres adolescentes se encuentran en la costa y la Amazonia, con tasas superiores al 22%; mientras que las tasas más bajas (menores al 16%) se presentan en Pichincha y Tungurahua. En este componente se debe tomar en cuenta la variable cultural de una manera focalizada sobre todo en pueblos y nacionalidades de la Amazonia.
- La tasa de mortalidad infantil a nivel provincial es diferenciada en relación a la tasa nacional, las provincias donde la muerte de infantes por cada 1000 nacidos vivos es menor son Zamora Chinchipe 3,55 y Galápagos con 1.74. Al contrario de las provincias de Pichincha (10,87), Bolívar (11,08), Guayas (11,22) y Carchi (12,03) que sobrepasan al promedio de la tasa nacional.

Figura No. 7.2. Indicadores sociales a nivel territorial

Nota: Para leer Figura, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 122.

#### Territorios fronterizos

En miras a fortalecer la integración regional, el Ecuador, conjuntamente con Perú y Colombia han definido zonas de integración fronteriza con propósitos de vinculación, coordinación y articulación en temas relacionados con la seguridad, migración, comerciales, infraestructura, logística, entre otros. En la siguiente tabla, se presenta las provincias que conforman las zonas de integración fronteriza en cada caso, así como los ejes que se abordan desde cada una.

Tabla No. 7.1 Conformación y ejes de las Zonas de Integración Fronteriza con Colombia y Perú.

Nota: Para leer Tabla, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 123.

En las zonas de integración fronteriza, específicamente en Ecuador se tienen 11 nacionalidades y

pueblos indígenas, de los cuales 7 son transfronterizas: Shuar, Achuar, Shiwiar, Andwa, Siekopai, Sapara y Kichwas, ubicadas hacia la Amazonia.

A pesar de los esfuerzos por la planificación fronteriza de manera conjunta, aún se evidencia la ausencia de una visión binacional que incluya a la planificación y el ordenamiento territorial como eje principal de las relaciones y dinámicas fronterizas. El plantear una política clara en este tema, permitirá organizar adecuadamente los asentamientos humanos, las actividades y relaciones transfronterizas a fin de alcanzar una verdadera cohesión social en estas zonas.

Las condiciones de pobreza por servicios básicos demuestran que aún existe una deuda por parte de los Estados; el caso de Ecuador, las provincias amazónicas son las que presentan mayor déficit en la prestación de servicios básicos como acceso a agua potable y servicios de saneamiento. En lo que respecta a servicios públicos, la fuerte inversión realizada por el Ecuador en infraestructura de salud, educación y desarrollo infantil, principalmente, ha permitido que la cobertura se extienda a personas de nacionalidad peruana y colombiana que viven en localidades fronterizas. Sin embargo, se presentan problemas relacionados con el funcionamiento de los establecimientos de salud y educación sobre todo; donde debido a la gran cantidad de migrantes que atienden, su capacidad operativa se ve sobrepasada.

Por otro lado, como avances en la integración se puede mencionar la concreción de los ejes viales binacionales en la zona sur del Ecuador, mismos que han permitido la consolidación de la integración física entre los pueblos de frontera, como un ejercicio fundamental de la ciudadanía universal. Uno de los ejes viales binacionales considerado como el más importante es Puerto Morona - Saramiriza, ya que plantea una conexión hacia Manaus y al océano (ECORAE-Senplades, 2016).

En el caso con Colombia, la problemática de seguridad difiere respecto de la situación al sur, la presencia de pasos fronterizos informales, el contrabando de combustibles y oro, la trata de personas, el tráfico de tierras y de precursores químicos, armas y estupefacientes son las principales amenazas a la seguridad ciudadana y requieren de actividades conjuntas entre los dos países para mejorar la situación (ECORAE-Senplades, 2016).

De manera general, en la frontera se observan importantes cambios en el uso del suelo, principalmente el reemplazo de bosques y cobertura vegetal nativa por usos agropecuarios y la consecuente ampliación de la frontera agrícola. Existen fuertes procesos de contaminación y generación de pasivos ambientales por la contaminación hídrica, principalmente por provenientes de actividades petroleras, minería ilegal e industrial.

#### Potencialidades y problemáticas ambientales

La conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecosistémicas ha sido una de las prioridades, aproximadamente el 20% del territorio continental e insular terrestres se encuentra bajo protección dentro del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado<sup>46</sup>; adicionalmente existen 4 Reservas Marinas (incluida Galápagos), y por declaración de la UNESCO, debido a la importancia biológica, se han creado en el país 6 Reservas de Biosfera.<sup>47</sup> A este patrimonio natural con estatus legal de protección se suman 170 bosques protectores, públicos y privados (aproximadamente el 9% de la superficie nacional), además de varias iniciativas individuales y colectivas del Programa Socio Bosque.

Sin embargo, también existen presiones respecto de su integridad y funcionalidad, siendo aquellas que presentan mayores niveles de intervención por actividades humanas las Reservas Ecológicas Manglares Cayapas-Mataje, Mache Chindul, Los Ilinizas y Manglares Churute, la Reserva Geobotánica Pulumahua, la Reserva de Producción de Fauna Manglares Estuario del Río Muisne, y los Refugios de Vida Silvestre Pacoche y La Chiquita, todos ellos localizados en la Vertiente del Pacífico.

En lo que respecta a riesgos, a nivel nacional se puede identificar 5 zonas de manifestación multiamenaza; resalta la zona de muy alta exposición frente a la interacción directa entre 5 y 6 amenazas, se caracteriza por el predominio de altos niveles de peligro potencial frente a inundaciones, déficit hídrico, sismicidad, tsunamis y esporádicas zonas expuestas a deslizamientos y posible distribución de ceniza volcánica proveniente de la región andina, la cual puede estar activada por la orientación de los vientos de cordillera hacia la costa. Aproximadamente el 51% de la población nacional se encuentra distribuida sobre esta área de predominio regional. Esta zona integra en su totalidad a las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Guayas, Los Ríos, El Oro y parte de las estribaciones occidentales de las provincias de Loja, Azuay, Cañar, Bolívar, Cotopaxi y Santo Domingo de los Tsáchilas.

Figura No. 7.3. Mapa de potencialidades ambientales

Nota: Para leer Figura, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 124.

(46) En este valor no se incluyen las Reservas Marinas. Existen 11 Parques Nacionales (PN), 9 Reservas Eco lógicas (RE), 5 Reservas Biológicas (RB), 9 Refugios de Vida Silvestre (RVS), 5 Reservas de Producción de Fauna (RPF), 1 Reserva Geobotánica (RG), 6 Areas Nacionales de Recreación (ANR).

(47) Reservas de Biosfera: Galápagos, Yasuní, Sumaco - Napo Galeras, Podocarpus. El Cajas y Bosque Seco.

Figura No. 7.4. Mapa de problemáticas ambientales

Nota: Para leer Figura, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 125.

Amazonia

"(...) El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta" (48).

La Amazonia ecuatoriana (aproximadamente el 1.55%) forma parte de la Cuenca Amazónica que es integrada por nueve países de América del Sur, que por su extensión (6500.000 km<sup>2</sup>) la convierte en la mayor cuenca a nivel mundial, de ahí su importancia por el adecuado manejo y gestión de la misma.

(48) Constitución de la República del Ecuador (2008). Artículo 250..

En la vertiente del Amazonas se ha distribuido apenas el 20% de la población del Ecuador y se conserva aún el 77% de la vegetación natural a nivel nacional. Esto representa una gran potencialidad y facilita el mantenimiento de los servicios ecosistémicos existentes.

La enorme diversidad biológica y genética presente en sus distintos ecosistemas, hace necesaria una fuerte apuesta por parte del Estado en todos sus niveles para generar conocimiento alrededor de esta diversidad y garantizar su conservación.

Hacia la vertiente del Amazonas encontramos un fuerte potencial hídrico, las cuencas del Napo, Pastaza y Santiago aportan con el 69% del volumen nacional (37%, 13% y 20%, respectivamente). También la presencia de áreas protegidas, bosques protectores y zonas del Programa Socio Bosque, muestran la importancia de la conservación en esta vertiente.

Aun cuando esta zona tiene una alta importancia hídrica por la disponibilidad del recurso, también se ve afectado por contaminación debido a la baja capacidad de tratamiento de aguas residuales provenientes de actividades petroleras, mineras, manufactura y descargas residuales de la población. Existen problemas de erosión hídrica, en las partes altas de las cuencas hidrográficas.

En las provincias amazónicas, no se observa la conformación de mancomunidades para el manejo de desechos sólidos, siendo la mayor parte de instalaciones para su manejo botaderos a cielo abierto construidos sin cumplir con los estándares técnicos necesarios,

En cuanto a la deforestación, de acuerdo a los datos levantados por el Ministerio del Ambiente, Zamora Chinchipe se encuentra entre las provincias que han perdido una mayor superficie de cobertura vegetal natural en el periodo comprendido entre los años 1990 y 2014.

Los mayores retos en la Amazonia están relacionados con la capacidad desarrollar las actividades humanas y productivas en uno de los ecosistemas más ricos y diversos del planeta, y la dotación de servicios a la población con pertinencia territorial, de forma efectiva por parte de todos los niveles del Estado.

## Galápagos

En el caso de Galápagos, la Estrategia Territorial Nacional tiene una consideración especial debido a sus cualidades ambientales. Las islas constituyen un entorno más frágil respecto de las dinámicas naturales y humanas. Aproximadamente, el 97% del archipiélago forma parte del Parque Nacional Galápagos, únicamente el 3% corresponde a zonas colonizadas que se ubican en Puerto Villamil (Isabela), Puerto Ayora (Santa Cruz), Puerto Baquerizo Moreno (San Cristóbal). Aquí también se encuentra la Reserva Marina de Galápagos con 138 000 km<sup>2</sup> aproximadamente.

La presencia de actividades humanas en las partes altas de las islas y el inadecuado manejo de los desechos líquidos de las áreas urbanas (baja cobertura de sistemas de alcantarillado y ausencia de plantas de tratamiento de aguas negras y grises) pone en riesgo la disponibilidad del recurso, pues están generando procesos de contaminación tanto de los cuerpos superficiales de agua como de las aguas interiores en la zona marina. Por otra parte, las principales amenazas para la flora y fauna local de las islas son la presencia de especies invasoras en primer lugar que generan altas presiones de competencia sobre las poblaciones naturales por los recursos agua y suelo, así como la fragmentación y pérdida de hábitat, especialmente en los ecosistemas húmedos de las islas habitadas y actividades como la cacería que han llevado a la extinción local de varias especies y subespecies.

