



**Polis**

Revista Latinoamericana

**46 | 2017**

**Las amenazas y desafíos de la democracia**

---

## Exclusión social en Ecuador. *Buen Vivir* y modernización capitalista

*Social exclusion in Ecuador. Buen Vivir and capitalist modernization*

*Exclusão social no Equador. Bem Viver e modernização capitalista*

**Carlos Acevedo Rodríguez y Giovanna Valenti Nigrini**

---



**Editor**

Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)

**Edición electrónica**

URL: <http://polis.revues.org/12319>

ISSN: 0718-6568

**Referencia electrónica**

Carlos Acevedo Rodríguez y Giovanna Valenti Nigrini, « Exclusión social en Ecuador. *Buen Vivir* y modernización capitalista », *Polis* [En línea], 46 | 2017, Publicado el 12 junio 2017, consultado el 15 noviembre 2017. URL : <http://polis.revues.org/12319>

---

Este documento fue generado automáticamente el 15 noviembre 2017.

© Polis

---

# Exclusión social en Ecuador. *Buen Vivir* y modernización capitalista

*Social exclusion in Ecuador. Buen Vivir and capitalist modernization*

*Exclusão social no Equador. Bem Viver e modernização capitalista*

Carlos Acevedo Rodríguez y Giovanna Valenti Nigrini

---

## NOTA DEL EDITOR

Recibido: 29.05.15 Aceptado: 28.01.16

## Exclusión social, la apropiación de un enfoque

- 1 La exclusión social es un concepto que se posiciona en el debate académico europeo en la década de los setenta, y da cuenta de una perspectiva analítica a partir de la cual se reflexiona en torno al bienestar, el crecimiento y el desarrollo, especialmente en el marco del decaimiento del Estado benefactor y la crisis fiscal de esos años.
- 2 El uso de esta noción, extendido a casi todos los países europeos, remite a un enfoque que se centra en las privaciones económicas, políticas, sociales y culturales que afectan a las poblaciones desfavorecidas. En esta lógica, se replantea el rol del Estado y las pautas de justificación, elaboración e implementación de políticas sociales.
- 3 En el caso de América Latina, a partir de los años sesenta, estas privaciones se reflexionaban desde la perspectiva de la marginalidad. Lo común de ambos enfoques consiste en que orientan la discusión hacia las condiciones de las poblaciones desfavorecidas con una visión multidimensional (Nun, 2001). No obstante, después del Consenso de Washington el debate en torno a la marginalidad pierde fuerza en América Latina y prima el enfoque de la pobreza. En este período se torna dominante una perspectiva que concentra la reflexión y medición de las privaciones en la dimensión de

ingresos y canasta básica de alimentos<sup>1</sup>, de modo que las políticas sociales se focalizan en los sectores que están por debajo de la línea de la pobreza. Si bien este enfoque se centró en la población más necesitada, y a partir de él se logró una reducción de tal población, en la década de los noventa los países latinoamericanos se caracterizaron por la persistencia y el incremento de fuertes problemas de desigualdad en las diversas esferas sociales: “En comparación con otras regiones, América Latina es más desigual pero con menores índices de pobreza. El coeficiente de Gini para América Latina es entre 19 y 65% más alto que el Gini promedio para otras regiones” (Lustig, 2012, p.106). Esta desigualdad medida por el coeficiente de Gini no es más que una expresión de otras desigualdades sociales más amplias de carácter económico, político, social y cultural. Estas desigualdades, por su parte, afectan negativamente la integración social, volviéndose problemáticas recurrentes de violencia, delincuencia, desafección política, sentido de injusticia, desconfianza entre los individuos, etc. (Latinobarómetro, 1995-2000; Abad & Trak, 2013).

- 4 En este contexto, el problema de la integración o cohesión social se tornó decisivo en América Latina, por lo que la CEPAL comenzó a promover acciones de política centradas en esta preocupación (Flores, Valenti & Loza, 2012).
- 5 Con la problemática establecida en la cohesión se recupera el enfoque de la exclusión social. Desde este enfoque, la cuestión de la integración social no corresponde únicamente a la población que se puede denominar pobre (ingresos), sino que se amplía a la población excluida, como la que puede estar rezagada en una o más dimensiones sociales, pues la mirada se dirige a la ruptura de aquellos lazos sociales que integran los individuos a la sociedad (De Haan, 2001).
- 6 La reflexión en torno a la exclusión social se ha abordado desde dos perspectivas en América Latina: una centrada en activos y oportunidades y otra que enfatiza los derechos ciudadanos. En la primera, se dirige la mirada hacia los individuos que cuentan con un déficit en la disposición de activos como capital físico, financiero, humano y social, por lo que ven reducidas las capacidades de “aprovechar las estructuras de oportunidades que dan acceso al bienestar” (Katzman, 2005, p.56). Esto es, ven reducidas las oportunidades de adquirir nuevos capitales o potenciar los disponibles para lograr una mayor integración social: “los activos más valorados son aquellos que hacen posible el acceso a empleos de mejor calidad” (Ibid, p.65). Por su parte, el enfoque que se concentra en los derechos ciudadanos, dirige la atención a la no participación de los individuos en el diseño e implementación de las políticas públicas. Desde este enfoque se propone la democracia deliberativa como medio para integrar a los excluidos (Fleury, 2005).
- 7 El desarrollo de estos enfoques ha logrado que la preocupación por la población desfavorecida trascienda el interés meramente ligado a los ingresos, ampliándose hacia otra serie de capitales, y que se problematice la participación democrática. Esta apertura de la problemática se ha expresado de forma diversa en el diseño institucional, así como en la aplicación de programas sociales en los países latinoamericanos. Tal diversidad se entiende en tanto la apropiación de los enfoques que plantean mejorar las condiciones de las poblaciones desfavorecidas no se produce en un vacío contextual, sino que depende del contexto ideológico y político del país del que se trate. Los capitales y la forma de participación democrática que se promueva sean dotados de sentidos diferentes de acuerdo a ideologías políticas y relaciones de fuerza. Esto significa que si bien el debate en torno a la exclusión orienta la mirada hacia el tipo de estructuras y mecanismos que excluyen de la integración a individuos en diversas esferas de interrelación posibles, de

acuerdo al país del que se trate variará la respuesta a preguntas como: ¿qué es ser excluido? y ¿cómo se expresa este enfoque en las políticas sociales?

- 8 En aras de responder a estas preguntas, llama particularmente la atención el caso de Ecuador. Con la aprobación de una nueva Constitución en el año 2008, se ha impulsado en Ecuador un marco normativo que tiene como eje central promover la inclusión social, y se ha generado una importante estructura organizativa para diseñar e implementar programas sociales en este sentido. Esta estructura organizativa ha considerado la creación del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).
- 9 A continuación se profundiza en la manera en que Ecuador pondera la inclusión/exclusión social en la Constitución y en el Plan de Desarrollo Nacional, la estructura organizacional creada para enfrentar la exclusión social, los objetivos de esta institución que por su nombre está encargada de diseñar e implementar programas sociales dirigidos a promover la inclusión social, y la coherencia que existe entre la conceptualización de la exclusión social presente en los marcos normativos y los programas sociales emblemáticos y de mayor alcance puestos en funcionamiento por parte del MIES.

## La exclusión social en los marcos normativos

- 10 La Constitución ecuatoriana vigente fue promulgada por una Asamblea Constituyente en el año 2007 y posteriormente aprobada por los ciudadanos a través de un referéndum en el año 2008. Todo esto en el marco de una reconfiguración institucional que superó la inestabilidad social que atravesaba el país desde los años noventa.
- 11 Esta Constitución plantea enfocar las políticas y programas de la Función Ejecutiva hacia la consecución de objetivos nacionales encaminados a conseguir el “Buen Vivir” (De la Cuadra, 2015). El Buen Vivir (BV) en ésta se concibe como la convivencia en armonía con la comunidad y el medio ambiente por el ejercicio pleno de todos los derechos en equidad e igualdad (Art. 3, CRE), y se visualiza como una ruptura con los postulados del Consenso de Washington. En este documento se desarrolla el Título VII del Régimen del Buen Vivir, que contiene un capítulo titulado “Inclusión y Equidad”, en donde se anuncia la existencia del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social. Se establece que este sistema debe estar articulado con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual tiene como propósito priorizar el acceso a los siguientes activos que amplían las oportunidades de integración: “(...) educación, salud, seguridad social, hábitat y vivienda, gestión de riesgos, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte” (Art. 340, CRE). Por el lado de la participación democrática, se establece que cualquier ciudadano ecuatoriano puede participar en la toma de las decisiones, planificación y en la gestión de los asuntos públicos (artículos 62, 95, 97, 102, 103, 104, 105, 207, 134, 213, 224, 235, 279 y 398).<sup>2</sup>
- 12 También se estipula que corresponde a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) diseñar y controlar las estrategias de desarrollo que finalmente adquieren forma en el Plan Nacional de Desarrollo:<sup>3</sup> “La Carta Magna colocó a las funciones de planificación en el centro de la construcción del nuevo régimen del desarrollo y del BV. Para ello, establece la obligatoriedad de constituir un ‘sistema descentralizado de planificación participativa’, que fija los grandes lineamientos del desarrollo y las prioridades del presupuesto y la inversión pública” (SENPLADES, 2013, p.55, citado en Caria & Domínguez, 2014, p.146). Teniendo como eje combatir la exclusión

social, la SENPLADES se constituye en la agencia que “controla y delega varias políticas de gobierno a los ministerios coordinadores” (Polga-Hecimovich, 2013, p.148).<sup>4</sup>

- 13 De acuerdo con estos lineamientos, la SENPLADES elabora el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. A partir de este Plan Nacional de Desarrollo, la inclusión social se inscribe en el paradigma del Buen Vivir. En este documento, el Buen Vivir evoca la vida plena de la cosmovisión indígena, un pensamiento colectivo en el cual los antepasados, la comunidad y la naturaleza interactúan y forman parte de un todo para alcanzar “un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos” (SENPLADES, 2009, p.32). La vida plena se comprende de manera colectiva y no individual desplazando la concepción individualista del paradigma del desarrollo dominante, que ubica al ser humano como el pilar fundamental del progreso, y la sustituye por una visión colectiva que recurre a la idea del “nosotros” planteando un nuevo modo de producir, consumir, organizar la vida y convivir (Ibid).<sup>5</sup>
- 14 En clara sintonía con la Constitución, en el Plan se plantea promover la serie de activos y mecanismos de participación democrática concebidos y asegurados en la Constitución. Tales activos y mecanismos se denominan “derechos del buen vivir” y se resumen como: “derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; derechos de participación; derechos de libertad; derechos de la naturaleza y derechos de protección” (SENPLADES, 2009, p.45). Para impulsar estos derechos se establece la estrategia de avanzar y consolidar una “democracia representativa, participativa y deliberativa”, en la que se promueva una “ciudadanía activa”, por ende, “una efectiva inserción de la participación ciudadana en la gestión pública y el proceso político” (Ibid, p.41). Además, se reconoce un alcance “universal” en la satisfacción de los derechos, se propone el tránsito de una política social basada en el asistencialismo y focalización en la población pobre a otra que se basa en la participación activa de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas sociales, y en donde se busca incluir a la población bajo el marco de la “universalidad solidaria”: “Si el objetivo son los derechos, las políticas no pueden ser selectivas sino universales [...] La focalización puede reflejar una prioridad ante emergencias momentáneas, pero el principio rector de la estrategia económica y social de mediano y largo plazo debe ser la universalidad solidaria” (Ibid, p.38).
- 15 Como se aprecia, en estos documentos se recupera de forma integral tanto la perspectiva de activos y oportunidades, como la de ciudadanía. Por ende, ser excluido significa no contar con una serie de capitales físicos, financieros, humanos y sociales, y no participar de forma plena en el diseño e implementación de políticas públicas, especialmente de políticas sociales.
- 16 A continuación, se analiza cómo estos aspectos normativos se expresan en el tipo de estructura, objetivos y programas sociales de la institución que está a cargo de enfrentar la exclusión social.<sup>6</sup>

## Estructura institucional, objetivos y programas sociales. Su relación con la exclusión

- 17 Desde 2007 se han realizado ampliaciones y cambios en la organización del Ejecutivo: “Mientras que antes se contaba con 17 ministerios, el actual Gabinete Ministerial está conformado por veinte, ocho ministerios coordinadores, más el Vicepresidente de la

República y nueve Secretarías de Estado. Los ministerios coordinadores son nuevas agencias estatales que se han insertado encima de los ministerios tradicionales creados a lo largo del siglo XX, una capa burocrática adicional supuestamente creada para mejorar la eficiencia de la administración pública [...] cada ministerio coordinador se encarga de entre uno y cuatro ministerios, y rinde cuentas de cada uno” (Polga-Hecimovich, 2013, p.148). Debido a la elevada importancia que se le otorga a la planificación del desarrollo, la SENPLADES es la que controla y delega las políticas hacia los restantes ministerios coordinadores.

- 18 En esta estructura organizativa se crea el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), que lidera la articulación, ejecución y monitoreo de las políticas sociales emprendidas desde los ministerios e instituciones relacionados con cinco áreas: mejoramiento de hábitat, inclusión económica y social, desarrollo rural, área educativa y de salud.<sup>7</sup>
- 19 La coordinación ejercida por el MCDS sobre varias entidades gubernamentales busca dar forma a una política social enmarcada en el paradigma del Buen Vivir, que recupere el rol del Estado para promover: “...una buena educación; servicios de salud accesibles y de calidad; acceso a agua segura y permanente, a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; un hábitat seguro y saludable con una vivienda adecuada y digna; trabajo, opciones de inclusión social-económica y seguridad social; el derecho a la movilidad, entre otros factores” (MCDS, 2010).
- 20 El área relevante para entender cómo se concibe la inclusión social a nivel ministerial es la de inclusión socioeconómica, y el antecedente ministerial explícitamente relacionado con esta perspectiva, y al cual nos limitamos en este análisis, es la transformación del Ministerio de Bienestar Social en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el 23 de agosto de 2007 (Decreto 580, 2007). De esta manera, el MIES se encuentra entre los ministerios coordinados por el MCDS.<sup>8</sup>
- 21 La pertinencia del análisis de las políticas sociales al nivel de un ministerio como el MIES radica en el cambio de perspectiva que supone. Más allá de la variación de nombre del ministerio, la problemática de la exclusión social como eje conlleva una modificación de la percepción sobre la inclusión social en las políticas sociales. Por lo que éstas constituyen una metapolítica, en tanto que establecen “criterios para inclusión y/o exclusión de los individuos en la comunidad política de los ciudadanos” (Fleury, 2005, p.201). El ámbito en el cual la política social tiene contacto con la población objetivo es donde se manifiestan los criterios de inclusión/exclusión que se manejan a nivel operativo y que pasan a formar parte del imaginario de la población objetivo (Elmore, 1980).
- 22 En términos de diseño de políticas públicas, la creación del MIES implicó una reestructuración paulatina de los objetivos y programas en el área de política social, con el “propósito” de reemplazar las políticas y programas sociales meramente asistencialistas por otros de carácter más integral. Después de 5 años, en noviembre de 2012, se ajusta y puntualiza la finalidad del MIES, poniendo énfasis en la reducción de brechas socioeconómicas y en el impulso a la inclusión y la integración social a través de, por un lado, el acceso a la salud, la educación, la capacitación –entre otros aspectos que mejoran la disposición de activos– y, por otro, la generación de oportunidades para acceder a mejores empleos. El MIES cuenta con dos áreas principales de trabajo que articulan programas sociales específicos para conseguir la inclusión de la población en estas

direcciones, sin embargo, contrariamente a los objetivos de inclusión integral, los programas sociales siguen concentrando la atención en los grupos considerados “como pobres o vulnerables”. A continuación se detallan estas áreas de trabajo y sus programas sociales emblemáticos (MIES, 2012, p.4):