Las potencialidades de Galápagos son altas debido, principalmente, a la presencia de una diversidad de flora y fauna únicos en el mundo que de por sí generan una gran atracción al turismo nacional y extranjero, lo cual debe aprovecharse de manera ambientalmente sostenible, brindando un servicio de calidad al visitante. De igual manera, constituye una gran oportunidad para el desarrollo de bioconocimiento, así como de investigación científica en geología, oceanografía, entre otros.

Las islas habitadas de Galápagos están expuestas a diversidad de amenazas entre las que se destacan las volcánicas, principalmente en la isla Isabela, por movimientos en masa, por tsunamis, en los asentamientos costeros y puertos, y por inundaciones en las islas de Santa Cruz y San Cristóbal.

## Figura No. 7.5. Modelo territorial actual de Galápagos

Nota: Para leer Figura, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 127.

## Territorio Marino Costero

El territorio marino-costero, tiene una superficie aproximada de 1111.818 km<sup>2</sup> aproximadamente, es decir 5,3 veces superior al territorio terrestre. En el Ecuador, los espacios marítimos jurisdiccionales (49) son: aguas interiores; el mar territorial; zona contigua; y, zona económica exclusiva, su anchura no puede exceder las 200 millas contadas a partir de la línea de base, en esta zona el Estado tiene derechos de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales

disponibles.

Como parte de la importancia del territorio marino del país se destaca un potencial de recursos minerales como: nódulos de manganeso, corteza de manganeso enriquecida con cobalto, sulfuros polimetálicos con altas concentraciones de cobre, zinc, plomo, oro y plata; carbonatas, magnetita, yeso y arenas negras ricas en hierro, titanio, cerio, níquel, platino y manganeso; la mayoría han sido encontrados en considerables cantidades en la Cordillera de Carnegie y las zonas de acreción cercanas a Galápagos.

Existen reservas de gas y petróleo, en total existen 8 bloques petroleros: Bloque 1 (Pacoa), Bloque 5 (Rodeo), Bloque 6 (Amistad - gas natural), Bloque 2 (Gustavo Galindo), Bloque 3 (Jambelí - gas natural), Bloque 4 (Puna), Bloque 39 y Bloque 40, estos dos últimos aún en evaluación.

En el fondo marino encontramos también tres cables submarinos de fibra óptica que llegan al Ecuador: Cable Panamericano (PANAM) que llega a Salinas junto al Cable Sudamericano - South America -1 (SAM-1) y el Sistema de Cable Pacífico Caribe -Pacific Caribbean Cable System (PCCS) que llega a Manta. En el ambiente marino costero, hay potencial de investigación para aprovechamiento de energía mareomotriz y undimotriz.

La riqueza faunística e ictiológica del mar ecuatoriano ha promovido que desde el Estado Nacional se promueva la creación de Reservas Marinas para protección y conservación como: Galera - San Francisco, El Pelado, Cantagallo - Machalilla y Galápagos, esta última considerada como Santuario Marino a nivel mundial, con el propósito de proteger y conservar ecosistemas marinos, costeros y promover la investigación y el desarrollo científico. También se están desarrollando con carácter de experimental (industrial) actividades de maricultura en las costas del cantón Jaramijó, además de estudios de viabilidad técnica y factibilidad económica para la implementación de proyectos de maricultura para pescadores artesanales en 10 caletas pesqueras (Tonchigüe, Mompiche, Jama, Jaramijó, San Mateo, Ayangué, Anconcito, Playas, Puerto Bolívar).

El espacio marino todavía ofrece muchos ámbitos de exploración y descubrimiento por parte de la sociedad, sobre sus extensos potenciales para el desarrollo económico y social a futuro. No obstante, para garantizar la calidad y disponibilidad de estos recursos, es necesario comprender que gran parte de los problemas para este entorno se originan en tierra: la expansión urbana no controlada, construcción de infraestructura logística, en muchas ocasiones provoca la deforestación de ecosistemas de protección como los manglares, genera el cambio en el uso del suelo de protección a urbano, o productivo con piscinas camaroneras. A esto se suma las descargas de aguas domiciliarias, industriales, agrícolas, residuos sólidos, sustancias radioactivas, metales pesados e hidrocarburos, que impactan directamente en las características del océano, en la alteración y degradación de sus ecosistemas, las poblaciones de fauna y flora, con serios problemas de contaminación. Otro grave problema del espacio marino, es la sobreexplotación de los recursos pesqueros y con técnicas no adecuadas, que los ponen en peligro de extinción y con afectaciones a la soberanía alimentaria.

(49) Zonificación del espacio marítimo definida en la CONVEMAR. El Ecuador ratificó su adhesión el 15 de julio de 2012. DE No. 1238, publicado en R.O. No. 857 de 26 de diciembre de 2012.

Como parte de las problemáticas del espacio marino, está el tema de seguridad, existe tráfico de combustible, transporte ilegal de mercadería, informalidad en el transporte de carga, pasajeros y turismo, drogas, piratería, robo de embarcaciones, pesca ilícita, contrabando de armas, y en ocasiones hay incursión de naves extranjeras en aguas ecuatorianas.

En temas de investigación científica se ha identificado que existe un insuficiente conocimiento científico para resolver los problemas de los ecosistemas marino-costeros, sumado al limitado alcance e impacto de la investigación marina por una débil gestión e insuficientes recursos financieros, la oferta académica desarticulada a las demandas laborales y de conocimientos relacionados al mar, la débil coordinación interinstitucional entre entidades de investigación marina.

Entre las principales causas se puede mencionar que la investigación marina resulta fragmentada y no comparable, la infraestructura es insuficiente y en algunos casos obsoleta como por ejemplo la ilota nacional con 30 años de operatividad, y la poca claridad de los roles en las instituciones para evitar la duplicidad de generación de información principalmente (SETEMAR, 2015).

Figura No. 7.6. Mapa del territorio marino y sus potencialidades

Nota: Para leer Figura, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 129.

Lineamientos territoriales para cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos

a) Reducción de inequidades sociales y territoriales

a.1. Reducir las brechas entre el espacio rural y urbano, ampliando su articulación y complementan edad.

a.2. Promover programas de vivienda de interés social en suelo vacante y zonas provistas de servicios públicos y equipamiento básico, evitando la segregación espacial y la expulsión de la población residente y evaluando adecuadamente el riesgo de ocurrencia de desastres naturales o antrópicos.

a.3. Promover el acceso seguro y equitativo a la tierra rural, en particular para las mujeres, evitando su acaparamiento y minifundización.

a.4. Impulsar la movilidad inclusiva, alternativa y sustentable, priorizando los sistemas de transporte público masivo de calidad y eficiente, y los medios de movilidad no motorizada.

a.5. Implementar medidas arquitectónicas y urbanísticas que propendan a la accesibilidad universal a equipamientos públicos y servicios básicos.

a.6. Implementar sistemas constructivos seguros en zonas de alta exposición a amenazas naturales y antrópicas.

a.7. Desarrollar espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles que propicien la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales, la participación política, y el encuentro con la naturaleza.

a.8. Fomentar emprendimientos inclusivos para la gestión integral de pasivos ambientales, residuos sólidos, descargas líquidas y emisiones, así como los desechos tóxicos y peligrosos, con énfasis en [as zonas urbanas, industriales y de extracción de recursos naturales no renovables.

a.9. Controlar que la descarga de efluentes de aguas servidas domésticas, industriales y descargas de vertidos de buques no superen los parámetros establecidos por la correspondiente legislación nacional, sectorial e internacional.

a.10. Identificar y considerar la territorialidad de los pueblos y nacionalidades, así como los pueblos en aislamiento voluntario en los procesos de planificación y ordenamiento territorial.

a.11. Fortalecer el tejido social, el sentido de pertenencia, las identidades locales, y el respeto mutuo entre culturas diversas.

b) Gestión del hábitat para la sustentabilidad ambiental y la gestión integral de riesgos

b.1. Implementar procesos para la identificación, conocimiento, conservación y revalorización de los paisajes naturales y culturales, terrestres, acuáticos y marino-costeros, que aseguren su integridad, conectividad y funcionalidad, como condición básica para la generación de servicios ambientales esenciales para el desarrollo sostenible.

b.2. Promover una gestión integral y corresponsable del patrimonio hídrico para precautelar su calidad, disponibilidad y uso adecuado, con acciones de recuperación, conservación y protección de las fuentes de agua, zonas de recarga, acuíferos y agua subterránea, considerando el acceso equitativo de agua para consumo, riego y producción,

b.3. Garantizar los caudales mínimos requeridos en las cuencas hidrográficas con énfasis en las que existan conflictos entre el aprovechamiento de agua pura el consumo humano, los sistemas productivos, generación hidroeléctrica y el caudal ecológico.

b.4. Promover la conservación de los bosques primarios y secundarios, así como de los ecosistemas frágiles (páramos y manglar), como prestadores de servicios ecosistémicos y la sostenibilidad,

certificación y trazabilidad en plantaciones forestales.

b.5. Evaluar de manera integral el sistema nacional de áreas protegidas, especialmente aquellas con altos valores de conservación y niveles de intervención que impliquen re zonificación y recategorización.

b.6. Incorporar nuevas áreas prioritarias para la conservación y/o manejo sostenible, sean estas terrestres, acuáticas o marinas que constan en la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030.

b.7. Construir ciudades verdes, que combinen la valoración del patrimonio cultural y el manejo ambiental adecuado.

b.8. Evitar la expansión de la frontera agrícola en zonas ecológicamente sensibles.

b.9. Detener los procesos de degradación de los recursos naturales en los territorios rurales y fomentar las prácticas agroecológicas que favorezcan la recuperación de estos ecosistemas.

b.10. Controlar la extracción de áridos, pétreos y conchilla en las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas.

b.11. Promover buenas prácticas ambientales y de diseño urbanístico como medidas de adaptación y mitigación frente a los efectos adversos del cambio climático y los fenómenos meteorológicos y oceanográficos extremos, priorizando a la población, el equipamiento y la infraestructura más vulnerable.

b.12. Incorporar medidas para desarrollar la resiliencia en las poblaciones, ante los efectos negativos del cambio climático y de las amenazas naturales, principalmente en los espacios marítimos jurisdiccionales y la zona costera.

b.13. Incentivar la diversificación productiva y acceso a servicios públicos acorde a las condiciones especiales de Galápagos y Amazonia.

b.14. Fortalecer medidas de bioseguridad y cuarentena con la participación local para la prevención, detección temprana, monitoreo, control y erradicación de especies invasoras en Galápagos.

b.15. Promover programas participativos para la conservación y gestión de la diversidad biológica y genética, además del mejoramiento de los medios de vida de las organizaciones comunitarias en zonas ambientalmente sensibles.