Área para la inclusión de ciclo de vida y la familia, mediante la cual se pretende precautelar el desarrollo, así como la provisión de cuidados básicos y protección a los ciudadanos desde su nacimiento y durante el ciclo de vida, especialmente a aquellos que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad. Esto se realiza a través del Programa de Desarrollo Integral, que busca dar atención integral a grupos prioritarios como los niños, los adultos mayores y los discapacitados, y lleva a cabo acciones para el desarrollo integral de niños y niñas, como la construcción de los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV), los cuales ofrecen servicios profesionales para el desarrollo físico, intelectual y cognitivo de niños de 6 meses a 5 años cuyas familias se encuentran en situación de pobreza; y el programa Creciendo con Nuestros Hijos (CNH), que capacita a madres y padres que están a cargo de infantes de entre 0 y 5 años, junto con sus familias, en condiciones de pobreza y pobreza extrema. También abarca el Programa de Protección Especial, que tiene como meta la prevención de violaciones de derechos humanos, especialmente de aquellas personas que se encuentran en riesgo o en situación de abandono.

Área de Aseguramiento de la movilidad social, la cual concentra acciones que permitan la inclusión socioeconómica de manera autónoma y de protección en caso de que se caiga en situación de vulnerabilidad, y consiste en dos programas: Aseguramiento, que garantiza un mínimo de consumo mediante “bonos” a la población en situación de vulnerabilidad o que atraviesa contingencias que amenazan la supervivencia (como inundaciones, erupciones volcánicas, entre otras),<sup>9</sup> y Promoción y Movilidad, programa general que promueve la creación de activos y oportunidades para salir de la pobreza y vulnerabilidad a través de la formación, capacitación a microempresarios y la asesoría a pequeños productores.

- 23 A pesar de los amplios criterios contenidos en el concepto del Buen Vivir y la perspectiva de atención universal sostenida por la SENPLADES, estos programas sociales son de corte asistencialista y están dirigidos especialmente a la población en pobreza extrema o vulnerabilidad.
- 24 En el aspecto normativo, en Ecuador se desarrolla una visión extendida de la exclusión social, que recupera los diversos enfoques construidos en América Latina dentro del marco innovador del paradigma del Buen Vivir. La estructura de la institución abocada a enfrentar la exclusión social, a su vez, es bastante relevante, no obstante lo cual, no se cuenta con elementos para sostener que los programas sociales desarrollados por el MIES guarden coherencia con los mandatos normativos. En diversos análisis se ha señalado que gran parte de las políticas sociales no son más que traspasos monetarios directos a la población pobre, que se nutren de la bonanza petrolera y que se traducen en “bonos” y en disminución de los precios del consumo de servicios básicos (electricidad, por ejemplo) (Treminio, 2014). Según este autor, los programas sociales se limitan a asegurar la asistencia a aquellos que quedan fuera del mercado y no se dirigen a integrar más y mejor, en las distintas esferas sociales, al conjunto de la población. Una argumentación similar se sostiene en estudios como el de Evans, Huber, & Stephens (2014) o el de Vanhulst (2015). Por lo anterior, cabe interrogarse sobre la sintonía de las políticas

sociales que anuncia la SENPLADES con respecto a la integralidad y universalidad proclamada en el paradigma del Buen Vivir a nivel constitucional.

- 25 Tampoco existen elementos para considerar que desde las políticas sociales se esté promoviendo la construcción de una ciudadanía activa, más bien persiste –como ha mencionado Molina (2005), en el análisis de otras experiencias latinoamericanas– un modelo de políticas focalizadas en los sectores pobres que “no les restituye sus derechos sociales como ciudadanos” (Ibid: 13-14). Las políticas sociales que desarrolla el MIES –que, como se ha dicho, definen qué es ser incluido/excluido– siguen correspondiendo a políticas sociales asistencialistas: políticas por las cuales no se avanza en la construcción de ciudadanía activa (Fleury, 1998). En consecuencia, ser excluido en Ecuador sigue significando ser pobre, es decir, no contar con ingresos mínimos para integrarse “en alguna medida” al mercado laboral, y perdura el ataque a la exclusión por medio de políticas de asistencia social y de transferencia temporal de ingresos que buscan paliar la urgencia de la pobreza. Esta solución no enfrenta los procesos y condiciones estructurales de las privaciones (Molina, 2005).
- 26 Es importante avanzar en la dilucidación del contraste entre la normativa de la inclusión, que supone un modelo alternativo de desarrollo inspirado en el paradigma del BV, y las políticas sociales, que no se encuadran en este paradigma.
- 27 En el siguiente apartado se profundiza en esta problemática.

## Un modelo de desarrollo ortodoxo. Su relación con la exclusión

- 28 En Ecuador, la normativa constitucional, el documento rector del desarrollo, y los objetivos institucionales del MCDS no sólo se alinean con el enfoque del BV, sino que se inscriben en una lógica organizativa que cuenta con el poder y el control para que tales normas se expresen en las acciones de políticas sociales; sin embargo, esto último no se ha cristalizado aún, según investigaciones recientes (Treminio, 2014; Evans et al., 2014; Vanhulst, 2015). Para comprender este fenómeno es necesario ahondar en las características del caso, que a su vez pueden arrojar luz para explorar otros ejemplos latinoamericanos.
- 29 En diversos países considerados actualmente “desarrollados”, el crecimiento económico fue el “producto de patrones de política que tienden a concentrar en el Estado tanto la voluntad política y la competencia burocrática para establecer un impulso de desarrollo en un entorno internacional completamente hostil” (Leftwich, 1994, p.373). Un Estado con estas características fue necesario para superar (menguar o destruir) aquellas fuerzas sociales que se oponían y representaban obstáculos a los intereses modernizadores; también para establecer objetivos de desarrollo de corte nacional. Esto significa que el grupo dirigente –y relativamente no corrupto– del Estado, ya sea controlando gran parte de la dirección económica o en amplia cooperación con los sectores privados, logró hacerse de las capacidades técnicas y políticas para establecer y hacer respetar objetivos nacionales de desarrollo. En este sentido, se rescata la importancia de la construcción de una burocracia con elevada autoridad política y competente técnicamente, entre cuyos componentes se hallan un reclutamiento meritocrático, posibilidades de hacer carrera, pago similar al del ámbito privado y compartir proyectos nacionales (Leftwich, 1994; Evans et al., 2014).



- 30 En concordancia con este modelo, en Ecuador se ha presenciado desde el año 2007 un proceso de aumento de la capacidad burocrática y de concentración de la autoridad en las manos del presidente. Como ya se señaló, la estructura burocrática se amplió creando la figura de los ministerios coordinadores y, por encima de ellos, se consolidó un organismo de planificación del desarrollo que depende directamente del presidente. Este organismo, que tiene a su cargo definir, controlar y delegar las políticas de los restantes ministerios (Polga-Hecimovich, 2013), logró en el año 2010 el mayor afianzamiento en la contratación meritocrática y carrera predecible entre las agencias estatales (Andrade, s.f.: 31-32).
- 31 El fortalecimiento de la capacidad burocrática convive con la concentración de la autoridad política, y desde el año 2008 existe la figura de la reelección presidencial inmediata; se prohibió la representación corporativa en las instituciones estatales (anteriormente, la representación corporativa –empresarios y en menor medida trabajadores– alcanzaba el 70% en estas instituciones) (Allán, 2013, p.205) y se ha sostenido que “todo el proceso de toma de decisiones inicia y termina en el despacho del presidente de la República” (Basabe-Serrano, 2009, citado en Treminio, 2014, p.78).
- 32 El Estado también ha aumentado su presencia en la sociedad por medio de una fuerte inversión pública, pasando de 4.75% del PIB en 2006, al 15.3% en 2012, “constituyéndose Ecuador como el segundo país en América Latina que más inversión realiza, muy lejos, por ejemplo, de México que destinó 6% del PIB en 2011” (Allán, 2013, p.209-210). “El gasto en educación y salud se multiplicó por más de tres veces entre 2006 y 2012” (G. Viteri, 2013, citado en Caria & Domínguez, 2014: 150, nota 7). El financiamiento del gasto público tuvo su fuente en la bonanza petrolera, en el aumento de la capacidad estatal para recaudar impuestos,<sup>10</sup> y en créditos otorgados por China (deuda externa).
- 33 En términos discursivos y normativos, estas políticas se inscriben en el objetivo nacional de transformación de la “matriz productiva del país”. Con base en el paradigma del Buen Vivir, esta transformación persigue una nueva forma de organización social, que se sostenga en el tránsito de una economía extractivista y exportadora de materias primas a una centrada en la sustitución selectiva de importaciones, diversificando las exportaciones en el marco de una industrialización altamente tecnológica que compita en los mercados internacionales. El argumento para este tránsito es que con el actual modelo de desarrollo no se han podido satisfacer las necesidades básicas de gran parte de la población y, por ende, se torna “indispensable materializar alternativas económicas a la estrategia primario exportadora” (SENPLADES, 2009, p. 55).
- 34 Concretando esta propuesta, la SENPLADES detalla una Estrategia Nacional de Largo Plazo (ENLP), en la que establece como objetivo la instauración de una “sociedad del bioconocimiento”, que tenga como ejes la producción de tecnología electrónica (*hardware* y *software*); biotecnología (bioquímica y biomedicina); productos farmacéuticos y químicos, y metalmecánica (SENPLADES, 2009, p. 91-119).<sup>11</sup>
- 35 El alcance estructural de esta estrategia se aprecia en el planteamiento de la “democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad” (SENPLADES, 2009: 59), y se concibe como el “antecedente” que permitiría cubrir una amplia gama de necesidades insatisfechas (Ibid, 2009, p.55) que, como ya se presentó, se conceptualizan desde un enfoque amplio y universal de la exclusión social (enmarcado, a su vez, en el paradigma del BV).
- 36 Esta estrategia se puede definir como un intento de romper con la hegemonía que consolidaron grupos políticos elitistas y oligopólicos en el período “neoliberal”. En este

período, al contrario de “liberalizar” la economía, se promovió la protección de estos grupos, lo que condujo a una mayor concentración económica y a un incremento de sus ganancias (Allán, 2013).

- 37 Romper con la hegemonía de un grupo dirigente implica no sólo transformaciones políticas y morales, sino que es necesario cambiar el “núcleo decisivo de la actividad económica” (Gramsci, 1999, p.42).<sup>12</sup> En esta lógica, el proyecto de modernización impulsado por Correa plantea en el discurso construir una nueva hegemonía que, a partir del paradigma del BV, propone cambios sustantivos en diversas esferas sociales, que tienen como sostén una transformación de “la matriz productiva”. Esta transformación, en los documentos normativos, posee un correlato en una nueva forma de concebir el desarrollo y las políticas sociales. En el caso de estas últimas, como se explicó antes, el cambio consiste en superar una visión que se circunscribe a la población pobre y aspirar al objetivo de la “universalidad” y la ampliación de las dimensiones sociales de interés (SENPLADES, 2009, p. 38). Con base en estos argumentos se desarrolla en los documentos normativos la perspectiva de la “exclusión social”.
- 38 Ahora bien, en torno a estos cambios sustantivos se constatan serios límites que los desdibujan por completo. Ya se ahondó en la manera en que algunas políticas sociales emblemáticas siguen respetando un patrón asistencialista y de focalización en la población más pobre o vulnerable, que va quedando rezagada de las ventajas del crecimiento económico, financiado principalmente con la exportación del petróleo. Estas políticas han seguido un modelo de desarrollo que no se ajusta al paradigma del BV de corte integral y universalista.
- 39 Los límites de la política social observados en este y otros estudios son, a su vez, parte de los límites de la transformación de la matriz productiva. Es decir, tal como se reconoce en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo, una política social como ha sido planteada a nivel normativo no se puede llevar a cabo sin avanzar en el nuevo modelo de desarrollo, principalmente de su matriz productiva. Los límites que se establecen para la renovación de ésta se ejemplifican con la amplia intervención del sector privado “tradicional” en el diseño de documentos normativos que rigen su organización y objetivos, como el Código de la Producción y la Agenda para la Transformación Productiva (ATP). En estos documentos, el sector privado se aseguró de que “no cambie nada”, impidiendo la incorporación de mecanismos que permitieran al Estado “disciplinar las inversiones del sector privado” (Andrade, s.f.: 29-30).<sup>13</sup> En esta lógica, más que intentar cuestionar una hegemonía tradicional, el Gobierno de Correa ha pasado en la práctica a formar parte de ésta.
- 40 Contrariamente a las propuestas de la SENPLADES, el Gobierno ha potenciado el modelo extractivo exportador, lo cual ha mantenido la concentración de la producción en unas pocas manos, haciendo más ricos a los que ya eran ricos. Afirmando esta situación, Caria y Domínguez señalan que “no se ha producido ni redistribución de los recursos fundamentales (tierra, agua) ni se han afectado los intereses de los grandes grupos económicos” (Caria & Domínguez, 2014, p.151). Así se aprecia el modelo de desarrollo que promueve el Gobierno de Correa, visión que se separa de los lineamientos del BV: “la posición manifiesta del presidente Correa es que ‘sobre los criterios de justicia en el acceso a la tierra priman los criterios de eficiencia y productividad y que dicha eficiencia no proviene de las agriculturas campesinas y familiares’, así que ‘repartir una propiedad grande en muchas pequeñas significa repartir pobreza’ (cfr. Hidalgo, 2013, p.162). Cabe recordar que en Ecuador ‘un 5% de propietarios concentra el 52% de las tierras agrícolas,

mientras que otro 60% de pequeños productores solo son propietarios del 6,4% de las tierras' (SENPLADES, 2013, p.298)." (Caria & Domínguez, 2014, p.148). Lo mismo ocurre con el recurso del agua: "Los campesinos representan el 86% de los usuarios del agua de riego y controlan apenas el 13% del caudal, mientras que el 1% de los propietarios, los grandes, controlan el 64% del agua de riego" (Fernández et al., 2014, p.110). Estos indicadores, sobre todo la concentración de la tierra, son claves en la explicación de la pobreza rural y las causas de la movilización de la población pobre rural a las ciudades para pasar a formar parte de la pobreza urbana (Katzman, 2005, p.67), retroalimentando el círculo de los excluidos.