Acceso equitativo a infraestructura, equipamiento y conocimiento

## FUNDAMENTO

El acceso equitativo a infraestructura, equipamiento y conocimiento alude a la organización de los asentamientos humanos en su interacción con los sistemas productivos, en miras a favorecer el desarrollo territorial sistémico. Las redes de infraestructura crean condiciones para el traslado de personas y el intercambio de bienes, servicios e información y conocimiento, así como para el fomento de la producción y relacionamiento a nivel nacional y regional. Por otra parte, los equipamientos dotan a la población de servicios públicos para el desarrollo pleno de sus potencialidades. Esta directriz parte no solo del análisis espacial de ubicación, sino que lo complementa desde una lógica funcional. La funcionalidad de los asentamientos humanos optimiza los flujos y alerta de manera temprana las desconexiones suscitadas por enclaves territoriales.

Los esfuerzos por profundizar la equidad y avanzar en la garantía de derechos implican generar las condiciones materiales para consolidar una red policéntrica de asentamientos inclusivos, sostenibles y resilientes, que posibiliten el desarrollo de las oportunidades y capacidades humanas considerando el ambiente como una variable de derechos. Los servicios públicos, los sistemas de transporte, el espacio público y las áreas verdes se deben orientar al bienestar común de las personas -promoviendo la accesibilidad y asequibilidad de los mismos, en particular para los grupos de atención prioritaria y los grupos históricamente excluidos. La construcción, operación y mantenimiento de la inversión pública -en particular el sistema vial, la vivienda de interés social y el equipamiento social- debe tener pertinencia territorial, tanto en términos ambientales como culturales, propiciando el desarrollo endógeno a escala local. La equidad se construye con territorios seguros y resilientes, tanto en términos de convivencia ciudadana como reducción de vulnerabilidades, gestión de riesgos y adaptación al cambio climático,,

La infraestructura productiva, la tecnología y el conocimiento son elementos fundamentales para

fortalecer los circuitos comerciales solidarios, los encadenamientos productivos y las economías de escala capaces de dinamizar la competitividad sistémica del territorio nacional. Actualmente, los recursos naturales constituyen la base de la economía nacional, esto implica que la explotación de recursos no renovables debe ser con criterios de responsabilidad social y ambiental. Las posibilidades de transformación estructural, con miras a incrementar la productividad y la generación de valor agregado nacional, requieren de una distribución justa de los medios de producción (tierra, agua, capital, conocimiento), un mejoramiento de los servicios de apoyo a la producción y el fomento a sistemas de innovación (ciudades inteligentes, el usieres productivos, zonas especiales de desarrollo económico) que generen condiciones favorables para la inversión pública y privada, la economía popular y solidaria. Este tipo de iniciativas debe considerar las características territoriales de su implantación, impacto relativo y vinculación social, generando complementariedad y sinergia, vinculando el espacio urbano con el rural.

(50) Cuando se habla de asentamientos humanos, no se refiere únicamente a las ciudades y sus centros urbanos propiamente dichos, se habla también del conjunto formado por los aglomerados urbanos y las zonas rurales; entender esta relación facilitará la gestión de los mismos.

El desarrollo territorial requiere de la movilización, asociatividad y corresponsabilidad de todos los actores en el territorio. Más aún, la dinamización productiva con equidad implica la creación y fortalecimiento de sinergias, capacidades organizativas y conocimientos prácticos para desarrollar proyectos que aporten al cambio de la estructura productiva y fomenten la generación de valor agregado nacional, con una justa redistribución de la riqueza en el conjunto del territorio nacional.

## BALANCE

### Asentamientos humanos

La configuración de la red de asentamientos humanos muestra los intercambios y relaciones de interdependencia y complementariedad entre los diferentes núcleos que la conforman, los efectos positivos o negativos en el desarrollo local y nacional y las posibilidades y restricciones estructurales que presentan. En el periodo 1950-2010, la población en Ecuador creció de 3,2 millones a casi 14,5 millones en el 2010. Las proyecciones establecen que para el año 2050 la población alcanzará cerca de 23377.412 habitantes, distribuidos mayoritariamente en zonas urbanas. En el año 2020 la población total será de 17,5 millones aproximadamente, de los cuales cerca del 64% vivirán en zonas urbanas. Estos espacios constituyen lugares de oportunidades, pero también han generado problemas por ampliación de la mancha urbana sobre tierras con vocación productiva, el incremento de población e infraestructura expuesta a riesgos, la contaminación de fuentes de agua, entre otros.

El crecimiento poblacional se ha dado de manera diferenciada en el territorio nacional. Guayaquil y Quito son los principales polos de desarrollo y concentran cerca del 44% población, con 24% (2338.539 de habitantes) y 19% (1816.506 de habitantes) respectivamente, según los datos del año 2010. Sin embargo, las mayores tasas de crecimiento se encuentran en la Amazonia especialmente en Orellana, en Galápagos y en las provincias cosieras de Esmeraldas, Santo Domingo y Santa Elena.

Los asentamientos humanos se estructuran y jerarquizan de acuerdo con funciones (51), resultado de las decisiones de localización de la iniciativa privada y de las decisiones de la administración pública, y han permitido organizar la red de asentamientos humanos en cuatro grupos. El análisis del nivel funcional de cada ciudad permite realizar una categorización de los asentamientos en su contexto territorial.

Quito y Guayaquil corresponden al grupo de asentamientos denominados como metrópolis. La ciudad capital articula 59 asentamientos humanos en la Sierra norte y Guayaquil se vincula con 74 asentamientos de la Costa y Sierra sur. Estas dos ciudades son centros prestadores de fuentes de empleo, educación, servicios públicos, institucionales y gubernamentales, además de ser los principales centros modales de transporte a nivel nacional.

(51) Las funciones son todos aquellos servicios, equipamientos e infraestructuras que se ubican en un asentamiento y que son utilizadas por la población de manera cotidiana o regular. Para el análisis, se considera como funciones; servicios públicos, servicios profesionales, comercio minorista, comercio mayorista, manufactura e infraestructura y servicios de transporte.

Los asentamientos de articulación nacional corresponden a Esmeraldas, Manta-Portoviejo, Santa Elena y Máchala en la costa; Ibarra-Otavallo, Santo Domingo, Latacunga, Ambato, Riobamba, Cuenca-Azogues, Loja en la sierra; y, Nueva Loja y Puerto Francisco de Orellana en la Amazonia. Algunos de estas ciudades, conurbados o redes de asentamientos son importantes centros nodales, ya sea por situarse en lugares estratégicos en relación con el sistema vial estatal como por ser puntos de interconexión entre nodos de transporte y de carga. Como características importantes de este grupo se destaca la complementariedad en torno a la agricultura y la manufactura, como por ejemplo entre los asentamientos humanos Ibarra y Otavallo, con Atuntaqui, San Antonio de Ibarra y San Pablo, Pimampiro.

En este análisis, las ciudades que cumplen funciones de articulación regional incluyen a las cabeceras provinciales de Babahoyo, en la Costa; Tulcán, Guaranda, Azogues en la Sierra; Puyo, Tena, Macas, Zamora en la Amazonia; y Puerto Baquerizo Moreno en Galápagos. Sin embargo, en muchos se presentan limitaciones de articulación respecto de su entorno como Tulcán o Zamora. Existe además un grupo de poblados menores que tienen un ámbito de acción rural y son complementarios a los grupos antes mencionados. Dentro de la red de asentamientos sobresalen los conjuntos urbanos y unidades funcionales en torno a Quevedo como nodos de conexión, centro de acopio y distribución de la producción agrícola entre la Sierra y Costa.

#### Zonas Productivas

En términos productivos, a nivel nacional se identificaron tres espacios diferenciados en función de los índices de producción primaria, secundaria y terciaria. La primera categoría con "Desarrollo industrial en crecimiento con servicios terciarios especializados" se encuentra marcada por la bicefalia histórica entre las mayores ciudades del país, Quito y Guayaquil, las cuales marcan el desarrollo en industria, manufactura y servicios especializados.

La segunda categoría se denomina "Desarrollo primario consolidado con enclaves industriales básicos y/o turísticos" que se caracteriza por tener un nivel de diversificación primaria productiva elevada y consolidada, lo cual permite incursionar en niveles básicos de industrialización, manufactura y/o turismo. Esta dinámica económica va acompañada de mayores servicios e infraestructura como logística y una adecuada red de transporte multimodal lo cual permite dar fluidez a las diferentes actividades productivas. Por estas y otras razones el espacio comprendido entre las tres mayores ciudades del país (Quito, Guayaquil, Cuenca) se encuentran en esta categoría, en gran medida, debido a las mayores facilidades logísticas y de infraestructura que impulsa el engranaje económico-productivo. En otros sectores del país existen enclaves industriales o turísticos puntuales, los cuales de a poco modifican la dinámica económica y territorial como la refinería de Esmeraldas y el turismo de Atacantes al norte del país, el procesamiento de productos del mar en Manta en conjunto con el turismo de las costas de Manabí y finalmente la infraestructura de extracción, transporte y refinamiento de crudo en las provincias de Sucumbios y Orellana.

(52) Se mencionan únicamente las cabeceras provinciales en este documento, el análisis de asentamientos humanos fue realizado para 1021 asentamientos humanos.

(53) No busca determinar qué núcleo es mayor o más importante que otro, sino de identificar cuál o cuáles de las funciones analizadas son mayores en unos núcleos que en otros. Así, por ejemplo, un núcleo A puede tener un nivel superior a otro B en servicios públicos y privados y un nivel inferior en distribución mayorista y sistema de transportes, por lo que no sería posible establecer cuál de los dos núcleos tiene un mayor potencial funcional, pero si sabremos determinar en qué funciones el núcleo A o B debe ser reforzado para mejorar su potencial funcional.