- 41 Algunos autores mencionan también como límites del modelo del BV: la concentración económica de las ventas del país (las grandes empresas controlan el 96% de las ventas), y el aumento de las ganancias de los grandes grupos económicos, tal como señala en una entrevista Acosta:<sup>14</sup> "Las utilidades de los cien grupos económicos más grandes en el período 2007-2011 crecieron en un 50% más que en los cinco años anteriores; es decir, durante el período neoliberal" (Acosta, 2014, p.111).
- 42 No es de extrañar, entonces, que en el año 2013 el Gobierno haya anunciado la explotación petrolera de "Ishpingo-Tambococha-Tiputini" (ITT), ubicado en la reserva de la biosfera de Yasuní, un parque nacional de 982 000 hectáreas, que alberga una de las mayores concentraciones de biodiversidad del planeta, con la particularidad –no menor– de que desde 1999 tiene una parte declarada como "zona intangible" para la protección de varias tribus indígenas que viven en aislamiento voluntario o permanecen no contactadas (Arsel & Angel, 2012, citado en Caria & Domínguez, 2014, p.140).
- 43 A partir de datos económicos de 2009 a 2014 (Banco Central de Ecuador y PROECUADOR), se puede sostener que la matriz productiva tradicional no ha cambiado y que, por el contrario, se ha reforzado: "...la matriz productiva no ha cambiado mucho y las tendencias muestran más bien un fortalecimiento de los dos modelos de producción históricos (agricultura y ganadería inicialmente y, desde 1972, la explotación de petróleo combinada a la producción de materias primas, reforzando un modelo extractivista)" (Vanhulst, 2015, p.10).
- 44 En este marco de desarrollo ortodoxo, pro concentración económica en pocas manos y explotador de la naturaleza, se puede constatar que las políticas sociales han tenido éxito en asistir a la población pobre. Con estas políticas sociales asistencialistas se ha logrado que la pobreza (medida en términos de ingresos y canasta básica de alimentos) haya caído en diez puntos desde el año 2007, y que desde el mismo año el índice de Gini haya pasado de 0,54 a 0,48 (Polga-Hecimovich, 2013, p.140). Asimismo, como parte de la fuerte inversión social en educación, entre 2006 y 2012 "la tasa neta de matriculación en educación básica se incrementó en un 3% y la tasa bruta de matriculación en educación superior un 7%" (Caria & Domínguez, 2014, nota 7). También, debido a la dinamización de la construcción (en parte explicada por la fuerte inversión pública) y a la estabilidad macroeconómica, ha disminuido el desempleo, alcanzando un nivel histórico de 4.8% en 2012 (Polga-Hecimovich, 2013, p.140).
- 45 Como comenta Acosta, "esta situación contradictoria –aparentemente–, de gran concentración de la riqueza y de reducción de la pobreza, se describe de la siguiente manera en un documento interno del Gobierno: 'en síntesis, nunca antes los grupos económicos poderosos estuvieron mejor, nunca antes los más excluidos de la Patria estuvieron menos peor'" (Fernández et al., 2014, p.112).

- 46 Estas cifras son presentadas como un gran éxito por parte del Gobierno; no obstante, se trata de indicadores tradicionales de modelos de desarrollo ortodoxos que no se asocian con un nuevo paradigma de desarrollo como sería el BV (Vanhulst, 2015, p.12), ni con políticas amplias y universales de combate a los mecanismos de privaciones sociales. Así, pareciera que los incluidos son aquellos sectores monopólicos del mercado y del Gobierno, y que la problemática de la población desfavorecida sigue limitada a la perspectiva de la pobreza por ingresos.
- 47 En síntesis, los más desfavorecidos han mejorado su situación, se han ampliado algunas oportunidades de estudio y empleo y, sin embargo, permanecen intocables algunos ejes centrales para el desarrollo. La consolidación del BV está lejos de alcanzarse, como el enfoque de la inclusión social amplia y de corte universal: "...a la luz de las políticas públicas implementadas desde 2008, sólo las necesidades básicas han encontrado avances significativos. La idea central de la armonía con la naturaleza y la inclusión de valores y prácticas de los grupos marginados no ha tenido el mismo éxito" (Vanhulst, 2015, p.11).

## Discusión final, límites de una modernización capitalista

- 48 A pesar de los avances en la reducción de los índices de pobreza por ingresos y la justificación de este avance dado su carácter de urgente (Molina, 2005, p.36), es difícil aún afirmar que el Gobierno ecuatoriano ha logrado impulsar un modelo alternativo, encaminado a la inclusión social, que esté en sintonía con las normas constitucionales, los objetivos de su Plan de Desarrollo, del MCDS, y que combata los aspectos estructurales de las privaciones. En la práctica, el Gobierno se acerca más al impulso de un modelo de desarrollo de corte ortodoxo, sostenido principalmente en la concentración económica, la extracción de materias primas y la explotación de la naturaleza que esto conlleva. De la mano de la bonanza petrolera, de los créditos chinos y de la mayor recaudación de impuestos en una sociedad que ve acrecentadas las ganancias de las grandes empresas, el Gobierno ha aumentado considerablemente el gasto social, lo cual ha rendido frutos en términos de disminución de la pobreza por ingresos, incremento del acceso a la educación, disminución de la desigualdad de ingresos y del desempleo.
- 49 No obstante, en este estudio –y en sintonía con investigaciones ya citadas– estas cifras pueden estar respondiendo a una focalización de políticas de corte asistencialista en la población pobre y no hay elementos consistentes para sostener que no sigan enmarcadas en objetivos de desarrollo tradicionales.
- 50 De acuerdo a la información presentada, la estrategia seguida no se distancia del postulado "neoliberal" que sostiene que el Estado debe asegurar una asistencia a aquellos que quedan fuera del mercado, pues "no hay razón alguna para que una sociedad que, gracias al mercado, es una sociedad tan rica como una sociedad moderna, no deba procurar fuera del mercado un mínimo de seguridad para todo aquel que dentro del mercado queda por debajo de un cierto nivel" (Hayek, 1982, p.198). Tampoco se cuestionan elementos estructurales del modelo de desarrollo que entran en contradicción con el paradigma del BV, y no se profundiza en la superación de aquellas privaciones que surgen de no "[estar] bien conectado, hablar correctamente, conexiones de clase, de nepotismo familiar, etc..." (Strachey, 1936, p.109-136).<sup>15</sup>

- 51 Lo mismo ocurre respecto a la integración democrática de los ciudadanos. A pesar del reconocimiento de vastos principios democráticos en la Constitución y en el Plan de Desarrollo Nacional, el Gobierno de Correa ha buscado “cooptar y dividir” a los movimientos sociales (Caria & Domínguez, 2014, p.158), y los plebiscitos que ha impulsado han sido caracterizados como prácticas que sólo buscan transformar a la ciudadanía en un ente que aprueba “las propuestas emanadas por el presidente” (Treminio, 2014, p.83-84). Incluso más, en aras de continuar con el modelo extractivista de desarrollo, el mismo accionar del Gobierno ha violado principios democráticos presentes en la Constitución: “...el gobierno no implementa el mecanismo de consulta ciudadana previsto en la Constitución para los planes de exploración, explotación y comercialización de recursos no renovables que afectan a los residentes” (Vanhulst, 2015, p.11).
- 52 En la práctica, no parece que el proceso ecuatoriano se enmarque en un nuevo modelo de desarrollo, más bien se puede definir como uno en el que se están “construyendo las bases de un Estado capitalista moderno”. Esto significa construir una burocracia competente y una autoridad estatal concentrada y capaz de negociar y acordar objetivos nacionales de desarrollo con el sector privado. Objetivos que consisten “en hacer mejor lo que ya se estaba haciendo” y alcanzar una mayor distribución de las ganancias, sin llegar a cuestionar las grandes concentraciones.<sup>16</sup>
- 53 Si bien el proceso ecuatoriano no responde a cambios estructurales respecto de los modelos de desarrollo tradicionales, sí responde a un proceso que en el interior de Ecuador se puede conceptualizar como una modernización capitalista de corte estructural. En este sentido, coincidimos con el planteamiento de Caria y Domínguez: “Para explicar el éxito político de Correa como ‘el gran modernizador del capitalismo ecuatoriano’ (Sousa, 2014) no es necesario recurrir a alambicados análisis socio-antropológicos-poscoloniales. Sencillamente, en un país caracterizado por altos niveles de desigualdad y exclusión, las políticas de transferencia de recursos a los sectores marginados y de modernización de un aparato institucional viejo e ineficiente han tenido el efecto de una revolución...” (Caria & Domínguez, 2014, p.160).
- 54 Las debilidades de tal forma de desarrollo, sin embargo, no radican sólo en la volatilidad de los precios de las materias primas, principalmente del petróleo (que ha tenido una baja considerable, sostenida y, según todos los indicadores, extensible a un largo plazo), y en las obligaciones/dependencia de la deuda externa asumida con China; sino que, si tenemos presentes las nuevas teorías del desarrollo (Sen-Ostrom), la “efectividad” estatal requiere de un aspecto de la inclusión social descuidado en Ecuador: la “construcción de lazos densos con la sociedad civil”. Estos lazos permiten conocer concretamente las demandas de la ciudadanía y, yendo más allá de la modalidad asistencialista, también posibilitan contar con la “coparticipación” en la producción e implementación del conjunto de derechos que se busca cubrir (Evans et al., 2014, p.7-8), construyendo ciudadanía activa (Fleury, 1998).
- 55 Es necesario fomentar la participación social, para avanzar en el diseño e implementación de políticas públicas que amplíen el horizonte, desde una focalización asistencialista en la pobreza hacia las dinámicas de inclusión/exclusión social y de transformación de la matriz productiva, logrando sociedades más justas e integradas como fin en sí mismo: “La participación social que condujo a muchos colectivos a impugnar el neoliberalismo sigue siendo necesaria para dar forma y contenido concreto a las políticas públicas del *buen vivir*” (Manosalvas, 2014, p.117). Esto significa avanzar hacia la ruptura con lo que se ha denominado “democracia caudillista”, a saber, una acumulación de poder por parte del

Ejecutivo que “puede extenderse ilimitadamente a costa del de las instituciones democráticas, y cuyo ejercicio del gobierno es marginal a la mediación parlamentaria y de los partidos” (Sánchez, 2009, p.157). En este punto se torna necesario recuperar la dimensión de democracia deliberativa desde la que se ha pensado la exclusión social. El círculo vicioso de una cultura política autoritaria y excluyente no logra los objetivos de romper con las concentraciones de poder político y económico, ni plantearse como proyecto alcanzable la integración amplia de la mayoría de los ciudadanos. Esto último es más probable que suceda con “la radicalización de la democracia con la inclusión de quienes fueron alejados del poder, mediante un juego abierto e institucionalizado de negociación y/o deliberación...” (Fleury, 2005, p.205).

- 56 Dado que se trata de una propuesta alternativa al modelo de desarrollo tradicional, resultan de enorme interés la investigación y reflexión analítica sobre el devenir de las experiencias políticas y de políticas públicas enmarcadas en el BV, ya sea a nivel país, región o localidad. Sobre todo es de particular importancia dilucidar el alcance de estas experiencias para superar configuraciones estatales que no responden al interés público (Bazúa & Valenti, 1992).

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Abad, A y Trak, J.M. (2013). Desafección política en Bolivia, Ecuador y Venezuela en 2010: un análisis comparado. *Cuadernos del CENDES*, 30 (82) 35-66. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40326947004>
- Acevedo, C. (2012). *Universo simbólico y legitimación de las desigualdades sociales en Chile. El conflicto de los pingüinos, 2006* (tesis doctoral). Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México DF, México.
- Allán, H. (2013). Revolución ciudadana: crisis oligárquica y modelo neodesarrollista. Ecuador: modernización y crisis oligárquica, *Cuadernos Americanos*, 145, 195-215, México, Recuperado de <http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca145-195.pdf>
- Andrade, P. (s.f.). Asuntos inconclusos: La construcción de Estado bajo la Revolución Ciudadana” (DRAFT), *Estudios Latinoamericanos*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Recuperado de [http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/Pablo%20Andrade%20\[Construccion%20del%20Estado\].pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/Pablo%20Andrade%20[Construccion%20del%20Estado].pdf)
- Bazúa, F., y Valenti, G. (1992). Hacia un enfoque amplio de política pública, *Revista de Administración Pública*, 84, 25-81, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18795/16909>
- Caria, S., y Domínguez, R. (2014). El porvenir de una ilusión: la ideología del Buen Vivir. *América Latina Hoy*, 67, 139-163. doi:10.14201/alh201467139163
- Constitución de la República del Ecuador-CRE (2008), Constitución de la República del Ecuador, Quito.

- De Haan, A. (2001). *Social exclusion: Enriching the understanding of deprivation*, Poverty Research Unit, University of Sussex, Recuperado de [http://www.socialinclusion.org.np/userfiles/file/Arjan\\_de\\_Haan.pdf](http://www.socialinclusion.org.np/userfiles/file/Arjan_de_Haan.pdf)
- De la cuadra, F. (2015). Buen Vivir: ¿Una auténtica alternativa post-capitalista?, *Polis Revista Latinoamericana*, 14 (40) 1 – 10. Recuperado de <http://polis.revues.org/10893>
- Elmore, R. (1980). *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*, *Political Quarterly*, 94 (4), 601-616. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/a618/3002990bacebf07bcd80e9db41f539d15ea5.pdf>
- Enríquez, G. (2007). De la marginalidad a la exclusión social: Un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos. *Revista Fundamentos en Humanidades*, 8 (15) 57-88. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18401503>
- Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Judicial-ERJAFE (2007). Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Judicial. *Registro Oficial* de 5 de marzo de 2007, Ecuador, Quito.
- Evans, P., Huber, E., y Stephens, J. (2014). *The Political Foundations of State Effectiveness*, Brown University, Rhode Island, Estados Unidos: Watson Institute for International Studies Research Paper Series.
- Fernández, B., Pardo L., y Salamanca, K. (2014). El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa? Un diálogo con Alberto Acosta, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (48), 101-117. doi:<http://dx.doi.org/10.17141/iconos.48.2014.1212>
- Fleury, S. (1998). Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90, *Nueva Sociedad*, 156. Recuperado de [http://nuso.org/media/articles/downloads/2698\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/2698_1.pdf)
- Fleury, S. (2005). Inclusión social y democracia deliberativa en América Latina. En R. Canudas y M. Lorenzelli (eds.), *Inclusión social. Una perspectiva para la reducción de la pobreza*, (pp. 194 – 208). Tegucigalpa, Honduras: INDES.
- Flores, U., Valenti G., y Loza, N. (2012). La cohesión social en América Latina: formas y desfases entre lo objetivo y subjetivo. En M. Puchet, M. Rojas, R. Salazar, G. Valenti y F. Valdés (eds.), *América Latina en los albores del siglo XXI. Aspectos sociales y políticos*, México, México: Flacso.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel*, Tomo V, Cuadernos 13 al 19, México, México: Ediciones Era.
- Hayek, F. (1982). Principios de un orden social liberal, *Estudios Públicos* 6, Chile, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Katzman, R. (2005). Activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidades. Enfoque AVEO. En R. Canudas y M. Lorenzelli (eds.), *Inclusión social. Una perspectiva para la reducción de la pobreza*, (54 -77). Tegucigalpa, Honduras: INDES.
- Laparra, M., et al. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas, *Revista Española Del Tercer Sector* (5), 15 – 57. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2376685>
- LATINOBAROMETRO (1995-2000), Corporación Latinobarómetro. [Base de datos], <http://www.latinobarometro.org/>
- Leftwich, A. (1994). Governance, the State and the Politics of Development, *Development and Change* (25), 363-386. doi:10.1111/j.1467-7660.1994.tb00519.x
- Lenoir, R. (1974). *Les exclus un français sur dix*. París, Francia: Editions du Seuil.