Una tercera categoría establecida como " Bajo desarrollo primario de mayor diversificación con puntales productivos" se encuentra la mayor superficie del territorio nacional con gran presencia en la zona norte del país, exceptuando la ciudad de Quito con el ámbito de influencia que esta tiene y el entorno petrolero circunscrito principalmente a las ciudades de Nueva Loja, Francisco de Orellana y Shushufindi. En este gran espacio se identifica la primacía del sector primario con puntales productivos como la palma africana distribuido en varios cantones de Esmeraldas hasta los alrededores de Santo Domingo; hacia el sur, en Manabí, tienen especial importancia los cultivos de cacao y de maíz. En la sierra norte destaca el cultivo de papa y la producción de textiles y productos de cuero como puntales manufactureros de gran importancia. Además de estos espacios, se identifican otras zonas en esta categoría, las cuales se ejemplifican a continuación de norte a sur. En la Amazonia destaca en la zona norte la incidencia de la extracción de petróleo y el proceso de consolidación de asentamientos humanos que han buscado la forma de diversificar la producción orientándose a los cultivos de palma africana, maíz y cacao principalmente.

Finalmente, la categoría de " Bajo desarrollo primario poco diversificado" se encuentra en las estribaciones externas de la cordillera oriental con un débil impulso económico en los tres sectores; el espacio comprendido entre las provincias de Azuay y El Oro caracterizado por actividades mineras de bajo aprovechamiento, regalías reducidas y poco crecimiento económico de la zona y finalmente el espacio rural de la provincia de Santa Elena mermado económicamente por las condiciones topográficas hacia el norte de la provincia (cordillera de Chongón Colonche) y por la considerable cantidad de comunidades con sus orientaciones particulares de producción. Aquí también se encuentra Galápagos, a pesar de tener gran parte de sus actividades orientadas al turismo y el potencial que representa, es el que menor aporta al Valor Agregado Bruto nacional.

Figura No. 7.7. Sistema de asentamientos humanos y dinámicas económicas

Nota: Para leer Figura, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 136.

#### Infraestructura de Transporte y Movilidad

En el territorio continental, el transporte terrestre tiene preeminencia como medio de conexión entre los asentamientos humanos. En los últimos 10 años se realizó una fuerte inversión en el sistema vial estatal. Los ejes principales de la red de norte a sur son la Panamericana (sierra), las troncales de la costa que une a Santo Domingo con Machala y la Ruta del Spondylus; la troncal amazónica que conecta desde Lago Agrio hasta Zamora. Existen vías colectoras que conectan los asentamientos humanos de manera horizontal, pero se mantienen problemas de articulación. Los gobiernos provinciales y municipales registran también altas inversiones en vialidad, por lo tanto les corresponden implantar mecanismos que permitan su sostenibilidad en el tiempo. El sistema de transporte terrestre se complementa con la red ferroviaria, actualmente, se cuenta con 10 rutas ferroviarias, la mayoría en la sierra, y con mucho énfasis en la promoción turística.

Existe también un conjunto de puertos fluviales sobre todo en la Amazonia como Puerto Morona en la provincia de Morona Santiago y Puerto El Carmen de Putumayo, este último ubicado en la zona limítrofe entre Ecuador y Perú ha sido potenciado como centro de comercio e integración internacional. En Galápagos, la conexión entre asentamientos se da por vía marítima o aérea, con una marcada dependencia en cuanto a servicios básicos, de educación, salud y adquisición de bienes de consumo.

La infraestructura logística cuenta con un total de 16 aeropuertos, de los cuales cuatro son de primera categoría y tienen conexión internacional (Quito, Guayaquil, Manta y Latacunga) en tanto que los restantes 12 corresponden a la red de conexión interna y se catalogan como de segunda categoría<sup>1</sup>, El Sistema Portuario Nacional, está conformado por: Puertos Comerciales del Estado o Entidades Portuarias en Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar; Terminales Portuarios Habilitados (terminales privados); y, Puertos Especiales (Superintendencias) en los Terminales Petroleros de Balao. La Libertad y Salitral. Actualmente, el puerto de aguas profundas de Posorja, se encuentra concesionado, y se prevé el inicio de la construcción en 2017. Este proyecto se considera

como una zona especial de desarrollo económico, que modificará significativamente la dinámica territorial de este espacio y su funcionalidad respecto de los otros asentamientos humanos.

#### Infraestructura de Apoyo a la Producción

La construcción y operación de infraestructuras vinculadas con sectores estratégicos cobró impulso en la última década. Destacan entre ellas las centrales hidroeléctricas de Coca Codo Sinclair, Manduriacu, Sopladora, Quijos y Toachi, la Central Eólica Villonaco y las Termoeléctrica Esmeraldas II y Termogas Máchala Pilatón en funcionamiento, mientras que las Centrales Hidroeléctricas Delsitamsagua, Mazar Dudas, Minas San Francisco, aún en construcción. También se han fomentado proyectos multipropósitos como el Trasvase Daule-Vinces y los Multipropósitos Chone, Baba. Bulubulu para protección de caudales, generación de energía, agua para riego, entre otros fines.

Este tipo de proyectos pueden verse afectados por alta probabilidad de ocurrencia de amenazas de origen natural, los que mayor potencial afectación presentan son: el proyecto Refinería del Pacífico, por ubicarse en una zona de alto déficit hídrico (en promedio entre 8 y 12 meses deficitarios al año) y en la zona de mayor peligrosidad sísmica del país (zona VI); y la Central Coca Codo Sinclair que se considera una infraestructura de alta exposición a eventos sísmicos, deslizamientos y peligros volcánicos del Reventador. Esto obliga a tener consideraciones especiales sobre la importancia de la gestión del riesgo, no solo en la concepción y operación de los proyectos, sino en la planificación territorial del área de influencia de los mismos.

#### Recursos Naturales No Renovables

En cuanto a la extracción de recursos naturales no renovables. la industria hidrocarburífera de manera histórica se ha desarrollado en la zona norte del país, en donde se distinguen claramente dos centros industriales unidos a través de las tres principales líneas de oleoductos: SOTE, poliductos y OCP, el primero de extracción de la materia prima principalmente en las provincias de Sucumbíos y Orellana, el segundo relacionado con la refinación de crudo en la provincia de Esmeraldas (Senplades, 2013a); en la Amazonia se concentran 57 bloques y 8 están en el litoral. La Refinería del Pacífico se considera como un proyecto de interés nacional, que está en fase de construcción.

#### (54) Clasificación asignada por la Dirección General de Aviación Civil

En el sector minero, se identificaron como grandes proyectos: Mirador y Fruta del Norte en Zamora, Panantza-San Carlos en Morona Santiago, Río Blanco y Loma Larga en el Azuay, en proceso de exploración y/o de explotación (fase de construcción). Estos proyectos se localizan al sur del país donde se estima que aproximadamente cuenta con 56% de las áreas con probable ocurrencia de depósitos minerales metálicos y el 78% de las concesiones mineras metálicas vigentes.

Este tipo de proyectos mineros y petroleros, requieren procesos de consulta previa libre e informada, una participación amplia e involucramiento de actores en diferentes niveles, para analizar (1) sus beneficios potenciales, minimizar conflictos socio ambientales, y promover gestión concertada y articulada en el territorio. Existe un tratamiento diferenciado de los beneficios de la explotación de recursos no renovables, que por un lado compensan a la población de los territorios de donde provienen estos recursos, y por el otro los distribuyen a través de los niveles de Gobierno a los territorios.

#### Telecomunicaciones y Conocimiento

El sector de las telecomunicaciones ha tenido un avance significativo en la última década, incidiendo en la mejora de la competitividad del país. Ecuador desarrolló la infraestructura troncal y aumentó considerablemente la prestación de los servicios básicos de telecomunicaciones. La cobertura de fibra óptica creció considerablemente desde el 2006, pasando de 3.500 km de tendido de fibra óptica

a aproximadamente 60.000 km al 2015.

La formación de docentes e investigadores constituye un puntal de la estrategia de largo plazo para el cambio de la matriz productiva y energética. A tal efecto, se han definido como áreas de investigación prioritarias, las siguientes: Biodiversidad, Geoinformación, Agricultura, Eficiencia energética, Desarrollo espacial, Geología, Pesca y Oceanografía (SENESCYT, 2013). Como complemento, se han implementado cuatro universidades emblemáticas YACHAY en Urququí; la Universidad Regional Amazónica (IKIAM), en Tena; Universidad de las Artes (UNIARTES) en Guayaquil; y, Universidad Nacional de la Educación (UNAE) en Azogues (Senescyt, 2013); se ha ampliado y diversificado la oferta a nivel nacional así como se ha repotenciado de las Universidades e Institutos Públicos existentes a nivel nacional.

Figura No. 7.8. Sistema de asentamientos humanos e infraestructura

Nota: Para leer Figura, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 136.