- Léopore, E. (2003). *Exclusión social: En busca de su especificidad conceptual*. Recuperado de [http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ARGEN015\\_Lepore.pdf](http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ARGEN015_Lepore.pdf)
- Lustig, N. (2012). Desigualdad y pobreza en América Latina. En M. Puchet, M. Rojas, R. Salazar, G. Valenti y F. Valdés (eds.), *América Latina en los albores del siglo XXI. Aspectos sociales y políticos*, México, México: Flacso.
- Manosalvas, M. (2014). Buen vivir o Sumak Kawsay. En busca de nuevos referenciales para la acción pública en Ecuador, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (49), 101-121. doi: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.49.2014.1273>
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social-MCDS. (2012). *Misión y objetivos del MCDS*. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ec/la-secretaria/>
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social-MCDS. (2010). *Agenda social 2009-2011*. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ec/>
- Ministerio de Inclusión Económica y Social-MIES. (2012). *Boletín del Ministerio de Inclusión Económica y Social*. Recuperado de <http://www.inclusion.gob.ec/>.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social-MIES (2007). *Decreto Ejecutivo de Creación del MIES*, No. 580, R.O No. 158. Recuperado de <http://www.inclusion.gob.ec/>.
- Minujín, A. (1998). Vulnerabilidad y exclusión en América Latina. En E. Bustelo y A. Minujín (eds.), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Buenos Aires, Argentina: Santillana.
- Molina, C. (2005). Política social universal para la inclusión en Honduras. En R. Canudas y M. Lorenzelli (eds.), *Inclusión social. Una perspectiva para la reducción de la pobreza*, (25 -51). Tegucigalpa, Honduras: INDES.
- Nun, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez, J. P., y Mora, M. (2006). *De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica*, San José, Costa Rica: Fundación Carolina – Flacso Costa Rica.
- Perona, N., y Rocchi, G. (2001). Vulnerabilidad y Exclusión Social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares. *Revista Kairos* (8) San Luis, Argentina: Universidad Nacional de San Luis.
- Polga-Hecimovich, J. (2013). Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 33 (1), Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ramírez, R. (2010). La transición ecuatoriana hacia el Buen Vivir. En I. León (ed.), *Sumak Kawsay/ Buen Vivir y cambios civilizatorios*, Quito, Ecuador: FEDAEPS.
- Rodgers, G. (1995). What is special about a "social exclusion" approach?. En G. Rodgers, C. Gore & J. B. Figueiredo (eds.), *Social exclusion: Rethoric reality responses*, Ginebra: International Institute for Labour Studies.
- Sánchez, J. (2009). Democracia caudillista y desmovilizaciones sociales en Ecuador. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 8 (24) Recuperado de <http://polis.revues.org/1566>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES (2007). *Descubra quiénes somos y qué hacemos*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/>
- Ídem (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un estado plurinacional e intercultural*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/>



- Sen, A. (1996). Calidad y bienestar. En M. Nussbaum y A. Sen (eds.), *La calidad de vida*, México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Silver, H. (1995). Reconceptualizing social disadvantage: Three paradigms of social exclusion. En G. Rodgers, C. Gore & J. B. Figueiredo (eds.), *Social exclusion; rhetoric reality responses*. Ginebra: International Institute for Labour Studies.
- Sojo, C. (2000). Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social. En E. Gacitúa, C. Sojo y S. H. Davis (eds.), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, San José, Costa Rica: Banco Mundial/ Flacso Costa Rica.
- Ídem (2006). *Pobreza, exclusión social y desarrollo. Visiones y aplicaciones en América Latina*. San José, Costa Rica: Flacso Costa Rica.
- Spicker, P., Álvarez, S., y Gordon, D. (2009). *Pobreza. Un glosario internacional*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Strachey, J. (1936). *The Theory and practice of socialism*. Nueva York, Estados Unidos: Random.
- Treminio, I. (2014). La reforma constitucional de Rafael Correa. El caso de la reelección presidencial en Ecuador. *América Latina Hoy* (67), Salamanca, España: Universidad de Salamanca.
- Vanhulst, J. (2015). El laberinto de los discursos del Buen vivir: entre Sumak Kawsay y Socialismo del siglo XXI. *Polis, Revista Latinoamericana*, 14 (40), 233-261. Recuperado de <http://polis.revues.org/10727>

## NOTAS

1. Es así como, pese al intento por complejizar la medición de la línea de la pobreza, el Banco Mundial se limita a los precios de los alimentos: “El Banco Mundial ha elaborado varias definiciones de líneas de pobreza. Se destaca el interés por establecer una “línea universal de pobreza [la cual] es necesaria para permitir agregaciones y comparaciones entre países”. La pobreza es definida como “la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (Banco Mundial, 1990: 26-27, citado en Spicker *et al.*, 2009: 50-51). A pesar de reconocer las dificultades que representaría incluir en cualquier medida de la pobreza el aporte al nivel de vida tanto de los bienes y servicios públicos como los recursos de propiedad comunal, el Banco Mundial establece un nivel “basado en el consumo” que consta de dos elementos. Por un lado, “el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades muy básicas”; por el otro, “una cantidad que varía de un país a otro y que refleja el costo que tiene la participación en la vida diaria de las sociedades” (Ibid).

Se afirma que el primero de estos dos elementos es “relativamente sencillo” porque puede ser calculado “observando los precios de los alimentos que constituyen las dietas de los pobres”. Sin embargo, el segundo elemento es “mucho más subjetivo; en algunos países, la instalación de cañerías en las viviendas del hogar es un lujo, pero en otros es una ‘necesidad’” (Ibid). Con fines operativos, el segundo elemento se dejó de lado y el primero se valoró como Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) -370 dólares anuales por persona, para todos los países en desarrollo más pobres-. Aquellos con ingreso per cápita menor a 370 dólares fueron considerados “pobres”, mientras que aquellos con menos de 275 dólares al año eran “extremadamente pobres” (Spicker *et al.*, 2009: 50-51).

2. Se habilita a los ciudadanos para presentar propuestas y reivindicaciones en asuntos económicos, políticos, sociales y culturales; petición de consulta popular y revocatoria de

mandato de autoridades electas por votación popular; presentación de proyectos de ley; participación de las organizaciones en los procesos de selección de algunos funcionarios públicos; consulta ciudadana con residentes respecto a llevar a cabo planes de exploración, explotación y comercialización de recursos no renovables, etcétera.

3. Se menciona que SENPLADES es la “agencia más poderosa y capacitada” (Polga-Hecimovich, 2013: 148) en este nuevo escenario de gobernabilidad ecuatoriano.

4. Más adelante se especifica la figura de los ministerios coordinadores.

5. Sobre este punto se vuelve más adelante.

6. Debido al poco tiempo que puede tener su implementación, no presentamos el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Sin embargo, es importante señalar que, además de estar en línea con el Plan anterior y basarse en el paradigma del Buen Vivir, se propone una síntesis entre BV y socialismo a través del concepto de “Socialismo del Buen Vivir”: “Esta es la idea central de la plataforma política del Movimiento Alianza PAIS (coalición representada por el presidente Rafael Correa), que “articula la lucha por la justicia social, la igualdad y la abolición de los privilegios, con la construcción de una sociedad que respete la diversidad y la naturaleza. En tal sociedad podremos desarrollar nuestras capacidades y vivir digna y libremente. El fin del Socialismo del Buen vivir es defender y fortalecer la sociedad, el trabajo y la vida en todas sus formas. El primer paso es resolver el acceso a bienes, oportunidades y condiciones que garanticen –al individuo, a la colectividad y a las generaciones futuras– una vida digna sin perjudicar a la naturaleza” (SENPLADES, 2013, p.16, citado en Vanhulst, 2015, p.9).

7. Cada área está integrada por varios organismos de Gobierno. Así, mejoramiento de hábitat se conforma por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y el Banco del Estado; área de inclusión económica y social se integra por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL); área de desarrollo rural se conforma por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP); y área educativa se constituye por el Ministerio de Educación y el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas. De manera similar, se unen a estas entidades el Ministerio de Salud Pública (MSP) y la Vicepresidencia de la República, que hasta el año 2012 estuvo a cargo de algunos programas en el ámbito de discapacidades.

8. Los otros ministerios coordinados por el MCDS, son: el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Ministerio del Deporte y el Ministerio de Educación.

9. Entre las acciones se encuentran el Bono de Desarrollo Humano (35USD) cuyos beneficiarios son madres, adultos mayores y personas con discapacidad; Bono Joaquín Gallegos Lara (240USD), ayuda para los familiares que cuidan a personas con discapacidad mental o física; y Bono de emergencia (45USD) que se otorga en situaciones de emergencia a familias afectadas por desastres naturales o situaciones similares, entre otros programas específicos.

10. En 2012 se recaudaron “11,27 mil millones (...) 18% más que en 2011” (Polga-Hecimovich, 2013, p. 139).

11. Para profundizar en la relación del BV con el modelo alternativo de desarrollo que surge de los planteamientos del denominado ecosocialismo, véase De la Cuadra (2015).

12. “...porque si la hegemonía es ético-política, no puede dejar de ser también económica, no puede dejar de tener su fundamento en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo decisivo de la actividad económica” (Gramsci, 1999, p. 42).

13. “En efecto, cuando el gobierno hizo pública su iniciativa de adoptar el Código de la Producción se levantaron pocas voces críticas desde el sector empresarial con relación a las modalidades de la intervención estatal –con excepción hecha de un “sospechoso de siempre”, las Cámaras de Comercio, que podían ver afectados sus intereses por el lado de las restricciones a las importaciones. Las críticas, cuando las hubieron, se concentraron en torno al pago de un “salario

de la dignidad”; una propuesta de salario mínimo que los empresarios consideraban excesivo, y los trabajadores organizados, insuficiente. Una vez superado este *impasse*, y sin prácticamente oposición parlamentaria –incluso de los representantes tradicionalmente más vinculados al sector privado– el Código fue aprobado. La entonces Ministra Coordinadora de la Producción, Empleo y Competitividad, ofrece en la introducción de la ATP una clave para el silencio de los empresarios. La ATP y el Código fue negociado *in extenso* con los sectores privados, quienes al parecer se aseguraron que, como me lo expresó un legislador en una entrevista personal, “el Código no cambie nada” (...) no incluía mecanismos que el Estado pudiera usar para disciplinar las inversiones del sector privado –y que, en cambio, proporciona amplia protección para el sector industrial ecuatoriano. Tanto el Código de la Producción como la ATP fueron ampliamente negociados con los sectores privados; estas negociaciones usaron canales de comunicación directos con los empresarios privados –y ocasionalmente, con representantes de las “asociaciones pico” (las Cámaras) del sector privado (ATP)” (Andrade, s.f.: p. 29-30).

14. “Alberto Acosta es un referente intelectual y político ecuatoriano, un economista que se desempeña como docente e investigador en la ciudad de Quito. Con una trayectoria en la militancia de izquierda, fue impulsor del Movimiento Alianza PAIS y llegó a ser Ministro de Energía y Minas, Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente y miembro fundador de Montecristi Vive, movimiento por la defensa de la Constitución. En las elecciones del año 2013 fue candidato presidencial por la Unidad Plurinacional de las Izquierdas” (Fernández et al., 2014, p.101).

15. Para profundizar en el pensamiento de Hayek y Strachey, entre otros autores connotados del “liberalismo puro”, “liberalismo igualitario”, “socialismo” y “comunismo”, véase Acevedo (2012).

16. Acosta comenta que “el 15 de enero de 2012 en una entrevista publicada en El Telégrafo –diario del Gobierno– él (Correa) señaló que “estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo, porque no es nuestro deseo perjudicar a los ricos, pero sí es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa”. Clarito. Más tarde, en octubre del 2012, en una entrevista televisiva en el Perú afirmó algo similar: “Nos ha ido recontra bien haciendo lo mismo de siempre, somos una de las tres economías que más han crecido en América Latina, casi 8%.El desempleo es el más bajo de la región, ha disminuido grandemente pobreza e inequidad [...] estamos haciendo mejor, mucho mejor pero lo mismo de siempre.” (Fernández et al., 2014, p. 110-111).

---

## RESÚMENES

Este artículo examina la adopción del enfoque de inclusión social que se desarrolla en la Constitución, el Plan de Desarrollo Nacional, y en la operación ministerial de la política social en Ecuador bajo la presidencia de Rafael Correa. A nivel normativo se constata un enfoque de inclusión social enmarcado en el paradigma del Buen Vivir, que implica una transformación del modelo de desarrollo seguido y, con éste, del sentido y alcance de las políticas sociales. Esto último supone el tránsito de un enfoque de corte asistencialista, centrado en la pobreza, a otro de alcance universal. Se analizan los planteamientos normativos de esta propuesta, los avances logrados y las dificultades en su implementación, en el contexto de un modelo de desarrollo capitalista oligopólico extractivista.

This paper considers the adoption of the perspective of social inclusion developed in the Constitution, in the National Development Plan, and in the implementation of social policy at institutional level in Ecuador under President Correa's administration. At normative level we can observe that a social inclusion approach has been developed, framed under the *Buen Vivir* paradigm which entails transforming the followed development model together with the meaning and the scope of social policies. This implies shifting from a social policy focused on poverty to a universal approach. The normative assumptions are analyzed, as well as the achievements and the obstacles at the implementation level, considering the extractive capitalist model.

Este artigo analisa a adoção da abordagem de inclusão social que se desenvolve na Constituição, o Plano Nacional de Desenvolvimento e na operação ministerial da política social no Equador sob a presidência de Rafael Correa. No nível normativo constata-se um enfoque de inclusão social enquadrado no paradigma do Bem Viver, o que implica uma transformação do modelo de desenvolvimento seguido e, junto com este, do significado e alcance das políticas sociais. Isto último envolve a passagem de uma abordagem tipo assistencialistas, com foco na pobreza, para outra de âmbito universal. Finalmente, analisam-se as abordagens regulatórias desta proposta, os avanços obtidos e as dificuldades na sua implementação, no contexto de um modelo de desenvolvimento capitalista oligopolista e extrativista.

## ÍNDICE

**Palavras-chave:** Exclusão/inclusão social, pobreza, desenvolvimento, bem viver.

**Keywords:** Social exclusion/inclusion, poverty, development, buen vivir.

**Palabras claves:** Exclusión/inclusión social, pobreza, desarrollo, buen vivir.

## AUTORES

**CARLOS ACEVEDO RODRÍGUEZ**

Flacso México. Ciudad de México, MéxicoEmail: cacevedo@flacso.edu.mx

**GIOVANNA VALENTI NIGRINI**

UAM-Xochimilco. Ciudad de México, MéxicoEmail: gvalenti@correo.xoc.uam.mx