Lineamientos Territoriales de Acceso Equitativo a Infraestructura y Conocimiento

c) Fortalecimiento de un sistema de asentamientos humanos policéntricos, articulados y complementarios.

c.1. Afianzar procesos de planificación, regulación y gestión urbano-ambiental, priorizando la construcción social del hábitat y la función social de la ciudad y la propiedad.

c.2. Controlar la expansión urbana para evitar la afectación a tierras con vocación agroproductiva, de protección natural y la ocupación de espacios de alta ocurrencia de amenazas de origen natural y antrópico, sujeta a riesgos.

c.3. Consolidar los centros poblados en las parroquias rurales con pertinencia social, cultural, ambiental y productiva, con miras a fortalecer el desarrollo rural,

c.4. Asegurar el acceso equitativo, la calidad y la cobertura de los sistemas públicos de soporte para el ejercicio del derecho a la ciudad.

c.5. Consolidar los asentamientos humanos y limitar la expansión urbana y rural en Galápagos y la Amazonia, que considere sus límites biofísicos, gestionando de manera sostenible sus recursos naturales.

c.6. Regular el mercado del suelo y controlar la especulación, promoviendo la participación de la sociedad en los beneficios del desarrollo urbanístico y controlando el tráfico de tierras, las invasiones y los asentamientos humanos de hecho.

c.7. Promover la vinculación funcional campo-ciudad, en especial, en ámbitos territoriales que contengan ciudades medias y pequeñas, fortaleciendo circuitos económicos inclusivos.

d) Impulso a la productividad y la competitividad sistémica a partir del potenciamiento de los roles y funcionalidades del territorio

d.1. Planificar el desarrollo económico sobre la base de la compatibilidad de usos y la vocación territorial, sus diversidades culturales y sus dinámicas socio-ambientales.

d.2. Impulsar las iniciativas productivas alternativas que sostengan la base y la soberanía alimentaria, generando empleo y circuitos económicos inclusivos, fomentando la conservación e innovación de la agrobiodiversidad existente en el país.

d.3. Fomentar la redistribución de las rentas para el mejoramiento de la calidad de vida en las zonas de influencia de los proyectos extractivos y sectores estratégicos.

d.4. Realizar el ordenamiento de las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables que se desarrollen a nivel nacional, con énfasis en la Amazonia y la zona costera, la plataforma continental, suelo y subsuelo marina para minimizar el impacto de la contaminación.

d.5. Aprovechar de manera sostenible los recursos marino-costeros y dulceacuícolas en los niveles industrial, artesanal y de subsistencia, respetando sus ciclos ecológicos.

d.6. Repotenciar y mantener las redes de infraestructuras y equipamientos que promuevan encadenamientos productivos, articulaciones urbano-rurales y nuevos productos asociados a la

biodiversidad, priorizando a los micro y pequeños productores.

d.7. Incentivar el transporte multimodal a nivel nacional, con énfasis en las zonas de integración fronteriza, Amazonia y Galápagos.

d.8. Desarrollar procesos de planificación especial en áreas de influencia de proyectos de trascendencia nacional y zonas económicas de desarrollo especial, con consulta previa, libre e informada, veeduría ciudadana y control social.

d.9. Implementar los planes portuarios y/o los de ejes multimodales de manera vinculada con la planificación de desarrollo y ordenamiento territorial y marítimo, a fin de garantizar la conectividad y logística existentes o previstas.

d.10. Incrementar el acceso a servicios públicos de telecomunicaciones y tecnologías de información, especialmente, en el sector rural, frontera, Amazonia y Galápagos.

d.11. Fomentar el emprendimiento local y el turismo comunitario, para el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad en zonas deprimidas por altos niveles de pobreza.

d.12. Promover modalidades de consumo y producción sostenibles acorde a las particularidades de cada ecosistema, particularmente, en las islas Galápagos y Amazonia.

d.13. Identificar las infraestructuras y equipamiento expuestos a amenaza/s naturales y antrópicas, priorizando los elementos esenciales para desarrollar medidas integrales de gestión de riesgos.

d.14. Fomentar el desarrollo de territorios innovadores y ciudades creativas e inteligentes, generando redes de conocimiento y vinculando la educación superior con las necesidades sociales y productivas.

d.15. Impulsar programas de investigación, formación, capacitación y actualización que respondan a las potencialidades y necesidades territoriales, promoviendo la inserción laboral de manera eficiente.

d.16. Fortalecer el acceso a la información y a la educación como base para una ciudadanía informada, consciente y corresponsable en los procesos de gestión del hábitat y reducción de riesgos de desastres.

## Gestión Territorial y Gobernanza Multinivel

### FUNDAMENTO

El proceso de construcción y definición de un nuevo modelo de Estado -que articule esfuerzos para superar las brechas, inequidades y necesidades básicas de los territorios y su población- sigue suponiendo importantes desafíos asociados a la gestión pública en todos los niveles de gobierno. A su vez, la implementación de la política pública en los territorios requiere de instrumentos, metodologías, herramientas e instancias de coordinación, información y estrategias para su adecuada ejecución. En este sentido, la Estrategia Territorial Nacional genera lineamientos de articulación orientados a fortalecer, mejorar y consolidar, la gestión territorial y gobernanza multinivel (nacional, provincial, cantonal y parroquial), así como la gestión desconcentrada y descentralizada de las instituciones de la función ejecutiva en el territorio.

La descentralización y desconcentración como políticas nacionales para democratizar y transformar el Estado, deben orientarse a mejorar las condiciones de vida de la población, consolidando la gobernanza del territorio y promoviendo una cultura ciudadana empoderada de sus derechos y deberes. Ello implica repensar la gestión de manera integradora, a fin de diferenciar, priorizar y focalizar los esfuerzos de la acción pública en función de las realidades territoriales y las capacidades institucionales. El Estado en todos sus niveles de gobierno, debe disponer de políticas, estructuras, procedimientos, y mecanismos capaces de promover la solidaridad, subsidiaridad y eficiencia social de la acción pública, para la toma de decisiones en función de prioridades y necesidades territoriales.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa ya dispone de lineamientos orientados a fortalecer las capacidades de gestión territorial, pero aún se requiere consolidar progresivamente mecanismos de articulación e implementación de políticas públicas con perspectiva territorial, tanto desde el gobierno central como desde los gobiernos autónomos descentralizados.

Por otra parte, la normativa que regula el ordenamiento territorial, el uso y gestión del suelo presenta

nuevos desafíos en términos de coordinación intersectorial y de articulación entre niveles de gobierno. En conjunto, esto supone la formulación de una serie de instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio que posibilite el cumplimiento de las responsabilidades, competencias y facultades de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejecutivo desconcentrado.

Una adecuada gestión territorial debe estar acompañada de un pacto social que garantice la gobernanza multinivel y multiactor. Este pacto requiere de acuerdos mínimos, considerando principios como la participación de multiplicidad de actores públicos y privados, cooperación, asociatividad, apertura, transparencia, inclusión y coherencia. Paralelamente, se debe promover la producción y gestión de información, la transferencia metodológica y el fortalecimiento de capacidades para la planificación, incluyendo propuestas y acciones que fortalezcan los espacios de planificación participativa y alineamiento de la cooperación internacional con las prioridades nacionales.

La Estrategia Territorial Nacional mantiene una estructura dinámica y proactiva hacia la gestión del espacio físico y de las actividades humanas sobre el mismo. Ello implica la construcción de lineamientos que favorezcan la articulación, coordinación y prelación de instrumentos de planificación, gestión y ordenamiento territorial. Estas tendencias responden a una necesidad de dar seguimiento permanente a las actividades, requerimientos, intereses e impactos en referencia a los aspectos económicos, sociales y ambientales del territorio. Es por ello que la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial constituyen parte de un mismo proceso continuo y cíclico, que pudiera tener diversas fases de formulación y alineamiento a partir de procesos permanentes de monitoreo, seguimiento y evaluación. El objetivo es orientar las intervenciones hacia una mejor calidad de vida de la población mediante la definición de políticas, programas y proyectos de aplicación en el territorio que contribuyan a una asignación equitativa y transparente de los recursos públicos.

(55) Por ejemplo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (2016) y la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos (2016).

## BALANCE

El Estado en el territorio apunta a "implementar el diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re) distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias" (Senplades 2010), y permitiendo consolidar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. La promulgación del marco normativo para tales efectos, (56) ratifica un modelo de descentralización y desconcentración articulado y subsidiario de los objetivos y metas plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo. (57)

Siguiendo ésta línea, uno de los objetivos del proceso de descentralización es potencializar el desarrollo de los territorios a través de la gestión de competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados para consolidar su autonomía y acercar los servicios a la ciudadanía. La transferencia y regulación de competencias, constituyen mecanismos concretos que aproximan los productos y servicios del Estado a la ciudadanía, coordinando sus responsabilidades con los distintos niveles de gobierno para cumplir eficientemente sus objetivos.

Varías competencias fueron reguladas mediante el pronunciamiento del Consejo Nacional de Competencias para definir y esclarecer los roles de los distintos niveles de gobierno. No obstante, la transferencia y regulación de las competencias finalizó de acuerdo a la normativa vigente, por lo que es necesario consolidar el proceso con miras a mejorar la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados en la prestación de servicios de calidad y con calidez.

De igual manera, es importante impulsar estrategias para abordar la autogestión financiera, promover el uso de las distintas modalidades de gestión que fortalezcan las relaciones interterritoriales, fortalecer de manera integral a todos los niveles de gobierno para dinamizar la

prestación de los servicios, así como el acompañamiento de instituciones rectoras a los gobiernos autónomos descentralizados en los procesos de gestión (transferencia, información, monitoreo) de competencias descentralizadas.

En el marco del proceso de descentralización, los mancomunamientos y consorcios han constituido modalidades para mejorar la gestión de competencias como alternativas de desarrollo local en asociación, con la finalidad de mejorar la gestión descentralizada entorno a solucionar necesidades comunes. Es así que actualmente se han conformado mancomunidades en gobiernos autónomos descentralizados con mayor dependencia financiera del Ejecutivo, por lo que es necesario repotenciar; corresponsabilizar esta forma de organización mediante la generación de incentivos y priorización presupuestaria.

(56) En este aspecto destacan: Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010), Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010), Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Uso y Gestión del Suelo (2016)

(57) En este aspecto es particularmente importante la gestión de las finanzas públicas y el índice de cumplimiento de metas (ICM) para la asignación presupuestaria para cada gobierno autónomo descentralizado.

La desconcentración exigió una reorganización territorial del país mediante la conformación de los Niveles Administrativos de Planificación (zonas, distritos y circuitos). En este ámbito, la presencia de los distintos sectores del gobierno nacional en el territorio inició con la apertura de entidades operativas desconcentradas como parte de la implementación de los nuevos modelos de gestión de competencias en el territorio. A la fecha, de las 135 entidades del Ejecutivo, 59 (44%) están desconcentradas (zonal, provincial y/o distrital), mientras que, 44 (33%) no se desconcentran, 10 (7%) no se desconcentran pero tienen presencia en el territorio a través de oficinas técnicas, y 22 (16%) entidades son empresas públicas sin pronunciamiento

Posteriormente, la visión de la desconcentración en el territorio se enfocó en la prestación de servicios públicos cercanos a la ciudadanía. Los modelos de gestión desconcentrados se volcaron a diseñar e implementar modalidades de prestación basadas en tipologías y estándares de prestación con el fin de ampliar coberturas y cerrar brechas territoriales. Los modelos de prestación de servicios incluyeron la planificación y la construcción y repotenciación de infraestructura y equipamiento en los sectores mayormente desconcentrables (salud, educación, inclusión social, justicia y policía, deporte). Actualmente, se ha consolidado la planificación de servicios en ocho entidades priorizadas de acuerdo a tipologías y cobertura por nivel administrativo de planificación.

Los mecanismos de articulación desconcentrada y descentralizada en los territorios han generado importantes espacios de reunión, articulación y evaluación de acciones; sin embargo, muchas veces la falta de claridad y coordinación de la política pública en el nivel nacional fue trasladada a estos espacios generando desgaste y dispersión en la coordinación y articulación de la gestión de la política pública en los territorios. La relación con los gobiernos autónomos descentralizados ha sido notable y en muchos casos intensa a partir de las acciones ante la presencia de desastres naturales. Pero en la formulación y gestión de la planificación, es indispensable profundizar el relacionamiento existente entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) con el fin de armonizar los instrumentos, las herramientas, las estrategias y prioridades.

Es necesario una evaluación detallada de los modelos de Desconcentración y Descentralización de competencias orientada a su dinamización, acorde a realidades y capacidades institucionales propias del territorio que supere la cobertura y genere estrategias focalizadas de acercamiento a la ciudadanía mediante modalidades diferenciadas y articuladas en la prestación de servicios públicos con su correspondiente evaluación del impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Figura No. 7.9. Esquema territorial sobre gestión territorial y gobernanza

multinivel

Nota: Para leer Figura, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 145.

Lineamientos de articulación para la gestión territorial y gobernanta multinivel

e) Consolidación de modelos de gestión descentralizada y desconcentrada, con pertinencia territorial.

e.1. Articular y complementar los procesos de desconcentración y descentralización para la gestión multinivel de los bienes y servicios públicos,

e.2. Diferenciar, priorizar y focalizar la asignación de recursos públicos y los esfuerzos de la acción estatal en función de las particularidades, las competencias y las capacidades territoriales e institucionales.

e.3. Optimizar la gestión financiera y la recaudación de ingresos propios de los GAD, reduciendo la dependencia de transferencias del Presupuesto General del Estado.

e.4. Fortalecer las capacidades técnicas, legales e institucionales para ejercer las competencias desconcentradas y descentralizadas.

e.5. Evaluar de manera integral los modelos de prestación de servicios públicos para garantizar la calidad, accesibilidad, intersectorialidad y pertinencia cultural, en articulación entre niveles de gobierno.

f) Articulación de instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

f.1. Fortalecer las capacidades institucionales que favorezcan la articulación, coordinación y prelación de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, con enfoque de riesgos e incorporación de áreas geográficas con requerimientos específicos y de manejo especial.

f.2. Impulsar la elaboración de planes de uso y gestión del suelo, de forma concordante y articulada con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

f.3. Incorporar las condiciones de estabilidad y sismicidad estableciendo la microzonificación sísmica para la planificación urbana e inversión pública.

f.4. Generar catastros e información de base territorial confiable, pertinente, permanente, accesible y desagregada para la toma de decisiones y la transparencia de la gestión pública.

f.5. Vincular las herramientas de gestión integral de riesgos y los sistemas de alerta temprana en la planificación de todos los niveles de gobierno.

f.6. Promover el diálogo nacional desde los ámbitos territoriales en la definición, implementación y seguimiento de la política pública en todos los niveles de gobierno.

g) Fomento a mecanismos de asociatividad multiactor y multinivel para la gestión y la gobernanza territorial.

g.1. Incentivar la organización social, libre, autónoma y responsable en organizaciones de base territorial.

g.2. Fomentar y fortalecer la conformación de mancomunidades, consorcios y otras estrategias de asociatividad para el ejercicio de competencias concurrentes y exclusivas, considerando el principio de subsidiariedad, complementan edad y mecanismos de financiamiento alternativos.

g.3. Impulsar el desarrollo binacional basado en la cooperación, solidaridad, seguridad y corresponsabilidad en la prestación de servicios públicos en las zonas fronterizas, incluyendo el abastecimiento interno y la integración energética precautelando los derechos humanos y libre movilidad humana.

g.4. Profundizar procesos solidarios y complementarios de integración regional, en términos de complementariedad política, cultural, productiva, financiera, científico-tecnológica, energética, ambiental, infraestructura, regulación y control.

g.5. Fomentar el trabajo articulado con los países vecinos para el manejo integral de recursos transfronterizos hídricos, pesqueros y biodiversidad asociada, en especial, en la Amazonia y en el espacio marino costero.

g.6. Incrementar la presencia de Ecuador en la Antártida y en la cuenca Asia-Pacífico para fomentar la economía social del conocimiento, así como el comercio y gestión marítima en el marco de la CONVEMAR.

#### Metas e indicadores territoriales<sup>58</sup>

Meta 1. Incrementar el promedio del índice de Prosperidad Urbana Nacional sobre 53,07 puntos en los próximos cuatro años.

Meta 2. Elevar los niveles de suficiencia vial de la red nacional a valores mayores a 0.61 del índice de Engel.

Meta 3. Reducir el tiempo de desplazamiento para el acceso desde las zonas rurales hacia las ciudades, al menos, a rangos medios.

Meta 4. Aumentar la capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados hasta alcanzar el valor de la media nacional en todas las dimensiones, en los próximos 4 años.

(58) Propuesta de metas para homologación de indicadores y construcción de información.

#### Criterios para Orientar la Asignación de Recursos Públicos y la Inversión Pública

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que delimita el diseño y alcance de las políticas públicas y la asignación de los recursos públicos, las cuales deben ser consistentes con la conducción sostenible, eficiente y transparente de las finanzas públicas, a partir de los requerimientos determinadas en la planificación nacional. En este contexto la asignación de los recursos públicos deben alinearse a los objetivos nacionales de desarrollo y garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos esenciales.

La inversión realizada con recursos públicos es uno de los instrumentos para implementar políticas públicas que permitan cumplir los objetivos y metas establecidos en la planificación nacional, con un enfoque de equidad territorial y que sirva para cerrar brechas sociales y distribuir los beneficios del desarrollo. Así, se reconoce que una de las características de las políticas públicas es la movilización efectiva de recursos, junto con una visión programática y con orientación normativa (Meny y Thoenig, 1992).

En los últimos diez años, la inversión pública ha jugado un papel determinante en el desarrollo del país. Se han destinado recursos hacia fines generales y específicos de nuestra sociedad y los diferentes grupos que la componen a través de la generación de capacidades, el acceso a oportunidades y en productividad sistémica. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, todavía existen desafíos pendientes en los cuales debemos trabajar.

La inversión ejecutada se enfocó en nutrición, educación, salud, vivienda, infraestructura de saneamiento básico, protección y seguridad social, vivienda e infraestructura pública en el sector social y para la producción, como por ejemplo: hospitales, escuelas, generación hidroeléctrica, conectividad, vialidad, puertos y aeropuertos, entre otros. Así también se invirtió en investigación, innovación, educación superior -universitaria, técnica y tecnológica, y educación de cuarto nivel.

La institucionalidad creada a través de políticas y reglas estables fomenta la complementariedad entre la inversión pública y privada, generando crecimiento económico sostenible, empleo e inclusión social. El reto de la planificación es invertir recursos con un criterio de pertinencia y responsabilidad económica considerando las políticas y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, las cuales son responsabilidad de todos los ecuatorianos y ecuatorianas. En este contexto, los criterios propuestos para priorizar proyectos de inversión pública en el periodo 2017 - 2021 son los siguientes:

- reducción de la pobreza: mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable y la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas;
- cierre de brecha.-; territoriales: disminuir la inequidad regional en el acceso a servicios públicos

esenciales y oportunidades

- generación de empleo: incremento en el número de plazas laborales, sin permitir la flexibilización laboral
- generación de complementariedad con iniciativas privadas: vinculación entre el sector público y privado en busca de desarrollo y crecimiento económico generando corresponsabilidad y oportunidades de negocios.
- incremento de la productividad sistémica que contribuya al incremento de exportaciones no tradicionales: contribución a la acumulación de capital en los sectores productivos generadores de valor agregado, que permita la reducción de costos, aumento de la rentabilidad e incremento de la productividad de bienes con valor agregado; e,
- intensidad en insumos nacionales: el componente de la materia prima empleada mayoritariamente de producción nacional, sin incentivar el incremento de las importaciones.

#### Plan Plurianual de Inversiones

Para la ejecución de las inversiones públicas y privadas que fomenten el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo se requieren fuentes de financiamiento adicionales al presupuesto general del estado; entre ellas, recursos de las empresas públicas petroleras por USD 6.788 millones para nuevas inversiones, nuevas inversiones de los gobiernos autónomos descentralizados por USD 1.1.07 millones para agua potable y saneamiento, colocación de crédito desde la banca pública por USD 8.531 millones para vivienda y emprendimiento productivo, y adicional mente nueva inversión privada nacional y extranjera por USD 10.964 millones. De esta manera, el cumplimiento de los Objetivos Nacionales de Desarrollo, incluyendo la implementación de proyectos estratégicos nacionales e intervenciones emblemáticas, requiere inversiones corresponsables por un monto total de USD 55.448 millones entre 2017 y 2021.

Dentro de estos rubros, las necesidades de inversión pública desde el presupuesto general del Estado, debidamente planificadas para el período 2017-2021, podrían ascender hasta los USD 28.058 millones, distribuidos con un marcado y deliberado énfasis en el sector social, conforme la filosofía, espíritu y compromiso centrado en la garantía de derechos de todos y todas durante toda la vida, con una economía al servicio de la sociedad, y sobre la base de la generación de capacidades para respetar, proteger y realizar los derechos.

Tabla 1: Plan Plurianual de Inversión por objetivo  
Cifras en millones de dólares

Tabla 2: Escenarios Plan Plurianual por Consejo Sectorial  
Cifras en millones de dólares

Nota: Para leer Tablas, ver Registro Oficial Suplemento 71 de 4 de Septiembre de 2017, página 151.

#### Bibliografía

- Acosta, Alberto (2010). "El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo: Una lectura desde la Constitución de Montecristi". Friedrich Ebert Stiftung, Policy Paper, no. 9: 1-43.
- Aristóteles (2011). *Ética Nicomáquea*. Política. Retórica. Poética. Madrid: Gredos.
- Ayala Mora, Enrique (2008). *Resumen de Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Banco Central del Ecuador (2015). *Registros del Valor Agregado Bruto provincial*. Quito: BCE.
- Banco de Desarrollo del Ecuador (2015). *Sistema SIM WEB*. Quito: BEDE.
- Bauman, Zygmunt (2015). *Ceguera moral: la pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*. Buenos Aires: Paidós.
- Boff, Leonardo (2006). *Ecología: grito de la tierra, grito de los pobres*. Madrid: Trolla.
- Brandel, Fernand (1968). *La Historia y las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza.
- Castells, Manuel (2006). *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza.
- Caudillo, Gloria (2012). "El buen vivir: un diálogo intercultural". *Ra Ximhai*, no. 2, vol. 8: 345-264.
- Cevallos Tejada, Francisco (2016). *Marco conceptual y metodológico del Sistema interactivo de*

- Conocimiento y Estadística Social - SICES. Quito: MCDS / BID.
- Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (2015a). Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Régimen Especial de Galápagos 2015-2020. San Cristóbal; CGREG.
- Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (2015b). Censo de Unidades de Producción Agropecuaria de Galápagos 2014. San Cristóbal: CGREG.
- Consejo Nacional de Competencias (2017). Evaluación de Mancomunidades y Consorcios. Quito: CNC.
- Cuesta, Francisco, Manuel Peralvo, Francis Baquero, Macarena Bustamante, Andrés Merino-Viten, Priscilla Muriel, Juan Freile y Ornar Torres (2015). Areas prioritarias para la conservación del Ecuador continental. Quito: Ministerio del Ambiente / Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina / Pontificia Universidad Católica del Ecuador / Cooperación Alemana al Desarrollo.
- De Leus, Tomas y Tom Leender (2009). Considerando territorio: reflexiones sobre el aspecto territorial. Quito: Proyecto PLANTELPLUS VVOB.
- Dirección del Parque Nacional Galápagos (2014). Plan de Manejo ¿le las Areas Protegidas de Galápagos para el Buen Vivir. Puerto Ayora: DPNG.
- Dirección General de Intereses Marítimos (2012). Espacios marítimos del Ecuador, Escala 1:1000.000. Quito: DIGEIM.
- Esri, DeLorme, General Eathymetric Chart of the Oceans, National Oceanic and Atniospheric Administration et al, (2014). World Ocean Base. Redlands: Esri.
- Foucault, Michel (1975). La arqueología del saber. Madrid: Alianza.
- Foucault, Michel (1984). "Quest-ce que les Lumieres?". Magazine Littéraire, no. 207: 35-39.
- Generalitat Valenciana (2011). Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Valencia: Generalitat Valenciana.
- Generalitat Valenciana (2012). Estrategia Territorial Comunitat Valenciana al 2030. Valencia: Generalitat Valenciana.
- Gobierno de Navarra (2005). Estrategia Territorial de Navarra, Directrices para la ordenación del territorio. Navarra: Gobierno de Navarra,
- Goyes, Patricio (2009)."Fondos marinos de soberanía y jurisdicción del Ecuador". En Jean-Yves Collot, Valenti Sallares y Nelson Pazmiño, Geología y geofísica marina y terrestre ¿(el Ecuador, desde la Costa continental hasta las Islas Galápagos: 1-8. Guayaquil: Comisión Nacional del Derecho del Mar / Institut de Recherche pour le Développement / Instituto Oceanográfico de la Armada.
- Gudynas, Eduardo y Alberto Acosta (2008). "El buen vivir o la disolución de la idea del progreso", en: Mariano Rojas (Coord.), La Medición del Progreso y del Bienestar. Propuestas desde América Latina, pp. 103-110. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
- Institut de Recherche pour le Développement, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Instituto Francés de Estudios Andino, instituto Geográfico Militar, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (1999). Paisajes agrarios del Ecuador. Geografía básica del Ecuador. Tomo V: Geografía Agraria. Vol. 2. Quito: IRD / IPGH / IFEA // IGM / PUCE.
- Instituto Espacial Ecuatoriano y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (2015). Mapa de conflictos de uso de suelo. Escala 1:100.000. Quito: IEE / SENPLADES.
- Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional (2011). "Peligro sísmico y requisitos de diseño sismo resistente". En Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Norma Ecuatoriana de la Construcción. Quito: MIDUVI.
- Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional e Institut de Recherche pour le Développement (2011). Volcanes cuaternarios del Ecuador Continental: Mapas de Peligros volcánicos del Ecuador. Escala: 1:50.000. Quito: IGEPN / IRD.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). Cabeceras cantonales y provinciales. Quilo: INEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). Censo de Población y Vivienda. Base ¿le datos alfanumérica y cartografía censal. Quito: INEC.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2016). Indice de Pobreza Multidimensional. Quito: INEC.
- Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero Metalúrgico (2013). Mapa de susceptibilidad a movimientos en masa. Escala: 1:100.000. Quito: INIGEMM.
- Instituto Panamericano de Geografía c Historia (1997a). Los Paisajes Naturales del Ecuador. Las

- condiciones generales del medio natural. Vol. 1. Quito: IPGH / OSTROM.
- Instituto Panamericano de Geografía e Historia (1997b). Los Paisajes Naturales del Ecuador. Las regiones y paisajes del Ecuador. Vol. 2. Quito: IPGH/OSTROM.
- Intituto Espacial Ecuatoriano (2015). Proyecto de zonificación paisajística y capacidad de acogida. Memoria técnica. Quito: IEE.
- Kant, Emmanuel (2013[1784]). Contestación a la pregunta: ¿qué es la ilustración? Buenos Aires: Taurus.
- Larrea, Carlos (2006). Hacia una historia ecológica del Ecuador: respuestas para el debate. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- López, Adrián (2017). "La judicialización de políticas públicas; caso del Ministerio de Salud Pública en Ecuador en 2011 y repercusiones en el Estado constitucional de derecho". Estado & Comunes, no. 5, vol. 2: 135-154.
- Luhmann, Niklas (1997). Observaciones de la modernidad: Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna. Barcelona: Paidós.
- Máttar, Jorge y Daniel E. Perrotti (Eds.) (2014). Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Meny, Ivés y Jean-Claude Thoenig (1992). Las Políticas Públicas. Madrid: Ariel.
- Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (2012). Localización de proyectos estratégicos nacionales. Escala (estimada) 1:50.000. Quito: MICSE.
- Ministerio Coordinador de Seguridad (2014). Plan de Seguridad Integral 2014-2017. Quito: MICS.
- Ministerio de Agricultura, Acuacultura y Pesca (2008). Metodología de valoración de tierras rurales, PRAT. Quito: MAGAP.
- Ministerio de Agricultura, Acuacultura y Pesca (2015). Mapa de Déficit Hídrico anual, Período de evaluación 1985-2009. Escala 1:50.000. Proyecto: Zonas Prioritarias de uso y aprovechamiento del recurso hídrico para la pequeña y mediana agricultura. Quito: MAGAP.
- Ministerio de Agricultura, Acuacultura y Pesca, Instituto Espacial Ecuatoriano, Ministerio del Ambiente, Global Environment Facility-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). Mapa de niveles de susceptibles a inundaciones. Escala 1:100.000. Quito: MAGAP / IEE / MAE / GEF-PNUD.
- Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (2016). Proyectos de generación de energía renovable. Quito: MEER.
- Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (2013). Infraestructura petrolera. Quito: MRNNR.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas (2015). Red vial estatal. Quito: MTOP.
- Ministerio de Turismo (2014). Mapa de Sitios de interés y buceo. Quito: MINTUR.
- Ministerio del Ambiente (2014). Mapa de Humedales RAMSAR del Ecuador. Quito: MAE.
- Ministerio del Ambiente (2015a). Mapa de Sistema Nacional de Areas Naturales del Estado (PANE). Escala 1:50.000. Quito: MAE.
- Ministerio del Ambiente (2015b). Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2030. Quito: MAE.
- Ministerio del Ambiente y Ministerio de Agricultura, Acuacultura y Pesca (2014). Mapa de cobertura y uso de la tierra del Ecuador Continental. Escala 1:100.000. Temporalidad 2013-2014. Quito: MAE/MAGAP.
- Movimiento Alianza País (2017). Programa de Gobierno 2017- 2021. Cambios para renovar la Patria: Un programa para la sociedad, la educación, la producción y el trabajo digno. Quito: AP.
- National Aeronautics and Space Administration (2004). SRTM - Modelo Digital de Elevación. Resolución 30 m. Estados Unidos: SavGIS. Recuperado de <http://www.savgis.org/ecuador.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2016). Estrategia para la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional. París: UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2017). Cultura y Desarrollo. París: UNESCO. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/culture-and-development/>
- Paz y Miño, Juan (2007). "Constituyentes, constituciones y economía". Boletín del Taller de Historia Económica, no. 6: 1-22.
- Paz y Miño, Juan y Diego Pazmiño (2008). "El proceso constituyente desde una perspectiva histórica". En Raúl Borja (Ed.), Análisis: Nueva Constitución: 27-45. Quito: ILDIS; Friedrich Ebert Stiftung.

- Pazmiño, Andrés y Francois Michaud (2009). "Descripción de los sedimentos marinos en la Cordillera Submarina de Carnegie". En Jean-Yves Collot, Valenti Sallares y Nelson Pazmiño. Geología y geofísica marina y terrestre del Ecuador, desde la Costa continental hasta las Islas Galápagos: 239-269. Guayaquil: Comisión Nacional del Derecho del Mar / Institutí de Recherche pour le Développement / Instituto Oceanográfico de la Armada.
- PetroEcuador y Secretaría de Hidrocarburos (2014). Tuberías de transporte de productos energéticos continentales. Quito: PETROECUADOR / SH.
- PriMetrica (2017). Submarino Cable Map. Carlsbad: Submarine Cable Map. Recuperado de <http://www.suhinarinccablmap.com>.
- Quijano, Aníbal (2001). "Colonialidad del poder, globalización y democracia". Utopías. nuestra bandera: revista de debate político?, no. 188: 97-123.
- Ramírez, René (2008). Igualmente pobres, desigualmente ricos. Quito: Aricl-PNUD.
- Redeplan (2015). Documentos de Trabajo 2013-2015. Quito: Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo.
- Sen, Amartya (2003). Inequality Reexamined. Oxford: Oxford University Press.
- Scartascini, Carlos, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2011). "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas". En Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, ed., El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?: 1-31. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo / Mayol Ediciones.
- Secretaría de Gestión de Riesgos (2013). Mapa de zonas susceptibles a inundación por acción de tsunamis. Escala 1:50.000. Guayaquil: SGR.
- Secretaría de Gestión de Riesgos (2014). Límite de mayor incidencia del Fenómeno del Niño (ENSO). Escala: 1: 100.000. Guayaquil: SGR.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2012). 100 logros de la Revolución Ciudadana. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2016). La delimitación de ámbitos funcionales para la aplicación de políticas públicas. Documento no publicado de consultoría Prometeo por Manuel Benabent, Quito: SENPLADES / SENESCYT.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2017a), Actualización de los Proyectos Estratégicos Nacionales. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2017b). Distribución del Ejecutivo en el territorio. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional del Agua (2016). Plan Nacional de la Gestión Integrada e Integral de los Recursos Hídricos de las Cuencas y Microcuencas Hidrográficas de Ecuador. Quito: SENAGUA.
- Secretaría Técnica del Mar (2014). Políticas Públicas Costeras y Oceánicas, Diagnóstico y propuesta de implementación. Manta: SETEMAR.
- Stiglitz, Joseph (2003). "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina". Revista de La CEP AL, no. 80: 7-40.
- The Nature Conservancy (2006). Cartografía base Galápagos. Escala 1:50.000. Quito: TNC.
- Tortosa, José María (2008). "Mal desarrollo inestable: un diagnóstico". Actual Marx /Intervenciones, no.7: 121-138.
- Walsh, Catherine (2009). Interculturalidad, estado, sociedad: luchas (de) coloniales de nuestra época. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/ Abya-Yala.
- Weir, Loma (2008). "The Concept of Truth Regime". The Canadian Journal, of Sociology, no. 2, vol. 33: 367-389,

#### Fuentes Normativas

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1986). Organización de las Naciones Unidas. A/RES/41/128, 04/12/1986.
- Código del Trabajo (2005). Registro Oficial Suplemento No. 167, 16/12/2005.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). Registro Oficial Suplemento No. 303, 19/10/2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010). Registro Oficial Suplemento No. 306. 22/10/2010.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993)."Declaración y Programa de Acción de Viena. Organización de las Naciones Unidas. A/CONF. 157/23, 12/07/1993.

Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial no.449, 20/10/2008.

Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (2011). Registro Oficial No.444, 10/05/2011.

Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011). Registro Oficial Suplemento No. 417, 31/03/2011.

Ley Orgánica de Educación Superior (2010). Registro Oficial Suplemento No. 298, 12/10/2010.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016). Registro Oficial Suplemento No.790, 05/07/2016.

## Siglas

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

BCE: Banco Central del Ecuador

CCCC: Comisión de Control Cívico de la Corrupción

CDT: Comisión de Transición

CE: Constitución del Ecuador

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CGREG: Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos

CI: Conservación Internacional

CLPC: Comisión de Límites de Plataforma Continental

CNIG: Consejo Nacional para la Igualdad de Género

CONAFIPS: Corporación de Finanzas Populares y Solidarias

CONALI: Comisión Nacional de Límites Internos

CONDESAN: Consorcio para el Desarrollo Sostenible

CONVEMAR: Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

COPEP: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

CPCCS: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

CTOS: Colectivos Territoriales de Organizaciones Sociales

DIGEIM: Dirección General de Intereses Marítimos

EFTP: Estrategia para la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional

ELP: Estrategia de Largo Plazo

ENAI: Encuesta de Niñez y Adolescencia en el Marco de la Intergeneracionalidad

ENCMP: Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva

ENEMDU: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo

ENEMDUR: Encuesta nacional de empleo y desempleo urbano y rural

ENIEP: Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza

EPU: Examen Periódico Universal

ETN: Estrategia Territorial Nacional

FARO Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FBKF: Formación Bruta de Capital Fijo

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado

IED: Inversión Extranjera Directa

IEE: Instituto Espacial Ecuatoriano

IEM: Información Estadística Mensual

IEPS: Instituto de Economía Popular y Solidaria

IES: Instituciones de Educación Superior

IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

IGEPN: Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional

IGM: Instituto Geográfico Militar

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INGALA: Instituto Nacional Galápagos

INIGEMM: Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero y Metalúrgico  
 IRD: Institut de Recherche pour le Développement (Instituto de Investigación para el Desarrollo)  
 ISSFA: Instituto de Seguridad Social de Fuerzas Armadas  
 ISSPOL: Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional  
 LGBTTTIQ: Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, travestís, transgénero, intersexuales y queer  
 LOEI: Ley Orgánica de Educación Intercultural  
 LOEP: Ley Orgánica de Empresas Públicas  
 LOEPS: Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria  
 LOES: Ley Orgánica de Educación Superior  
 LOOTUGS: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo  
 MAE: Ministerio del Ambiente  
 MAGAP: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca  
 MAIS-FCI: Modelo de Atención Integral de Salud con enfoque Familiar, Comunitario e Intercultural  
 MCCTH: Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano  
 MCPEC: Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad  
 MEER: Ministerio de Electricidad y Energías Renovables  
 MICS: Ministerio Coordinador de Seguridad  
 MICSE: Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos  
 MINTUR: Ministerio de Turismo  
 MIPRO: Ministerio de Industrias y Productividad  
 MOSEIB: Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe  
 MRNNR: Ministerio de Recursos Naturales No Renovables  
 MSP: Ministerio de Salud Pública  
 MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas  
 NASA: National Aeronautics and Space Administration (Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio)  
 NEC: Norma Ecuatoriana de la Construcción  
 OACDH: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos  
 ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio  
 ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible  
 ONU: Organización de las Naciones Unidas  
 ORSTOM: Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación.  
 PIB: Producto Interno Bruto  
 PISA: Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes  
 PND: Plan Nacional de Desarrollo  
 PPL: Personas privadas de la libertad  
 PRONAREG: Programa Nacional de Regionalización  
 REDEPLAN: Red Latinoamericana y del Caribe de Planificación para el Desarrollo  
 SENAGUA: Secretaría Nacional del Agua  
 SENESCYT: Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología  
 SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo  
 SEPS: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria  
 SERCE: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo  
 SETEMAR: Secretaría Técnica del Mar  
 SETEP: Secretaría Técnica de Erradicación de la Pobreza  
 SGR: Secretaría de Gestión de Riesgos  
 SHE: Subsecretaría de Hidrocarburos  
 SNAP: Secretaría Nacional de la Administración Pública  
 SNI: Sistema Nacional de Información  
 SRTM: Shuttle Radar Topography Mission (Modelo Digital de Elevación)  
 TERCE: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo  
 TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación  
 TNC: The Nature Conservancy  
 UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
 UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas  
 USD: Dólares de los Estados Unidos

VIH: Virus de Inmunodeficiencia Humana

ELABORACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2017-2021 Planificamos para toda una vida

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo  
Andrés Mideros Mora

Subsecretario General de Planificación y Desarrollo  
Santiago Medina Palacios

Gerente del Plan Nacional de Desarrollo  
Adrián López Andrade

Subsecretarios de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo  
Támara Armas, Romina Arteaga, Diego Barrazueta, María Isabel Cruz, Carmen Elena Falconí, Lorena Jácome, Katty Lema, Marcelo Paredes, Magda Salazar. Elsa Santana, Verónica Silva, Oscar Uquillas, Josué Vega

Redacción y formulación de contenidos

Nicolás Aillón, Santiago Albuja, María Dolores Almeida, Silvia Alvarez, John Antón, Fernanda Avellaneda, Gabriela Saquero, Danilo Barragán, Katalina Barreiro, Diego Borja, María Lorena Cajas, Fernando Cando, Andrea Camón, Daniela Carrasco, Rigoberto Carvallo, Juan Pablo Castro, Francisco Cevallos, Paúl Coello, Santiago Córdova, María Isabel Cruz, Verónica Dávila, Sebastián Espinosa, Carmen Elena Falconí, Isabella Giunia, Carlos Gonzaga, Doris Guamán, Carlos Andrés Iglesias, Lorena Jácome, Valeria Jácome, Katy Lema, Fernando David León, Adrián López Andrade, Francisco Maldonado, Patricia Martínez, Andrés Mideros Mora, Santiago Medina, Carla Molina, María José Montalvo, Ivonne Moran, Támara Nacimba, Karen Ortega, Marcelo Paredes, Cristian Pino, Yomaira Placencia. Yadira Prieto, Marisela Rivera. Liliana Roldan, Danilo Rosero, Jaime Rosero, Emilia Ruiz, Nadia Ruiz, Franz Sáenz, Malki Sáenz, Francisco Santos, Diego Daniel Serrano, Jorge Solano, María Josefina Torres, David Totoy, Oscar Uquillas, David Totoy, Gabriela Vacacela, César Valencia, Pamela Vera. Daniela Vergara, Javier Viracucha, Evelin Yandún, Fanny Yanza.

Revisión editorial, diagramación y diseño gráfico

Alejandro Aguirre, Andrea Angueta, María Fernanda Gordillo, Daniel Jácome, Paola Solís, Katherine Yépez

Dirección de Comunicación Social

Cartografía

Karla Cabrera, Sandra Hidalgo, Cristian Muñoz, Juan Pablo Narváez, Francisco Palacios, Gustavo Salvador, Santiago Verdesoto

Se extiende el reconocimiento y agradecimiento a los equipos de las diferentes unidades de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, a nivel central y desconcentrado, quienes día a día dan vitalidad a la planificación nacional para el desarrollo, así como a los diferentes consejos sectoriales, a los gobiernos autónomos descentralizados, a los Consejos Nacionales para la Igualdad, a las funciones del Estado, a las empresas públicas y otros organismos del sector público que se vieron involucrados en la formulación del Plan. Además, se agradece a las agencias de organismos internacionales que brindaron sus aportes.

Un agradecimiento especial a las ciudadanas y ciudadanos, y a las organizaciones de la sociedad

civil que con sus experiencias, sueños y aspiraciones enriquecieron y siguen alimentando los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL

LO CERTIFICO

Soc. Esteban Marcelo Paredes Molina  
SECRETARIO DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION  
CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION.