

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación previa a la obtención del título de Economista

El Buen Vivir en Ecuador (2007-2017)

*Una mirada a la formulación de políticas desde la economía
política*

Ángel Isaac Armas Vilatuña

aarmas930@puce.edu.ec

Verónica Isabel Cordero Arroyo

vicordero@puce.edu.ec

Quito, diciembre de 2020

Resumen:

La presente investigación presenta un análisis cualitativo del proceso de incorporación de la noción del Buen Vivir en el contexto de Ecuador durante el periodo 2007-2017, a partir del marco de la economía política, la experiencia política nacional y un acercamiento metodológico basado en la teoría de los *policy paradigms* y el *social learnig*. La investigación toma como base la producción documental construida durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017); la Constitución de 2008 y los Planes nacionales de Desarrollo 07-10, 09-13, 13-17. Esto con el objetivo de abordar la configuración de la realidad política ecuatoriana, su trayectoria, y la formulación de políticas públicas a partir de la incorporación del Buen Vivir desde un enfoque holístico; teórico, empírico y metodológico.

Palabras clave: *Buen Vivir, políticas públicas, policy paradigms, social learning, realidad política*

Abstract:

This research presents a qualitative analysis of the process of transformation of the notion of Good Living in the case of Ecuador during the period 2007-2017, based on the political economy framework, the national political experience and a methodological approach based on theory of policy paradigms and social learning, centered on the documentary basis developed during the government of Rafael Correa (2007); the 2008 Constitution and the National Development Plans 07-10, 09-13, 13-17. This with the purpose of addressing the configuration of the Ecuadorian structure, its political trajectory and the formulation of public policies based on the incorporation of the concept of Good Living, from a holistic approach; theoretical, empirical and methodological.

Key Words: *Good Living, public policies, policy paradigms, social learning.*

Only the guy who isn't rowing has time to rock the boat.

El Buen Vivir en Ecuador (2007-2017)

Una mirada a la formulación de políticas desde la economía política

| | |
|--|-----------|
| ÍNDICE DE GRÁFICOS | 7 |
| ÍNDICE DE TABLAS | 7 |
| GLOSARIO DE TÉRMINOS | 8 |
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| PREGUNTAS..... | 11 |
| <i>Pregunta general:</i> | 11 |
| <i>Preguntas específicas:</i> | 11 |
| OBJETIVOS..... | 11 |
| <i>Objetivo general:</i> | 11 |
| <i>Objetivos específicos:</i> | 11 |
| METODOLOGÍA DEL ESTUDIO..... | 12 |
| <i>Tipo de Investigación</i> | 12 |
| CAPÍTULO 1: ECONOMÍA POLÍTICA Y DESARROLLO | 13 |
| 1.1. ECONOMÍA POLÍTICA..... | 13 |
| 1.1.1. <i>La Nueva Economía Política</i> | 14 |
| La corriente del Nuevo Institucionalismo..... | 15 |
| a) Institucionalismo Histórico..... | 16 |
| 1.2. PARADIGMA..... | 18 |
| 1.2.1. <i>El paradigma de políticas públicas</i> | 19 |
| a) <i>Policy Paradigms</i> | 19 |
| b) <i>Social Learning</i> | 21 |
| 1.3. LO PÚBLICO..... | 24 |
| 1.3.1. <i>Las políticas públicas</i> | 24 |
| 1.4. EL DESARROLLO COMO CONCEPTO Y PARADIGMA HISTÓRICO..... | 26 |
| 1.4.1. <i>El progreso</i> | 26 |
| 1.4.2. <i>El desarrollo</i> | 27 |
| 1.4.3. <i>El posdesarrollo</i> | 29 |
| 1.5. EPISTEMOLOGÍAS DEL SUR: UNA ALTERNATIVA AL DESARROLLO DESDE EL SUMAK KAWSAY..... | 30 |
| 1.5.1. <i>Epistemologías del sur</i> | 30 |
| a) Sumak Kawsay..... | 31 |
| 1.5.2. <i>Buen Vivir</i> | 32 |
| 1.6. ANÁLISIS DE LA TEORÍA, LAS IDEAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO ECUATORIANO..... | 33 |
| CAPÍTULO 2: EL BUEN VIVIR EN EL CONTEXTO ECUATORIANO | 37 |
| 2.1. ECUADOR COMO CASO DE ESTUDIO..... | 38 |
| 2.1.1. <i>Constitución de 1998 y el contexto previo al Buen Vivir</i> | 39 |

| | |
|---|------------|
| 2.1.2. <i>El contexto histórico y estructural del Ecuador a comienzos del nuevo siglo: la crisis del neoliberalismo</i> | 40 |
| La crisis del neoliberalismo en cifras | 42 |
| 2.2. LA CONSTITUCIÓN DE 2008 | 44 |
| 2.3. POLICY PARADIGMS, AGENDA Y PLANIFICACIÓN | 49 |
| 2.3.1. <i>Ecuador y los Planes Nacionales de Desarrollo</i> | 52 |
| 2.3.2. <i>Los PND como mecanismo de resignificación conceptual del Buen Vivir</i> | 54 |
| 2.4. ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DEL BV EN EL CONTEXTO ECUATORIANO | 55 |
| 2.4.1. <i>El Buen Vivir ecuatoriano</i> | 58 |
| CAPÍTULO 3: ANÁLISIS METODOLÓGICO DE LOS NIVELES DE CAMBIO DEL BUEN VIVIR EN ECUADOR | 60 |
| 3.1. CAMBIOS DE PRIMER ORDEN (FOC)..... | 60 |
| 3.1.1. <i>El Buen Vivir en los Planes Nacionales de Desarrollo (2007-2017): Objetivos, políticas y estrategias</i> | 61 |
| PND 2007-2010..... | 62 |
| Objetivos, políticas y estrategias en el PND 2007-2010 | 64 |
| PND 2009-2013..... | 69 |
| Objetivos, políticas y estrategias en el PND 2009-2013 | 71 |
| PND 2013-2017..... | 76 |
| Objetivos, políticas y estrategias en el PND 2013-2017 | 78 |
| 3.2. CAMBIOS DE SEGUNDO ORDEN (SOC): EL MARCO INSTITUCIONAL DEL BUEN VIVIR | 84 |
| 3.2.1. <i>La Constitución de 2008</i> | 85 |
| 3.2.2. <i>Los Planes Nacionales de Desarrollo</i> | 86 |
| 3.2.3. <i>Otros instrumentos de la base documental</i> | 88 |
| 3.3. ANÁLISIS FOC Y SOC | 90 |
| DISCUSIÓN | 92 |
| 4.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES | 99 |
| CONCLUSIONES | 101 |
| RECOMENDACIONES | 104 |
| REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA | 105 |

Índice de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Visión del Sumak Kawsay (BV) | 47 |
| Gráfico 2. Ciclo Policy Paradigms | 52 |
| Gráfico 3. Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa | 87 |

Índice de Tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Síntesis comparativa Constitución 1998 y 2008 | 49 |
| Tabla 2. Términos y expresiones repetidas en los PND del Ecuador (2007-2021)..... | 54 |
| Tabla 3. Síntesis comparativa Planes Nacionales de Desarrollo (2007-2017) | 61 |

Glosario de términos

BV: Buen Vivir

SL: *Social Learning*

FOC: *First-Order Change*

SOC: *Second-Order Change*

TOC: *Third-Order Change*

SENPLADES: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNBV: Plan Nacional del Buen Vivir

RBV: Régimen del Buen Vivir

RD: Régimen de Desarrollo

Introducción

La formulación de políticas públicas responde a necesidades de carácter práctico y coyuntural de una realidad en particular, un contexto nacional, esto en cuanto a las competencias asumidas por el gobierno en el ámbito de ‘lo público’. También, desde un enfoque más académico (economía política), este fenómeno se ve enmarcado en un conjunto de leyes, principios, ideas y perspectivas que forman parte de la teoría económica y sus diferentes escuelas de pensamiento, esto en cuanto al enfoque teórico adoptado a nivel institucional (de gobierno). Es de esta aparente relación entre el marco empírico y teórico de donde parte la presente investigación; haciendo una revisión teórica de los conceptos competentes para el desarrollo de la presente, examinando un caso de estudio particular a través del análisis metodológico de documentos oficiales, para finalmente consolidar la información y definir al Buen Vivir en Ecuador, su proceso de incorporación en la realidad política e incidencia a nivel instrumental e institucional como un nuevo enfoque de gobierno durante el periodo 2007-2017, y un posible *policy paradigm* en la teoría de Hall (1993).

Dicho proceso se sintetiza en la noción del curso de acción de políticas públicas; formulación, ejecución y evaluación. Entendiendo por políticas públicas a las estrategias y acciones determinadas a nivel estatal y orientadas a resolver problemas de orden público, definidos dentro de un sistema político participativo (democracia). El curso de acción describe un proceso de interacción compleja entre los agentes que participan en la construcción que posibilita y retroalimenta continuamente al mismo.

En cuanto al Estado, su enfoque de gobierno y su influencia en el curso de acción de las políticas públicas, la investigación toma como punto de partida la teoría de la economía política, el enfoque cognitivo de políticas públicas y noción de *policy paradigms*, que destaca el rol de las ideas y concepciones teóricas sobre la orientación que toma el quehacer político (gubernamental) y la formulación de políticas públicas (Hall, 1993; Sural, 2008 [1995]; Muñoz & Rocha Lukic, 2015).

La noción de *policy paradigms* parte del trabajo de Kuhn (2004[1962]), quien entiende al paradigma como un modelo o patrón de producción científica validado y aceptado durante cierto tiempo. En esta línea, Hall (1993) hace uso del concepto ‘*policy paradigms*’, el cual sugiere que el proceso de formulación de políticas puede verse influenciado en mayor medida por el enfoque ideológico asumido por un determinado gobierno, que por la problemática coyuntural e incluso por los grupos de presión tanto sociales, como económicos y políticos. Esto ya que los hacedores de política generalmente trabajan en base a un conjunto particular de ideas y estándares que no solo definen los objetivos e instrumentos de la política, sino que también el tipo de problemas y la prioridad en que estos han de ser atendidos. Así pues, un *policy paradigm* describe una dinámica cíclica definida desde un marco de ideas (teoría) hacia un proyecto político funcional (práctica), manteniendo concordancia con el curso de acción de las políticas públicas.

En Ecuador el concepto del Buen Vivir adquirió relevancia teórica dentro del lineamiento político nacional al ser incluido en el proceso constitucional de Ecuador en el año 2008 (Hidalgo-Capitán & Cubillo-Guevara, 2014). Siendo reconocido e institucionalizado dentro de la realidad política nacional a

nivel constitucional e instrumental dentro de la base documental (oficial) construida durante el gobierno de Correa (2007-2017); Constitución de 2008 y Planes Nacionales de Desarrollo 07-10, 09-13, 13-17; consolidándose desde la experiencia nacional como un nuevo proyecto político en aras al desarrollo (Cuestas-Caza & Góngora, 2016; García Álvarez, 2016). Sin embargo, su estudio y consolidación conceptual en el caso ecuatoriano está lejos aún de ser concluido, ya que dentro de esta misma base documental se reconoce al Buen Vivir como un concepto inacabado de carácter dinámico, en constante cambio y resignificación (SENPLADES, 2007, 2009, 2013a; Acosta, 2008, 2010; Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018)

Así pues, desde el marco de la economía política y un enfoque de análisis cognitivo de las políticas públicas (Hall, 1993; Hall & Taylor, 1996), la presente investigación buscará indagar sobre el tipo de cambios (*social learning*) que representó el Buen Vivir como un nuevo enfoque de desarrollo asumido a nivel gubernamental y como un posible paradigma de políticas públicas (*policy paradigm*) en el caso de Ecuador durante período 2007-2017, sus procesos causales y la configuración de su realidad política.

La estructura de la presente investigación está dividida en cuatro partes: en el primer capítulo se presentará la fundamentación teórica competente a la economía política, los *policy paradigms* y el Buen Vivir. En el segundo capítulo se presentará una breve compilación historia de la incorporación del BV en la experiencia política ecuatoriana, centrándose en el desarrollo de la base documental del gobierno; las Constituciones de 1998 y 2008, y los Planes Nacionales de Desarrollo 07-10, 09-13, 13-17. En el tercer capítulo se presentará una aproximación metodológica al proceso de incorporación del Buen Vivir en el marco instrumental e institucional del caso ecuatoriano, también centrado en el análisis de la base documental, desde la teoría de Hall (1993). Finalmente, en la última sección se definen las conclusiones y recomendaciones producto del desarrollo y la consolidación del análisis de la presente investigación. Así, la estructura del trabajo girará alrededor de cuatro momentos que serán abordados con cierto detalle, para posteriormente esbozar una perspectiva de análisis respecto al Buen Vivir como un posible *policy paradigm* y cómo estas ideas (enfoque de gobierno) han influido en la formulación de las políticas públicas desde la teoría del *social learning*, centrándonos en el marco institucional e instrumental.

Preguntas

Pregunta general:

- ¿Qué cambios implicó el Buen Vivir como un posible *policy paradigm* en el caso ecuatoriano desde la teoría de la economía política durante el período 2007-2017?

Preguntas específicas:

- ¿Cómo definir al Buen Vivir en Ecuador dentro de la teoría de los *policy paradigms* y la economía política?
- ¿Cómo se incorporó el Buen Vivir dentro de la experiencia política ecuatoriana entre 2007-2017?
- ¿Qué cambios representó el Buen Vivir en los instrumentos e instituciones vinculados con la formulación de políticas públicas de Ecuador en el período 2007-2017?

Objetivos

Objetivo general:

- Analizar el cambio que significó el Buen Vivir como paradigma de pensamiento para la teoría de la economía política para el caso ecuatoriano en el período 2007-2017.

Objetivos específicos:

- Definir al Buen Vivir en Ecuador dentro de la teoría de los *policy paradigms* y la economía política
- Analizar la incorporación del Buen Vivir en la experiencia política ecuatoriana entre 2007-2017.
- Describir los cambios que representó el Buen Vivir en los instrumentos e instituciones vinculados con la formulación de políticas públicas de Ecuador en el período 2007-2017.

Metodología del Estudio

Tipo de Investigación

La presente investigación propone un análisis cualitativo de tipo descriptivo, ya que busca describir el proceso de incorporación del Buen Vivir en el contexto ecuatoriano en el periodo 2007-2017 desde el marco de la economía política y el enfoque cognitivo de las políticas públicas, lo que Hall (1993) define como *policy paradigms* (paradigma de políticas públicas). Así pues la investigación busca “especificar las propiedades, las características y los perfiles” (Hernández et al., 2014) inscritos en el contexto particular del caso ecuatoriano.

Técnica de Investigación

La técnica de investigación es bibliográfica y adopta un método deductivo, ya que busca estudiar al concepto del Buen Vivir desde la teoría de la economía política, la experiencia y la base documental del gobierno ecuatoriano, y la noción de *policy paradigms* desarrollada por Hall (1993). De modo que la investigación se sustenta en una profunda revisión bibliográfica de la teoría de la economía política, con el fin de estudiar la incorporación del Buen Vivir en la realidad política ecuatoriana. Dicho análisis y sistematización de información parte del estudio de los siguientes documentos oficiales: Constitución de la República del Ecuador de 2008, PND 2007-2010, PNBV 2009-2013 y PNBV 2013-2017. También se hace uso de las obras de Hall (1993, 1996), vinculadas a la teoría de los *policy paradigms*; e (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018), referente al proceso de incorporación del Buen Vivir en Ecuador.

Procedimiento Metodológico

La investigación parte de una fundamentación teórica subyacente a la problemática planteada, definiendo conceptos fundamentales para el mismo; economía política, *policy paradigms*, desarrollo, *sumak kawsay* y Buen Vivir. Posteriormente, se indaga sobre el caso de estudio de Ecuador en el periodo 2007-2017 y las implicaciones de la incorporación del Buen Vivir en su realidad política. A continuación, el estudio replicará la metodología usada por Hall (1993), la cual permitió estudiar la influencia de las ideas (*policy paradigms*) sobre la trayectoria y curso de acción de las políticas públicas, en un caso de estudio particular. Finalmente, la investigación consolidará la información recopilada y, manteniendo la metodología propuesta, se ensayaran las conclusiones resultantes del análisis y contraste esquemático de la teoría, la experiencia del caso de estudio, los criterios metodológicos, y la bibliografía referencial (Hall, 1993; Hall & Taylor, 1996; Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018; SENPLADES, 2007, 2009, 2013a).

Capítulo 1: Economía Política y Desarrollo

La primera parte de la investigación definirá el marco teórico donde se ve enmarcado el Buen Vivir desde el enfoque de la economía política; sus escuelas de pensamiento económico y los paradigmas de desarrollo; particularmente desde el enfoque de análisis cognitivo de políticas públicas y la teoría de los *policy paradigms* (Hall, 1993; Muñoz & Rocha Lukic, 2015). Ya que el enfoque cognitivo se centra en analizar la influencia de las ideas sobre la formulación de políticas públicas, es imperativo definir el contexto teórico de donde se fundamenta el Buen Vivir. A continuación, se desarrollaran cinco aristas conceptuales que delimitan al BV: primero desde el marco de la economía política, en sus escuelas de pensamiento; segundo, desde la teoría de los paradigmas en Hall (1993) y Kuhn, (2004[1962]); tercero, desde la noción de lo público, centrándose en las políticas públicas; cuarto, desde la noción del desarrollo; y finalmente, desde las Epistemologías del sur.

1.1. Economía Política

La noción de ‘Economía política’ (*Political Economy*), en términos generales, es usada para describir la relación bidireccional entre la economía y la política desde el siglo XVIII, en medio de un contexto con múltiples cambios en la estructura idiosincrática, política, social y económica de la época. Estos cambios estarían sustentados en los postulados de autores como Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823), consolidando lo que hoy denominamos como economía política clásica y, posteriormente, dando paso al desarrollo de las teorías de la economía política marxista y la corriente neoclásica (Gide & Rist, 1927; Saiegh & Tommasi, 1998; Astigarraga & Zabalza, 2007; Laguna et al., 2015).

En la obra *Contribución a la crítica de la economía política*, Marx (1859) sistematiza al modelo de economía capitalista en la siguiente secuencia:” el capital, la propiedad de la tierra, el trabajo asalariado; el estado, el comercio exterior, el mercado mundial” (p.3). En este mismo orden, el autor define un objeto de estudio y un método para el mismo dentro de la economía política. Entendiendo, primero, como objeto de estudio al proceso económico *per se*; y segundo, una suerte de método inductivo que parte de las determinaciones más simples¹, hacia abstracciones cada vez más complejas, para finalmente, definir a lo “concreto representado” en un marco organizado con múltiples determinaciones y relaciones (Marx, 1859). De modo que, según Marx, 1859: “lo concreto es concreto porque es la síntesis de múltiples determinaciones, por lo tanto, unidad de lo diverso. Aparece en el pensamiento como proceso de síntesis, como resultado, no como punto de partida. (p.301)

De la misma manera, partiendo del objeto de estudio y el método anteriormente citados; Laguna et al. (2015), argumenta que la economía política busca “comprender cómo surgen, se desarrollan, consolidan y desaparecen las distintas formas de organizar la producción (modelos económicos y relaciones sociales) a lo largo de la historia” (p.16). Luxemburg (1974), en su obra *Introducción a la economía política*, hace un

¹ En la cita Marx (1859) hace referencia a:

Los economistas del siglo XVII, por ejemplo, comienzan siempre por el todo viviente, la población, la nación, el estado, varios estados, etc.; pero terminan siempre por descubrir, mediante el análisis, un cierto número de relaciones generales abstractas determinantes, tales como la división del trabajo, el dinero, el valor, etc (p.301).

repasso acerca de las distintas definiciones dadas a la economía política, para finalmente definirla como la ciencia que estudia la naturaleza de la economía; sus leyes, alcance y desarrollo en un contexto determinado, en este caso el sistema capitalista.

En síntesis, el concepto economía política no se limita, ni puede ser definida desde un enfoque particular, ya que a lo largo de la historia de la teoría económica han existido diferentes y muy variadas escuelas de pensamiento que han aportado nuevas variables y factores que han enriquecido el estudio de los fenómenos político-económicos desde su propia línea argumentativa. Así pues, en un esfuerzo por construir una concepción ecléctica que coordine y sintetice la teoría de la economía política a un nivel conceptual; puede decirse que economía política se caracteriza por un estudio histórico, interdisciplinario y categórico de las dinámicas sociales, económicas y políticas. Siguiendo a Laguna et al. (2015), estudia la forma en que los seres humanos han organizado la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes requeridos para satisfacer sus necesidades a través de la historia.

La economía política constituye el campo teórico general desde donde se desarrolla la presente investigación respecto al curso de acción (formulación) de políticas públicas, implicando una complejo sistema de interacción no solo entre la teoría y la práctica, sino también entre los distintos agentes participantes, variables, y enfoques teóricos (ideas).

1.1.1. La Nueva Economía Política

La Nueva Economía Política (NEP), como acuerdo general, tiene sus inicios desde la segunda mitad del siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial. Esta renovación del campo de la economía política reconoce la interrelación inherente de lo económico y lo político, ausente en la corriente neoclásica, y la complejidad de esta relación enmarcada en un entorno social determinado. Así pues, incluye en su análisis un conjunto de fundamentos teóricos que antes no formaban parte de la ciencia económica, como la psicología, la sociología, las relaciones internacionales y el derecho, constituyendo un epicentro para una renovada producción académica con aportaciones tan diversas como destacadas; contrayendo algunos “nuevos clásicos” para la economía (Saiegh & Tommasi, 1998).

A finales del siglo XX y principios del actual, la incapacidad del modelo neoliberal de explicar externalidades difusas, como “la información imperfecta y la realización contratos imperfectos” (Hoff y Stiglitz, 2002, p.34), y el fracaso de las políticas de estabilidad macroeconómica, mostraron la necesidad de ampliar y redireccionar el estudio del desarrollo hacia temas como la distribución de riqueza, la relevancia de las instituciones y los procesos históricos (Alesina y Rodrik, 1994; Alesina y Perotti, 1994; Brennan y Buchanan, 1987; North, 1992,1994; North y Thomas, 1990).

La nueva economía política (NEP) reconoce el legado teórico de la economía política clásica, pero también asume un carácter holístico donde la economía se entiende como un mecanismo interdependiente a factores políticos y sociales. Por esta razón, según Saiegh & Tommasi (1998):

La NEP presta particular atención a la determinación de las políticas económicas, reconociendo que las mismas no son llevadas a cabo por planificadores sociales omniscientes y benevolentes, sino que son el resultado de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, información y creencias particulares, en el contexto de determinados marcos institucionales. (p.3)

Todo lo anterior refleja que la NEP no constituye en el presente una gran teoría unificada, sino un conjunto de diversos enfoques entre las que se encuentran: la “elección social”, la “elección pública”, la “teoría política positiva” y la “nuevo institucionalismo” (Saiegh & Tommasi, 1998). Siguiendo la metodología propuesta, basada en Hall (1993), el trabajo desarrolla el enfoque del nuevo institucionalismo y su tipología, también propuesta por Hall & Taylor (1996), dentro de marco de la economía política.

La corriente del Nuevo Institucionalismo

La corriente del nuevo institucionalismo, también denominado como la Nueva Economía Institucional² (NEI), toma nombre y se instruye en 1984 con la obra de de James March y Johan Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life* (Alzamora, 2014). Cabe destacar los trabajos de Robert Coase y Douglas North, como dos figuras clave en el desarrollo teórico de la NEI, fundando a las nociones de los costes de transacción (garantías, controles, evaluaciones y obtención de la información), y las instituciones, respectivamente (Caballero, 2002).

Este nuevo institucionalismo, siguiendo la línea de la NEP, agrupa varios enfoques y perspectivas centradas en el estudio de arreglos institucionales; su concepción, caracterización y cambio. Similarmente, la NEI se caracteriza por adoptar teorías de alcance medio, es decir que limitan su rango explicativo a un determinado grupo de fenómenos sociales, políticos y económicos (Merton, 1949; 1968, en Basabe Serrano 2007). La NEI se constituye gracias a un conjunto de aportaciones que destacan la relevancia de los aspectos institucionales y organizacionales que proceden de variados enfoques de estudio como son la escuela de los derechos de propiedad, la nueva organización industrial, la nueva historia económica, la economía de los costes de transacción y los nuevos sistemas económicos comparados (Eggertsson, 1990, en Caballero 2002).

Las instituciones, en el marco de la NEI, son las reglas de juego que una sociedad ha definido, con el fin de organizar la interacción de los agentes sociales (individuos y organizaciones) y regular el cumplimiento de las mismas (North, 1992, 1994; March y Olsen, 1984). North (1992) divide a las instituciones en: restricciones formales, normas escritas (reglas, leyes, constituciones); e informales, códigos no escritos que complementan a las formales (normas de comportamiento, convenciones, parámetros tácitos autoimpuestos).

Así pues, las instituciones son restricciones autoimpuestas por un grupo social con el fin de regular la interacción entre los agentes sociales, políticos y económicos, de manera que proporcionen estabilidad, eficiencia, representatividad y legitimidad, en un nivel estructural que favorezca al crecimiento económico

² Coase (1999b, p. 1) le atribuye la denominación NEI para referirse a esta corriente a Oliver E. Williamson.

y desarrollo de dicho grupo. En esta línea de ideas, Peters (1999) (citado en Caballero, 2007) destaca el carácter socio-estructural que representa una institución y su consecuente permanencia temporal.

Dentro de la nueva economía institucional (NEI) destacan los trabajos de Guy Peters (1999) y Peter Hall & Rosemary Taylor (1996) como precursores en la construcción de una tipología en el pensamiento institucional (Caballero, 2007). A continuación se profundizará, con fines metodológicos, en el trabajo de Hall & Taylor (1996), quienes definen tres enfoques analíticos en la NEI, estos son: institucionalismo histórico, reconoce un proceso de causalidad social vinculado a los legados político-institucionales que enmarcan a los agentes, sus ideas y creencias, y las relaciones de poder; institucionalismo de la elección racional, supone un modelo de racionalidad individual e interacción estratégica entre los actores sociales; e institucionalismo sociológico, entiende a las instituciones como organizaciones basadas en prácticas culturalmente específicas, destacando la relación inter-constitutiva entre la acción individual y las instituciones (Hall & Taylor, 1996). Cabe mencionar que, en el marco de la presente, la escuela del Institucionalismo Histórico es la que mejor se corresponde con la teoría de los *policy paradigms* y por tanto con la metodología y el trabajo de Hall (1993).

a) Institucionalismo Histórico

El institucionalismo histórico (*Historical Institutionalism*) se desarrolló en respuesta al estructural-funcionalismo y las teorías grupales de la política. Sin embargo, retomo algunos argumentos presentes en estas: desde la primera, la complejidad en el sistema de interacción de los agentes en la política (*puzzle*), entendiéndolo desde la influencia de la organización institucional de la política sobre los procesos político-económicos que enmarcan al comportamiento colectivo; y, desde la segunda, el conflicto generado por escases de recursos entre grupos rivales, explicándolo mediante la asimetría de poder asociado con la operación (asignación) y desarrollo histórico de las instituciones.

Asimismo, basándose en fundamentos pluralistas y neomarxistas, el institucionalismo histórico define al Estado como un conjunto de instituciones capaz de estructurar el carácter y los resultados de un conflicto grupal. Explorando sobre los mecanismos a través de los cuales las instituciones políticas y sociales interactúan entre sí, generando trayectorias particulares (únicas) (Hall & Taylor, 1996; Skocpol & Pierson, 2002). Las instituciones se definen, cercanas al trabajo de de North (1992; 1994) y March & Olsen (1984), como procedimientos formales e informales que condicionan las dinámicas políticas, económicas y su interacción. El institucionalismo histórico prioriza el papel de las instituciones formales; dando un mayor peso al rol del Estado y la legitimidad gubernamental en el proceso hacia desarrollo, que a la sociedad civil y la causalidad social.

Siendo que esta escuela se halla definida dentro del enfoque de análisis cognitivo de políticas públicas, le otorga gran importancia a las ideas y creencias en relación a los procesos históricos, sociales, económicos y políticos, definidos en un marco institucional. Es decir, sitúa a las instituciones como un marco de acción (cadena causal) donde se propician interacciones sociales, políticas y económicas, que también se hallan condicionadas a diversos factores tanto de carácter empírico (lo público) como intelectual (paradigmas).

Ahora bien, Hall & Taylor (1996) definen dos perspectivas teóricas del cómo las instituciones influyen sobre el comportamiento de los individuos: el enfoque del cálculo, supone la racionalidad individual en función de la maximización de beneficio a través del cálculo/acción estratégico/a, las instituciones determinan el comportamiento de los individuos mediante las expectativas generadas por el grado de certidumbre en el presente y futuro, en función de las acciones dadas por el resto de los agentes en la sociedad; y el enfoque cultural, que constituye una visión más holística del individuo, incluyendo el análisis racional, donde las instituciones brindan pautas morales que determinan el análisis y, en consecuencia, el comportamiento del individuo que busca satisfacer sus necesidades y propósitos.

En cuanto al origen y permanencia de las instituciones, el enfoque del cálculo lo explica a través del equilibrio de Nash en el cual los individuos definen parámetros de comportamiento donde las desviaciones implican una reducción en la función de beneficio, en tanto que, el enfoque cultural sugiere que la relación constitutiva individuo-institución es mutua y persistente, influyendo tanto en las ideas y creencias sociales como en los parámetros institucionales. Así pues, el influjo de ideas también actúa sobre la estructura y función institucional (Hall & Taylor, 1996).

El institucionalismo histórico explica las trayectorias (procesos) institucionales fundamentándose en la ruta de dependencia (*path dependent*) y la causalidad social, donde las fuerzas operacionales generan resultados en función de características propias de una situación en particular devenida (heredada) de un momento anterior (Hall & Taylor, 1996). Skocpol & Pierson (2002) le dan especial importancia a las primeras etapas de los procesos dependientes de la trayectoria, ya que cualquier perturbación en estos procesos pueden representar importantes alteraciones en su proyección histórica, pero una vez que sus cursos hayan sido desarrollados serán difíciles de revertir, debido a la retroalimentación de los procesos prevalentes en la vida política. “Una vez que se establecen, los patrones de movilización política, las “reglas del juego” institucionales, e incluso las formas ciudadanas básicas de pensar acerca del mundo político a menudo se generarán dinámicas de retroalimentación” (Skocpol & Pierson, 2002, p.7). En otras palabras, el desarrollo histórico-político, las instituciones y las creencias ciudadanas, no solo son interdependientes e interrelacionados dentro de una trayectoria común, sino que están en un constante “diálogo” mutuo, lo que conlleva a una suerte de modelo de adaptación compleja (*puzzle*).

Esto no implica inercia en los procesos institucionales, pero el cambio y evolución de su trayectoria estará condicionado a su constitución inicial y a una causalidad social muy particular (distintiva). Esta característica del institucionalismo histórico representa sistemas adaptativos y evolutivos más complejos, donde los procesos causales presentan dos momentos de cambio, establecidos por su coyuntura; el primero, de trayectoria normal y poco relevante (rutinario); y, el segundo, de cambio significativo sobre la trayectoria institucional, que puede ser producto del proceso acumulado de cambios rutinarios o por cambios estructurales en las instituciones que siguen la dinámica inductiva de creencias-instituciones-procesos (Hall & Taylor, 1996; Peters, 1999; Skocpol & Pierson, 2002; Caballero, 2007).

A manera de resumen, Hall & Taylor (1996) destacan cuatro características del institucionalismo histórico: complejidad en el sistema de interacción de los agentes en la política, instituciones y comportamiento; subraya las asimetrías de poder asociado con la operación (asignación) y desarrollo histórico de las instituciones; integra al análisis histórico-institucional la relevancia de las ideas y

creencias; asume una perspectiva de desarrollo institucional que resalta la ruta de dependencia, explicada por la causalidad social.

La escuela del institucionalismo histórico mantiene continuidad entre las obras de Hall (1993) y Hall & Taylor (1996), correspondiéndose teóricamente con los conceptos de *policy paradigms* y *social learning*, ya que entiende a la política como un complejo sistema de partes en interacción (*puzzle*). Además, es la única escuela en la tipología de Hall & Taylor (1996) que considera la relevancia de las ideas, las asimetrías del poder y legados políticos en el desarrollo histórico, asumiendo el carácter transversal de las instituciones en la interacción político-económica.

1.2. Paradigma

El uso del término paradigma hace referencia a una estructura de ideas dominante (determinante) en los procesos de concepción, validación, sistematización y reproducción del conocimiento. En un primer momento, “Platón usó el término paradigma (*paradeigma*) en varios sentidos, entre ellos: ‘ejemplo’, ‘muestra’, ‘patrón’, ‘modelo’, ‘copia’” (Marin Gallego, 2007, p.75). Más tarde, el término sería desarrollado y estudiado con mayor interés, dentro de las ciencias sociales, a partir de la obra seminal de Thomas S. Kuhn (1962): *The Structure of Scientific Revolutions*. Para finalmente ser abordado desde el enfoque cognitivo y la noción de paradigma de políticas públicas (*policy paradigms*) en los trabajos de Hall (1993) e Yves Surel (2008[1995]); la presente ahonda en el primero.

Para Kuhn (2004[1962]), el término ‘paradigma’ se refiere a “(...) realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (p.33). Es decir, el concepto se refiere a un conjunto de ideas aceptadas y sostenidas por un grupo social en particular (comunidad científica) y en un contexto definido (temporal y de competencia científica).

En el marco de su teoría Kuhn (2004[1962]) propone que los cambios en la ciencia, vinculados con la noción de paradigma, se fundamentan en dos momentos (ciclos): la ‘ciencia normal’ y la ‘ciencia extraordinaria’. El primero, ciencia normal, “(...) significa una investigación basada firmemente en una o más realizaciones científicas pasadas, realizaciones que alguna comunidad científica particular reconoce, durante cierto tiempo, como fundamento para su práctica posterior” (Kuhn, 2004[1962], p. 33). Este primer momento corresponde a la ciencia en su modo usual, donde ópera y se mantiene en el marco de un solo paradigma, haciendo uso de técnicas, procedimientos establecidos y reglas vigentes entre los miembros de la comunidad científica; de manera que en los períodos de ciencia normal el conocimiento se desarrolla de manera acumulativa (Marin Gallego, 2007).

Posteriormente, cuando una teoría no es capaz de explicar fenómenos u ofrecer soluciones a problemas definidos, lo que definiremos como anomalías, se entiende que esta ha entrado en un estado de crisis. Así pues, se da un necesario ‘cambio de paradigma’, un segundo momento denominado como ‘ciencia extraordinaria’. Este período se caracteriza por el cuestionamiento de la ciencia normal, sus métodos y técnicas, y la formulación de teorías alternativas que favorezcan el desarrollo de la ciencia en general;

esto hasta que se produzca una nueva transición de paradigma. Dicha transición entre ciclos se denomina ‘revolución científica’ (Marín Gallego, 2007).

Así pues, en orden de ideas anteriores, se puede hacer un primer acercamiento a la noción de paradigma en el campo político, entendiéndolo como un marco particular de ideas y procedimientos dentro del cual se piensa y organiza la problemática social y Estatal a través de procesos y mecanismos estandarizados. El paradigma determina tanto los parámetros desde los cuales se definen categorías y jerarquías completas en cuanto a la estructura política, social y económica, como constituye una escala de preferencias, posiciones y relevancia político-estatal (Nemo, 2002).

1.2.1. El paradigma de políticas públicas

La noción del paradigma en el campo político toma como punto de partida la teoría (conceptos y categorías) desarrollada en el trabajo de Thomas Kuhn (1962). La adopción de estos conceptos y categorías en el campo político implica una reconfiguración análoga en su desarrollo teórico y un ajuste conceptual en su semántica. En este contexto, la ‘ciencia normal’ hace referencia a la legitimación y reproducción de una estructura de ideas/conocimiento en particular, un *statu quo*; y, en un segundo momento, la ‘ciencia extraordinaria’ hace referencia a una crisis del modelo anterior y al surgimiento de un marco de ideas/conocimiento totalmente nuevo, un nuevo modelo en el proceder político.

La noción de ‘paradigma político’ (*policy paradigm*) a la que se hará referencia en la investigación está construida desde la obra de Hall (1993): *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. En la cual se estudió el cambio del Keynesianismo hacia el Monetarismo, entendidos como *policy paradigms*, sobre la orientación tomada en la formulación de políticas públicas (*policymaking*) en Gran Bretaña. También, junto a este primer término se desarrolla la noción de ‘*social learning*’ (Hall, 1993), un concepto que fundamenta el símil entre la teoría de desarrollo histórico de la escuela del ‘institucionalismo histórico’ en Hall & Taylor (1996) y la revolución científica en los paradigmas de Kuhn (1962). Así pues, haciendo uso de los conceptos y formas (metodología) directrices en la investigación de Hall (1993) se estudiarán, más adelante, los cambios que implicó el Buen Vivir en el marco de los *policy paradigms*, para el caso ecuatoriano, su proceso y repercusión sobre los instrumentos e instituciones vinculados con la formulación de políticas públicas en el período 2007-2017.

a) *Policy Paradigms*

El paradigma político (*policy paradigm*), bastante cercano a la noción de paradigmas científicos desarrollada por Thomas Kuhn, hace referencia a un conjunto particular de ideas reconocidas, ordenadas, y soportadas por la totalidad del aparato gubernamental (gobierno central, sectorial e instituciones formales) en un contexto definido (sistémico y temporal). Consecuentemente, el concepto internaliza el argumento de que las ideas condicionan la formulación de políticas y el modo en cómo estas cambian a través del tiempo. Ya que cada *policy paradigm* constituye una normativa propia de cómo es y cómo se entiende la realidad política, qué objetivos e instrumentos podían ser usados desde la legitimidad gubernamental sobre asuntos de carácter público. La formulación de políticas funcionalizadas a un

conjunto particular de ideas implica una distinción jerárquica entre intereses sociales, puesto que reconoce a algunos como más legítimos que otros, y el privilegio de algunas líneas de políticas sobre otras (Hall, 1993). P.292

Asimismo, evidenciando el enfoque institucionalista en la teoría de Hall (1993), el autor sugiere que además de la influencia de las ideas sobre el proceso de formulación de políticas, este también puede ser estructurado por un conjunto de instituciones. Ambos factores, las ideas y las instituciones, a menudo se refuerzan mutuamente, ya que los modelos y mecanismos institucionales que efectúan la aplicación de las políticas de gobierno generalmente reflejan al conjunto de ideas (paradigma) que las conciben. Así pues, una sólida estructura institucional (procedimientos operativos) favorece al curso de acción de las políticas y los *policy paradigms*. Siendo que los *policy paradigms* se caracterizan por una mayor independencia y control sobre los procesos institucionales, que la misma relación a la inversa.

Sin embargo, reconociendo las limitaciones conceptuales y metodológicas de los *policy paradigms*; ya que el proceso mediante el cual un paradigma sustituya a otro tiene un carácter más sociológico que científico, imposibilitando una valoración o juicio técnico a favor o en desmedro de un paradigma sobre otro. Consecuentemente, Hall (1993) distingue tres implicaciones centrales:

En primer lugar, la elección o cambio de *policy paradigms* rara vez está fundamentada únicamente sobre bases científicas, ya que en última instancia, esta depende de un conjunto de juicios carácter mayormente político, donde inciden no sólo de los argumentos de las facciones en competencia, sino también sus ventajas posicionales dentro de un marco institucional más amplio, y factores exógenos que afectan el poder de un conjunto de actores para imponer su paradigma sobre otros (Hall, 1993).

En segundo lugar, la administración y ejercicio del poder político, entendido como autoridad, es fundamental en el proceso de cambio de paradigma, ya que existe una constante pugna en la comunidad política por el manejo y la autoridad sobre los temas de interés público (*lobby*). De modo que el cambio de un paradigma a otro sea precedido por cambios igual de significativos en el *locus* de autoridad en las políticas (Hall, 1993).

Finalmente, la aparición de anomalías, la experimentación y el fracaso de las políticas vigentes determinan en gran medida el cambio de un paradigma a otro. Si bien estas anomalías se acumulan, desde el aparato gubernamental se hacen intentos *ad hoc* de extender los términos del paradigma para cubrirlos, experimentos para ajustar el curso de acción de las políticas existentes, pero esto socava gradualmente la autoridad, coherencia intelectual y precisión (eficiencia) del paradigma original (Hall, 1993).

Por otro lado, Hall (1993) destaca dos posibles beneficios políticos en la adopción de un *policy paradigm*, el incremento en la autonomía del Estado y la continuidad en los procesos políticos. El primero, la autonomía, como resultado de una postura ideológica más clara y firme en los *policymakers* ante la presión de los intereses sociales, debido a la adopción de un *policy paradigm* coherente con la eficiencia en los procesos políticos (cumplimiento de objetivos generales) y el tratamiento de la problemática social

(‘lo público’). Y el segundo, la continuidad en los procesos políticos, que devine de la eficiencia en la trayectoria política en un escenario en particular.

Este curso de acción en los *policy paradigm*, también, se halla interrelacionado con el concepto de ‘*social learning*’, el cual se fundamenta en la asimilación de información, tanto nueva (actual; *time-1*) como pasada (anterior; *time-0*). Así pues, *el social learning* es un proceso de ajuste en los procesos operativos a distintos niveles: la formulación de las políticas, las instituciones formales o los objetivos generales; en función tanto de un marco de ideas en particular (*policy paradigm*) como a la experiencia y coyuntura sistémica (nueva información).

La noción del SL incorpora al concepto *policy paradigm* un análisis más holístico y categórico, donde la formulación de políticas es resultado de un complejo proceso causal e histórico, donde un conjunto de ideas y parámetros en particular definen no solo los objetivos e instrumentos de la política en general, sino el tipo de problemas (concepción) en particular y la prioridad (jerarquía) en la que estos han de ser atendidos (Hall, 1993).

Enmarcado en el concepto de *policy paradigms* cabe señalar al término *policy/policies*; entendido como cursos de acción, decisiones y omisiones de los actores públicos; de manera que se lo pueda diferenciar dentro del extenso concepto de política.

b) Social Learning

El concepto ‘*social learning*’ (SL), en un primer momento, se constituye desde la noción general del aprendizaje, que implica la asimilación de información nueva, correspondiente al presente (*time-1*), e información adquirida en base a experiencias pasadas (*time-0*), dentro del análisis previo a la toma de decisiones en los agentes; que pueden ser sociales, políticos o económicos (Hall, 1993). En este sentido, el concepto hace referencia a un proceso de continuos ajustes en la trayectoria y la metodología seguida por estos agentes y sus procesos.

Ahora bien, el modelo de SL más utilizado dentro de la teoría del Estado, y en el contexto de los *policy paradigms*, se basa en el trabajo de Hugh Hecló (1974), quien argumenta que: el ejercicio político, tiene sus fundamentos no solo en el poder, sino también en la incertidumbre colectiva de los agentes inmersos en la realidad políticos. Los gobiernos no son solo ‘poder’, estos también represen un *puzzle*. La formulación de políticas públicas es una suerte de rompecabezas colectivo (*puzzle*) en favor del desarrollo de la sociedad. La interacción política ha constituido un proceso de aprendizaje social (SL) reflejado en el desarrollo y la trayectoria del curso de acción político (citado en Hall, 1993, p. 276)³.

³ Traducido de:

Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty-men collectively wondering what to do. . . Governments not only ‘power’ . . . they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on society’s behalf. . . Much political interaction has constituted a process of social learning expressed through policy. (Hecló, 1974; citado en Hall, 1993, p. 276)

El *social learning*, en este segundo momento, hace referencia a un proceso complejo de interacción entre los agentes, sus decisiones y el entorno en el que se encuentran, denominada determinismo recíproco (*reciprocal determinism*⁴), una suerte de relación inter-constitutiva. La información, expectativas, ideas y creencias de los agentes influyen tanto sobre sus decisiones como en su entorno. Asimismo, es la interacción entre los agentes dentro de un entorno en particular el que determina la toma de decisiones (Rana & Ahsan, 2019).

Una vez entendido el carácter evolutivo y el modelo de interacción compleja en el SL, Hall (1993) distingue tres de sus premisas centrales. Primero, los legados políticos del pasado (*time-0*) son determinantes en los ajustes y formulación de las políticas en el presente (*time-1*). La experiencia política previa influye sobre la venidera, ya que consolidando un proceso de aprendizaje causal e histórico, donde la trayectoria política (*policy*) influye sobre sí misma. En el marco de los *policy paradigms* las condiciones sociales y económicas tienen menor influencia sobre la política que los resultados devenidos de políticas pasadas (contexto histórico).

Segundo, los funcionarios especializados o expertos (tecnócratas) en el campo de político tienen un rol determinante como catalizadores en el proceso de aprendizaje, estos generalmente cumplen funciones para el Estado o lo asesoran desde posiciones clave dentro de la interfaz que comunica a la burocracia y los enclaves intelectuales de la sociedad (Hall, 1993).

Y tercero, el modelo de *social learning* propuesto por Hall (1993) enfatiza la capacidad del Estado para actuar de manera autónoma frente a la presión social. La teoría de los *policy paradigms* y la postura de Hecló (1974 citado en Hall, 1993) rechazan el argumento de que factores externos, como el desarrollo socioeconómico, las elecciones, los partidos políticos y los intereses organizados, desempeñan un papel destacable en la trayectoria política. También, esta premisa reafirma lo expuesto en el primer punto.

Consecuentemente, Hall (1993), considerando la necesidad de adaptar al concepto del *social learning* en función de los niveles de cambio (ajustes) que este implica en el marco de los *policy paradigms*, distingue a partir del concepto, tres variables fundamentales en el proceso de formulación de políticas: “the overarching goals that guide policy in a particular field, the techniques or policy instruments used to attain those goals, and the precise settings of these instruments”. [los objetivos generales que guían la política en un campo en particular, las técnicas o instrumentos de política utilizados para alcanzar esos objetivos, y la configuración precisa de estos instrumentos] (Hall, 1993, p. 278).

En este mismo orden de ideas Hall (1993) propone una categorización de tres niveles de cambio en el proceso del SL:

- *First-Order Change (FOC)* o cambio de primer orden, bastante cercano al concepto de *social learning*, ya antes revisado en el contexto del *policy paradigm*; este cambio hace referencia a los ajustes rutinarios (menores) en la trayectoria política, realizados por los *policymakers* para el

⁴ Bandura A (1977) Social learning theory. Prentice Hall, Englewood Cliffs

periodo actual (*time-1*) en función de los resultados del periodo anterior (*time-0*). Los cambios de primer orden implican un proceso analítico muy particularizado, ya que representa un ajuste dentro de políticas precisas con la finalidad de alcanzar los objetivos planteados desde un marco de ideas en particular (*policy paradigm*).

- *Second-Order Change (SOC)* o cambio de segundo orden, también ligado a los resultados obtenidos por políticas anteriores; en este caso se da un cambio en el marco instrumental (instituciones formales) de política sin que exista un cambio importante en el enfoque o jerarquía de los objetivos políticos inicialmente planteados; esta última característica identifica a los cambios de primer y segundo orden, ya que ninguno implica un cambio estructural (profundo) en ideas que determinan la formulación de políticas.
- *Third-Order Change (TOC)* o cambio de tercer orden, este implica un cambio profundo en el enfoque y modo a partir del cual se formulan las políticas, ya que se define un marco de ideas (*policy paradigm*) totalmente distinto. Para ilustrar este fenómeno, Hall (1993) cita al cambio ocurrido en Inglaterra entre 1970-1989, donde se paso del enfoque keynesiano al monetarista.

En este mismo marco de los *policy paradigms*, y en analogía al proceso de ‘revolución científica’ de Kuhn (1962), los distintos niveles de cambio del SL describen el proceso de aprendizaje en la formulación de políticas públicas. Hall (1993) diferencia y agrupa a los tres tipos de cambio de este proceso en dos niveles de profundidad. Los cambios de primer y segundo orden implican un proceso de ajuste en la política sin alterar la estructura general de un *policy paradigm*, al igual que la ‘ciencia normal’, es decir, puede verse como una ‘formulación de políticas normal’. Por otro lado, el cambio de tercer orden constituye un proceso más complejo y profundo, marcado por cambios radicales en la estructura del marco de ideas que definen a un *policy paradigm*, similar a la noción de ‘ciencia extraordinaria’ y, en consecuencia, vinculándose al fenómeno de un ‘cambio de paradigma’. Empero, Rana & Ahsan (2019) puntualizan que los gobiernos no repensaran su paradigma preponderante a menos de que lo consideren en estado de crisis, es decir, que este no pueda prever, ni solventar los problemas en el entorno social, político, económico y legal.

Entonces, los cambios de primer y segundo orden devienen de un proceso de aprendizaje y evolución causal e histórica, propio del SL, de manera que preservan la trayectoria y continuidad en los patrones de política, uno de los beneficios de los *policy paradigms*. El cambio de tercer orden, en cambio, representa un proceso *per se*, asociado con discontinuidades periódicas en la política. Así pues, los cambios de primer y segundo orden en la política no conducen automáticamente a un cambio de tercer orden, sin embargo, este último implicara necesariamente cambios de primer y segundo orden (Hall, 1993). p.279

Cabe destacar, este análisis categórico en el proceso del *social learning*, facilita la descripción y comprensión del sistema de interacción inter-constitutiva; entre agentes, decisiones y entorno; que este implica. El SL constituye un mecanismo para reducir la imprevisibilidad estructural que conllevan los procesos causales en la política (legados políticos y decisiones pasadas), ya que la clasificación de los procesos y la diferenciación en los mecanismos que participan en ellos favorecen a la identificación de problemas, el análisis en perspectiva y la toma de decisiones de los agentes políticos.

1.3. Lo público

Aguilar (1992) sintetiza al ámbito de ‘lo público’ como:

En un primer sentido, por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general (...) En un segundo sentido, público también hace referencia a carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura (...) Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión (...) En un tercer sentido, público hace referencia a recursos públicos (ya recaudaciones fiscales". (p.33, 34, 35)

Así pues, ‘lo público’ se define por la interrelación entre los gobernantes (Estado) y los gobernados (sociedad civil), de manera que, como espacio de acción, lo público se construye a partir de una relación bilateral y bidireccional, donde los ciudadanos son actores fundamentales en un contexto democrático (Aguilar, 1992; Hernández Millán, 2017). Consecuentemente, se supera la connotación gubernamental/estatal del término, que lo limita al quehacer político institucional, y se retoma su sentido de ‘pueblo’, a partir del grecorromano clásico ‘el público’ (Bazúa & Valenti, 1993).

1.3.1. Las políticas públicas

Harold Lasswell, considerado el padre de las políticas públicas, parte de la noción de *policy* para fundamentar su teoría. En este contexto dicha noción hace referencia a la aplicación de políticas gubernamentales que buscan hacer frente a la problemática particular. Lasswell (1951, 1969, 1970) presenta al estudio de las ciencias de las políticas públicas desde un esquema operativo que se enfoca en, primero, el conocimiento del proceso de las políticas y, segundo, el conocimiento dentro de dicho proceso. Es decir, el autor hace énfasis en definir las etapas del ciclo de vida de las políticas públicas y en el nivel de información y comunicación entre los actores involucrados en este proceso.

La noción de políticas públicas implica un proceso complejo de interacción entre los agentes participantes, su entorno (contexto) y la disponibilidad de información, además de mantener un enfoque histórico respecto a la trayectoria causal descrita por este proceso, en cuanto a la formulación y ejecución de las políticas en un espacio y periodo de tiempo determinado. Esto en dirección de alcanzar un objetivo práctico, la eficiencia en las políticas públicas (Lasswell, 1951, 1969, 1970; Aguilar, 1992, 2012).

Meny & Thoenig (1990), por su parte, realizan una revisión bibliográfica respecto al análisis de políticas públicas bastante amplio, abarcando literatura académica elaborada desde la tradición reflexiva y empírica tanto de Estados Unidos como de Europa. Según los autores, las políticas públicas surgen en del siglo XX como resultado de la institucionalización del ‘Estado de Bienestar’ (*Welfare State*) y de mantener el orden social en las sociedades industriales de la época. En este contexto, el análisis de las políticas públicas se preocupó de la relevancia práctica (aplicación) y científica (teórica) del concepto; de manera que el análisis se ha constituido como una ciencia de la acción (pragmática).

También, los autores reconocen al proceso electoral como un elemento importante en la conformación y legitimidad del ‘Estado de Bienestar’ en función a los gobiernos democráticos y, por ende, del concepto de políticas públicas; enmarcándose dentro del partidismo y los proyectos políticos gubernamentales (Meny & Thoenig, 1990). Consecuentemente, las políticas públicas son dependientes a la base electoral e ideología de un partido o candidato en particular; reconciliando la relación entre los derechos individuales y colectivos (democracia) y la racionalidad política (estratégica), lo que a su vez permite el desarrollo de una trayectoria política en función a los procesos sociales y políticos propios del contexto. En base a esta línea argumental y reconociendo la variedad de enfoques en cuanto al análisis de la política pública, Meny y Thoenig (1989) abstraen al concepto en cuestión, como el producto de la actividad política, legítimamente reconocida de una autoridad gubernamental.

Es de este ‘pacto’ (relación) entre el Estado y la sociedad derivado del modelo democrático, del sufragio como instrumento legitimante de esta relación y la resultante configuración de una trayectoria política particularizada, que Rodríguez (2017) remarca la necesidad de entender a las políticas públicas como un curso de acción de naturaleza dinámica, diacrónica e iterativa. Para el autor “una política es mucho más que las leyes, decretos, reglamentos y demás instrumentos formales de que dispone un gobierno –tanto a nivel ejecutivo como a nivel legislativo- para llevar adelante un curso de acción” (Rodríguez, 2017, p. 7).

Asimismo, para Aguilar (1992) el análisis de las políticas públicas no puede desviarse hacia el estudio de los compromisos y transacciones concernientes al poder, tampoco ser guiados por decisiones de la autoridad resultantes de equilibrios políticos, debido a que su objetivo primordial está encaminado a la solución de problemas de interés público.

La eficacia de una política pública recae sobre los cursos de acción y flujos de información vinculados con el cumplimiento de los objetivos políticos definidos en un contexto democrático, considerándose como de interés para el sector público (gubernamental), la sociedad civil y el sector privado (empresaria) (Lahera, 2004). Según Lahera (2004), una política pública debe incluir: “orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (p. 8).

Mendoza (2006), añade que:

En un mundo marcado por la incertidumbre y las restricciones, no basta con recoger las preferencias de la comunidad y elaborar el plan de acción, sino que es preciso considerar su operabilidad, entendida esta no como la posibilidad que se proyecta de antemano para un escenario futuro estable, sino como el análisis del y en el propio proceso de ejecución, ya que este se encuentra normalmente sujeto a condiciones cambiantes. (p.6)

Las políticas públicas son en síntesis, las estrategias y acciones que están determinadas a nivel estatal y orientadas a resolver problemas públicos dentro de un sistema político participativo (democracia), de manera que estas se hallan en un proceso de continua construcción y dialogo (sector público – sociedad civil - sector privado) que retroalimenta al proceso de formulación de políticas públicas.

Finalmente, cabe mencionar el análisis de Surel (2008[1995]), que posiciona a las políticas públicas como un paradigma *per se*, en analogía a la obra de Kuhn (1962), de manera que estas pueden ser analíticamente divididas en cuatro elementos fundamentales de una matriz disciplinaria: principios metafísicos generales, hipótesis o normas de acción, una metodología y herramientas o instrumentos particulares. Estos elementos se desarrollan en base a tres fases, siendo: la pre-política pública, que corresponde a la maduración estructural de la teoría y las interacciones entre agentes; un periodo de política pública normal, en el que se consolida el paradigma y un sistema de actores específicos en el espacio social; y, la crisis, donde los parámetros, los métodos y los instrumentos anteriormente validados ya no son suficientes para explicar y solventar los problemas (fenómenos) de su entorno. El trabajo de Surel (2008[1995]) mantiene un análisis de carácter categórico en cuanto al paradigma y sus elementos, por otro lado, el trabajo de Hall (1993) lleva a cabo un análisis de un carácter más valorativo, en el sentido de que verifica el proceso de cambio de un *policy paradigm* en un caso particular. En competencia con la presente investigación, este último trabajo constituye una guía metodológica al analizar al Buen Vivir en Ecuador desde la perspectiva de los *policy paradigm*.

Ahora bien, considerando que el concepto de políticas públicas ha cambiado desde mediados del siglo XX, y retomando la noción introducida por Lasswell, es necesario distinguir ciertas connotaciones dadas al concepto de 'política'. Según Mendoza, (2006):

El término *polity* hace referencia a la configuración jurídico-política del Estado en un territorio.

El término *politics* se refiere al ejercicio y relaciones de poder, la dinámica entre la sociedad civil y el gobierno.

El término *policy/policies* se relaciona con los planes y cursos de acción, decisiones y omisiones de los actores públicos.

En este trabajo se hará uso de los términos anteriores con el fin de distinguir con claridad los temas a tratarse, siendo de mayor relevancia el referente a las políticas públicas, en plural (*policies*), y, en singular (*policy*).

1.4. El Desarrollo como concepto y paradigma histórico

1.4.1. El progreso

Los orígenes del desarrollo, sus elementos fundantes y sus bases culturales, parten de los valores impuestos por el progreso civilizatorio de Europa (Acosta, 2015). La idea de progreso *per se*, entiende a la historia como un plano de perfeccionamiento perpetuo de la humanidad; siendo esta una de las ideas centrales de la modernidad (S. XVIII). Para Quijano (2000), la civilización europea, como punto culminante de la historia de la civilización humana, posibilitó el surgimiento de un enfoque evolucionista de la historia, donde las dinámicas y procesos de la historia humana eran unilineales y unidireccionales;

esta concepción, no solo está asociada la idea de raza como elemento primigenio, y legitimante, de las relaciones de dominación, sino que tiene como idea constitutiva e intrínseca de la misma a la idea de progreso.

En la práctica, para América del Sur es a partir de 1492 que se cimentan las bases de la dominación colonial, así pues, Europa impuso su imaginario para legitimar la predominio del europeo, el 'civilizado', sobre la inferioridad del otro, el 'primitivo'; siguiendo esta idea Acosta (2015) afirma: "En este punto emergieron la colonialidad del poder, la colonialidad del saber y la colonialidad del ser" (p.305).

Paralelamente, a través de explotación de recursos naturales, como parte del proceso de colonia, Europa consolidó la idea de que el ser humano es un ente ajeno, diferente y por sobre de la naturaleza; del mismo modo, la configuración de la dicotomía del civilizado-primitivo, posibilitó la desaparición de pueblos indígenas enteros, siendo asumidos como mano de obra barata y sometida, al igual que los esclavos provenientes de África, que moría en grandes cantidades debido a la conquista y la colonia (Acosta, 2015).

Según Acosta (2015), el fenómeno de la esclavitud jugaría un papel de relevancia en el proceso de industrialización y para sentar las bases del nuevo mercado global; se formó un sistema extractivo de exportación de la naturaleza desde las colonias en función de las demandas de acumulación del capital (crecimiento material) del *hegemon*, los núcleos del entonces naciente sistema capitalista. Finalmente, el mismo Acosta (2015), de acuerdo con Quijano (2000), plantea que estas colonialidades se mantienen vigentes, junto con los procesos extractivos (estructura primario-extractiva).

1.4.2. El desarrollo

El uso del término desarrollo se generalizó a mediados del siglo XX como concepto en los campos de la economía y la política a partir de la Segunda Guerra Mundial; Harry Truman en su discurso inaugural como presidente de Estados Unidos, hizo referencia a la existencia de grandes regiones del planeta a las que denominó como el mundo subdesarrollado, y en el contexto de la lucha contra el comunismo, Truman propuso combatir esa situación mediante el despliegue de ayuda por parte los países desarrollados, a partir de su condición de avanzada tecnología y progreso técnico (Partridge & Uquillas, 2016).

La investigación sobre este tema ha aumentado de manera considerable desde el discurso de Truman en 1949. Esta evolución ha permitido explicar la divergencia de ganancias entre los países de la comunidad mundial y determinar las condiciones que enmarcan el crecimiento del bienestar de una nación de manera sostenible en el tiempo. Para Chystilin (2011), la teoría económica del siglo XX está encaminada en búsqueda de un objetivo principal: el análisis detallado de las condiciones que garantizaran el desarrollo.

El desarrollo económico definido, según Castillo Martín (2011), como un proceso en el que la renta real per cápita de un país aumenta de manera sostenida en un periodo largo de tiempo. Lo que posibilita tanto una expansión continua del potencial económico como el mejoramiento total de la sociedad. Es decir, es una visión de incremento de ingresos para un país, no analiza una noción de calidad del desarrollo aún.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, el desarrollo, en su sentido más general y mejor conocido, hace alusión a los avances y progresos en el campo económico y social (Gudynas, 2012). Así pues, tomando como referencia al desarrollo económico y considerando la dinámica dicotómica del desarrollo como discurso occidental hegemónico, Calapucha (2012) define una categoría contextualizada en los procesos históricos y culturales de las sociedades indígenas:

El desarrollo lineal se ha fundamentado en los preceptos de civilización (cultura/no cultura), progreso (avance/retraso), pobreza (rico/pobre), modernidad y globalización. Conceptos que han sido puestos en medio de las sociedades indígenas, para adjetivarlas como primitivos, salvajes, obstáculos del desarrollo, haciendo creer que no existe sino una sola forma de “salvarse”, es decir, aceptando los patrones culturales de occidente y renunciando los elementos constitutivos de un pueblo como: la historia, las costumbres, las tradiciones locales, el territorio, entre otros. En este contexto, la resistencia era y “es” vista como un acto insurgente y en consecuencia los pueblos fueron permanentemente amenazados y/o destruidos. (p.39)

Para el autor, el desarrollo lineal se halla definido en el contexto capitalista contemporáneo, donde se somete al individuo al mercado (su dinámica) y al consumismo, generando mayores necesidades en lugar de reducirlas. Como concepto, esta categoría, parte de la noción de desarrollo configurada, según Maldonado (2011), a partir del paradigma de la modernidad durante los años cincuenta; en este contexto, aparece la teoría de la modernización, donde la sociedad occidental representaba el modelo de modernidad y crecimiento económico al cual todas las sociedades del mundo convergerían, una vez se alcanzara la condición de desarrollo.

Esta lógica del progreso, para Acosta (2013), consolida una serie de dicotomías de dominación modernas; tales como: “desarrollado-subdesarrollado, avanzado-atrasado, superior-inferior, centro-periferia, primer mundo-tercer mundo” (p.3); mismas que, a su vez, retoman la problemática de la desigualdad y plantea, según Viales Hurtado (2007), como interrogante fundamental de la economía el ¿por qué existe la riqueza y la pobreza?

La vía del progreso tradicional no considera ni los límites biofísicos de la naturaleza, ni la creciente desigualdad (Acosta, 2015b). El modelo capitalista vive de sofocar a la vida y al mundo de la vida, o en términos de factores de producción, el trabajo y los recursos naturales (Echeverría, 2010).

El modelo de acumulación capitalista ha configurado una realidad global y una lógica dominante fundamentadas una visión lineal que ha dado paso, a su vez, a la legitimación generalizada del paradigma de desarrollo, y aunque dicho paradigma se ha justificado en función de la búsqueda de un ‘Estado de Bienestar’ occidental, la problemática del desarrollo dentro del capitalismo es aún más complejo. La pobreza, la hegemonía del pensamiento, la generación de necesidades, las dicotomías de dominación y la sobreexplotación de recursos naturales se derivan de las ineficiencias intrínsecas a un sistema mundo ‘maldesarrollador’, que incluye a los países considerados como desarrollados. Tortosa (2011) señala:

El funcionamiento del sistema mundial contemporáneo es “maldesarrollador” (...) La razón es fácil de entender: es un sistema basado en la eficiencia que trata de maximizar los resultados, reducir costes y conseguir la acumulación incesante de capital. (...) Si “todo vale”, el problema no es de quién ha jugado

qué cuándo, sino que el problema son las mismas reglas del juego. En otras palabras, el sistema mundial está “maldesarrollado” por su propia lógica y es a esa lógica a donde hay que dirigir la atención. (p.54)

1.4.3. El posdesarrollo

Es a partir de la crítica al desarrollo económico (convencional) y la necesidad de generar contrapropuestas a la lógica lineal del progreso y a los modelos de producción extractivista se plantea dentro de la línea de las ‘alternativas al desarrollo’, distinta a la de los ‘desarrollos alternativos’, que se plantea al posdesarrollo. Siendo en su construcción teórica Arturo Escobar el más conocido, se distingue dos momentos en su trabajo: primero, reafirmando el análisis crítico que representa el posdesarrollo; y segundo, centrando su estudio en las distintas alternativas propuestas al desarrollo que calzan en esta categoría (Gudynas, 2017).

El posdesarrollo como crítica se relaciona fuertemente con el posestructuralismo francés; particularmente con el trabajo de Michael Foucault, siendo el autor más renombrado. Desde el posestructuralismo se plantea la urgencia de distanciarse del pensamiento hegemónico, el cuestionamiento al discurso, a las instituciones y al *ethos* de una sociedad consolidada desde las nociones de ‘desarrollo’ y ‘modernidad’ (Escobar, 2010).

Es en este escenario mundial donde la lógica de acumulación capitalista y la episteme racionalista de la ciencia moderna han subordinado a las relaciones sociales y ambientales, repercutiendo no solo en la configuración de estos discursos de desarrollo que lo sustentan, sino también en acciones concretas, instituciones que lo promueven y los modos de legitimación. Es así que, para Gudynas (2017), deben revisarse las cuestiones como los lineamientos ideológicos de los planes de desarrollo, las agencias estatales por las cuales se lo implanta, las acciones que promueve y sus instrumentos de legitimación.

La imposición de la idea de desarrollo a imagen de los países industrializados consagró al consumismo y la estética occidental, al mismo tiempo que sentenció a los demás al subdesarrollo, por ende, el desarrollo ha de definir una condición relacional dominante, donde se validan un grupo de ideas y prácticas pero se excluyen otras (Gudynas, 2017). La configuración de una noción de realidad fundamentada en la episteme hegemónica ha encasillado a los otros saberes, cosmovisiones y realidades dentro de una lógica dualista y lineal, donde no existe un dialogo multirelacional. Por este motivo, es que propuestas como el *Sumak Kawsay* aparecen desde la periferia, en espacios (sociedades/territorios) marginados con un proceso histórico propio, al cual Hidalgo Flor (2011) le añade el carácter de ‘en resistencia y autonomía’. Así se describen nuevos mundos posliberales y poscapitalistas que desordenan y cuestionan a al sistema epistémico de la política moderna (Escobar, 2010).

El posdesarrollo, según Escobar (2010), ha de ser entendido como un espacio/tiempo colectivo, donde el principio del desarrollo (acumulación de capital) no incide sobre la organización económica y social; en particular, el posdesarrollo implica:

a. reconocer la multiplicidad de definiciones e intereses alrededor de las formas de sustento, las relaciones sociales y las prácticas económicas y ecológicas; b. el diseño de políticas desde cosmovisiones relacionales, en vez de la cosmovisión dualista dominante; c. establecer diálogos interculturales alrededor de las condiciones, que podrían devenir en un pluriverso de configuraciones sacionaturales (multiplicidad de visiones; por ejemplo, liberales y comunales, capitalistas y no capitalistas); d. propender por formas de integración regional autónomas, con base en criterios ecológicos y de desarrollo autocentrado (no dictado por los requerimientos de la acumulación mundial de capital), en ámbitos subnacionales, nacionales, regionales y globales. (p.311)

Un análisis desde el posdesarrollo considera los distintos conocimientos, saberes, subjetividades, cosmovisiones, discursos y las dinámicas de poder propias por las que estas esferas se hallan atravesadas (Gudynas, 2017). Es desde esta propuesta con una perspectiva holística que se busca dejar a un lado, o al menos diferenciar, al reduccionismo economicista del desarrollo convencional frente al posdesarrollo, definido como un momento histórico distinto al anterior. Similarmente, en la teoría, este concepto permitió hacer una distinción crucial entre los ‘desarrollos alternativos’ y las ‘alternativas al desarrollo’, que conlleva el análisis crítico de los límites del desarrollo en la modernidad capitalista (García, 2016).

1.5. Epistemologías del sur: una alternativa al desarrollo desde el Sumak Kawsay

1.5.1. Epistemologías del sur

La tendencia de priorizar la corriente occidental de conocimientos, se relaciona en gran medida con un pensamiento colonial, arraigado en la academia, y con las limitaciones de los procesos científicos de occidente, siendo la ciencia y la tecnología el único camino para llegar al saber legítimo y válido, así pues, el interés y reconocimiento en cuanto a otros saberes, otros sistemas de pensamiento, ha sido casi nulo desde la academia; 'saberes ancestrales' en el caso de la epistemología del Sur y el *Sumak Kawsay* en Ecuador (Paz y Miño, 2017).

Sousa Santos (2011), siguiendo esta línea, aporta desde la sociología de las ausencias⁵ cinco modos de producción de no-existencia: “el ignorante, el retrasado, el inferior, el local o particular y el improductivo o estéril” (p.30). La primera lógica resulta de la monocultura del saber; la segunda se fundamenta en la monocultura del tiempo lineal; la tercera es la lógica de la clasificación social; la cuarta lógica es la de escala dominante (jerarquía); la última es la lógica productivista. De estas es conveniente tratar con mayor profundidad a la primera y a la última, debido a su competencia en cuanto a la generación de conocimiento legítimo (episteme occidental) y al modelo de producción y crecimiento capitalista (paradigma occidental), respectivamente, siendo ambos ejes teóricos pertinentes a la presente investigación.

⁵ Entendiendo por sociología de las ausencias: “la investigación que tiene como objetivo mostrar que lo que no existe es, de hecho, activamente producido como no-existente, o sea, como una alternativa no creíble a lo que existe” (Sousa Santos, 2011, p.30).

La primera lógica, la más poderosa de producción de inexistencias derivada de “la monocultura del saber y del rigor del saber” (Sousa Santos, 2011, p.30), sitúa a la ciencia moderna como el único criterio de verdad; en consecuencia todo saber no avalado por el canon se declara como inexistente, entendiendo en este caso a la no existencia como forma de ignorancia o de incultura.

La quinta lógica, es la lógica productivista de no existencia, fundamentada en “la monocultura de los criterios de productividad capitalista” (Sousa Santos, 2011, p.35); en el marco de esta lógica, el objetivo racional único e incuestionable es el crecimiento económico, en consecuencia, el criterio de productividad más útil para alcanzar este objetivo cobra también el mismo carácter sacro dentro de la lógica occidental.

Ahora bien, partiendo de la idea de que los movimientos latinoamericanos han basado sus luchas sociopolíticas en conocimientos ancestrales competentes a una lógica lejana al cientismo propio de la teoría eurocéntrica y que tanto su cosmogonía como sus concepciones ontológicas acerca del ser y la vida son muy lejanas al presentismo y al individualismo occidental, entonces Sousa Santos (2011) indica:

Entiendo por epistemología del Sur el reclamo de nuevos procesos de producción y de valoración de conocimientos válidos, científicos y no científicos, y de nuevas relaciones entre diferentes tipos de conocimiento, a partir de las prácticas de las clases y grupos sociales que han sufrido de manera sistemática las injustas desigualdades y las discriminaciones causadas por el capitalismo y por el colonialismo. (p.35)

Sousa Santos (2011) propone dos premisas de una epistemología del Sur: la primera, “la comprensión del mundo es mucho más amplia que la comprensión occidental del mundo” (p.35), esto implica que el cambio del paradigma del desarrollo puede darse desde enfoques y teorías no previstos por el pensamiento occidental; y la segunda, “la diversidad del mundo es infinita” (p.35), donde existen distintos saberes, formas de vida, cosmovisiones, lógicas civilizatorias y formas de interacción económicas y no económicas.

Asimismo, con el fin de no parcializar e instrumentalizar el enfoque de la epistemología del Sur, Sousa Santos (2011) propone dos ideas transversales a esta: la ecología de saberes, donde no se totaliza las nociones de ignorancia o conocimiento en general a diferencia de la moderna sociedad capitalista caracterizada por favorecer y absolutizar las prácticas donde predomina el conocimiento científico, y; la traducción intercultural, siendo un procedimiento fundamental en la comunicación recíproca entre las diferentes experiencias del mundo (sociedades, culturas, epistemes, entre otras) y, por lo tanto, a través de lo que el autor denomina como 'hermenéutica diatópica', posibilitar la ecología de saberes; la hermenéutica diatópica trabaja sobre la interpretación entre culturas, buscando identificar problemáticas similares e identificar las diferentes respuestas proporcionadas; así pues, esta supone que todas las culturas son incompletas y, por ende pueden ser enriquecidas por el diálogo y la confrontación intercultural.

a) Sumak Kawsay

El término Sumak Kawsay ha sido traducido y utilizado tanto en la producción académica como en documentos gubernamentales como Buen Vivir (*Good Living*); Buen Vivir, sin embargo, no

corresponde a una traducción lingüística formal de su concepto original en idioma kichwa (Cuestas-Caza & Góngora, 2016). Niel (2011) distingue que en el idioma kichwa la palabra “sumak” se refiere a la plenitud, belleza, satisfacción, excelencia, a la noción de “completamente realizado”; por otro lado, “kawsay” representa la idea de vida, existencia, ser siendo. Entonces, una traducción más acertada de Sumak Kawsay sería: vida plena, existencia plena, o plenitud de vida. Buen Vivir o Bien Vivir compete a su contraparte en idioma kichwa en la expresión “Allí Kawsay” que hace referencia a “bueno”, a la vida social material y ética en el contexto humano.

Es de esta traducción inexacta que surge la divergencia de enfoques que interpretan y definen al Sumak Kawsay a su contexto (realidad) particular: la primera que lo entiende desde una perspectiva funcionalista y lo ha traducido como Buen Vivir, convirtiéndolo en un proyecto político al institucionalizado en la Constitución de 2008, caso del gobierno de Correa; y, la segunda, abordando al término desde una postura histórica dentro de las sociedades indígenas que, trascendiendo la traducción lingüística, busca un significado real que permita fundar la base de las relaciones entre las personas y la naturaleza (Cuestas-Caza & Góngora, 2016).

Para Viteri (2006), el Sumak Kawsay es una categoría fundamental dentro la filosofía de vida de las sociedades indígenas; además, desde la cosmovisión de las sociedades indígenas no existen los conceptos de riqueza y pobreza definidos por la acumulación de capital, sin embargo:

“Existe una visión holística a cerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano, que consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el ‘súmac káusai’ (‘buen vivir’), que se define también como ‘vida armónica’”. (Viteri, 2006)

El Sumak Kawsay, según Calapucha (2012), entiende al hombre, su comunidad, y a la naturaleza como parte de un todo, donde sus componentes se hallan interrelacionados y conviven en condición de armonía y reciprocidad; en esta categoría, a la persona se le confiere una connotación espiritual, moral e intelectual, y la comunidad es espacio donde todos estos se conjugan; el autor refiere: “ la comunidad es un territorio, es una población, en ella se manifiesta la historia, son los seres humanos, la diversidad cultural y biológica” (p.38). Esta noción de respeto por la existencia de todos los seres vivos, ha sido un nuevo modelo de pensamiento que se ha pluralizado no solo en la esfera indígena, sino que se ha expandido a todo el entorno nacional. Por tal motivo, según Pumalpa y Mérida (2011), se constituye una transformación de pensamiento en el ámbito social, económico y político.

1.5.2. Buen Vivir

El ‘Buen Vivir’ (BV), según el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009–2013, es una apuesta de cambio en constante construcción frente al modelo económico neoliberal, evidenciando la necesidad de una visión más amplia que trascienda el margen cuantitativo del economicismo, con el fin de permitir la aplicación de un nuevo modelo económico centrado en la inclusión social; de manera que se incorpore en los procesos de acumulación y (re)distribución tanto a los actores que históricamente han sido excluidos de

las lógicas del mercado capitalista como a las formas de producción y reproducción fundamentadas en lógicas distintas a la de mercado (SENPLADES, 2009).

En Ecuador se operativizó al Buen Vivir como proyecto político a partir de 2007 a partir del *Sumak Kawsay*; según Cuestas-Caza & Góngora (2016), es posible distinguir tres elementos que legitiman al Buen Vivir en el campo político y social: primero, los actores: representantes de la academia, movimientos indígenas y políticos que defendieron su incorporación en la nueva constitución; segundo, las estrategias, como la institucionalización del Buen Vivir a través del proceso constituyente del año 2008 y la difusión constantemente del nuevo paradigma para consolidar el cambio; y tercero, los instrumentos: La Constitución de 2008 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND), denominado desde 2009 como Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).

La Constitución de la República de Ecuador (2008) fue el instrumento más importante en la institucionalización incluyendo al Buen Vivir al momento de ser redactada, ocupando 99 de los 444 artículos redactados (Cuestas-Caza & Góngora, 2016). Asimismo, el PNBV 2009-2013, siguiendo el nuevo pacto de convivencia de la Constitución del 2008, supone una deuda del término ‘desarrollo’ saldada mediante la incorporación en el debate del concepto Buen Vivir, esto debido a que el concepto dominante de “desarrollo” se halla en crisis a causa de la perspectiva colonialista que lo constituyó (rezagos) y los malos resultados obtenidos particularmente en la región de Latinoamérica.

Según Maldonado (2012), la Constitución de 2008 trasciende la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico e instituye una nueva perspectiva donde el centro del desarrollo es el ser humano y la meta a alcanzarse es el Buen Vivir; de esta manera, frente a la postura anterior de la Constitución de 1998 donde imperaba una economía de mercado que relaciona únicamente al Estado con el mercado, la vigente Constitución ecuatoriana formula una relación entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza.

Desde la relación del término con la naturaleza, partiendo del principio del *Sumak Kawsay*, se destaca el derecho que tienen todos los seres vivientes con el medio ambiente de mantener una equidad permanente, ratificando el principio de que todos los seres vivos deben permanecer en armonía con los demás seres; consecuentemente, dentro del aspecto social, se promueve un proceso de relación intercultural con el fin de consolidar un proceso de desarrollo igualitario (Pumalpa Mérida, 2011).

1.6. Análisis de la teoría, las ideas y las políticas públicas en el contexto ecuatoriano

A partir del enfoque cualitativo y el método deductivo propuesto en el marco de la presente investigación; el análisis del caso ecuatoriano y la inclusión del Buen Vivir en su realidad política; esta primera sección buscó profundizar dentro de la teoría de la economía política, particularmente la escuela del Institucionalismo Histórico vinculada al trabajo de Hall (1993, 1996), siendo uno de los autores seminales que abordan la noción del paradigma de políticas públicas, desde el marco del análisis cognitivo (Muñoz & Rocha Lukic, 2015).

El institucionalismo histórico es una de las tres escuelas definidas en la obra de Hall & Taylor (1996), y compete a la corriente de la Nueva Economía Institucional (NEI), esta escuela articula a la noción de *puzzle*, referente a la complejidad en el sistema de interacción de los agentes en la política, y las asimetrías de poder asociadas con su ejercicio (asignación) y el desarrollo histórico de las instituciones.

Esta escuela institucionalista explica al desarrollo histórico desde la causalidad social, hacia una suerte de *path dependent*, donde las fuerzas operativas (agentes gubernamentales y sociales) generan resultados en función de características propias de una situación en particular, consecutivas (heredadas) de un proceso anterior (Hall & Taylor, 1996). Paralelamente, define al Estado como un conjunto de instituciones capaces de estructurar el carácter, la trayectoria (curso de acción) y los resultados de las interacciones y mecanismos, mediante los cuales las instituciones políticas y sociales influyen sobre la configuración de una realidad política en particular (Hall & Taylor, 1996; Skocpol & Pierson, 2002). Es así que la presente investigación sitúa como caso de estudio a Ecuador durante el periodo 2007-2017, indagado sobre el proceso de incorporación del Buen Vivir en la realidad política nacional, a nivel institucional (base documental) e instrumental (políticas particulares).

En cuanto a las políticas públicas, desde la base teórica planteada, se constituyen como un fenómeno de estudio complejo, más cercano a la noción de proceso que a la de un concepto o instrumento político (objeto) *per se*. Enmarcado en el campo y la teoría de la economía política, lo público y el desarrollo, el concepto no se limita a un campo o a un enfoque único dentro de la academia, tampoco, en orden a su naturaleza empírica sujeta a resultados políticos (cambios), cabe dentro de un análisis lineal o unilateral desde la academia, sino que constituye un enclave multidisciplinario en el contexto político, también sujeto a un entorno (real) y a un momento (histórico) en particular, generalmente a nivel país.

En el marco de la presente, las políticas públicas han de ser entendidas como un producto y mecanismo instrumental en el marco constitutivo de la realidad política. Entendiéndolas como el resultado de toda actividad política legítimamente reconocida y concebida desde el aparato gubernamental (gobierno central, sectorial e instituciones formales). Así pues, el proceso de formulación de políticas públicas, como curso de acción, se fundamenta a partir del *policy paradigm* vigente en escenario político y el proceso del *social learning* propio de cada contexto.

En cuanto a su praxis y eficiencia dentro de la realidad política, las políticas públicas representan tanto un medio como un fin en el campo político y la intervención en la problemática de carácter público (realidad nacional). Rodríguez (2017) desarrolla esta idea, definiendo a las políticas como un mecanismo de intervención en la realidad, denotando su carácter empírico; la política existe porque hay un mundo (entorno/contexto) en crisis, o no, que aguarda ser intervenido (cambiado).

Este proceso de cambio se concreta en la realidad política mediante las acciones, instituciones formales y modelos políticos. Sin embargo, el determinante principal de estos arquetipos políticos se funda en los procesos causales y endógenos de la toma de decisiones gubernamentales y de los paradigmas (*policy paradigms*) que las guían. Lo que deviene, a su vez, en un proceso reflexivo de constante aprendizaje y cambio, lo que en términos de Hall (1993) se refiere al *social learning*. Haciendo un breve paréntesis en

cuanto a la fundamentación teórica, pero de relevancia en el marco de ideas de la presente, cabe mencionar al *complex adaptive system* (CAS), sistema de adaptación compleja, como un concepto análogo a los procesos causales en la realidad política y del *social learning* dentro de la teoría económica contemporánea, donde distintos elementos se hallan interconectados y en constante adaptación en función a la información pasada (experiencia), también cercano al determinismo recíproco ya mencionado con anterioridad⁶.

Retomando al concepto de los *policy paradigms*, este hace referencia a un conjunto particular de ideas y parámetros reconocidos a nivel gubernamental. Consecuentemente, la adopción de un conjunto de ideas implica una distinción jerárquica entre los intereses sociales y inclinación hacia ciertas líneas de políticas privilegiadas sobre otras, de manera que estas condicionan el proceso de formulación de políticas y el modo en cómo estas cambian a través del tiempo. La existencia de un sólido marco institucional (instrumental) favorece el curso de acción de los *policy paradigms* y, por ende, la puesta en marcha de las políticas públicas (Hall, 1993).

El *social learning* (SL), como otro de los conceptos fundamentales para el desarrollo de la investigación, se refiere a un proceso (mecanismo) de adaptación en el cual intervienen diferentes agentes dentro del proceso de conformación de la realidad política y el curso de acción de las políticas públicas. Este proceso, siguiendo a Hall (1993), es categorizado en tres niveles no necesariamente secuenciales, pero sí interrelacionados: *First-Order Change*, vinculado con ajustes rutinarios (menores) en el uso y mecanismo de instrumentos específicos; *Second-Order Change*, vinculado a un cambio en el marco instrumental (instituciones formales) de política sin que existan un proceso de reconfiguración (profunda) en el paradigma vigente; *Third-Order Change*, vinculado a cambios profundos en la estructura (enfoque y mecanismos) de los *policy paradigms*.

Así pues, la estructura de ideas y parámetros del cual parten las decisiones gubernamentales, determinando su curso de acción, son factores de importancia en la constitución de una realidad política. Entender esta realidad desde la perspectiva de las políticas públicas implica, también, centrarse en la interacción del aparataje estatal (acciones, instituciones y modelos políticos) y los demás agentes políticos que intervienen en dichos procesos causales.

En cuanto a la idea del desarrollo, en el marco del capitalismo y desde una perspectiva economicista, hace alusión a en el expansión continua del potencial económico y al mejoramiento general de la sociedad (Gudynas, 2012). De este modo, tomando como referencia esta noción de desarrollo (moderno e incrementalista) y considerando la dinámica dicotómica del concepto (desarrollo-subdesarrollo), Calapucha (2012) plantea la categoría del ‘desarrollo lineal’. Dicho concepto se funda desde los preceptos de civilización, modernidad, progreso y globalización, que han sido implantados en las sociedades indígenas e instaurando un modelo único de bienestar, “una sola forma de ‘salvarse’, es decir, aceptando los patrones culturales de occidente y renunciando los elementos constitutivos de un pueblo” (Calapucha Andy, 2012, p. 39).

⁶ Respecto al tema, cabe destacar la obra de Arthur, Durlauf & Lane (1997): *The Economy as an Evolving Complex System II*.

Es así que, en función a los procesos causales propios del contexto ecuatoriano y la reivindicación socio-política, generada en respuesta a los resultados de las políticas de gobierno anteriores, aparece la noción del *sumak kawsay*, desde las sociedades indígenas, siendo traducida dentro la realidad política nacional como ‘Buen Vivir’ y representando un nuevo proyecto político reconocido dentro del aparato gubernamental; esto tras la primera victoria electoral de Rafael Correa en las elecciones presidenciales de 2006 en Ecuador.

El BV en Ecuador representó un cambio importante en cuanto al enfoque de gobierno (*policy paradigm*) y la gestión de políticas públicas (*social learning*), viéndose reflejado tanto en el marco institucional e instrumental como en la realidad política nacional. Sin embargo, presenta ciertas inconsistencias (de acuerdo general) respecto a su significación a nivel político, intelectual y dentro de diversos paradigmas culturales, ya que ha sido abordado desde varios contextos y corrientes de pensamiento, adquiriendo connotaciones y significados diferentes desde cada punto de reflexión.

Desde la legitimidad política del gobierno de Correa el BV puede ser definido, en términos generales, dentro de la línea del ‘posdesarrollo’, ya que parte de una postura crítica al concepto del desarrollo convencional, los modelos de producción extractivistas y a la lógica lineal del progreso; enmarcándose, de esta manera, dentro de las ‘alternativas al desarrollo’. El posdesarrollo reconoce un dialogo entre distintos conocimientos, saberes, subjetividades, cosmovisiones, discursos y dinámicas de poder en un momento (espacial y temporal) distinto al paradigma de desarrollo moderno (Escobar, 2011; Gudynas, 2017). Sin embargo, como se desarrollará en el siguiente capítulo, incluso desde la legitimidad gubernamental, su marco instrumental e institucional, el Buen Vivir en Ecuador no logra consolidarse ni como concepto, ni objetivo, ni proyecto político particular (específico) durante el periodo 2007-2017.

Capítulo 2: El Buen Vivir en el contexto ecuatoriano

Una vez definido el contexto teórico, cabe describir los procesos causales (*social learning*) y el curso de acción de las políticas públicas que deviene en la constitución de una realidad política en particular (única), en este caso el contexto ecuatoriano. Es de este argumento anterior; respecto a la caracterización particular de una realidad (contexto) en específico; que se fundamenta la crítica a la adopción y aplicación estandarizada de los arquetipos políticos ‘exitosos’ de los países desarrollados (Bunge, 1999).

Así pues, en el contexto de la crisis del paradigma de desarrollo en América Latina, aparece el ‘Buen Vivir’ (BV) en la realidad política ecuatoriana, dentro de la categoría del posdesarrollo y la noción de ‘Epistemologías del Sur’. Este nuevo concepto sería operativizado como un proyecto gubernamental desde 2007; sin embargo, debido a la falta de un acuerdo común o una definición oficial del concepto dentro del contexto político ecuatoriano, se han generado tanto inconsistencias y diferencias en cuanto a su significación, como contradicciones en su ejecución (praxis) como proyecto político. Esto debido a la apropiación conceptual del BV por parte de diversas identidades sociales y organismos gubernamentales (instituciones) que lo asimilan y funcionalizan desde sus lógicas y proyectos políticos propios.

Sin embargo, como describe (Hidalgo-Capitán, 2012), la mayoría de intelectuales ecuatorianos coinciden en tres aspectos del Buen Vivir. Primero, el término deviene originalmente de la noción del *Sumak Kawsay*, un término *kichwa* referente a la vida en armonía que regía el funcionamiento de algunas sociedades indígenas antes de la colonia, y que en la actualidad ha mantenido ciertos aspectos; segundo, el Buen Vivir es entendido, tanto empírica como constitucionalmente, como una forma de convivencia armónica entre los seres humanos (agentes) y la Naturaleza (entorno), lo que supone ciertos límites (reglas) en cuanto a la forma de las relaciones sociales y ambientales; y, tercero, la noción del Buen Vivir implica la activa participación de los diversos actores sociales, esto en función de su carácter causal y empírico que está en permanente construcción.

Dado que el Buen Vivir representa un concepto nuevo dentro la realidad política ecuatoriana, y la teoría de la economía política, es necesario describir el proceso de adaptación del marco institucional e instrumental respecto al concepto y el nuevo enfoque adoptado a nivel gubernamental. El presente estudio abordara dos de los principales instrumentos de legitimación e institucionalización del BV en la realidad política ecuatoriana, centrándose en la Constitución de 2008, junto con sus antecedentes jurídico-políticos, y los Planes Nacionales de Desarrollo construidos por SENPLADES durante el periodo 2007-2017; esto en calidad de su carácter oficial dentro del aparato estatal (gubernamental) y, por tanto, su legitimidad política en el contexto ecuatoriano.

Esta sección del estudio busca analizar el proceso de incorporación del BV en la experiencia política ecuatoriana entre 2007-2017, desde una perspectiva histórica y documental (breve aproximación hermenéutica y semántica) de las Constituciones de 1998 y 2008, y los tres PND; PND 07-10, PNBV 09-13 y PNBV 13-17.

2.1. Ecuador como caso de estudio

Con fines instrumentales, siguiendo el marco metodológico del estudio, se hará uso de dos fuentes principales de información (base documental) respecto a los cambios en la formulación de políticas públicas dados en Ecuador durante el periodo 2007-2017 y la adopción del concepto del Buen Vivir en la realidad política. Los documentos oficiales a considerarse, ya que serían fundamentales en la legitimación e institucionalización del Buen Vivir, siguiendo a Cuestas-Caza & Góngora (2016), serán: la Constitución de 2008 y los tres Planes Nacionales de Desarrollo formulados en el periodo 2007-2017.

Cuestas-Caza & Góngora (2016) distinguen tres elementos que legitiman al Buen Vivir en la realidad política del Ecuador: los actores que defendieron la incorporación del concepto en la nueva constitución; las estrategias de institucionalización y difusión del concepto como un nuevo paradigma para consolidar el cambio; y los instrumentos que precisaron dichos cambios, resaltando a la Constitución de 2008 y las distintas versiones del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), antes denominado Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Siendo la nueva Constitución de la República del Ecuador (2008) el principal instrumento para la institucionalización del Buen Vivir, y siendo el BV el nuevo elemento directriz en la ordenación económica y social; se dan dos importantes aportaciones en el documento constitucional, los Derechos del Buen Vivir (Título II) y el Régimen del Buen Vivir (Título VII). Asimismo, la Constitución de 2008 denota el carácter normativo del PND como un plan de cumplimiento obligatorio para el sector público respecto al presupuesto, la programación y las políticas públicas del Estado.

La Constitución, como instrumento jurídico-político, representa la ley suprema de un Estado sobre el resto del ordenamiento jurídico, estableciendo su estructura, atribuciones y derechos fundamentales, también el de los ciudadanos. Así pues, en la Constitución de la República del Ecuador (2008), establece:

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Partiendo de una revisión histórica hacia los procesos constituyentes en Ecuador, Paz y Miño (2007) considera que las constituciones son un producto jurídico-ideológico de las asambleas y el referéndum, además del pensamiento político Estatal (*policy paradigm*) vigente durante el cual se aprobó una determinada constitución. El autor también los define como un instrumento jurídico-político destinado a regular el comportamiento de la sociedad nacional y para asegurar fórmulas particulares de institucionalidad económica.

La Constitución de 2008 desde la perspectiva de políticas públicas puede considerarse como una política institucional fundada desde la activa participación democrática a través el sufragio, aprobada mediante

referéndum por mayoría de votos (Subirats et al., 2008). Este marco de normas institucionales definidas a nivel constitucional ha de intervenir sobre los conflictos de interés gubernamental y, por ende, la formulación y curso de acción de las políticas públicas.

2.1.1. Constitución de 1998 y el contexto previo al Buen Vivir

El proceso hacia la Constitución de 1998 empieza con el mandato de Fabián Alarcón (1997-1998) como Presidente Interino luego del derrocamiento de Abdala Bucaram. Alarcón convocó, tras consulta popular, a una Asamblea Constitucional que inició sus actividades el 20 de diciembre de 1997, con el fin de reformar la Constitución de 1979 y legitimar su presidencia, posteriormente la Asamblea se transformaría en Constituyente, para finalmente ser aprobada en Riobamba el 5 de junio de 1998 y entrar en vigencia en agosto del mismo año, junto con el inicio del mandato presidencial de Jamil Mahuad (Paz y Miño, 2008).

La Constitución de 1998 se ve enmarcada en un proceso político y económico fundamentado en los preceptos del ‘neoliberalismo’, la privatización y la marginalización de la participación del Estado. Esta constitución asume explícitamente, en el Artículo 244, una postura de ‘economía social de mercado’ y define las responsabilidades del Estado respecto a esta, mermando sus capacidades regulativas y económicas. Así pues, en este nuevo marco constitucional la clase política y las elites empresariales del país edificarían un modelo oligárquico-empresarial (Paz y Miño, 2007, 2008).

En materia de derechos y garantías, la Constitución de 1998, fue la primera en la historia constitucional del país en desarrollar los derechos de tercera (colectivos y ambientales) y cuarta (informática e información) generación, declarando al Ecuador como un país pluricultural y multiétnico. De manera que se reconoció el derecho de los pueblos indígenas y afroecuatorianos sobre “sus tierras ancestrales, sus formas tradicionales de organización y relaciones comunitarias, el patrimonio histórico, sus conocimientos, educación y administración de justicia indígena, respetando la ley” (Paz y Miño, 2007, p. 17). Asimismo, incorporó la protección del medio ambiente, la defensa del consumidor, el hábeas data (cuarta generación), el amparo y la defensoría del pueblo (Paz y Miño, 2007, 2008).

En cuanto a la economía, la constitución define explícitamente un modelo de ‘economía social de mercado’ que, según Paz y Miño (2007), no supero a la retórica, ya que el país nunca desarrollaría dicho modelo, pero si haría uso de los principios de empresa privada y mercado libre ‘absolutos’ que consolidaron un modelo oligárquico-empresarial de desarrollo. La Constitución de 1998 abandonó el concepto de “áreas de explotación reservadas al Estado” presente en la Constitución de 1979, de donde Paz y Miño (2007) denota la evidente connotación de las ideas ‘privatizadoras’ sobre los bienes públicos; “recursos del subsuelo, servicios de agua potable, fuerza eléctrica, comunicaciones y empresas estratégicas” (p.18); que la Constitución de 1998 consideró factibles de concesión por medio de las empresas públicas, mixtas o privadas.

Un último elemento a destacar, en Paz y Miño (2007), corresponde a los cambios en la organización administrativa y territorial del Estado central. En este aspecto, se introdujeron por primera vez los conceptos de “autonomía”, ‘desconcentración’ y ‘descentralización’, así como el de ‘regímenes

especiales' por consideraciones demográficas y ambientales (Arts. 224-241)" (p.18). Viéndose afectada, de este modo, la institucionalidad estatal se vio afectada, ya mermada por incorporación del modelo de la 'economía social de mercado' y las ideas neoliberales.

2.1.2. El contexto histórico y estructural del Ecuador a comienzos del nuevo siglo: la crisis del neoliberalismo

La realidad política ecuatoriana, en marco del proceso causal de las políticas públicas, y en base a la caracterización del estudio multidisciplinario de la economía política, es resultado de un conjunto de procesos históricos (colonialismo), sociales (SL), políticos (hegemonía y neoliberalismo) y económicos (capitalismo). Es necesario, entonces, asumir un enfoque holístico respecto a la configuración de la realidad política y la formulación de políticas públicas. Dos aspectos a desarrollarse en función a esta perspectiva holística son: primero, la dimensión global (internacional) de los procesos causales y, segundo, el escenario ecuatoriano *per se*.

Un primer elemento a considerar es la estructura sistémica a nivel mundo, el modelo socio-económico capitalista y su carácter cíclico. La historia del capitalismo es una historia de crisis y auges, debido a la inestabilidad propia de este sistema y su dinámica evolutiva sujeta a las demandas de reproducción y acumulación del capital (Acosta & Serrano, 2009).

El contexto ecuatoriano se enmarca en una dinámica regional latinoamericana de crisis de los partidos políticos tradicionales, y sus paradigmas de gobierno (*policy paradigms*), durante las décadas de 1990 y 2000. Dicha crisis posibilitaría el desarrollo y adopción de una postura reivindicativa en cuanto a la noción política de izquierda (ideología). La llegada al poder, a inicios del siglo XXI, de líderes políticos con esta tendencia se vinculó con la ideología denominada como 'Socialismo del siglo XXI'. Dos ejemplos claros, junto al ecuatoriano, son el caso de Venezuela y de Bolivia, con la llegada al poder de Hugo Chávez en 1998 y Evo Morales en 2006, respectivamente.

Esta reivindicación de ideas y partidos políticos con tendencia a la línea ideológica de izquierda es evidente en los escenarios políticos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Estos casos comparten, además de un momento histórico particular (siglo XXI), ciertas similitudes metodológicas en cuanto al curso de acción político-gubernamental, ya que se llevaron a cabo procesos constituyentes similares. En el caso de las Asambleas Constituyentes de Bolivia (2007-08) y Ecuador (2007-08) esto es más evidente debido a la cercanía temporal y a una asesoría internacional de común denominadores, además de la inclusión de los preceptos constitucionales del *Suma Qamaña* (Aymara) en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, y del *Sumak Kawsay* (Kichwa) en la Constitución de la República del Ecuador de 2008 (Hidalgo-Capitán, 2012).

En cuanto a la problemática del caso ecuatoriano cabe mencionar algunos factores históricos y estructurales que han sido determinantes en la configuración de la realidad política nacional. Cabe, entonces, realizar una breve revisión de los factores que posibilitaron la instauración, y posterior crisis, del neoliberalismo en Ecuador a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, enmarcado en los procesos

democráticos del país. La democracia en Ecuador inicio, tras 10 años de militarismo, el 10 de agosto de 1979 junto con el triunfo electoral del presidente Jaime Roldós (1979-1981). Los años siguientes darían paso a un complejo proceso de reordenamiento jurídico, político y social, donde destaca la inestabilidad política, erigiendo trece diferentes mandatos presidenciales, de las siete que deberían haberse desarrollado entre los años 1979 y 2009 (Martín-Mayoral, 2009).

En el contexto de la Constitución de 1998, tras el agotamiento del modelo ISI, a principios de las años 90 se postuló al Consenso de Washington (WC) como un conjunto de reformas político-económicas dirigido hacia la inserción de los países latinoamericanos en el marco de la globalización capitalista (Acosta, 2001). Asimismo, las competencias y capacidades del Estado como órgano rector, administrativo (planificación), de regulación y control se vieron reducidas. Sin embargo, estos programas de ajuste no se concretaron en el anhelado desarrollo económico, más bien acentuaron la desigualdad social, la persistencia de la pobreza y el desempleo estructural.

En el marco de los programas de ajuste, Acosta (2001) destaca: una disciplina fiscal y tributaria no conseguida, la reestructuración del gasto, la privatización de empresas públicas, la flexibilización laboral, la liberalización del sistema financiero (mercado) y un manejo cambiario flexible (competitivo). Priorizando el desarrollo del sector empresarial, representados por la oligarquía, y el cumplimiento de las obligaciones internacionales (balanza comercial y deuda externa). En consecuencia, la inversión pública y social se vio reducida, además, se dio un incremento en la inflación y un duro golpe al poco diversificado aparato productivo nacional, debido a la inestabilidad cambiaria y a la creciente importancia del déficit comercial (Acosta, 2001; Martín-Mayoral, 2009).

En cuanto al modelo de desarrollo ecuatoriano y sus vulnerabilidades, García Álvarez (2016) señala cuatro factores imperantes en la estructura y dinámica de la economía ecuatoriana: el modelo primario exportador en la economía global y el proceso de modernización capitalista en Ecuador, la concentración de riqueza y los costos ambientales, la vulnerabilidad de la economía a factores externos, y la conformación de estructuras institucionales (funcionalizadas) en el contexto capitalista.

Estos cuatro factores devienen de un largo proceso histórico enmarcado en el sistema mundo, y ordenado en consonancia con el modo de producción capitalista. Así pues, en aras de la especialización productiva y el enclave comercial de Ecuador en el mercado internacional, además de la marcada ideología neoliberal asumida a nivel de gobierno, se dio paso a un desarticulado proceso de desarrollo (modernización capitalista). La estructura de la economía ecuatoriana se ha caracterizado por la prevalencia de un modelo primario-extractivo vinculado a la primacía productiva y comercial de un producto primario; como, explica García Álvarez (2016), fue el auge cacaotero y bananero a inicios y mediados del siglo XX, y el petróleo como caso emblemático, desde la década de los años 70 en adelante.

Esta caracterización del modelo económico ecuatoriano, junto a factores como: la concentración de la propiedad, heredada de un modelo oligárquico-terrateniente, siendo la tierra y el agua los factores de producción más importantes en un modelo primario productor; y, el bajo nivel de inversión pública (salud y educación), que imposibilita la movilidad social; ambos agravados por la insuficiencia dinámica en la

acumulación de capital, debido a la carencia y mala administración del ahorro (fondos nacionales), priorizando el pago de la deuda externa. Condujo a la polarización de los estratos socioeconómicos y la concentración de la riqueza, la vulnerabilidad y dependencia estructural de la economía hacia los precios (variaciones) de los *commodities* en el mercado internacional, y la funcionalización del aparato estatal (estructura institucional) al proceso de modernización capitalista impulsado por la oligarquía ecuatoriana (García Álvarez, 2016).

Adicionalmente, a finales del siglo XX, se conjugaron factores de carácter exógeno; el fenómeno de El Niño en 1998, la caída de los precios del petróleo durante 1998 y 1999, y la crisis financiera del Sudeste Asiático en 1997; que finalmente desembocarían en una crisis nacional que se “remonta al gobierno de Durán Ballén y la promulgación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, impulsada por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta ley disminuyó el control de la Superintendencia de Bancos sobre las entidades financieras” (Martín-Mayoral, 2009, p. 129). Así pues, la suma de la ineficiencia estructural y la presencia de factores exógenos devino en un acelerado deterioro de la economía, la quiebra masiva de los bancos privados, un proceso de dolarización, una consecuente crisis social y, finalmente, al levantamiento popular que terminó con la salida del presidente Mahuad en enero del año 2000 (Larrea, 2008). Estos factores, manteniendo la línea del *social learning* y los procesos causales propios del caso ecuatoriano, han de condicionar los posibles procesos de cambio en el curso de acción gubernamental; en este caso, a partir de la operativización política del Buen Vivir en Ecuador durante el periodo 2007-2017.

La crisis del neoliberalismo en cifras

A finales del siglo XX, durante el mandato presidencial de Jamil Mahuad Witt (1998-2000), el país se vio sumido en una profunda crisis socioeconómica, que culminó en la adopción de un esquema de dolarización oficial desde el 9 de enero del 2000. Entre el año 1998 y el año 2000 el PIB cayó en 31,1%, pasando de 19.710 millones a 13.769 millones de dólares, alcanzando en 1999 el monto de 13.770 millones; el PIB per cápita se redujo un 32%, pasando de 1.619 a 1.109 dólares; el nivel de empobrecimiento y la concentración de la riqueza se aceleraron, siendo que entre el 1995 y 2000, el número de pobres aumentó de 3,9 a 9,1 millones; asimismo, mientras que en 1990 el 20% más pobre recibía 4,6% de los ingresos, para el año 2000 captaba menos de 2,5%; en este mismo argumento, el 20% más rico de la población pasó de percibir el 52% en 1990, a más de 61%, en el año 2000; la inflación anual tuvo un crecimiento exorbitante, pasando del 43.4% al 60.7%, entre diciembre de 1998 y 1999, para finalmente alcanzar cerca del 100% en el año 2000 (BCE, 2000; Acosta, 2001, 2005).

El periodo de posdolarización (2000-2006) se caracterizó por una economía que, según Acosta (2005), “no encuentra la senda de la reactivación, el desempleo continúa siendo un problema; incluso habría recobrado una tendencia creciente en los últimos años: del 2003 al 2005 la desocupación creció del 8% al 10,6%” (p. 4). Sin embargo, el panorama tiende a estabilizarse, para 2004 la balanza de cuenta corriente se recuperó y mostró resultados positivos (superávit), principalmente por el aumento en el nivel de exportación y los altos precios del petróleo, cabe mencionar que la balanza comercial no petrolera mantiene una sostenida tendencia deficitaria. Junto al ingreso petrolero, para 2004, la segunda fuente de financiamiento más importante fueron las remesas de los emigrantes, que alcanzaron un monto cercano a los 1.600 millones de dólares; asimismo, los ingresos fiscales aumentaron como consecuencia de una

mejora en la eficiencia de la recaudación tributaria, sobre todo del impuesto al valor agregado (IVA), aunque la evasión siguió siendo elevada.

Para el año 2006, según SENPLADES (2013a): “La inversión pública, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), en 2006 fue tan sólo del 4,2%. Ese mismo año, se destinó el 22,67% del presupuesto del Estado para el servicio de la deuda externa” (p. 5). Esto debido a que la inversión pasó de ser un instrumento construido y planificado desde las políticas públicas a responder a necesidades de carácter coyuntural.

La dependencia estructural al modelo primario exportador se ha mantenido, de manera que García Álvarez (2016) señala:

Las exportaciones petroleras han contribuido con el 52% del total de exportaciones en el período 1970-2006, basándose en cálculos en dólares corrientes y en valores promedios, con lo cual el superávit petrolero ha sido factor fundamental para equilibrar la balanza comercial. Pero si se excluyen los valores del petróleo y sus derivados, los saldos comerciales se convierten en negativos para todo este período. (p.137)

En base a la información estadística del Banco Central del Ecuador (2007), para el año 2006 el petróleo crudo representa el 55,93% del total de exportaciones y el 71,22% del monto total de exportaciones correspondiente a bienes primarios, siendo el rubro más importante de la balanza comercial. En cuanto a las exportaciones no petroleras, para el mismo año (2006): el banano representa el 57% del total de exportaciones tradicionales, pero solo alcanza el 10% del total de exportaciones, siendo el segundo rubro más importante de la balanza comercial; el camarón representa el 26% del total de exportaciones tradicionales y el 4,47% del total de exportaciones, siendo el tercer rubro más importante de la Balanza comercial; las flores representan el 15,3% del total de exportaciones no-tradicionales y el 3,4% del total de exportaciones, siendo el tercer rubro más importante en la categoría de bienes primarios.

En el ámbito medioambiental, la modernización y el crecimiento de la economía ecuatoriana, la mejora en la calidad de vida, el aumento en el consumo y densidad demográfica, se han reflejado en una creciente demanda de energía y, por lo tanto, en la estructura de la matriz energética del país. De modo que, según Castro (2011):

Mientras en 1970, el 44% de la matriz se basaba en el consumo tradicional de biomasa (carbón vegetal y leña, principalmente), en 2008 apenas el 6%. La energía que más ha incrementado su parte en la matriz es el petróleo, del 50% en 1970 al 81% en 2008. La hidroelectricidad también incrementó su participación, pero en mucho menor intensidad, del 1% en 1970 al 10% en 2008. (p.57)

En cuanto a la desigualdad, según el informe anual de la CEPAL (2009), Panorama Social de América Latina 2008, el índice de Gini para Ecuador en el año 2006 fue de 0,507, con un 19,3% de personas con un ingreso inferior al 50% de la mediana; el 40% de la población más pobre disponía del 14,5% del total de ingresos *per cápita*, frente al 10% más rico de la población que acaparaba el 36% de ingresos. La tasa de pobreza fue de 36,8% y la tasa de indigencia fue de 13,6%, en el mismo año.

2.2. La Constitución de 2008

El año 2006 representa un momento crucial previo a la Constitución de 2008 y la inclusión de la noción del Buen Vivir en la realidad política ecuatoriana. Paz y Miño (2008) considera que en este año se evidenció la reacción nacional en contra de una economía excluyente que privilegiaba el desarrollo empresarial, el dominio estatal de una clase política (partidos), no representativa, y el deterioro institucional del Estado Nacional. Este proceso se consolidaría con la elección presidencial de Rafael Correa el 15 de enero de 2007. Correa, siendo ministro de Economía de Alfredo Palacio (2005-2007), ya había sido crítico frente a la excesiva libertad de un ineficiente mercado ecuatoriano manipulado por una 'casta' oligárquica y, la consecuente, debilidad estructural del Estado, sus instituciones, y la fuerte dependencia del país hacia los organismos internacionales (Martín-Mayoral, 2009).

Entre 2007 y 2008 se darían cinco procesos electorales que ratificarían el vuelco ideológico-político que caracterizaría al país durante la siguiente década. La primera y segunda vuelta electoral en la que Rafael Correa, candidato por el partido Alianza País, triunfo sobre Álvaro Noboa, candidato por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN); la aprobación, con el 82 % de los votos, de la convocatoria a una Asamblea Constituyente con plenas capacidades de formular una nueva Constitución; el triunfo de una amplia mayoría de candidatos de Alianza País para integrar la Asamblea; y la aprobación por referéndum de la nueva Constitución de 2008, con el 63,93% de los votos, presentada por la Asamblea Constituyente (Paz y Miño, 2008).

La aprobación de la nueva Constitución de la República del Ecuador, el 28 de septiembre de 2008, y la inclusión del Buen Vivir como concepto transversal en su contenido representa un determinante en los futuros procesos causales de la política nacional y marca un hito en la historia democrática del país. La Constitución de 2008, en su calidad de instrumento jurídico-político, busca redefinir las relaciones de poder en el Ecuador, garantizar los derechos de los ciudadanos y recuperar el papel institucional del Estado, junto con una activa participación ciudadana.

Este nuevo enfoque asumido a nivel gubernamental favoreció la intervención del Estado y la participación de la sociedad civil en los procesos políticos y económicos del país. La Constitución de 2008 reconoce dos nuevos poderes a favor de la institucionalidad estatal mediante la corresponsabilidad socio-política: el poder Electoral, encargado de la organización y regulación de los procesos electorales y, el poder de Participación Ciudadana y Control Social, que incorpora el papel de la ciudadanía en los distintos procesos en la toma de decisiones a nivel político y estatal (Martín-Mayoral, 2009). Asimismo, priorizando la situación de las clases sociales más vulnerables, la Constitución avanzó tanto en materia de los derechos individuales, sociales y colectivos (comunidades, pueblos y nacionalidades), como en los derechos y garantías políticas, económicas y laborales (Paz y Miño, 2007, 2008; León, 2015).

Además, la Constitución estableció, en orden a la transversalidad del nuevo concepto directriz, una sección completa dedicada a los Derechos del Buen Vivir; agua y alimentación, ambiente sano, Comunicación e información, Cultura y Ciencia, educación, Hábitat y vivienda, Salud, trabajo y seguridad

social; y, a los Derechos de la naturaleza. El Título II, Art. 10, establece el reconocimiento constitucional a la Naturaleza como sujeto de derechos, siendo estos:

“Art. 71.-La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (...) Art. 72.- La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de Indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.”

La incorporación del Buen Vivir en la Constitución de 2008, traducido a partir del término kichwa ‘*Sumak Kawsay*’, representa un proceso de reivindicación socio-político a favor de la construcción del Estado plurinacional que reconoce la necesidad trascendental de la identidad cultural y social del país, además, implica la superación del paradigma economicista dominante en el concepto de ‘desarrollo’, que prioriza al proceso de acumulación de capital y el consumo vinculados al mito de un progreso continuado (Gudynas, 2011; Acosta, 2015a; Cuestas-Caza & Góngora, 2016).

Si bien existieron aportes importantes desde el pensamiento indígena, en cuanto a la inclusión del concepto en el marco constitucional, también hubo contribuciones desde las teorías socialista, ecologista, feminista y desde la Teología de la Liberación (Acosta & Martínez, 2009; Cortez, 2011; Hidalgo-Capitán, 2012). Posteriormente, en la experiencia política ecuatoriana el BV se consolidarían tres corrientes de pensamiento y posturas (paradigmas culturales) que abordan al concepto, según Hidalgo-Capitán & Cubillo-Guevara (2014) estos son: “la socialista y estatista, la ecologista y post-desarrollista, y la indigenista y ‘pachamamista’” (p. 27). La presente investigación, con fines metodológicos, ha de centrarse en la primera.

Cabe aclarar ciertas diferencias entre las nociones del Buen Vivir y el *Sumak Kawsay*, entendiendo al primero como el objeto de estudio de la presente investigación, en relación a los *policy paradigms* y la formulación de políticas públicas. La traducción e instrumentalización del *Sumak Kawsay* como Buen Vivir dentro de los documentos gubernamentales, representado un proyecto político, no corresponde a su significado etimológico en el dialecto kichwa. Para Luis Maldonado (2010) el término Buen Vivir se corresponde, desde una traducción lingüística formal, con el término *Alli Kawsay*, siendo que en Kichwa la palabra *alli*, o *ali*, denota ‘lo bueno’, y en su sentido más amplio y general el término se refiere al bienestar de la comunidad humana, a nivel social, material y ético. Por otro lado, el *Sumak Kawsay* trasciende al *Alli Kawsay*, ya que el primero hace referencia al ámbito cosmológico, de manera que enmarca a al ámbito humano (individual y comunitario) en relación con su entorno, la *pachamama* (naturaleza) y los ancestros (Maldonado, 2010).

Este enfoque holístico se refleja de manera instrumental, y por lo tanto limitadamente, en el marco constitucional del Ecuador, desde la visión integral del Buen Vivir, como un conjunto de derechos y garantías para la construcción de un sistema social y económico renovado. La Constitución de 2008 legitima, entonces, una suerte de partida doble implementando un Régimen de Desarrollo y un Régimen del Buen Vivir, ambos situados al mismo nivel jerárquico y articulados a través del sistema nacional de planificación, del Plan Nacional de Desarrollo (PND) (García Álvarez, 2016).

Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.

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.

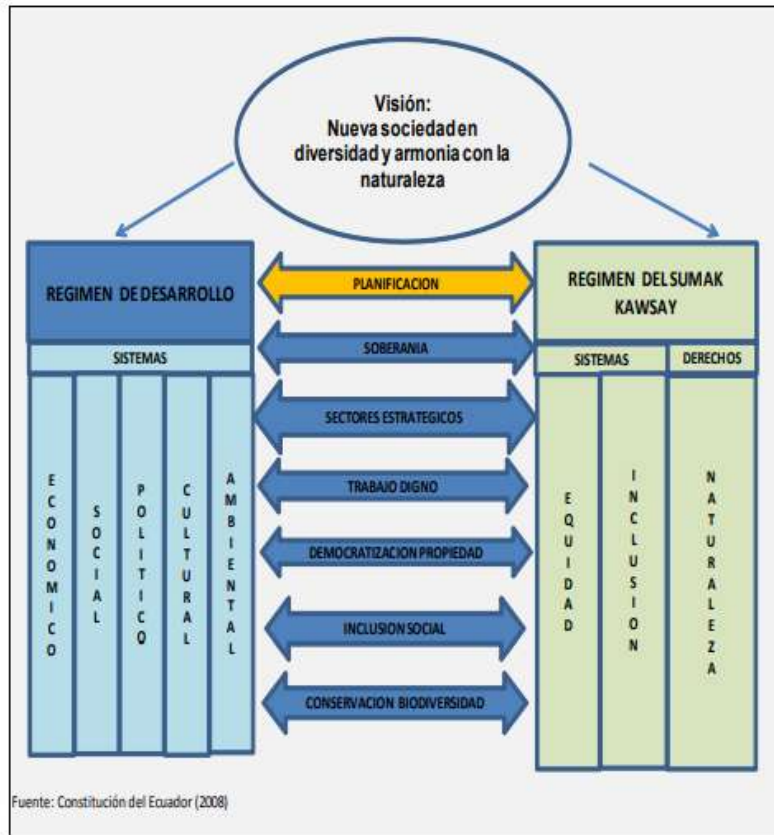
El Régimen de Desarrollo evidencia un carácter integral, donde confluyen factores económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales. Es, entonces, en esta multiplicidad de factores que se plantea un variado conjunto de objetivos: mejorar la calidad de vida de la población a través del desarrollo de capacidades, trabajo y producción (Capítulo sexto); construir una economía justa, democrática (participativa), productiva, solidaria y sostenible, soberanía económica (Capítulo cuarto); recuperar y conservar la naturaleza, garantizando el acceso equitativo a los recursos naturales, soberanía alimentaria (Capítulo tercero); garantizar la soberanía nacional mediante la inserción estratégica a nivel internacional (Capítulo quinto), fomentar y promover la pluriculturalidad, la participación y control social en los procesos administrativos (gestión y planificación) de ordenamiento territorial, planificación participativa para el desarrollo (Capítulo segundo).

García Álvarez (2016) destaca el enfoque holístico presente en el Régimen de Desarrollo, no economicista, y la definición de este sistema económico como ‘social y solidario’ que “reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza” (Art.283). Esto en función de favorecer y garantizar las condiciones que posibiliten al Buen Vivir, superando la perspectiva (alcances) de la economía social de mercado adoptada en la Constitución de 1998.

Ahora bien, el sistema nacional de planificación (Título VI, Capítulo segundo) se perfila como un mecanismo de articulación, una interface que comunica y ordena la interacción entre el Régimen de Desarrollo y el Régimen del Buen Vivir, manteniendo como objetivo la construcción de un desarrollo nacional participativo y descentralizado. De manera que:

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.

Gráfico 1. Visión del Sumak Kawsay (BV)



Fuente: García Álvarez (2016, p. 62)

Por otro lado, las competencias del Régimen del Buen Vivir se enfocan en factores tanto de equidad e inclusión social (Capítulo primero), como de biodiversidad y recursos naturales (Capítulo segundo). Ambos factores se ven representados en los diferentes sistemas sociales y ambientales que, a su vez, comparten un mismo sentido subyacente, el Buen Vivir. Este régimen, enmarcado en el documento oficial, y en un primer acercamiento de García Álvarez (2016), está sujeto a los derechos constitucionales y al cumplimiento de objetivos del Régimen de Desarrollo.

El Capítulo primero dedicado a la equidad e inclusión social parte de un enfoque basado en desarrollo humano y capacidades humanas (García Álvarez, 2016). Incluyendo varios aspectos de interés social y público (gubernamental), reconociendo entre estos a los sistemas públicos de: educación, salud, seguridad social, ciencia y saberes ancestrales, cultura, comunicación social y gestión de riesgos y transporte. Asimismo, se abordan temáticas como: hábitat y vivienda, tiempo libre, población y movilidad humana, seguridad humana, y transporte; estos han de verse contenidos, pero diferenciados, en las competencias de los sistemas públicos antes mencionados.

En cuanto al Capítulo segundo dedicado a la biodiversidad y recursos naturales, se reconoce la relevancia del papel estatal respecto a la constitución de un modelo sustentable de desarrollo que reconozca a la problemática medioambiental a nivel gubernamental. Esto en consideración de las secciones: naturaleza y ambiente, biodiversidad, patrimonio natural y ecosistemas, recursos naturales, suelo, agua, y ecología urbana y energías alternativas. Contradictoriamente a esta dimensión, según García Álvarez (2016), aunque se prohíben las actividades económicas de carácter extractivo en áreas protegidas, estas serán lícitas previa aprobación por consulta popular.

Siguiendo la línea de García Álvarez (2016), ya que los procesos del BV se fundan en favor de la construcción de una sociedad equilibrada, cimentada en el desarrollo de una trayectoria propia (endógena), sin dejar a un lado las consideraciones medioambientales, reconociendo a la naturaleza como sujeto (de derechos) y contexto (entorno). Retomando el primer inciso del Art. 275, antes citado, que garantiza la consecución del Buen Vivir; y, considerando que en los Elementos Constitutivos del Estado (Título 1), principios fundamentales (capítulo primero), la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que: “Son deberes primordiales del Estado: (...) 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (Art. 3).

Es entonces que, en una previsión más profunda, el Régimen de Desarrollo está condicionado a los parámetros del concepto del Buen Vivir, y por lo tanto a las consideraciones/preceptos propias del Régimen del Buen Vivir, denotando el carácter determinante de la adopción del BV a nivel instrumental, ya sea en el marco político-jurídico como la Constitución de 2008, o en mecanismos específicos de ordenamiento y articulación como el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Y, por lo tanto, en la configuración de la realidad política ecuatoriana (Hall, 1993; García Álvarez, 2016; Rodríguez, 2017).

En este segundo momento constitucional, cabe destacar la priorización de la inversión pública y social desde 2008, superando en este año, por primera vez, el monto asignado al servicio a la deuda, dedicando un 31% del presupuesto a la inversión social, frente al 20% al servicio a la deuda. Durante el mandato de Correa, el gobierno buscó consolidar la soberanía nacional, en gran medida debido al cambio de enfoque hacia el BV, haciendo frente a la intromisión de los diversos organismos internacionales sobre las decisiones del país, su trayectoria política-económica; por ejemplo, la declaración de la ilegitimidad de la deuda externa y la mora técnica de los bonos Global 2012 y 2030 (Martín-Mayoral, 2009). Asimismo, Martín-Mayoral (2009) señala que “la formación bruta de capital pasó de 4,6% del PIB a 8,6% entre 2007 y 2008, y se focalizó en sectores estratégicos como la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, vivienda, educación, salud y sector agropecuario” (p.133).

Sin embargo, se han mantenido los problemas de carácter estructural, con una expansión fiscal vía gasto sostenida principalmente por el aumento de los ingresos petroleros, favorecidos por los precios internacionales durante 2008 y, en menor medida, por la eficiencia en la recaudación de los ingresos tributarios por parte del Servicio de Rentas Internas (Martín-Mayoral, 2009). La Tabla 1, a continuación, sintetiza los cambios entre las constituciones de 1998 y de 2008.

Tabla 1. Síntesis comparativa Constitución 1998 y 2008

| Aspectos | Constitución 1998 | Constitución 2008 |
|------------------------------|---|---|
| Enfoque de desarrollo | Modernización capitalista y desarrollo lineal | Posdesarrollo y Buen Vivir |
| Político | Pensamiento neoliberal. Privatización y limitación de capacidades regulativas y económicas del Estado (Art.242 - 249). | Pensamiento heterodoxo. Fortalece la institucionalidad del Estado; sectores estratégicos (Capítulo quinto, Art. 313 - 318) y sistema nacional de planificación (Art. 3, 279 y 280). |
| Económico | Economía social de mercado (Art. 244) | Economía social y solidaria (Art. 283) |
| Socio-cultural | Estado social de derecho, pluricultural y multiétnico (Art. 1). Reconoce derechos de diferentes pueblos y culturas en Ecuador (Art. 83, 84 y 85). | Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural (Art. 1). Identidad cultural y nacional (Art. 21). Amplia derechos y garantías (Art. 61 - 65). Reconoce dos nuevos poderes: la Función de Transparencia y Control Social (Art. 204), y la Función Electoral (Art. 217) |
| Ambiental | Protección y cuidado del medioambiente (Art. 32). | Naturaleza como sujeto de derechos (Art. 10). Ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Art. 14). |

Fuente: Constitución de la República del Ecuador 2008.

Elaboración propia.

2.3. Policy paradigms, agenda y planificación

Retomando a Bunge (1999), respecto al carácter complejo (SL) y pragmático (curso de acción) de las políticas públicas que constituyen una realidad política única, en este caso el escenario ecuatoriano, y la ingenua adopción de arquetipos políticos estandarizados basados en el ‘éxito’ de los países desarrollados, distantes a las condiciones estructurales y al curso de acción propio de un contexto particular. La agenda política consolida, ordena y legitima al sistema de ideas vigente, sus objetivos, competencias y limitaciones

dentro del sistema de planificación gubernamental, lo que en el marco constitutivo de la realidad política ecuatoriana hemos definido como sistema nacional de planificación (Título VI, Capítulo segundo). De manera que constituye un mecanismo de institucionalización de los *policy paradigms*, ayudando a definir y legitimar a las políticas públicas dentro de la base documental del gobierno.

La agenda política parte del reconocimiento de una problemática social, previamente definida a nivel gubernamental como asunto de interés público, constituyendo un sistema y jerarquía basada en un conjunto de ideas y criterios preestablecidos (*policy paradigms*), procesos causales (*social learning*) y factores estructurales propios de una realidad política determinada y, en cierta medida, por factores exógenos o coyunturales (Kingdon, 2003; García Álvarez, 2016; Rodríguez, 2017). En este sentido, el escenario político se configura desde un curso de acción gubernamental único, con lo que Giraldo Díaz (2016) definiría como una trayectoria creciente en espiral. La agenda, en su carácter sistémico, define también a los actores, agencias y estructuras involucradas a lo largo de este curso de acción político (Giraldo Díaz, 2016).

Ahora bien, una vez definida la agenda política, sus implicaciones en los *policy paradigms* y el curso de acción político, deben definirse mecanismos específicos que faciliten su implementación, un marco instrumental que adopte la visión general planteada en la agenda política y denote explícitamente los objetivos específicos, las acciones (políticas), los sistemas de implementación, las instituciones y los agentes involucrados en la consecución de los objetivos gubernamentales, del paradigma político vigente. Este instrumento político, para el caso ecuatoriano, son los Planes Nacionales de Desarrollo (PND).

El PND constituye un mecanismo institucional en la consecución del desarrollo nacional, esto desde una noción de desarrollo definida dentro el sistema de ideas vigente a nivel gubernamental (*policy paradigm*). Ya que, en el caso ecuatoriano, este instrumento está subordinado a la Constitución de 2008, sus principios fundamentales (Título I, Capítulo primero) y al Buen Vivir (Art.3). Este mecanismo instrumental define y organiza, dentro de este sistema particular de ideas, los problemas que necesitan la atención gubernamental mediante un proceso de diagnóstico, formulación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación (Morcillo, 2002). En cuanto a la conformación de una realidad política nacional (particular), la planificación juega un papel fundamental, ya que determina (institucionaliza) la forma de generar y gestionar tanto las relaciones sociales y culturales, como las económicas y políticas, de poder.

El enfoque político y los fundamentos teóricos (*policy paradigm*) que cimentan la agenda política, la planificación nacional para el desarrollo y, por lo tanto, la conformación de una realidad política, se legitiman en el sistema político (democrático) a través del ejercicio del sufragio, como es evidente en la sección que abordo el proceso constituyente ecuatoriano. Consecuentemente, el curso de acción constitutivo de la realidad política se ve determinado, a su vez, por el curso de acción de las políticas públicas, los planes de desarrollo y la agenda política. Mismos que en la práctica se ven materializados como un producto político-administrativo del aparato gubernamental, una base documental, un instrumento de institucionalización de los *policy paradigms* (Smith, 1974; Meny & Thoenig, 1990; Escobar, 2007; Paz y Miño, 2007; Cuestas-Caza & Góngora, 2016; García Álvarez, 2016).

Manteniendo esta línea argumental, estos productos (objetos) de la política se ven más vinculados con la tramitología, diplomacia pública, protocolo político-burocrático e institucionalidad gubernamental que con la consecución de un desarrollo nacional (lineal), menos aún del Buen Vivir. Esto en referencia a los PND y la Constitución de 2008 en el caso ecuatoriano. En cuanto su aspecto instrumental, tanto para Smith (1974, 1984) como para Escobar (2007), estos productos político-administrativos constituyen una base documental (oficial) generada y validada dentro un organismo institucional, “un medio de objetivar el conocimiento; produce formas de conciencia social que constituyen más una propiedad de las organizaciones que un intento de los individuos por entender sus problemas” (Escobar, 2007, p. 187).

Ya que las prácticas documentales se ven influenciadas por el discurso de un *policy paradigm* (conjunto de ideas y preceptos), y se hallan implicadas en los mecanismos de poder. “El discurso desarrolla la moneda de cambio ideológica de la sociedad, proporcionando esquemas y métodos que convierten las realidades locales en formas conceptuales y categorías estandarizadas” (Smith, 1984, p. 67). Es decir, definen las categorías de legitimidad gubernamental, dentro de las cuales los hechos de interés público han de ser clasificados y analizados. Conformando un marco instrumental, sustentado en el paradigma político vigente, a partir del cual se estructura la realidad política y no al contrario, una realidad o coyuntura que determine el accionar político, sus instituciones, sus sistemas, en definitiva, su enfoque organizacional (*policy paradigm*). Por tanto, para Escobar (2007):

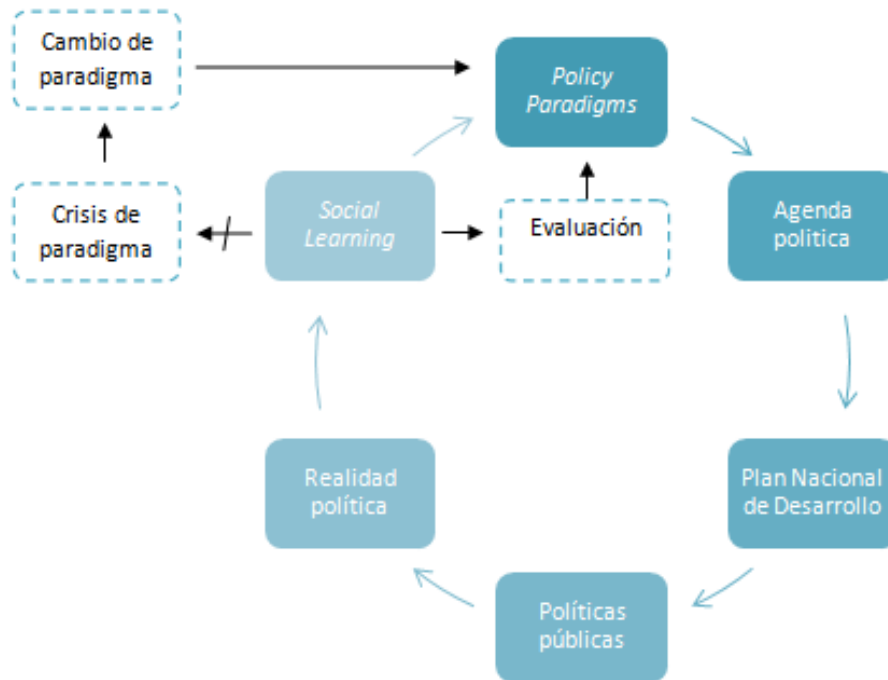
“Las formas textuales y documentales como medio de representar y preservar una realidad dada (...) cumplen un rol importante en la constitución de los fenómenos que la organización conoce y describe (...) En resumen, los procedimientos documentales representan una dimensión significativa de las prácticas a través de las cuales se ejerce el poder en el mundo actual (p. 186, 188).

El Grafico 2, a continuación, describe la dinámica cíclica seguida por los *policy paradigms*, su proceso causal dentro de una realidad política en particular, lo que dentro de la teoría de Hall (1993) se ha denominado como *social learning*. Así pues, el ciclo empieza con un *policy paradigm*;, particular y diferenciado; que define un conjunto de ideas y preceptos propio. Posteriormente, el paradigma deberá ser reconocido dentro de la agenda política, ya que debe legitimarse a través de los mecanismos del sistema democrático (elecciones); cabe recordar, en este punto, la noción de lo público y las políticas públicas. Una vez el paradigma se vea inmerso dentro de una realidad política en particular, este ha de ser institucionalizado dentro del aparato gubernamental, siendo considerado en la construcción de su base documental; en el marco de la presente, en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo. Ya que los PND (base documental) se ven influidos por los *policy paradigms*, su contenido; objetivos, políticas y estrategias; serán un reflejo de sus principios y preceptos. Por lo tanto, la problemática y el contexto nacional (realidad política), no solo será estructurada (tipificada) en base al paradigma vigente, sino que esta será intervenidita, transformada o, quizá, en el marco del curso causal de las políticas públicas, redireccionada. Finalmente, en base a los resultados de esta transformación, que han de ser evaluados, se determinará la permanencia o crisis del paradigma. Posteriormente, las anomalías causantes de esta crisis devendrán en el cambio del paradigma vigente, iniciando nuevamente con el ciclo de los *policy paradigms*.

La presente investigación hace énfasis en los Planes Nacionales de Desarrollo, renombrados en el contexto ecuatoriano como Planes Nacionales para el Buen Vivir, como documentos oficiales que definen objetivos

y políticas específicas para el cambio del paradigma gubernamental, destacando su papel instrumental legitimando al concepto del Buen Vivir en el contexto de la realidad política ecuatoriana en el periodo 2007-2017.

Gráfico 2. Ciclo Policy Paradigms



Elaboración propia.

2.3.1. Ecuador y los Planes Nacionales de Desarrollo

El sistema nacional de planificación al que se refiere la Constitución de la República del Ecuador de 2008, construyó tres Planes Nacionales de Desarrollo comprendidos en el periodo de análisis 2007–2017; posteriormente los documentos oficiales serían denominados como Planes Nacionales para el Buen Vivir (PNBV).

Si bien Ecuador cuenta con un mecanismo de planificación nacional para el desarrollo desde el año 1954, no sería hasta la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 que se contó con un instrumento específico, vinculado a la formulación de políticas públicas, que incorpore al concepto del Buen Vivir en los documentos gubernamentales. El año 2007 marcaría un punto de quiebre para la planificación nacional, ya que, junto con el inicio del mandato presidencial de Rafael Correa, se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), mediante la fusión de los organismos de planificación predecesores (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018). Del mismo modo, la legitimidad

política del BV dentro de la base documental se vería ratificada con su inclusión en la Constitución del Ecuador de 2008, ya mencionada anteriormente.

Tras la institucionalización del concepto en la Constitución de 2008, el Buen Vivir se consolidó como el principal concepto orientador de las políticas públicas de desarrollo en el PND 2009-2013, siendo el primero en adoptar la denominación de Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y, hasta cierto punto, en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Cabe destacar, que la relevancia del concepto, dentro de los PND, ha sido variable desde su incorporación en el año 2007 (Arteaga-Cruz, 2017; Caria & Domínguez Martín, 2014; Manosalvas, 2014; Vega, 2014; Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018).

Los Planes Nacionales de Desarrollo representan, junto con la Constitución, el segundo instrumento de institucionalización gubernamental más importante para el concepto del Buen Vivir. La importancia de la relación jurídico-documental entre la Constitución de 2008 y los PND radica en que el PND es “un plan de obligatorio cumplimiento para el sector público al que se supeditan los proyectos, programas, programación y ejecución del presupuesto del Estado y en general las políticas públicas” (Cuestas-Caza & Góngora, 2016, p. 57).

La inclusión del Buen Vivir en el marco constitucional del Ecuador se vio reflejada en dos secciones específicas del documento oficial: los Derechos del buen vivir (Título II, Capítulo segundo) y el Régimen del Buen Vivir (Título VII), el cual está articulado al Régimen de Desarrollo (Título VI) a través del sistema nacional de planificación. La nueva Constitución reconoce dentro de los deberes primordiales del Estado (Art.3), la elaboración de una planificación para el desarrollo nacional con el fin de alcanzar la consecución del Buen Vivir. Así pues, la Constitución de 2008 vincula explícitamente a la noción del desarrollo con un claro carácter económico, y al BV de carácter social y ambiental; considerando al desarrollo como un medio para alcanzar el fin del Buen Vivir (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018).

En cuanto a la teoría revisada en el marco de los *policy paradigms* y la formulación de políticas públicas en el contexto democrático. Considerando, el curso de acción de las políticas de gobierno de carácter neoliberal, anterior a la Constitución de 2008, pero también legitimado a nivel constitucional; así como la crisis social, económica y política a finales del siglo XX, consecuencia de estas políticas. Retomando la teoría y el ciclo del paradigma en Kuhn (1962), junto con el enfoque de políticas públicas asumido por Hall (1993) y Surel (2008[1995]). Entonces, se puede entender a la realidad política ecuatoriana como un proceso causal *sui generis*, que alcanzo un punto crítico, de crisis en el paradigma neoliberal, a comienzos del siglo XXI. La victoria en urnas del Movimiento Alianza PAIS en 2006, liderado por Rafael Correa, marco un hito en dicho proceso causal a nivel país, un cambio en el paradigma de gobierno, una suerte de ‘revolución científica’, desencadenada a partir del gobierno de la autodenominada ‘Revolución Ciudadana’ e institucionalizada mediante la incorporación del Buen Vivir dentro de la base documental del gobierno.

2.3.2. Los PND como mecanismo de resignificación conceptual del Buen Vivir

Ya que la el foco de interés de la investigación es analizar la repercusión de incluir al Buen Vivir como concepto orientador de las políticas públicas de desarrollo en Ecuador en el periodo 2007-2017, es necesario definir al concepto a partir de los documentos oficiales que lo legitiman dentro del marco político nacional, en este segundo caso serán los Planes Nacionales de Desarrollo.

A grandes rasgos, según SENPLADES (2007, 2009, 2013a), el Buen Vivir representa un proyecto político, fundamentando el nuevo enfoque holístico del gobierno, que busca trascender al pensamiento neoliberal y su reducción economicista del desarrollo; en los términos de la presente, al concepto de desarrollo lineal que refiere Calapucha Andy (2012).

Los PND recogen los lineamientos de políticas públicas para el desarrollo y, por tanto, son el principal referente del modelo de desarrollo del país (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018). Los documentos oficiales que competen al estudio son tres: PND 07-10, PNBV 09-13 Y PNBV 13-17.

Tabla 2. Términos y expresiones repetidas en los PND del Ecuador (2007-2021)

| | PND 07-10 | PND 09-13 | PND 13-17 | PND 17-21 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| BUEN VIVIR Y EXPRESIONES DE CONCEPTOS ANÁLOGOS | | | | |
| Buen vivir | 3 | 428 | 228 | 40 |
| <i>Sumak kawsay</i> | 0 | 5 | 19 | 0 |
| Bienestar | 47 | 15 | 28 | 14 |
| Felicidad | 0 | 9 | 13 | 2 |
| EXPRESIONES DE CONCEPTOS COMPETIDORES CON EL BUEN VIVIR | | | | |
| Revolución ciudadana | 3 | 23 | 54 | 7 |
| Socialismo del buen vivir | 0 | 0 | 21 | 0 |
| Transformación de la matriz productiva | 0 | 0 | 101 | 15 |
| Desarrollo humano | 62 | 14 | 12 | 7 |
| Desarrollo sostenible | 21 | 6 | 8 | 21 |
| EXPRESIONES DE LAS DIMENSIONES DEL BUEN VIVIR | | | | |
| Identidad | 44 | 45 | 63 | 29 |
| Equidad | 59 | 62 | 131 | 54 |
| Sostenibilidad | 51 | 41 | 152 | 34 |

Fuente: Hidalgo-Capitán, A. L., & Cubillo Guevara, A. P. (2018, p.44).

La Tabla 2 brinda un primer acercamiento a la relevancia dada al concepto del Buen Vivir dentro de los Planes de Desarrollo Nacional. Dentro de los tres primeros documentos comprendidos entre 2007-2017, es evidente que el PND 09-13 es el documento que da mayor relevancia al concepto del Buen Vivir, mencionándolo de manera explícita un total de 428 veces en su redacción; el PND 13-17 reduce las citas del concepto a casi a la mitad de la primera cifra, con un total de 228 menciones, pero amplía la cantidad de expresiones análogas (60 menciones en total, sin incluir al Buen Vivir), de competencia (196 menciones) y de las dimensiones (346 menciones) del Buen Vivir citadas en el documento; finalmente, el PND 07-10 cita de manera explícita al Buen Vivir un total de 3 veces, una cantidad muy inferior al resto de documentos oficiales, lo mismo sucede en cuanto a cantidad de expresiones análogas (47 menciones en total, sin incluir al Buen Vivir), de competencia (86 menciones) y de las dimensiones (154 menciones) del Buen Vivir.

Esta distribución en la cantidad de términos repetidos en los PND del Ecuador, puede explicarse por el reconocimiento constitucional del Buen Vivir en 2008. Siendo que este primer evento fue posterior a la elaboración del PND 07-10, es decir que el concepto aun no había sido legitimado dentro del marco constitucional ecuatoriano; luego, más cercano y, en cierto modo, desencadenante del PNBV 09-13; para finalmente entrar en un incierto periodo de ajuste en cuanto a su relevancia, siendo incluido en menor medida dentro del PNBV 13-17. El siguiente capítulo profundizará respecto al proceso de resignificación conceptual del Buen Vivir dentro de la base documental del gobierno, particularmente sobre los PND, y sus implicaciones en la formulación de políticas públicas durante el periodo 2007-202017.

2.4. Análisis de la incorporación del BV en el contexto ecuatoriano

En esta sección del presente capítulo se realiza una síntesis de los procesos históricos y los elementos estructurales que han determinado la realidad política ecuatoriana, se perfila una comparación entre la Constitución de 1998 frente a la Constitución de 2008, y se realiza un breve resumen del proceso de construcción de los distintos PND (SENPLADES, 2007, 2009, 2013a), con el fin de evidenciar la continuidad y los cambios que se han presentado en el marco institucional, tanto a nivel jurídico como documental, para el caso de estudio.

La configuración de una realidad política, de un escenario, un contexto, el caso ecuatoriano, no puede limitarse a un estudio de corte transversal, basando su análisis únicamente en un escenario estático, ya que sería un análisis incompleto, más referido a un periodo fijo, que a un análisis de la realidad ecuatoriana (causalidad social), siempre cambiante y de carácter diacrónico. Así pues, en el marco del *social learning* (SL) y la formulación de las políticas públicas, la realidad política en Ecuador es resultado de un conjunto de procesos históricos propios; referentes al colonialismo, su proceso causal (único), y a procesos enmarcados en el contexto global, tales como la hegemonía y el capitalismo.

En esta línea, cabe recapitular los factores histórico-estructurales que han sido determinantes en la configuración de la realidad política y la formulación de políticas públicas en el caso ecuatoriano. García Álvarez (2016) define cuatro factores estructurales determinantes en la dinámica de la economía ecuatoriana y el curso de acción gubernamental: un proceso de modernización y crecimiento basado en un

modelo primario-extractivo, la concentración de riqueza y la problemática medioambiental, la vulnerabilidad de la economía a factores externos, y la conformación de estructuras institucionales en el contexto capitalista.

En cuanto al trasfondo histórico, Paz y Miño (2007) enfatiza sobre la configuración de un Estado oligárquico-terrateniente durante el primer siglo republicano, definido entre la Constitución de 1830 y la de 1929. De manera que el aspecto económico-estatal se definió desde la ‘hacienda pública’ como una forma de administración de gobierno, producto de los procesos histórico-coloniales, y desde las amplias facultades del Legislativo (congreso) frente al Ejecutivo. El poder Legislativo, durante este primer siglo republicano, estaría representado por un formato de congreso integrado y dirigido por representantes de la clase alta, procurando el poder (legislación y presupuesto nacional) hacia una minoritaria, pero dominante, clase oligárquica-terrateniente (Paz y Miño, 2007).

Esta tendencia a privilegiar la riqueza como fundamento del poder político, expuesta por Paz y Miño (2007), se mantuvo a nivel constitucional por más de la mitad del primer siglo republicano, hasta la anulación de los requisitos económicos para ocupar cargos a nivel del Ejecutivo o del Legislativo en la Constitución de 1884. Sin embargo, este fenómeno parece perpetuarse por otro tipo de factores socio-políticos como bien denota el colonialismo, el regionalismo y la discriminación racial, manifestados en las dinámicas de poder (jerarquías) y la invisibilización de las clases y grupos sociales más desfavorecidos dentro del sistema capitalista que, a su vez, han sido sistemáticamente marginalizados de los procesos políticos (Paz y Miño, 2007; Sousa Santos, 2011)

Siendo que cada nueva Constitución en Ecuador se ha construido en función del pensamiento político-estatal vigente (*policy paradigm*), situaciones específicas de la coyuntura histórica, determinadas por confrontaciones políticas entre las elites y algunas agrupaciones sociales en torno al poder y, en cierta parte, por la influencia internacional. El enfoque político-económico (*policy paradigm*) asumido por la Constitución de 1998 se ve definido en el marco del pensamiento neoliberal, manifestado explícitamente una economía social de mercado (Art. 244). Limitando la capacidad regulativa y la participación del Estado en el sistema económico, favoreciendo el desarrollo de la empresa privada en la economía contemporánea y propiciando la construcción de un modelo oligárquico-empresarial de desarrollo, inspirado en los postulados del neoliberalismo (Paz y Miño, 2007, 2008).

Estas políticas de ajuste neoliberal que priorizaban el papel del mercado en la economía, sobre el del Estado, devendrían en una crisis económica, social y política a inicios del siglo XXI en Ecuador. Así pues, este fenómeno sería un determinante en la configuración de la realidad política ecuatoriana, a la vez que posibilitó la reivindicación de un cambio en la administración política (gubernamental) hacia un nuevo proceso constituyente entre los años 2007 y 2008.

La Constitución de 2008, impulsada y aprobada durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017), trajo consigo una serie de cambios en la política económica que pueden ser caracterizados dentro de un enfoque de pensamiento heterodoxo en la economía. Definiendo una economía social y solidaria, y recuperando el papel protagónico del Estado que el Ecuador mantuvo en las constituciones de 1929, 1945 y 1979. Cabe

destarar la inclusión del Buen Vivir como fin último del desarrollo en la Constitución de 2008, consolidando e institucionalizando este nuevo enfoque holístico dentro de la realidad política ecuatoriana, en la búsqueda de integrar al ser humano, el sistema socio-económico y la naturaleza. El enfoque adoptado en la Constitución de 2008 busca definir un marco jurídico-político que posibilite la construcción de una nueva sociedad, un nuevo paradigma nacional, que trascienda al modelo de desarrollo lineal (economicista e individualista) propio del pensamiento neoliberal (Paz y Miño, 2007, 2008; Martín-Mayoral, 2009; Acosta, 2015a; García Álvarez, 2016).

En términos de la continuidad, la Constitución de 1998 fue la primera en desarrollar los derechos de tercera y cuarta generación. Reconociendo el derecho de los pueblos indígenas y afroecuatorianos y definiendo al Ecuador como un país pluricultural y multiétnico. De manera similar, la Constitución de 2008 define al país como un Estado constitucional de derechos y justicia (Título 1, Art.1). Cabe denotar el reconocimiento del Ecuador como un Estado Plurinacional, en lugar de pluricultural. El Proyecto Político de la CONAIE (1994, 2007), define a la plurinacionalidad como un sistema de gobierno y un modelo de organización que busca el desarrollo equitativo de la sociedad ecuatoriana, del conjunto de todas sus regiones y culturas; superando o, más bien, brindando legitimidad política (ejercicio del poder) al enfoque de diversidad cultural reconocido en la noción de pluriculturalidad.

Similarmente, entre los derechos reconocidos por ambas constituciones están: “información, educación, vivienda, salud, trabajo y seguridad social” (León, 2015, p. 27). También, León (2015) equipara “el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado de la Constitución de 2008 y el derecho a la conservación del medio ambiente de la Constitución de 1998” (p.27). Contradictoriamente, aunque ambas constituciones establecen un marco legislativo a favor a la protección medioambiental, también definen mecanismos de fuga que permitan la explotación de recursos naturales, en función de los intereses nacionales manteniendo el modelo primario-extractivo ecuatoriano (Paz y Miño, 2007, 2008; García Álvarez, 2016).

Respecto a las innovaciones político-jurídicas, la Constitución de 2008 define dos nuevos poderes a favor de la institucionalidad estatal; el poder Electoral que garantiza la transparencia de los procesos electorales; y, el poder de Participación Ciudadana y Control Social que incorpora a la ciudadanía en los procesos político-gubernamentales (Martín-Mayoral, 2009). En términos de derechos, en la Constitución de 2008 se añaden: el acceso seguro y permanente al agua y alimentación (soberanía alimentaria) acceso y participación del espacio público, práctica del deporte, tiempo libre (ocio), la participación ciudadana, y garantías respecto al progreso científico y de los saberes ancestrales (León, 2015).

En cuanto a la inclusión del Buen Vivir dentro de la Constitución de 2008 y el Sistema Nacional de Planificación, representado en los distintos Planes Nacionales de Desarrollo; 07-10, 09-13, 13-17. Se define al sistema de planificación como un mecanismo de articulación entre los regímenes de desarrollo y del Buen Vivir (García Álvarez, 2016). Retomando el artículo 275, ya citado anteriormente, que corresponde a los sistemas que integran al régimen de desarrollo y al Régimen del Buen Vivir, incluidos dentro de las consideraciones del mismo artículo.

Los Planes Nacionales de Desarrollo constituyen un mecanismo institucional en la consecución del desarrollo; al igual que sus objetivos, políticas y estrategias, entendidos como mecanismos instrumentales; en orden al enfoque gubernamental reconocido legítimamente (democráticamente) en el contexto político nacional. En el caso ecuatoriano, tras la aprobación de la Constitución de 2008, el Buen Vivir se instituye como el nuevo concepto orientador de los PND y, por tanto, de las políticas públicas definidas dentro de esta base documental (SENPLADES, 2007, 2009, 2013a).

Los PND, como mecanismo instrumental, definen y ordenan los problemas que necesitan la atención gubernamental partiendo de un proceso de diagnóstico, formulación, programación, ejecución, para que en un segundo momento se dé el proceso de seguimiento y evaluación (Morcillo, 2002). Asimismo, esta producción documental se ve influenciada por el *policy paradigm* (conjunto de ideas y preceptos) vigente a nivel de gobierno, y se hallan implicadas en los mecanismos de poder (Smith, 1974; Escobar, 2007). De este modo los PND recogen los lineamientos de políticas públicas para el desarrollo, representando el principal referente del modelo de desarrollo del país (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018); que para el periodo 2007-2017, en Ecuador, se vio encaminado hacia la noción del Buen Vivir.

La incorporación del BV dentro de la base documental desarrollada por SENPLADES (2007, 2009, 2013a), se ve enmarcado en un incierto e inconsistente proceso de cambio en la significación conceptual del Buen Vivir. Aunque la institucionalización del BV dentro de los PND refleja un proceso de continuidad estructural y documental, amparado en el marco político jurídico de la Constitución de 2008 (Art.3), también es evidente el cambio en cuanto a su enfoque y, en consecuencia, en la priorización u ordenamiento de las políticas públicas. De modo que este nuevo proyecto político refleja una trayectoria de políticas (curso de acción), no solo determinado por el proceso de evaluación (*time-0*) y aprendizaje (*time-1*), sino también por los cambios en la significación del concepto del BV. En este sentido, cabe denotar la influencia del marco de ideas y el enfoque de gobierno legitimado a través del proceso democrático y reconocido a nivel estatal (*policy paradigms*), sobre la configuración de la realidad política nacional.

Según Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018) pueden diferenciarse tres momentos de significación del Buen Vivir dentro de la base documental de SENPLADES (2007, 2009, 2013a): primero, en el PND 07-10 el concepto se vinculó con el desarrollo humano como una forma de desarrollo alternativo; segundo, en el PNBV 09-13 se le entendió como una síntesis posmoderna, una suerte de collage, ‘champi’ o ‘menjunje’, de muchas vidas deseables e imaginadas y que puede considerarse como una alternativa al paradigma de desarrollo; y tercero, en el PNBV 13-17 es definido como un ‘Socialismo del Buen Vivir’. El Capítulo 3, a continuación, realizara un estudio respecto a los cambios que representó la incorporación del BV dentro de la Constitución de 2008 y los PND; 07-10, 09-13, 13-17; profundizando en cuanto a la continuidad y cambios dados dentro de la base documental de SENPLADES (2007, 2009, 2013a)

2.4.1. El Buen Vivir ecuatoriano

A manera de resumen, en cuanto al proceso de incorporación del Buen Vivir dentro de la realidad política ecuatoriana entre 2007-2017. El BV no puede ser definido únicamente a nivel conceptual, sino que representa un momento en los procesos de cambio, de adaptación histórica, inherente a los procesos

causales del contexto nacional. Es decir, el proceso histórico del que deviene la Constitución de 2008 y la adscripción del Buen Vivir en el marco institucional (base documental) del Estado ecuatoriano responde: primero, a un contexto histórico y estructural del Ecuador en crisis a finales del año 2000; segundo, este periodo crisis generalizada se vincula al paradigma neoliberal, sus ideales y preceptos, reconocidos en la Constitución de 1998 y sus predecesoras; tercero, los procesos de reivindicación propios del contexto nacional y regional (epistemologías del Sur); y cuarto, la nueva legitimidad política del Buen Vivir a nivel gubernamental (cambio de paradigma).

Así pues, en concordancia con los objetivos de la investigación, esta sección desarrollo una introducción correspondiente a los antecedentes del Buen Vivir; la dimensión global (internacional) de los procesos causales, el contexto regional latinoamericano, y el escenario ecuatoriano *per se*. Dentro de este último, se indago respecto al marco normativo previo a la Constitución del 2008, la nueva constitución y los Planes Nacionales de Desarrollo como mecanismo de institucionalización del BV, y las implicaciones del nuevo concepto directriz dentro de la base documental del gobierno.

Finalmente, desde este punto de la investigación, empiezan a vislumbrarse semejanzas entre el proceso de cambio de paradigma (SL) y el proceso histórico de Ecuador en el cambio de siglo. Por ejemplo, dentro de la teoría de los *policy paradigms* (Hall, 1993), es necesario que se presenten anomalías en el paradigma vigente, para que este sea cuestionado, posteriormente entre en crisis y en un último momento sea suplantado legítimamente por otro nuevo paradigma que satisfaga, o, más bien, asimile dichas anomalías y se ‘supere’ la crisis, al menos momentáneamente. Paralelamente, en el caso ecuatoriano, primero existe un deterioro del paradigma neoliberal, luego una crisis generalizada, para finalmente desembocar en una suerte de proceso reivindicativo, al menos en teoría o mediante promesas de campaña, que condujo a la institucionalización del Buen Vivir en el marco jurídico y político ecuatoriano desde el año 2007.

Capítulo 3: Análisis metodológico de los niveles de cambio del Buen Vivir en Ecuador

Una vez se ha definido el contexto del caso de estudio ecuatoriano y el proceso de incorporación del BV dentro de su realidad política, institucionalizado a través de la Constitución de 2008 y los distintos Planes Nacionales de Desarrollo. La investigación buscará profundizar sobre los cambios que representó la inclusión del BV dentro de los instrumentos e instituciones vinculados con la formulación de políticas públicas en Ecuador durante el periodo 2007-2017. Esta sección se enfoca en describir los cambios de primer y segundo orden presentes en la Constitución de 2008, los PND; 07-10, 09-13, 13-17; y algunos otros instrumentos de institucionalización del BV en la base documental del caso ecuatoriano durante el periodo 2007-2017.

El análisis metodológico de los niveles de cambio replica la metodología y categorización definida por Hall (1993) en la obra: *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. Tanto el autor como su obra son puntos de referencia dentro de la perspectiva cognitiva vinculada a la corriente del paradigma de políticas públicas (Muñoz & Rocha Lukic, 2015).

Así pues, la presente parte desde el análisis del Buen Vivir ecuatoriano, la teoría en torno a los *policy paradigms* y el proceso del *social learning*, centrándose en: los cambios de primer orden (FOC), vinculados al cambio y uso específico de las políticas públicas; y los cambios de segundo orden (SOC), vinculado a cambios de nivel institucional e instrumental (base documental) en el aparato de gobierno.

3.1. Cambios de Primer Orden (FOC)

Partiendo del concepto de *social learning*, desde el enfoque de la presente investigación y el marco de los *policy paradigms* (Hall, 1993), este primer nivel de cambio hace referencia a los ajustes realizados en las políticas públicas, entendidas como un instrumento específico, para el periodo actual (*time-1*) en función de los resultados del periodo anterior (*time-0*), con el fin de influir sobre la trayectoria causal de las políticas y, por tanto, sobre la configuración de una realidad política en particular. Los cambios de primer orden (FOC) implican un proceso analítico, de constante diagnóstico y evaluación, ya que representa un proceso de ajuste dentro de políticas precisas, sin que existan cambios profundos, con la finalidad de alcanzar los objetivos políticos planteados y concebidos desde un marco de ideas en particular (*policy paradigm*).

Cabe mencionar que el PND 07-10 ya define la necesidad de una ‘revolución constitucional y democrática’ dirigida hacia la reinstitucionalización del país, con el fin de garantizar las bases materiales de un proyecto nacional, el proyecto político del Buen Vivir (SENPLADES, 2007). Además, es interesante que aunque existe un diferente marco jurídico vigente entre el PND 07-10 y el PNBV 09-13 (Constituciones de 1998 y 2008), no existe una reestructuración de los objetivos definidos dentro de la base documental, pero sí varios ajustes en cuanto al enfoque de sus políticas y lineamientos estratégicos. Este proceso de cambio de primer orden se corresponde bastante bien con la teoría del aprendizaje social.

3.1.1. El Buen Vivir en los Planes Nacionales de Desarrollo (2007-2017): Objetivos, políticas y estrategias

Tabla 3. Síntesis comparativa Planes Nacionales de Desarrollo (2007-2017)

| Aspectos | PNBV 2007-2010 | PNBV 2009-2013 | PNBV 2013-2017 |
|---|-----------------------------------|--|----------------------------|
| Significación del Buen Vivir | Desarrollo Humano | Síntesis Posmoderna (champus, menjunje) | Socialismo del Buen Vivir |
| Objetivos de carácter Socio-cultural | Obj.1, Obj.2, Obj.3, Obj.8, Obj.9 | Obj.1, Obj.2, Obj.3, Obj.8, Obj.9 | Obj.2, Obj.3, Obj.4, Obj.5 |
| Objetivos de carácter Ambiental | Obj.4, Obj.7 | Obj.4, Obj.7 | Obj.7 |
| Objetivos de carácter Económico | Obj.6, Obj.11 | Obj.6, Obj.11 | Obj.8, Obj.9, Obj.11 |
| Objetivos de carácter Político | Obj.5, Obj.12, Obj.10 | Obj.5, Obj.12, Obj.10 | Obj.1, Obj.6, Obj.12 |

Fuente: PND 07-10, 09-13, 13-17.

Elaboración propia.

La Tabla 3 sintetiza el proceso de resignificación conceptual del Buen Vivir dentro de los PND; 07-10, 09-13, 13-17; y ordena a los 12 objetivos del desarrollo nacional planteados de cada documento en función de cuatro aspectos reconocidos tanto desde la Constitución de 2008 como dentro de la misma base documental de SENPLANDES (PND). Así pues, partiendo del Régimen del Buen Vivir y del Régimen de Desarrollo, definidos a nivel constitucional, y de los aspectos: político, social, económico, ambiental y cultural, definidos en los distintos PND. La presente investigación propone la siguiente categorización: dentro del Régimen del Buen Vivir (RBV), los objetivos de carácter socio-cultural, en función de su

cercanía fenomenológica, y los objetivos de carácter ambiental, también relacionados con el espacio público (hábitat); en cuanto al Régimen de Desarrollo (RD), los objetivos de carácter económico, respecto a la forma (relaciones específicas) y fondo (estructura) del sistema económico nacional, y los objetivos de carácter político, relacionados con el marco jurídico, el sistema democrático y las dinámicas presentes en el ejercicio del poder político.

A continuación se realizará un estudio de la relevancia del BV como concepto orientador de los documentos gubernamentales, los doce objetivos planteados en cada uno de los PND; indagando sobre sus políticas, lineamientos estratégicos y metas; dando prioridad a los casos más relevantes en cuanto a los cambios, innovaciones y procesos de continuidad en las políticas públicas formuladas dentro de los PND de Ecuador entre 2007-2017, durante el gobierno de Rafael Correa, y en pleno apogeo del Buen Vivir como concepto directriz de la base documental del gobierno ecuatoriano. En gran parte el estudio se fundamentará en el documento de Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018), *Orto y ocaso del buen vivir en la planificación nacional del desarrollo en Ecuador (2007-2021)*, ya que desde una perspectiva hermenéutica contextual plantea “valorar el papel desempeñado por el buen vivir como elemento orientador de las políticas públicas de desarrollo del Ecuador recogidas en los PND 07-10, 09-13, 13-17 y 17-21 elaborados bajo los gobiernos de Alianza PAIS liderados por Rafael Correa (2007-2017) y Lenin Moreno (2017-2021)” (p. 38). Asimismo, se hará uso explícito de la base documental del gobierno, considerando a los PND construidos por SENPLADES (2007, 2009, 2013a) y la Constitución de Ecuador de 2008 como principales mecanismos de institucionalización del BV en la realidad política ecuatoriana (Cuestas-Caza & Góngora, 2016).

PND 2007-2010

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Planificación para la Revolución Ciudadana*, fue el primero en incorporar al concepto del Buen Vivir dentro de la base documental del gobierno y, también, del sistema de planificación nacional. Este fue elaborado por SENPLADES (2007) durante el primer mandato presidencial de Rafael Correa (2007-2009), tras su victoria en las elecciones de 2006, y aprobado en el año 2007. En el Movimiento PAIS, junto a Correa, constan algunas figuras de relevancia en cuanto al desarrollo del concepto de Buen Vivir y su inclusión en la base documental de los PND; Alberto Acosta que desempeñó parcialmente el rol de presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Fander Falconí como secretario nacional de SENPLADES y René Ramírez como coordinador del equipo de redacción del PND 07-10, siendo el responsable de incorporar por primera vez al concepto del Buen Vivir dentro de la base documental de SENPLADES (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018). Cabe mencionar, los tres ideólogos tomaron parte en la elaboración del Plan de Gobierno de Alianza PAIS (Alianza PAIS, 2006).

La noción del Buen Vivir, adoptada en este primer momento, hace referencia a la vida en armonía entre los actores sociales (individuos), el respeto a los derechos humanos y la naturaleza (su entorno). Según Ramírez (2008), este nuevo principio rector de las políticas públicas de desarrollo del Ecuador, se incorporó desde el documento Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011 (2006), hacia proceso de elaboración del PND 2007-2010.

De acuerdo con Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018), entre 2007 y 2008, la Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (ANCE), definiría al concepto del BV como el fin último del desarrollo, siendo este un último un medio que garantice su consecución, manteniendo el respeto de los “diversos imaginarios colectivos e individuales, en paz y armonía con la naturaleza y entre culturas” (ANCE 2008, acta 107). De esta manera, tanto para la Constitución de 2008 como para el PND 07-10, el BV representó una importante innovación conceptual dentro de la base documental del gobierno de Correa (2007-2017).

Ahora bien, el concepto de Buen Vivir, en este primer momento de significación, adquirió un carácter más vinculado con el desarrollo humano como una forma de desarrollo alternativo, en gran parte debido a que Ramírez había trabajado previamente con organismos vinculados al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), más cercanos al los conceptos de desarrollo humano y desarrollo sostenible (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018). En el marco del PND 07-10, se plantea una ruptura conceptual con las doctrinas del pensamiento neoliberal presentes en Consenso de Washington, la Constitución de 1998, y, por tanto, en la planificación nacional de periodos anteriores (SENPLADES, 2007).

Entendemos por desarrollo la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez– valora como objetivo de vida deseable. Nuestro concepto de desarrollo nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros a fin de posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido.

(...) En consecuencia, el desarrollo comprende, más que el incremento de la riqueza (...) Ello implica entender que la satisfacción de las necesidades, la igualdad de oportunidades y el estímulo del ejercicio de las capacidades son factores fundamentales para el desarrollo endógeno y crecimiento económico.

El desarrollo humano coloca, además, a la protección del medio ambiente en el centro de sus preocupaciones. Para no destruir la diversidad, la complejidad y las funciones de los sistemas ecológicos, las actividades humanas y sus efectos deben regularse y constreñirse de acuerdo a ciertos límites físicos. (SENPLADES, 2007, p. 54-55)

En cierto modo, podría decirse, se da una resignificación del concepto del desarrollo hacia el BV. De modo que, para Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018), en este primer momento, el BV no llega a consolidarse como una alternativa al desarrollo, teniendo escasas menciones en la redacción del PND 07-10 y muy poca incidencia en la formulación de políticas públicas.

Así pues, esta noción del BV se vio reflejada dentro del PND 07-10 en la definición de 12 objetivos nacionales de desarrollo humano, 111 políticas, 769 lineamientos estratégicos y 94 metas, en el campo político, social, económico, ambiental y cultural. Además, el plan incluye un “diagnóstico crítico sobre los procesos económicos, sociales y políticos que han caracterizado al país en las últimas décadas. Y por tanto, permite identificar sus principales problemas de desarrollo humano, pero también sus potencialidades” (SENPLADES, 2007, p.8).

Siendo que este plan representa “el más grande esfuerzo de planificación nacional realizado en el país desde el retorno de la democracia” (SENPLADES, 2007, p.8). Cabe destacar su enfoque integral y carácter coordinador del nivel nacional hacia el sectorial, evidenciado en la formulación de objetivos nacionales. En este mismo orden, el PND 07-10 parte de la sistematización de la información y experiencia recogida en los 20 planes de desarrollo a nivel provincial (sectorial), con el fin de consolidar una planificación nacional eficiente y reducir disparidades en cuanto al curso de acción sectorial de las políticas públicas; según SENPLADES (2007):

(...) El Plan recoge las principales agendas elaboradas en los nueve primeros meses de gestión del gobierno, como son el Programa Económico del Gobierno Nacional 2007-2010, la Agenda Social 2007 y la Agenda Ambiental, entre otras. Igualmente, considera otros documentos deliberados y concertados por la sociedad en gobiernos anteriores, entre los que se encuentran el Plan Decenal de Educación 2006-2015, el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia 2015, el Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas 2005-2009 (PIO) y Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020 (PLANEX). (p.7)

Objetivos, políticas y estrategias en el PND 2007-2010

En cuanto a las políticas públicas, estas se fundamentan en los doce objetivos planteados dentro del PND 07-10; junto con un diagnóstico previo de los puntos en cuestión, basándose en la situación coyuntural del Ecuador, entendida como resultado de los ejercicios políticos anteriores. En el caso del objetivo 1 “Auspiciar de la igualdad, cohesión e integración social y territorial”, según SENPLADES (2007), busca expandir las capacidades y libertades de los individuos (sociedad civil) desde un enfoque de inclusión en la diversidad, permitiendo superar los procesos de desigualdad y discriminación en el contexto ecuatoriano; relacionándose, por tanto, con el RBV, su aspecto social. En este resaltan, respecto al BV y su influencia sobre los FOC, las políticas: 1.1. “Impulsar la economía social y solidaria, generar empleo productivo digno y reconocer el trabajo en todos sus ámbitos” (p.91), a través de programas de protección social, generación de capacidades, reformas jurídicas y el fortalecimiento del rol regulador del Estado sobre el mercado laboral; 1.3. “Fomentar el desarrollo rural integral y asegurar la soberanía alimentaria” (p.93), a través de una mayor inversión en el sector rural, reformas jurídicas e institucionales respecto al funcionamiento del mercado, el uso de tierras y acceso al agua; y 1.6. “Garantizar el acceso universal a servicios públicos y a programas sociales, culturales y recreativos de calidad” (p.94), a través del impulso del crédito para la vivienda popular, la provisión de servicios básicos y la generación de mecanismos de contraloría social para garanticen el acceso universal a los programas y servicios públicos.

El objetivo 2 “Mejorar de las capacidades y potencialidades en la ciudadanía”, busca desarrollar capacidades y las libertades de las personas, al igual que el objetivo 1, se relaciona con el RBV, su aspecto social. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2007), las políticas: 2.2. “Impulsar una educación de calidad, intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos para fortalecer la formación ciudadana, la unidad en la diversidad y desarrollar plenamente las capacidades de las personas” (p.106), a través de la promoción de enfoques integrales en los procesos pedagógicos (interculturalidad, género y sustentabilidad), la articulaciones con organizaciones y gobiernos locales, programas públicos de alimentación escolar, y la activa participación de la familia y las

organizaciones sociales tanto en el proceso educativo como de desarrollo endógeno; 2.3. “Generar capacidades para el desarrollo humano sustentable y procesos de formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e interculturalidad” (p.107), priorizando el acceso de los grupos menos favorecidos y la capacitación y formación continua de adultos; 2.4. “Fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe” (p.108), a través del reconocimiento, articulación, y evaluación de la educación intercultural bilingüe y las organizaciones indígenas dentro del sistema educativo nacional; 2.6. “Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía” (p.109), a través de implementación de telecentros en zonas rurales y urbano marginales, medios de comunicación alternativos a nivel local, e incentivos para la autorregulación de dichos medios en cuanto a la su responsabilidad educativa y desde la perspectiva de derechos humanos.

El objetivo 3 “Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población”, busca mejorar la calidad de vida de la población, erradicando la inequidad, desigualdades, la exclusión y discriminación; relacionándose con el RBV, su aspecto social. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2007), las políticas: 3.3. “Asegurar el acceso universal a medicamentos esenciales, consolidar la autoridad y soberanía del Estado en el manejo de los medicamentos y recursos fitoterapéuticos” (p.134), a través de la mejora en los procesos de producción, importación, regulación, administración y prescripción de medicamentenos, junto con el desarrollo y uso de los recursos fitoterapéuticos, reconociendo, también, los conocimientos ancestrales en salud; el punto anterior junto a la política 3.4, buscan garantizar la cobertura universal de la salud; 3.6. “Fortalecer la promoción de la salud, promover la construcción de ciudadanía y una cultura por la salud y la vida” (p.137), a través de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos seccionales para la implementación de políticas públicas relacionadas con la salud, la promoción de un medio ambiente saludable (biodiverso) y su uso en la medicina tradicional y en la seguridad alimentaria, y un enfoque de derechos, género e interculturalidad para la promoción de la salud; 3.7. “Promover el desarrollo de entornos favorables para la salud y la vida” (p.138), generando espacios laborales favorables para la vida, en consonancia con un crecimiento urbano y rural que preserva el medio ambiente.

El objetivo 4 “Promover un ambiente sano y sustentable, y garantizar el acceso a agua, aire y suelo seguros”, busca establecer un modelo de desarrollo sostenible que conduzca a la protección y recuperación del patrimonio natural del país; relacionándose con el RBV, su aspecto ambiental. Si bien gran parte de las políticas vinculadas a este objetivo, respecto al BV y los FOC presentes en el documento de SENPLADES (2007), resaltan las políticas: 4.4. “Desarrollar una respuesta frente a los efectos del cambio climático, que incluye la prevención, reducción y mitigación” (p.159), a través de la mejora en la gestión de información respecto al cambio climático, el fortalecimiento del marco institucional, la mejora de los procesos de negociación internacional en favor de la racionalidad ambiental de carácter global, brindar incentivos económicos y otras herramientas para fomentar la práctica y gestión de mejores prácticas ambientales; 4.8. “Articular la dimensión ambiental con políticas sociales y económicas que permitan una transversalización de la política ambiental en todos los ámbitos productivos, económicos y sociales del país” (p.163), incorporado la dimensión ambiental en el diseño de la base documental y proyectos productivos de carácter público, así como el impulso de actividades alternativas en la extracción de los recursos naturales.

El objetivo 5 “Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana”, busca la consecución de la soberanía como “poder absoluto que corresponde a un Estado” (p.167), relacionándose con el RD, su aspecto político. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2007), las políticas: 5.1. “Fortalecer la soberanía, la integridad territorial y el ejercicio de los derechos soberanos” (p.182), resguardando de los derechos soberanos del Estado sobre el territorio nacional y su recursos naturales, la soberanía territorial de los pueblos indígenas en zonas fronterizas, participación en foros y cumplimiento de compromisos internacionales, y el fortalecimiento de la Comunidad Andina; 5.5. “Alinear la política exterior con la política interna y rendir cuentas a los ciudadanos” (p.191), consolidando esquemas de integración regional, la acción diplomática en respeto a la igualdad soberana entre los Estados.

El objetivo 6 “Garantizar el trabajo estable, justo y digno”, se vincula con el desarrollo de capacidades de las personas, asegurando un trabajo digno, en condiciones de igualdad y seguridad, con remuneración justa que cubra las necesidades de las personas; relacionándose con el RBV, su aspecto social. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2007), las políticas: 6.1. “Propiciar el empleo emergente y dinamizar la economía” (p.207), a través del impulso a micro y pequeños emprendimientos, las cooperativas de ahorro y crédito, el sector agropecuario y del turismo, y a las actividades económicas no tradicionales; 6.3. “Fomentar estabilidad laboral” (p.208), definiendo un marco jurídico claro que y una política laboral que favorezca el contrato de largo plazo; 6.6. “Incentivar la inserción laboral de personas con discapacidad” (p.209), a través de la capacitación permanente, el microemprendimiento e incentivos estatales para la inserción laboral de personas discapacitadas; 6.9. “Fomentar el retorno voluntario de emigrantes ecuatorianos” (p.211), a través del impulso de reinserción laboral para profesionales y el apoyo estatal hacia hogares monoparentales de emigrantes.

El objetivo 7 “Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común”, busca generar y fortalecer una “esfera pública” que favorezca a la participación social igualitaria y la construcción de proyectos colectivos o de interés común, posibilitando la integración y el debate social de carácter emancipador; relacionándose con el RBV, tanto en su aspecto social como ambiental. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2007), las políticas: 7.1. “Garantizar a la ciudadanía el derecho al acceso y al disfrute de los espacios públicos” (p.212), a través de un marco legal que regule el acceso y uso de los espacios públicos, además de la posibilidad de la transferencia de propiedades privadas hacia la esfera pública que afecten “lo público”; 7.4. “Construir y mantener una infraestructura que garantice el uso eficiente del espacio público, reglamentar y racionalizar su uso” (p.220), a través del diseño, creación y regulación de infraestructura y medios de comunicación de carácter público; 7.6. “Incrementar los niveles Seguridad Ciudadana” (p.220), a través de un enfoque integral y participativo en el manejo de la seguridad ciudadana entre las autoridades nacionales, gobiernos locales y ciudadanía.

El objetivo 8 “Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad”, busca la construcción de una sociedad intercultural que reconoce la diversidad, en respeto e igualdad, implicando un proceso de construcción, de síntesis constante, en la sociedad; relacionándose con el RBV, tanto en su aspecto social como cultural. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2007), las políticas: 8.1 “Impulsar el conocimiento, valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales” (p.225), a través de la identificación, valoración y garantía de los

derechos (protección) de las diversas identidades, sus elementos constitutivos, dialecto, saberes, cosmovisiones y prácticas culturales; las políticas 8.2 y 8.4 hacen referencia a los procesos de inclusión social y acceso universal a bienes, servicios y programas de carácter público (cultural), respectivamente, ya definidos dentro de los objetivos anteriores; 8.6. “Fomentar valores y fortalecer espacios e instituciones que impulsen la interculturalidad” (p.228), a través de creación de un Sistema Nacional Intercultural reconocido en el marco estacional de administración y planificación local, provincial y nacional, así como dentro de los mecanismos de comunicación.

El objetivo 9 “Fomentar el acceso a la justicia”, busca que el conocimiento y reconocimiento del marco legal (derechos y obligaciones) por parte de la sociedad civil, en respeto y cumplimiento de su contenido, así como, “la despolitización, despartidización y ‘desbureocratización’ de la administración de justicia” (p.229); relacionándose con el RBV, su aspecto social, sin dejar a un lado el carácter político-jurídico presente en el objetivo. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2007), las políticas: 9.2. “Promover el pluralismo jurídico (justicias alternativas), respetando los derechos humanos” (p.234), a través de la generación de marco legal que integre la jurisdicción de las autoridades nacional junto con el de las nacionalidades y pueblos existentes en el territorio ecuatoriano (plurinacionalidad) y la promoción de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos jurídicos; 9.4. “Reestructurar el Sistema Nacional de Rehabilitación Social” (p.235), a través de la creación de un sistema penitenciario que respete la condición de ser humano, el desarrollo de sus capacidades y cuidado de la salud sexual, junto con la mejora de la infraestructura carcelaria.

El objetivo 10 “Garantizar el acceso a la participación pública y política”, busca el fortalecimiento del poder político-democrático de la organización colectiva, mediante el involucramiento de la sociedad civil en los procesos económicos y políticos; en el marco de la presente investigación, dentro de los procesos causales que constituyen la realidad política; relacionándose con el RD, su aspecto político, sin dejar a un lado su aspecto social respecto al desarrollo de capacidades, participación y empoderamiento de la sociedad civil. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2007), las políticas: 10.2. “Procurar el acceso a la información pública como herramienta de lucha contra la corrupción” (p.247), a través del fortalecimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, garantizando la eficiencia de los mecanismos de regulación y seguimiento de la gestión pública en conjunto con la participación ciudadana, y la Creación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas; 10.5. “Impulsar procesos de innovación institucional para la gobernanza participativa” (p.250), a través de la negociación institucionalizada entre el gobierno (nivel estatal) y los diferentes actores políticos, desarrollo de mecanismo de autorregulación social (participación ciudadana) y representación de intereses colectivos; las políticas 10.6, 10.7, 10.8 y 10.9 hacen referencia a los procesos de participación, organización y empoderamiento de la sociedad civil (pluralista) y su rol en la sociedad, el mercado laboral y la configuración del Estado.

El objetivo 11 “Establecer un sistema económico solidario y sostenible”, busca constituir “una base material de fuerzas sociales articuladas en sistemas productivos en los cuales los mercados internos tienen tanta importancia económica y social como los externos” (SENPLADES, 2007, p.254), relacionándose con el RD, su aspecto económico, sin dejar a un lado su carácter social, evidente en la búsqueda del desarrollo de capacidades y satisfacción de necesidades de la sociedad civil; políticas 11.1, 11.2 y 11.10.

En este resaltan, respecto al BV y su influencia sobre los FOC presentes en el documento de SENPLADES (2007), las políticas: 11.2. “Fomentar actividades con gran demanda de mano de obra, fuertes encadenamientos productivos y amplia localización geográfica” (p.267), a través de la implementación del PLANDETUR 2020 (turismo sostenible) y el Plan Nacional de Forestación y Reforestación, el apoyo a los programas de desarrollo rural, al sector de producción artesanal y MIPYMES; 11.4. “Propiciar la producción de bienes y servicios de alto valor agregado, con incremento sostenido de la productividad y generadora de ventajas competitivas frente a los requerimientos de la demanda existente y potencial de los mercados interno y externo” (p.268), consolidando el Sistema Nacional de Innovación y, también, mediante incentivos para la inversión extranjera directa y las líneas de crédito de fomento industrial; 11.12. y 11.13. “Modernizar el sistema financiero, reactivar el sistema financiero público, permitir la libre competencia en el sistema financiero privado y ampliar de las microfinanzas” (p.271), a través de la modernización de las cámaras de producción y el marco legal con el fin de garantizar los derechos de propiedad y derechos societarios, capitalización de las instituciones bancarias de carácter público y unificación de la bolsa de valores; 11.17. “Diversificar la matriz energética nacional” (p.273), centrándose en la generación de energías alternativas y biocombustibles; 11.21. “Usar la renta petrolera en inversión social y productiva, en especial en proyectos orientados a equilibrar las disparidades territoriales de producción y productividad” (p.274), reenfocando el gasto público en función del PND, sus objetivos; las políticas 11.25-11.28 se enfocan en la política exterior, el posicionamiento del Ecuador en la economía internacional, la política y comercio internacional, ya mencionados anteriormente.

El objetivo 12 “Reformar el Estado para el bienestar colectivo”, busca proponer una nueva estrategia de desarrollo que supere el enfoque ortodoxo asumido junto al Consenso de Washington, recuperando el carácter participativo del Estado, sus competencias y su reforma institucional; relacionándose con el RD, su aspecto político. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2007), las políticas: 12.1. “Estructurar un nuevo modelo gestión estatal, que promueva el desarrollo territorial y profundice el proceso de descentralización y desconcentración” (p.290), a través de la descentralización estatal y el fortalecimiento de los distintos niveles de gobierno, mediante la asignación correspondiente de competencias y recursos; 12.3. “Implementar un Sistema Nacional de Planificación estratégica, descentralizada y participativa para el desarrollo nacional y local” (p.292), a través del control y diseño de un Subsistema de Inversión Pública, Sistema Nacional de Información, Ley Orgánica de Planificación que facilite el seguimiento y evaluación de la planificación nacional y local; 12.7. “Diseñar una nueva arquitectura institucional del sistema financiero que brinde las condiciones institucionales para el apoyo a la reactivación productiva, el desarrollo del mercado de capitales, la promoción de sistemas de micro finanzas y el fomento del cooperativismo de ahorro y crédito por parte del Estado” (p.294), a través del diseño y fortalecimiento de una arquitectura financiera pública para el desarrollo, en cuanto a su gestión y regulación, a nivel constitucional, para la consecución de una economía social y solidaria.

PND 2009-2013

Bajo un nuevo marco jurídico-político, con la aprobación de la Constitución de 2008, y con la victoria electoral de Correa y Moreno, repitiendo el formato presidencial propuesto por Alianza PAIS, se inició un nuevo mandato de gobierno comprendido entre los años 2009 y 2013. En este caso, SENPLADES formulo el PND 09-13 en 2009, bajo el liderazgo de Ramírez como secretario nacional de planificación y, también como coordinador del equipo de redacción del renovado PND (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018).

Con el reconocimiento constitucional del nuevo concepto orientador, y con el antecedente documental del PND 07-10, el Buen Vivir se convirtió en el ‘concepto estrella’ del PND 09-13, denominado como *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo el Estado Plurinacional e Intercultural* (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018). Según SENPLADES (2009), “esta denominación refleja el cambio de paradigma del desarrollo como medio para alcanzar el Buen Vivir” (p. 18).

El secretario nacional de SENPLADES, en esta ocasión representado por René Ramírez, estuvo al frente del equipo que redactó el PNBV 09-13, en medio de la exaltación política y académica generada a raíz de las innovaciones conceptuales de la nueva Constitución. Entre estas destacan: el Buen Vivir (Art.3), los derechos de la naturaleza (Art.10) y la plurinacionalidad (Art.1). El nuevo plan desarrollaría al concepto del BV, en mayor medida que el PND 07-10 y la Constitución de 2008, y buscaría la incorporación del resto de innovaciones. Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018) destacan el papel de la definición de un Estado plurinacional e intercultural en la adopción del concepto del Buen Vivir “como elemento central y omnipresente del PND 09-13” (p.49), para ello solo hace falta recordar el título del documento en cuestión.

En este segundo momento de resignificación conceptual, según Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018), partiendo de las obras de Atawallpa Oviedo (2017) y Ramírez (2008), el Buen Vivir se define como una postura adoptada a nivel constitucional y gubernamental incluida, consecuentemente, en el PNBV 09-13 como una suerte de collage, ‘champú’ o ‘menjunje’ posmoderno, de muchas vidas deseables imaginadas y que podría ser considerado, por primera vez en este conjunto documental, como una alternativa al desarrollo. De modo que:

Los pueblos indígenas andinos aportan a este debate desde otras epistemologías y cosmovisiones y nos plantean el *sumak kawsay*, la vida plena. La noción de desarrollo es inexistente en la cosmovisión de estos pueblos, pues el futuro está atrás, es aquello que no miramos, ni conocemos; mientras al pasado lo tenemos al frente, lo vemos, lo conocemos, nos constituye y con él caminamos. (...) El pensamiento ancestral es eminentemente colectivo. La concepción del Buen Vivir necesariamente recurre a la idea del «nosotros» porque el mundo no puede ser entendido desde la perspectiva del «yo» de Occidente.

(...) Si recurrimos a la traducción cultural que nos sugiere Boaventura de Sousa Santos, nuestro debate sobre la construcción de una nueva sociedad, partiendo de epistemologías diversas, se enriquece enormemente: ya no estamos hablando de crecimiento económico, ni del PIB; estamos hablando de relaciones amplias entre los seres humanos, la naturaleza, la vida comunitaria, los ancestros, el pasado y el

futuro. El objetivo que nos convoca ya no es el «desarrollo» desde esa antigua perspectiva unilineal de la historia, sino la construcción de la sociedad del Buen Vivir.

La concepción del Buen Vivir converge en algunos sentidos con otras concepciones también presentes en la historia del pensamiento de Occidente. Aristóteles en sus reflexiones sobre ética y política nos habla ya del vivir bien. (SENPLADES, 2009, pp. 32-33)

(...) No obstante, sostenemos que es necesario re-significar la palabra bien-estar en el castellano. ¿Por qué? La palabra well-being ha sido traducida desde el inglés como «bienestar». No obstante, el verbo «to be» en inglés significa ser y estar. En el caso de la traducción al español se está omitiendo toda mención al ser como parte fundamental de la vida (Ramírez: 2008, 387, citado en SENPLADES, 2009, p.33).

Así pues, el PNBV 09-13 “propone un desplazamiento de la palabra desarrollo para incorporar en el debate el concepto del Buen Vivir” (SENPLADES, 2009, p. 32). Consecuentemente, en el documento oficial, SENPLADES (2009) definió al BV como un paradigma alternativo al desarrollo; al desarrollo lineal en el marco teórico de la presente.

Esto es evidente en cuanto al contenido del plan, de manera que SENPLADES (2009) propone en el Capítulo 3 (PNBV 09-13) “Un Cambio de Paradigma: del Desarrollo al Buen Vivir”, en base a la crisis conceptual del desarrollo, desde la experiencia latinoamericana en el contexto de la hegemonía capitalista. Es decir, el Buen Vivir ecuatoriano busca consolidarse como nuevo proyecto político, diferente al desarrollo capitalista y el enfoque neoliberal de gobierno. Consecuentemente, respecto al concepto del BV desarrollando en el PNBV 09-13:

(...) entendemos por Buen Vivir: «la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez– valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros –entre diversos pero iguales– a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido». (Ramírez, 2008; citado en SENPLADES, 2009, p. 10)

El Buen Vivir, es por tanto, una apuesta de cambio que se construye continuamente desde esas reivindicaciones por reforzar una visión más amplia, que supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo paradigma económico cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática. (...) la definición del Buen Vivir implica estar conscientes de un concepto complejo, vivo, no lineal, históricamente construido y que por lo tanto estará en constante resignificación. (SENPLADES, 2009, p. 10)

La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasman en una estrategia de largo plazo que busca construir una “biópolis ecoturística”, cuyo desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y redistribución post-petrolera para el Buen Vivir. (SENPLADES, 2009, p. 11)

De este modo, el BV se vio reflejado dentro del PNBV 09-13 en la definición de 12 objetivos, 111 políticas, 1095 lineamientos estratégicos y 93 metas, en el campo social, económico, ambiental y político. Al respecto, García Álvarez (2016) afirma que “en su conjunto estos objetivos nacionales recogen de cierta manera la visión del SK multidimensional del bienestar humano, la defensa de la naturaleza, el reconocimiento de la diversidad cultural, el fortalecimiento de la identidad nacional y la participación democrática” (p.81).

La construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se fundamenta desde la legitimidad política de la propuesta de gobierno de Rafael Correa, ratificada en urnas junto con el nuevo marco constitucional y “un análisis de las condiciones estructurales del Ecuador actual y en el seguimiento a la gestión pública desarrollada durante los 31 meses de Revolución Ciudadana, durante el período 2007-2010” (SENPLADES, 2009, p. 18). Asimismo, mantiene el enfoque ordenador del PND 07-10, buscando articular la planificación sectorial a la planificación nacional por objetivos, “a fin de construir una visión de la política pública como un todo estructurado” (SENPLADES, 2009, p. 18).

Sin embargo, Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018) señalan que “este concepto de buen vivir nunca fue del agrado de Rafael Correa” (p.49), ya que limitaba su margen de acción política, más aún en el marco de la inscripción del Ecuador en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) en 2009, vinculando al gobierno nacional, y posteriormente a su base documental (PND), a la corriente política del ‘socialismo del siglo XXI’, promovida por el gobierno bolivariano de Hugo Chávez en Venezuela.

Objetivos, políticas y estrategias en el PND 2009-2013

Tras la aprobación de la Constitución de 2008, la formulación de políticas públicas tomo como fundamento a los objetivos planteados dentro del PNBV 09-13 y el diagnóstico de la situación actual correspondiente a los resultados de las políticas anteriores, definidas en base al PND 07-10. En el caso del objetivo 1 “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad”, según SENPLADES (2009), fundamentándose en la consecución del BV, busca la aplicación de políticas integrales, que partan del reconocimiento de la diversidad y, por tanto, sean capaces de generar nuevas lógicas en cuanto a la redistribución de la riqueza, la cohesión social e integración territorial a nivel de país; de manera que se relaciona con el RBV, su aspecto social. En este resaltan, respecto al BV y su influencia sobre los FOC, las políticas: 1.1. “Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial en salud, educación, alimentación, agua y vivienda)” (p.145), garantizando el acceso tanto a los servicios públicos de salud y educación, así como a la alimentación (sana, suficiente y nutritiva) y vivienda; 1.3. “Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad” (p.146), a través del impulso de programas de inclusión social y el fortalecimiento del sector financiero popular y solidario; las políticas 1.4 y 1.5 están dirigidas a la democratización de los medios de producción y la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza, respectivamente, con el fin de generar condiciones y oportunidades equitativas, a través del acceso equitativo (regulado) a los recursos nacionales como el agua, la tierra, el ecosistema, la infraestructura e ingresos (recaudación tributaria), para el caso de la política 1.4, y la mejora (fortalecimiento y expansión) de los mecanismos tributarios y no tributarios, los mecanismos

públicos de control, las iniciativas productivas y las formas de propiedad públicas, societarias y comunales, en el caso de la política 1.5; 1.8. “Impulsar el Buen Vivir rural” (p.149), toma como base a la política 1.3 del PND 07-10, articulando la complementariedad rural-urbana, la prestación de servicios públicos, la inversión social y productiva, y los mecanismos de comercialización e intercambio alternativos. En general, el objetivo presenta avances en cuanto a definir (ubicar) los sectores e instrumentos específicos que han de ser usados para su consecución, destacando las políticas 1.4 y 1.5 dedicadas a la redistribución de la riqueza y los medios de producción. Además, como es evidente, los objetivos del PNBV 09-13 mantienen una relación de continuidad con los objetivos y políticas definidas en el PND 07-10.

El objetivo 2 “Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, busca el desarrollo de las capacidades y potencialidades ciudadanas desde un enfoque estratégico e integral (armónico); relacionándose con el RBV, su aspecto social. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2009), las políticas: 2.2. “Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios” (p.171), refocaliza los esfuerzos ya presentados en la misma política (2.2) presentados en el PND 07-10, no limitándose a su carácter intercultural y participativo, sino definiendo elementos específicos y necesarios en el sector de la educación, tal es el caso de la infraestructura, el personal docente y, no solo, el acceso a la educación, también, el nivel de escolaridad de la población (desarrollo de capacidades); 2.3. “Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación” (p.172), esta punto mantiene continuidad con al política 2.4 del PND 07-10, cabe destacar que la política actualizada para esta versión documental, define al castellano como idioma de relación intercultural (oficial), un elemento de debate en el proceso constituyente de 2007-2008; 2.6. “Promover la investigación y el conocimiento científico, la revalorización de conocimientos y saberes ancestrales, y la innovación tecnológica” (p.173), mantiene continuidad con la política 2.5 del PND 07-10, desplazando al enfoque del desarrollo sostenible por uno de carácter intercultural; la política 2.7 se relaciona con el acceso a las TICs y mantiene continuidad con la política 2.6 en el PND (2007), de similares lineamientos estratégicos ; las políticas 2.1 y 2.8, dirigidas hacia la alimentación sana y la promoción del deporte, representan claramente el nuevo enfoque integral asumido en el PND 09-13, en sus objetivos, y a nivel de gobierno (estatal), desde la incorporación del BV, a través de la coordinación público-privada, en el marco del bienestar y activa participación social (civil).

El objetivo 3 “Mejorar la calidad de vida de la población”, se vincula con la creación de condiciones que permitan satisfacer las necesidades materiales, psicológicas, sociales y ecológicas de las personas y, por tanto, en la consecución del BV; relacionándose con el RBV, su aspecto social. Respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2009), resaltan: las políticas 3.3, dirigida a la atención gratuita e integral de salud y 3.5. “Reconocer, respetar y promover las prácticas de medicina ancestral y alternativa y el uso de sus conocimientos, medicamentos e instrumentos” (p.204), mantienen continuidad respecto a las política 3.3 y 3.4 del PND (2007), incorporando el enfoque de interculturalidad a los instrumentos y lineamientos específicos contemplados para la versión actual (2009, *time-1*); asimismo, la política 3.6. “Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia” (p.204), evidencia el enfoque integral, desde la institucionalización del BV, adoptado en el PNBV 09-13, a través de la gestión de una vivienda adecuada, una reforma jurídica que fortalezca las

instancias públicas de regulación, evaluación y control en cuanto al desarrollo urbano y los programas habitacionales.

El objetivo 4 “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable”, busca, primero, cumplir con el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, adscritos en la Constitución de 2008, y, segundo, tratar a los recursos naturales y la biodiversidad como patrimonios estratégicos en la formulación de políticas públicas nacionales; relacionándose con el RBV, su aspecto ambiental. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2009), las políticas: 4.3. “Diversificar la matriz energética nacional, promoviendo la eficiencia y una mayor participación de energías renovables sostenibles” (p.233), esta política evidencia el proceso de diagnóstico y *social learning* dentro de la base documental de SENPLADES (PND), consolidando una respuesta frente al cambio climático propuesto en la política 4.4 del PND 07-10; 4.4. “Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental como aporte para el mejoramiento de la calidad de vida” (p.233), este punto incorpora un enfoque integral que interrelaciona al sujeto con su entorno (medio ambiente), superando el carácter institucional adoptado en el anterior PND (2007); asimismo, la política 4.7. “Incorporar el enfoque ambiental en los procesos sociales, económicos y culturales dentro de la gestión pública” (p.234), junto con la política 4.8, evidencia la importancia y la continuidad del aspecto ambiental e institucional adoptado en los PND 07-10 y 09-13, y la Constitución de 2008, en este último caso, entendido desde “el concepto de garantía de derechos de la naturaleza señalado en este objetivo 4 en el marco del Capítulo II, Título VII, del Régimen del Buen Vivir de la Constitución de la República” (SENPLADES, 2009, p. 217).

El objetivo 5 “Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana”, busca la consecución de una soberanía nacional de carácter integral, es decir, en sus aspectos políticos, territoriales, alimentarios, energéticos, económicos y culturales; relacionándose con el RD, su aspecto político. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2009), las políticas: 5.1. “Ejercer la soberanía y promover la convivencia pacífica de las personas en una cultura de paz.” (p.261), aunque mantiene continuidad con la política 5.1 del PND 07-10, para el PNVB 09-13, este objetivo se focaliza en el desarrollo de un Estado soberano, en lugar de definir las relaciones de soberanía del Estado en el contexto internacional, como lo hace en su versión anterior; 5.3. “Propender a la reducción de la vulnerabilidad producida por la dependencia externa alimentaria y energética” (p.263), esta nueva política del PNVB 09-13 evidencia el enfoque integral adoptado a nivel institucional, en busca de la soberanía alimentaria y energética; 5.6. “Promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas, complementarias y solidarias” (p.263), junto con las políticas 5.4 y 5.5, mantiene continuidad con el punto 5.5 del PND (2007), siendo este último un compendio de las primeras, es decir las políticas del PNVB 09-13 son más específicas en cuanto a sus competencias y lineamientos estratégicos.

El objetivo 6 “Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas”, busca la consecución del trabajo como derecho económico, siendo fuente de realización personal y base de la economía, enmarcado en la Constitución de 2008; relacionándose con el RD, su aspecto económico, sin dejar a un lado su, intrínseco, carácter social. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2009), las políticas: 6.3. “Fomentar la asociatividad como base para mejorar las condiciones de trabajo, así como para crear nuevos empleos” (p.277), evidenciando el enfoque integral del BV y el sistema económico social y solidario reconocido en el marco documental y jurídico del Ecuador;

las políticas 6.4 y 6.5, referentes al pago de una remuneración justa e impulso de actividades económicas que fomenten la generación de nuevas plazas, mantienen una relación de continuidad con las políticas 6.1 y 6.3 del PND (2007), pero siendo más específicas en cuanto a su focalización y competencias; la política 6.8 mantiene una relación directa con el punto 6.9, buscando la reinserción laboral de la población migrante que retorna al Ecuador, conservando gran parte de sus lineamientos estratégicos.

El objetivo 7 “Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común”, busca generar espacios públicos que potencien y otorguen un sentido de participación ciudadana igualitaria y activa, sin discriminación, en la construcción de proyectos colectivos e intereses comunes; relacionándose con el RBV, tanto en su aspecto ambiental (hábitat) como social. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2009), las políticas: 7.1. “Garantizar a la población el derecho al acceso y al disfrute de los espacios públicos en igualdad de condiciones” (p.291), 7.5. “Impulsar el fortalecimiento y apertura de espacios públicos permanentes de intercambio entre grupos diversos, que promuevan la interculturalidad, el reconocimiento mutuo y la valorización de todas las expresiones colectivas” (p.292), 7.8. “Mejorar los niveles de seguridad en los espacios públicos, similar a seguridad ciudadana” (p.293); todas estas políticas mantienen la continuidad documental del PND (2007) correspondiendo, respectivamente, a los puntos 7.1, 7.4 y 7.6, cabe mencionar, la adopción de un nuevo enfoque (BV) dentro de la base documental de SENPLADES (2007, 2009), es particularmente visible en este objetivo, asimismo, es evidente la ausencia de una reestructuración profunda dentro de la misma, a pesar del cambio jurídico-político, de la Constitución de 1998 hacia la renovada Constitución de 2008.

El objetivo 8 “Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”, implica la corresponsabilidad Estado-sociedad con el fin de construir y mantener una interconexión entre el aspecto social (relaciones colectivas) y cultural (identidad); relacionándose con el RBV, su aspecto social, sin dejar a un lado sus connotaciones políticas. Respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2009), cabe mencionar a las políticas: 8.1. “Apoyar la construcción de la sociedad plurinacional e intercultural dentro de relaciones de reconocimiento de las diferencias y respeto mutuo, bajo los principios del Buen Vivir” (p.300), y 8.5. “Promover y apoyar procesos de preservación, valoración, fortalecimiento, control y difusión de la memoria colectiva e individual, y del patrimonio cultural y natural del país, en toda su riqueza y diversidad” (p.301). En general, el Obj.8 (PNBV, 2009) mantiene el enfoque, algunas de las políticas y lineamientos estratégicos presentes en el PND (2007), como denotan las políticas 8.1 y 8.5; asimismo, reconociendo el marco contextual donde se concibe el PNBV (2009), es evidente la inclusión del BV como concepto orientador de estas políticas, resaltando su carácter (de apropiación) plurinacional e intercultural, sobre el enfoque anterior de fomento y promoción de procesos, producciones, servicios e instituciones que impulsen la interculturalidad (objetivada).

El objetivo 9 “Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia”, busca desarrollar mecanismos dirigidos a la garantía de los derechos, establecer límites en el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder, en base nuevo modelo de Estado constitucional de derechos y justicia definido en la Constitución de 2008; relacionándose con el RD, su aspecto político, también, manteniendo relación con el aspecto social. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2009), las políticas: 9.1. “Aplicar y practicar el pluralismo jurídico, respetando los derechos constitucionales” (p.309), siendo consecuente con la política 9.2 del PND (2007), busca renovar el marco jurídico en base a la Constitución

de 2008 y los procesos propios que constituyen la realidad ecuatoriana; 9.4. “Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades” (p.310), este punto representa una nueva política incluida en el marco del PNBV (2009), buscando su consecución a través de la articulación constitucional, institucional, intersectorial y judicial, a favor de los procesos de inclusión y equidad, en detrimento de la discriminación y violencia; 9.5. “Impulsar un sistema de rehabilitación social que posibilite el ejercicio de derechos y responsabilidades de las personas privadas de la libertad” (p.311), continuando con la política 9.4 del PND (2007), define la necesidad, no solo, de la reestructuración del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, sino también, definiendo que este posibilite el ejercicio de derechos y responsabilidades de los internos, desde el enfoque del BV.

El objetivo 10 “Garantizar el acceso a la participación pública y política”, busca la participación en el ejercicio de la soberanía popular dentro del marco de la democracia comunitaria (organización colectiva) (SENPLADES, 2009); relacionándose con el RD, su aspecto político y, al igual que el Obj.9, manteniendo un carácter social. Las políticas planteadas en este objetivo mantienen una relación de continuidad directa a las planteadas para el mismo objetivo en el PND de 2007; asimismo, aunque parte de un diagnóstico previo que legitima el enfoque de gobierno desde la participación ciudadana y el sistema democrático, la actualización dada entre el PND (2007) y el PNBV (2009) constituye más un esfuerzo de refocalización y consolidación documental, vinculado a la resignificación del BV, que uno vinculado con el proceso del *social learning*, lo que es notorio en las políticas planteadas por de SENPLADES (2009): 10.1. “Promover la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil” (p.323), consecuente con las políticas 10.1, 10.4, 10.6-10.9, presentes en PND 07-10; 10.2. “Fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a las y los mandantes.” (p.324), consecuente con la política 10.10 del PND (2007); 10.4. “Garantizar el libre acceso a información pública oportuna” (p.), consecuente con las políticas 10.2 y 10.3.

El objetivo 11 “Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible”, busca la consecución del sistema económico ecuatoriano es social y solidario, definido en la Constitución de 2008, superando el sistema económico vigente “marcado por la hegemonía capitalista neoliberal” (SENPLADES, 2009, p. 329); relacionándose con el RD, su aspecto económico. En este caso el PNBV (2009) sintetiza 13 políticas para la consecución del Obj. 11, de las 28 presentadas en el PND (2007), priorizando el desarrollo de un sistema económico propio; endógeno, productivo, con sectores estratégicos, de infraestructura adecuada, que minimiza las distorsiones de mercado y la competencia desleal, de comercio justo, con patrones de consumo propios y con un modelo económicamente sostenible; en el documento de SENPLADES (2009), respecto al BV, resaltan las políticas: 11.1. “Impulsar una economía endógena para el Buen Vivir, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción” (p.335), a través del apoyo a la producción para consumo interno, el desarrollo de actividades generadoras de valor (tecnología, producción agroalimentaria, tejido y calzado), así como el sector de servicios, e impulsar los factores indispensables (importaciones y logística) para la consecución del BV; 11.4. “Impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos en el marco de un aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables” (p.336), mediante el fortalecimiento y eficiencia de las empresas y entidades públicas, el sistema estatal de administración y, generando, una empresa nacional minera; las políticas 11.12 y 11.13 hacen referencia a la sostenibilidad macroeconómica y fortaleciendo del sector público (planificación, redistribución, regulación y control), y al ahorro e

inversión nacional, respectivamente, consolidando el sistema financiero público que articule al sector público, privado y al popular & solidario.

El objetivo 12 “Construir un Estado democrático para el Buen Vivir”, busca transformar al Estado (neoliberal) hacia un Estado plurinacional, sus capacidades y competencias, recuperando la soberanía nacional y lo público para la consecución del BV; relacionándose con el RD, su aspecto político. En este objetivo, nuevamente, se da un proceso de refocalización de las políticas anteriormente planteadas (PNBV, 2009) hacia la gestión eficiente del aparato estatal, recuperando sus capacidades, y los servicios públicos. En esta línea, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2009), se destacan las políticas: 12.1. “Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir” (p.362), a través de la inclusión de un enfoque plurinacional e intercultural, tanto en el sistema de gestión pública (ordenamiento territorial, políticas públicas, planificación) como en la composición de sus representantes, esta política denota en gran medida la influencia de la inclusión del BV dentro de la realidad política ecuatoriana y su legitimación conceptual sobre el desarrollo; las políticas 12.2, 12.3 y 12.7 se refieren al diseño y articulación del marco institucional, gestión estatal y planificación descentralizadas, que promueva el desarrollo nacional y territorial equilibrado, siendo consecuente con la política 12.1-12.3 del PND (2007).

PND 2013-2017

En 2013, tras otra victoria consecutiva en las elecciones presidenciales, esta ocasión con un cambio en el formato presidencial presentado por Alianza PAIS, Correa compartió la candidatura electoral con Jorge Glas, dando inicio a su tercer, y último, mandato presidencial (2013-2017). En esta ocasión SENPLADES diseñó en 2013 el PND para el periodo 2013-2017, reinstituyendo a Falconí como secretario nacional de SENPLADES y siendo Carolina Báez la coordinadora de redacción del nuevo PND 13-17 (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018).

El fundamento teórico del que parte el PND 13-17 puede rastrearse, según Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018), hacia el año 2010, aún con la vigencia del PND 09-13, ya que desde SENPLADES se desarrollaron documentos que relacionaban el Buen Vivir con el socialismo (Ramírez, 2010; SENPLADES, 2010). De manera que la noción del BV incluida en el PND 13-17 fue la denominada como del ‘Socialismo del Buen Vivir’ (Capítulo 2, PNBV 03-17).

En continuidad con el proceso de resignificación conceptual de Buen Vivir, siendo Ecuador parte del ALBA-TCP y con la explícita vinculación ideológico-política del gobierno nacional al ‘socialismo del siglo XXI’, la noción del BV recogida en el PND 09-13 ya no reflejaba ni satisfacía las necesidades del gobierno, por lo que se inició un nuevo proceso de resignificación conceptual desde el marco institucional de SENPLADES (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018). Es así que Ramírez (2010), ocupando el puesto de secretario nacional de SENPLADES, elaboró el ensayo *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano*, también incluido en el texto de SENPLADES (2010), *Los nuevos retos de*

América Latina: socialismo y sumak kawsay, producto de un foro internacional, organizado por SENPLADES, que lleva el mismo nombre del texto anteriormente citado, y que contó con la participación de intelectuales neomarxistas latinoamericanos con el fin de reflexionar sobre los nuevos retos de América Latina, más precisamente de los retos del Buen Vivir. Esta renovada base documental resignificó al BV como una variante ecuatoriana del ‘socialismo del siglo XX’ (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018).

El nuevo pacto de convivencia de la Constitución de 2008, el socialismo del *sumak kawsay* o bio-socialismo republicano, recupera una ética biocéntrica de convivencia. (...) asumiendo la falsedad de la «tesis de la abundancia», mediante el reconocimiento de la justicia inter-generacional y considerando como sujeto de derecho a la naturaleza. El nuevo pacto de convivencia parte del objetivo de buscar el Buen Vivir de los ciudadanos y colectivos —todos y todas sin discriminación alguna—, que no es viable si no se tiene como meta la garantía de los derechos de la naturaleza, la reducción de las desigualdades sociales, la eliminación de la discriminación, de la exclusión, y la construcción del espíritu cooperativo y solidario que viabilice el mutuo reconocimiento entre los «iguales diversos» en el marco de una bio-estrategia de generación de riqueza. (Ramírez, 2010, p. 73)

Tras la salida de Ramírez en 2011, Falconí, como Secretario nacional de SENPLADES, retomó la resignificación del BV como ‘socialismo del siglo XXI’, basándose en el trabajo de Ramírez (2010). Falconí fue el encargado de liderar el equipo de redacción que construyó el PND 13-17, denominado como *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: Todo el mundo mejor*. Siendo que, para Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018), estos cambios evidenciaron un distanciamiento de los conceptos constitucionales de interculturalidad y plurinacionalidad presentes en el PNBV 09-19, vinculados al indigenismo, por nuevos conceptos más cercanos al socialismo, como el crecimiento y la equidad.

Este proceso de resignificación realmente desvirtuó el concepto de buen vivir, que dejó de ser un sinónimo de desarrollo humano, de bienestar y de alternativa al desarrollo, para convertirse en un sinónimo de desarrollo socialista, apoyado en el crecimiento, la transformación productiva y la equidad; así el concepto de transformación o cambio de la matriz productiva se convirtió en el nuevo concepto estrella del PND 13-17, restando protagonismo a un concepto resignificado y desvirtuado de buen vivir. No obstante, dicho concepto teóricamente mantuvo su dimensión ambiental al inspirarse también en la concepción europea del ecosocialismo (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018, p. 51)

El término ‘Buen Vivir’ está presente en todos los capítulos del PNBV 13-17; destacando al capítulo 2, ‘El Socialismo del Buen Vivir’, redactado por Falconí, en el que se resignifica al BV como parte de un proyecto político de carácter socialista, vinculándolo explícitamente con el ‘socialismo del siglo XX’; y el capítulo 6 ‘Objetivos nacionales para el Buen Vivir’, donde es evidente el carácter orientador del concepto en las políticas públicas de desarrollo del Ecuador (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018).

Ecuador, como país andino, construye los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales, sobre un concepto y visión del mundo nacido en las antiguas sociedades de la región de los Andes sudamericanos: el Buen Vivir es el *Sumak Kawsay*.

Esta idea social de solidaridad y redistribución es diferente al ideal aristotélico de la Vida Buena. El Buen Vivir es una idea social movilizadora, que va más allá del concepto de desarrollo —que se encuentra vigente en la tradición occidental— (...) No se trata de un nuevo paradigma de desarrollo, sino de una alternativa social, liberadora, que propone otras prioridades para la organización social, diferentes del simple crecimiento económico implícito en el paradigma del desarrollo. (SENPLADES, 2013a, p. 16)

El horizonte político de la Revolución Ciudadana es el Socialismo del Buen Vivir. Este 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 Socialismo del Buen Vivir cuestiona el patrón de acumulación hegemónico, es decir, la forma neoliberal de producir, crecer y distribuir. (...) El Socialismo del Buen Vivir implica una democracia profunda con participación popular permanente en la vida pública del país. (...) El Socialismo del Buen Vivir se identifica con la consecución del bien común y la felicidad individual, alejados de la acumulación y el consumo excesivos. (SENPLADES, 2013a, p. 24)

Desde esta resignificación del Buen Vivir, el PNBV 13-17 definió 12 objetivos, 111 políticas, 1106 lineamientos estratégicos y 93 metas, en el campo político, social, económico, ambiental y cultural.

Del mismo modo, en orden con el marco político-jurídico definido en la Constitución de 2008 y manteniendo la continuidad de los PND 07-10 y 09-13, el PNBV 13-17 también denota la importancia de un enfoque de planificación que integra los objetivos de desarrollo nacional con las agendas sectoriales de las políticas de desarrollo, sumando a este análisis integral nuevos instrumentos de planificación; en el que se destaca el Atlas de Desigualdades Socioeconómicas del Ecuador elaborado por SENPLADES (2013b), que identifica a la población en situación de riesgo, con mayores necesidades, en el país y describe los avances en materia de derechos económicos y sociales en Ecuador (SENPLADES, 2013b). Este último será revisado más adelante en conjunto con otros instrumentos de la base documental.

El PNBV 13-17, según Caria & Domínguez Martín (2014), da un mayor peso al cambio de la matriz productiva como un medio para la consecución del Buen Vivir, a comparación de los PND 07-10 y 09-13, siendo que “su transformación se vuelve la acción primordial que permitirá resolver el desempleo, la pobreza y la inequidad” (SENPLADES, 2009, p. 73). Si bien, a nivel documental, el cambio de la matriz productiva representa una fase y un instrumento de transición hacia el Buen Vivir, siendo la principal estrategia política del mandato de Correa entre 2013-2017; a nivel práctico, “la transición no es al BV, sino al desarrollo como crecimiento económico con cambio estructural, verdadera utopía dadas las dificultades para conseguir la transformación de la matriz productiva” (Caria & Domínguez Martín, 2014, p. 152).

Sin embargo, en este tercer momento de resignificación, según Acosta (2014), el uso del Buen Vivir como herramienta de marketing político, antes que como concepto transformador durante el gobierno de Correa, evidencio la nulidad en contenido del significante conceptual; tal como proponen Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018) y Palacios (2018), esta idea será retomada y desarrollada más adelante en la presente investigación. A modo de ejemplo, en Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018), fue la creación de la Secretaría del Buen Vivir en 2013, dedicada a promover la «felicidad» de los ecuatorianos.

Objetivos, políticas y estrategias en el PND 2013-2017

Finalmente, en el marco de análisis de la presente, al igual que en el resto de la base documental desarrollada por SENPLADES (2007, 2009, 2013a), manteniendo continuidad dentro del proceso causal de las políticas públicas. La formulación de políticas se basó en los objetivos planteados dentro del PNBV

13-17 y el diagnóstico de la situación actual, en función a los resultados de las políticas anteriores (PND 2007, 2009). Sin embargo, el PNBV 13-17 establece, a diferencia de los PND 07-10 y 09-13, tres ejes donde se organizan a los 12 objetivos planteados: “1) cambio en las relaciones de poder para la construcción del poder popular; 2) derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir; y 3) transformación económica-productiva a partir del cambio de la matriz productiva” (SENPLADES, 2013a, p. 80). Consecuentemente, se define dentro del marco documental un par de nuevos objetivos, referentes a la transformación de la matriz productiva (Objs. 10 y 11), y reordena la gran mayoría de objetivos, actualizándolos y agrupándolos, en base a este nuevo enfoque de organización documental (ejes).

El objetivo 1 “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”, según SENPLADES (2013a), reconoce los avances en la recuperación de facultades y competencias estatales durante el periodo anterior (09-13, *time-0*) y busca fortalecer el poder popular y ciudadano, en el marco de la democracia y la acción política colectiva, con el fin de constituir un ‘Estado para la ciudadanía’. Este objetivo en particular, dentro de la base documental revisada hasta el momento, representa un cambio importante, ya que une al Obj.10 y Obj.12 presentes en los PND 2007-2010 y 2009-2013, dedicados a los temas de la participación pública y política, y el Estado, respectivamente; relacionándose con el RD, su aspecto político. Respecto al BV y su influencia sobre los FOC, resaltan: entre las políticas 1.1-1.8, más cercanas al Obj.12 presente en los PND 07-10 y 09-13, 1.1. “Profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional, garantizando los derechos de la ciudadanía” (p.98), 1.3. “Afianzar la institucionalidad del Estado democrático para el Buen Vivir” (p.99), y 1.8 “Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir” (p.), mantienen continuidad con la política 12.1 tanto del PND (2007) como del PNBV (2009), en este último también con las políticas 12.2 y 12.3, ya que conserva los procesos de articulación y descentralización del Estado, fortaleciendo las capacidades de los distintos niveles de gobierno y los procesos de planificación integral; 1.6 “Fortalecer a las empresas públicas como agentes en la transformación productiva” (p.100), mantiene continuidad con las políticas 10.5 y 10.4 del PND (2007), y 12.6 del PNBV (2009); 1.7 “Fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, con un enfoque de derechos” (p.101), manteniendo relación directa con la política 12.7 del PNBV (2009) y expandiendo sus lineamientos estratégicos, su uso y focalización, como es caso de la inclusión del Sistema Nacional de Estadísticas y una nueva métrica de bienestar; las políticas 1.9-1.13 se relacionan, en mayor medida, con el Obj.10 de los PND 07-10 y 09-13, de estas destacan: 1.9 “Consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas y en la relación Estado-sociedad” (p.102), que junto a las políticas 1.11 y 1.13 constituyen el ámbito político-institucional (democracia, poder y control social), también presente en las políticas 10.2 y 10.3 del PNBV (2009); y 1.12 “Fomentar la auto-organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa que valore el bien común” (p.104), que junto a las política 1.10 representan el aspecto social del objetivo (democracia, dialogo y auto-organización), también presente en las políticas 10.1 y 10.6 del PNBV (2009).

El objetivo 2 “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”, busca desarrollar políticas que reconozcan los derechos igualitarios de todos los individuos, en consideración con su diversidad; relacionándose con el RBV, su aspecto social. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2013a), las políticas: 2.1 “Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza” (p.121), esta política mantiene cierta continuidad con los puntos 1.1, 1.2 y 1.3 del PNBV (2009), incluye a las políticas de SENPLADES (2009) dentro de sus lineamientos estratégicos, como es el

caso de la atención a grupos prioritarios, los mecanismos de articulación intersectorial, corresponsabilidad y participación ciudadana, el apoyo a la economía popular y solidaria, y el fortalecimiento de las capacidades tanto a nivel poblacional (individuo) como a nivel estatal, pero se focaliza particularmente en la erradicación de la pobreza; las políticas 2.3 y 2.4 (PNBV 13-17) están relacionadas directamente con los puntos 1.4 y 1.5 del PNBV (2009), ya que, en ambos casos, están dirigidas a la democratización de los medios de producción y la redistribución de la riqueza, manteniendo en gran medida sus lineamientos estratégicos; 2.5 “Fomentar la inclusión y cohesión social, la convivencia pacífica y la cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia” (p.124), manteniendo continuidad con el enfoque (carácter) del BV adoptado en el marco documental de SENPLADES (2013a) y con la política 1.6 del PNBV (2009); 2.11 “Garantizar el Buen Vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos” (p.128), que mantiene una evidente continuidad con la política 1.8 del PNBV (2009) y, por tanto, con la política 1.3 del PND (2007), evidenciando cierto avance respecto a la comercialización de los productos, expandiéndose hacia mercados locales, urbanos y externos.

El objetivo 3 “Mejorar la calidad de vida de la población”, busca continuar con la consecución y consolidación de la mejora en la calidad de vida de la población, también presente el Obj.3 del PND 07-10 y PNBV 09-13; relacionándose con el RBV, su aspecto social. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2013a), las políticas: 3.3 “Garantizar la prestación universal y gratuita de los servicios de atención integral de salud” (p.145) y 3.4 “Fortalecer y consolidar la salud intercultural, incorporando la medicina ancestral y alternativa al Sistema Nacional de Salud” (p.146), mantienen continuidad respecto a las políticas 3.3 y 3.4 del PND (2007), y 3.3-3.5 del PNBV (2009), también, en gran medida, con sus lineamientos estratégicos; las políticas 3.5, 3.6 y 3.7 representan una innovación (avance) dentro del PNBV (2013), manteniendo el enfoque del BV, ya que incluyen a los temas de salud y libertad sexual y reproductiva, hábitos de alimentación nutritiva y saludable y tiempo libre en actividades físicas (ocio activo); 3.8 “Propiciar condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente” (p.148), que junto con la política 3.9 dedicada al acceso a la vivienda, se derivan del política 3.6 del PNBV (2009), siendo más específicos es sus lineamientos estratégicos para el periodo vigente (13-17, *time-1*), tales como la promoción de modelos urbanísticos y de asentamientos humanos ecológicos, la priorización de los grupos vulnerables y el cumplimiento de estándares de calidad en la construcción de viviendas y sus entornos.

El objetivo 4 “Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”, según SENPLADES (2013a), el “establecimiento de una formación integral para alcanzar la sociedad socialista del conocimiento” (p.160), manteniendo relación con el Obj.2 desarrollado en el PND (2007) y PNBV (2009); relacionándose con el RBV, su aspecto social. Aunque en gran parte las políticas planteadas para este objetivo mantienen el mismo enfoque hacia la universalización en el acceso a la educación, la mejora en su calidad e inclusión de la interculturalidad, respecto a la inclusión del BV en el documento de SENPLADES (2013a), se destacan las políticas: 4.2 “Promover la culminación de los estudios en todos los niveles educativos” (p.168), este punto muestra ciertos avances en cuanto a la focalización y desarrollo de las políticas públicas en la base documental de SENPLADES (2007, 2009, 2013a); 4.3 “Promover espacios no formales y de educación permanente para el intercambio de conocimientos y saberes para la sociedad aprendiente” (p.169), que sumado a la política 4.8 buscan la consecución de un Estado plurinacional; 4.6 “Promover la interacción recíproca entre la educación, el sector productivo y la

investigación científica y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades” (p.171), buscando promover las áreas de investigación e innovación (ciencia y tecnología), en favor a la transformación de la matriz productiva. Respecto al objetivo, en general, puede evidenciarse un cambio respecto a las políticas, que en mayor medida han sido redirigidas hacia el área de la educación y formación profesional.

El objetivo 5 “Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”, busca generar un espacio público (infraestructura) que posibilite la construcción de una identidad nacional en el marco de la diversidad; relacionándose con el RBV, su aspecto social. Al igual que el Obj.1, este objetivo representa un cambio importante dentro de la base documental desarrollada por SENPLADES en años anteriores (2007, 2009), ya que une al Obj.7 y Obj.8 presentes en los PND 07-10 y 09-13, dedicados a los temas del espacio público e identidad nacional, respectivamente. Respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2013a), cabe destacar a las políticas: 5.1 “Promover la democratización del disfrute del tiempo y del espacio público para la construcción de relaciones sociales solidarias entre diversos” (p.189), que junto a la política 5.4 se vinculan con el Obj.7 (gestión democrática, intercultural y participativa del espacio público); las políticas 5.2, 5.3, 5.5-5.7 están más vinculadas con el Obj.8 presente en los PND (2007, 2009); 5.2 “Preservar, valorar, fomentar y resignificar las diversas memorias colectivas e individuales y democratizar su acceso y difusión (p.190)”, a través del dialogo de saberes, los proyectos interdisciplinarios, transdisciplinarios e intersectoriales respecto a la cultura y el patrimonio tangible e intangible, manteniendo continuidad con la política 8.5 del PNBV (2009); 5.7 “Promover la interculturalidad y la política cultural de manera transversal en todos los sectores” (p.194), a través de coordinación institucional del aparato estatal, una educación y un sistema económico, que respete las relaciones no mercantiles, y de salud de carácter intercultural, que incorpore los saberes y conocimientos de las diversas culturas.

El objetivo 6 “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos”, parte del Obj.9 desarrollado en el PND (2007) y el PNBV (2009), definiendo al Ecuador, desde el marco constitucional, como un Estado constitucional de derechos y justicia, buscando afianzar la transformación de la justicia, el fortalecimiento de la seguridad y la convivencia ciudadana; relacionándose con el RD, su aspecto político (jurídico) Respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2013a), se destacan las políticas: 6.2 “Mejorar y modernizar la administración de la justicia” (p.209), a través de la mejora del talento humano y servicios, sus mecanismos de funcionamiento y sistemas de información, provistos por la función judicial, y que mantiene cierta continuidad 9.1 y 9.4 respecto al pluralismo jurídico”; 6.4 “Consolidar la transformación del sistema de rehabilitación social” (p.210), mantiene continuidad con la consecución de las políticas 9.4 (PND, 2007) y 9.5 (PNBV, 2009), al igual que con sus lineamientos estratégicos; las políticas 6.5, 6.6, 6.7 y 6.9 evidencian un avance respecto a la especificación (dirección) que aborda el PNBV 13-17, particularizando sobre los temas de la delincuencia común, la seguridad vial y la violencia de género e infantil.

El objetivo 7 “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global”, es consecuente con el marco constitucional ecuatoriano (2008), del BV, y el Obj.4 definido en el PND (2007) y el PNBV (2009), buscando “la transformación productiva bajo un modelo ecoeficiente con

mayor valor económico, social y ambiental” (SENPLADES, 2013a, p. 69); relacionándose con el RBV, su aspecto ambiental. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2013a), las políticas: 7.1 “Asegurar la promoción, la vigencia y la plena exigibilidad de los derechos de la naturaleza” (p.233), parte reconociendo la condición de la naturaleza como sujeto de derechos reconocida en la Constitución de 2008, buscando diseñar e implementar un marco normativo y mecanismos institucionales que garanticen los derechos de la naturaleza, junto con el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza, esta política representa una innovación jurídico-documental dentro del PNBV (2013a); 7.4 “Impulsar la generación de bioconocimiento como alternativa a la producción primario-exportadora” (p.235), busca generar nuevos mecanismos y conocimiento (investigación y tecnología) que apoyen los procesos de transformación de la matriz productiva y energética del país; 7.10 “Implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad económica y ambiental con énfasis en grupos de atención prioritaria” (p.238), manteniendo el enfoque integral del BV y continuidad con la política 4.4 del PNBV (2009); 7.11 “Promover la consolidación de la Iniciativa Yasuní-ITT” (p.239), a través del posicionamiento a nivel nacional (gobernanza institucional y medidas normativas) e internacional de la iniciativa, la promoción del turismo sustentable siendo un caso emblemático en el proceso causal que conforma la realidad política ecuatoriana. Cabe destacar que en esta versión del PNBV 13-17, no se hace mención al proceso de incorporación del cuidado medioambiental dentro de la planificación nacional, en este sentido la política más cercana en continuidad a este punto es la número 7.10.

El objetivo 8 “Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible”, se relaciona directamente con el Obj.11 del PND (2007) y el PNBV (2009), buscando priorizar al ser humano y la redistribución equitativa de la riqueza, sobre el crecimiento económico y la acumulación del capital; relacionándose con el RD, su aspecto económico. Respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2013a), resaltan las políticas: 8.2 “Consolidar el papel del Estado como dinamizador de la producción y regulador del mercado” (p.265), a través de la optimización del gasto tributario, la inversión y los mecanismos de control, manteniendo continuidad con la política 11.8 del PNBV 09-13; 8.8 “Minimizar el riesgo sistémico de la economía” (p.267), a través del resguardo de la balanza de pagos, la consolidación de la Red de Seguridad Financiera, la regulación y control de los paraísos fiscales, el poder de mercado, el sistema crediticio y la tasa de interés a nivel nacional, manteniendo continuidad con la política 11.12 del PNBV 09-13; 8.9 “Profundizar las relaciones del Estado con el sector popular y solidario” (p.267), impulsando la formación técnica y especializada dirigida al sector popular, fortaleciendo las finanzas rurales, favoreciendo a los actores de la economía popular y fortaleciendo los procesos de articulación e información entre la banca pública y el sistema financiero popular y solidario, manteniendo continuidad con la política 11.13 del PNBV 09-13; las políticas 8.1, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.7 y 8.10 (PNBV 13-17) pueden ser definidas, en general, como puntos referentes a la administración estatal en cuanto al manejo de recursos, finanzas públicas, balanza de pagos, flujos económicos, liquidez y su relación con el sector privado. Asimismo, en esta nueva versión del PND (2013a), no se presta tanta atención al cambio estructural tanto a nivel productivo (MYPIMES y sectores estratégicos), como de mercado (consumo y comercio), como ocurre en las anteriores versiones del PND (2007, 2009).

El objetivo 9 “Garantizar el trabajo digno en todas sus formas”, se relaciona directamente con el Obj.9 presente en el PND (2007) y el PNBV (2009), buscando reconocer al bajo humano sobre el capital, desde

el marco del Socialismo del Buen Vivir; relacionándose con el RD, su aspecto económico, sin dejar a un lado su carácter social. En este resaltan, respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2013a), las políticas: 9.2 “Promover el trabajo juvenil en condiciones dignas y emancipadoras que potencie sus capacidades y conocimientos” (p.283), buscando incorporar a los jóvenes en el mercado laboral, el desarrollo de los emprendimientos juveniles y dando prioridad el desarrollo de los sectores del conocimiento (innovación), informática y biodiversidad, esta política representa una innovación dentro de la base documental de SENPLADES (2003, 2009), siendo el PNBV (2013a) el primero en incorporar al tema del trabajo juvenil; 9.3 “Profundizar el acceso a condiciones dignas para el trabajo, la reducción progresiva de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales” (p.283), la cual junto con la política 9.1 (PNBV 13-17) evidencian cierta continuidad con las políticas 6.5 y 6.6 del PND 07-13, respecto a las condiciones dignas del trabajo; 9.4 “Establecer y garantizar la sostenibilidad de las actividades de autoconsumo y autosustento, así como de las actividades de cuidado humano con enfoque de derechos y de género” (p.284), se relaciona con la continuidad de la política 6.4 referente a la sustentabilidad humana.

En cuanto a los objetivos 10 y 11; “Impulsar la transformación de la matriz productiva” y “Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica”, respectivamente; ambos están explícitamente relacionados con transformación de la matriz económica-productiva del país, es decir el tercer eje que define el PNBV 13-17; relacionándose con el RD, tanto en su aspecto económico (relaciones e instrumentos específicos) como político (institucionalización del cambio de la matriz productiva). Respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2013a), cabe destacar: en cuanto a las políticas relacionadas con el Obj.10 del PNBV 13-17; los puntos 10.1, 10.2, 10.3 y 10.6 hacen referencia la diversificación y generación de mayor valor agregado en la producción nacional, la intensidad tecnológica, el sector servicios y los procesos comerciales, respectivamente; 10.5 “Fortalecer la economía popular y solidaria –EPS–, y las micro, pequeñas y medianas empresas –Mipymes– en la estructura productiva” (p.302), a través de la incorporación de las MIPYMES en redes productivas y cadenas de comercio, reduciendo los márgenes de intermediación, e impulsando el crecimiento del sector financiero popular y solidario; 10.7 “Impulsar la inversión pública y la compra pública como elementos estratégicos del Estado en la transformación de la matriz productiva” (p.304), junto con la política 10.8 (PNBV 13-17) dedicada a la gestión de recursos financieros y no financieros, plantean la transformación de la matriz productiva, a través de mecanismos políticos (promoción, ejecución, seguimiento y evaluación), innovación tecnológica, potestad estatal (capacidades y competencias), marco jurídico, inversiones, incentivos y créditos. En cuanto a las políticas relacionadas con el Obj.11 del PNBV 13-17; 11.1 “Reestructurar la matriz energética bajo criterios de transformación de la matriz productiva, inclusión, calidad, soberanía energética y sustentabilidad, con incremento de la participación de energía renovable” (p.322), haciendo uso de fuentes renovables de energía (eficiencia y ahorro), potenciando la capacidad de refinación de hidrocarburos, impulsando el desarrollo de la industria petroquímica y optimizando el uso de los recursos no renovables; las políticas 11.2, 11.3, 11.4 y 11.5 están dirigidas al desarrollo de áreas específicas de la economía, como son la minería, los servicios públicos de telecomunicación, recursos hídricos y la industria química, respectivamente.

El objetivo 12 “Garantizar la soberanía y la paz, y profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana”, mantiene una relación directa con el Obj.5 del PND (2007) y el PNBV (2009), buscando “la consolidación de mecanismos de integración entre los países del Sur, pero

particularmente entre los latinoamericanos” (SENPLADES, 2013a, p. 334), tal es el caso de la ALBA, Unasur y Celac; relacionándose con el RD, su aspecto político y, en menor medida, el económico. Respecto al BV y su influencia en el documento de SENPLADES (2013a), cabe destacar los puntos: 12.4 “Consolidar la Nueva Arquitectura Financiera Regional” (p.347); y 12.5 “Preservar la integridad territorial del Estado y sus soberanías, en el marco de estricto respeto de los derechos humanos” (p.347), que junto con las demás políticas ;12.1, 12.2, 12.3, 12.6 y 12.7; evidencian el giro de la resignificación del BV hacia un ‘Socialismo del Buen Vivir’, en el marco del ‘socialismo del siglo XXI’ y los procesos de integración regional, tanto a nivel político-ideológico como comercial (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2018). De manera que se reenfozan las políticas planteadas en el Obj.12 (PNBV 13-17), que parten y, en cierto modo continúan con la consecución del Obj.5 PND (2007, 2009), hacia la integración y cooperación (económica y democrática) consolidada a nivel regional.

3.2. Cambios de Segundo Orden (SOC): El marco institucional del Buen Vivir

En continuidad con el proceso del *social learning* y el marco de los *policy paradigms*, propuesto por Hall (1993), los cambios de segundo orden (SOC) hacen referencia a los cambios en el marco institucional e instrumental (instituciones formales) del aparato de gobierno, es decir, ajustes o cambios dentro de los mecanismos que guían (determinan) la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, sin que alteraciones en el enfoque o jerarquía de los objetivos políticos definidos dentro de un *policy paradigm* en particular, por ende, tampoco en la estructura de ideas que conforman a dicho paradigma; este segundo nivel de cambio, al igual que el FOC, también se fundamenta en los resultados obtenidos por políticas anteriores (*time-0*).

En el caso de Ecuador en el periodo 2007-2017, los cambios de segundo orden (SOC) tuvieron lugar dentro de la base documental desarrollada por las diferentes instituciones de carácter gubernamental; manteniendo los lineamientos propuestos en el plan de disertación propuestos para el desarrollo de la presente, este estudio profundizara principalmente en dos de los instrumentos principales de institucionalización del BV en Ecuador, la Constitución de 2008 y los PND desarrollados por (SENPLADES, 2007, 2009, 2013a), además de algunos documentos de interés que se vinculan con los cambios en el marco instrumental del país y el *Second-Order Change*.

Partiendo de los resultados obtenidos por políticas anteriores y los procesos causales que definen la realidad política ecuatoriana, durante el periodo 2007-2017 se dieron algunos cambios importantes en los instrumentos que guían la formulación de políticas públicas, particularmente desde la aprobación de la Constitución de 2008 y la consecuente actualización del PND 07-10 hacia el PNBV 09-13. Sin embargo, a excepción de algunos cambios en cuanto al enfoque adoptado por los PND desde la inclusión del Buen Vivir, a nivel constitucional, como concepto orientador de la base documental desarrollada por (SENPLADES, 2007, 2009, 2013a), no existieron cambios de relevancia (profundos) en cuanto al enfoque o jerarquía de los objetivos políticos planteados para la consecución del BV; cabe recordar que esta última característica distingue a los cambios de primer y segundo orden, del *Third-Order Change*, ya que ninguno implica un cambio dentro de la estructura u orden de ideas (*policy paradigms*) que determinan la formulación de políticas (Hall, 1993).

3.2.1. La Constitución de 2008

Uno de los primeros cambios a nivel institucional, siendo el más importante, fue el cambio del marco jurídico-político (constitucional) vigente en Ecuador, pasando de la Constitución de 1998, fundamentada en la teoría neoliberal, hacia la nueva constitución de 2008, que busca la consecución del BV. Este cambio de segundo orden (SOC), inicia con el primer mandato presidencial de Rafael Correa (2007-2009). Tanto el Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 07-11 (Alianza PAIS, 2006) como el PND 07-10 (SENPLADES, 2007) contemplan la necesidad de una ‘revolución constitucional y democrática’, que permita la reinstitucionalización del país desde el ejercicio del poder social, participativo y soberano, en miras el desarrollo nacional, igualitario y diverso.

La consolidación de la renovada Constitución de la República del Ecuador en 2008 y la institucionalización del Buen Vivir en el marco de la realidad política ecuatoriana, inicio desde su respectivo proceso constituyente entre los años 2007-2008 y fue impulsado desde la coalición entre el movimiento indígena (Pachakutik y CONAIE) y el movimiento PAIS; a pesar de presentarse problemas en cuanto a sus acuerdos y tras la renuncia de Alberto Acosta como Presidente de la Asamblea Constituyente, rompiendo relación con el movimiento PAIS de Correa (Hidalgo-Capitán, 2012); el documento resultante, desde la legitimidad del gobierno (en democracia) y la coalición de los partidos políticos, sería aprobado mediante referéndum. Por tanto, mantiene correspondencia con la teoría del *social learning* en cuanto a la capacidad del Estado para actuar de manera autónoma frente a la presión social y la determinación de la política actual (*time-1*) en base a los resultados de las políticas anteriores (*time-0*), en este caso el marco constitucional.

Siendo que el cambio más relevante, para la investigación, dentro de los documentos constitucionales se da en el marco ideológico adoptado en cada caso; cabe señalar que la Constitución de 1998 considera dentro de los deberes primordiales del Estado “el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado” (Título I, Art. 3); por otro lado, la Constitución de 2008, en esta misma sección, la planificación del desarrollo nacional, un desarrollo sustentable, con el fin de la consecución del Buen Vivir. En este mismo orden de ideas es que se define en la Constitución de 1998 una economía social de mercado (Título XII, Art. 244), a diferencia de la Constitución de 2008 que define una economía social y solidaria (Cap.3, Art. 283).

Estos cambios, consecuentemente, se vieron reflejados a nivel institucional a través de la reorganización y creación de nuevos organismos gubernamentales reconocidos legítimamente dentro de la realidad política nacional. De manera que, según SENPLADES (2013a):

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) fue creado en la Constitución de 2008 (Art. 279) y está integrado por el Consejo Nacional de Planificación, su secretaría técnica –Senplades–, los consejos sectoriales de política pública de la función ejecutiva, los consejos nacionales de igualdad, los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, los consejos ciudadanos sectoriales y otras instancias de participación. (...) El sistema está normado en la Constitución de 2008, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP (2010), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD (2010). (p.16)

De igual modo, correspondiendo al cambio en el marco de ideas (*policy paradigms*) y al aparato instrumental de gobierno (instituciones), se da un cambio en cuanto a la forma de gestionar las políticas públicas, siendo que su formulación, ejecución, evaluación y control está orientada hacia la consecución del Buen Vivir y el cumplimiento de los derechos reconocidos por la nueva Constitución.

3.2.2. Los Planes Nacionales de Desarrollo

La construcción de los actuales Planes Nacionales de Desarrollo representa tanto mecanismo instrumental como un producto político-administrativo creado desde el aparato gubernamental, una base documental. En el caso ecuatoriano, tomando como punto de partida el cambio constitucional entre 1998 y 2008, sus implicaciones dentro del enfoque de gobierno (*policy paradigms*), el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), creado en la Constitución de 2008, tiene como antecedentes institucionales “la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) al Consejo de Nacional de Desarrollo (CONADE), luego a la Oficina de Planificación (ODEPLAN) y a la actual Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo” (SENPLADES, 2007, p. 283), de manera que la planificación nacional mantuvo un proceso permanente de transformación, sin mayores competencias y capacidades durante la época neoliberal, hasta asumir el cargo de la priorización de los proyectos de inversión nacional (SENPLADES, 2007).

Así pues, contando con un nuevo marco constitucional, institucional e instrumental, desde SENPLADES se desarrolló una nueva base documental; PND 07-10, 09-13, 13-17; que redefinió el anterior enfoque del corto plazo basado en la atención a las urgencias y problemática coyuntural, como la balanza de pagos y la estabilidad de las variables macroeconómicas, hacia una visión de mediano y largo plazo en cuanto al desarrollo económico y social, además de diversificación productiva, para la consecución del BV (SENPLADES, 2007, 2009, 2013a).

Los Planes Nacionales de Desarrollo están contruidos, entonces, desde: la Constitución del Ecuador (2008), los antecedentes históricos recogidos en el diagnóstico previo realizado en los documentos oficiales y el antecedente documental que, en el caso del BV, se construye a partir del primer Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, su cumplimiento hasta 2008 y, posteriormente, tras el proceso constituyente culminado en el mismo año, se presentó el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, consecutivamente se elaboró el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (SENPLADES, 2007, 2009, 2013a).

Asimismo, buscando la consecución de los objetivos planteados dentro de los PND es necesario que exista un proceso constante de seguimiento y evaluación. Para esto, el Sistema de Planificación se apoya de los datos e información generada desde el Sistema Estadístico y Geográfico Nacional y el Sistema Nacional de Información, mismos que forman parte instrumental del Programa Nacional de Estadística, “coordinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, que tiene como objeto asegurar la existencia de las operaciones estadísticas necesarias para el continuo monitoreo y evaluación de sus

políticas, lineamientos y metas” (SENPLADES, 2013a, p. 36). Este proceso de evaluación de resultados (*time-0*) para la formulación de nuevas políticas, estrategias y metas en periodos subsiguientes (*time-1*), hacen referencia, dentro de la teoría de Hall (1993), al proceso causal del *social learning* dentro del contexto ecuatoriano y la conformación de su realidad política.

En cuanto a la articulación de los diferentes niveles que integran al Sistema de Planificación, desde el enfoque integral y carácter coordinador, entre nivel nacional y sectorial, adoptado en los PND; se construyen los 12 objetivos nacionales incluidos dentro de la base documental de SENPLADES (2007, 2009, 2013a) y se diferencian las definiciones operativas tanto de las políticas nacionales, de mayor alcance y alto rango (cumplimiento obligatorio), como de las políticas públicas, generadas por las entidades rectoras y garantizando los derechos plasmados en la Constitución (SENPLADES, 2013a).

Gráfico 3. Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa



Fuente: SENPLADES (2013a, p.35)

El Grafico 3 permite visualizar la jerarquía y articulación del Sistema de Planificación , partiendo de la Constitución, hacia los PND, la estrategia para el cambio de la matriz productiva, particularmente dentro del PNBV 13-17, y la erradicación de la pobreza; posteriormente, en base a la articulación nacional y sectorial se definen las agendas sectoriales (zonales) de política que particularizan los objetivos nacional desdoblán la planificación nacional aterrizándolos desde la intervención gubernamental, y las agendas para la igualdad que consolidan el enfoque de igualdad y equidad del BV dentro de las instrumentos particulares, el uso, enfoque y focalización de las políticas públicas en los sectores vulnerables (SENPLADES, 2013a).

Aunque los PND buscan consolidar un sistema de gobierno y planificación comunitario (participativo), y existen avances importantes en cuanto a la participación ciudadana, SENPLADES (2013a) reconoce la necesidad de “cambiar la actitud, todavía pasiva y contemplativa que subsiste en la ciudadanía” (p.38),

que interviene en los procesos causales que constituyen la realidad política nacional (*social learning*). Además, esto no se ve reflejado en el ejercicio del poder, o gestión gubernamental, ya que existieron críticas hacia la concentración de poder en el ejecutivo durante el gobierno de Correa (2007-2017), la falta de autonomía provincial, y su influencia sobre la rama judicial, desde grupos de presión, mediáticos e intelectuales, acercándose a una suerte de planificador central. De manera que, según (Polga-Hecimovich, 2013): “En su estado actual, se puede clasificar al Ecuador como una democracia delegativa, con una ausencia de un equilibrio de poderes o de rendición de cuentas horizontales” (p.153). Donde la figura presidencial electa, tiene derecho a gobernar según él considere apropiado, considerando restricciones como las relaciones de poder existentes y el periodo limitado (tiempo) de funciones (O’Donnell 1994, citado en Polga-Hecimovich, 2013).

3.2.3. Otros instrumentos de la base documental

Algunos de los documentos que también formaron parte del marco instrumental e institucional respecto a la inclusión del BV en Ecuador, como cambios de segundo orden (SOC) en el periodo 2007-2017, siendo más específicos en su focalización y menos frecuentes en su publicación debido a su carácter compilativo; tienen que ver con el aspecto económico, estructural y político dentro de la realidad política ecuatoriana. Esta sección resumirá brevemente algunos de los casos más relevantes en el contexto de la presente investigación.

El primero de estos instrumentos es la Agenda de Política Económica para el Buen Vivir 2011-2013 (APE), que fue elaborada por Ministerio de Coordinación de la Política Económica (MCPE) y presentada para el año 2011; cabe señalar, este instrumento no sería actualizado en los años subsiguientes. En orden de su carácter económico, esta agenda define varias políticas económicas para la consecución del Buen Vivir dentro de los sectores: financiero, externo, real, fiscal y tributario, partiendo desde los objetivos planteados en cada uno de los sectores.

Respecto a su relación con la teoría de Hall (1993) y el proceso del *social learning*, la APE parte de un diagnóstico previo identificando las debilidades estructurales de la economía ecuatoriana (modelo primario-extractivo y vulnerabilidad externa), y la carente maniobrabilidad en la política monetaria nacional, debido a la dolarización unilateral de la economía desde el año 2000, restringiendo el manejo del tipo de cambio real y los precios relativos (García Álvarez, 2014).

En cuanto a la inclusión del BV dentro de la APE, como instrumento de institucionalización, si bien reconoce la necesidad de diversificar la matriz productiva hacia bienes de mayor valor agregado y fortalecimiento integral del sistema económico nacional, también, considera que el objetivo final de estos cambios es la consecución del BV y, por tanto, el cumplimiento de los objetivos planteados en el PND; buscando desarrollar e implementar una nueva estrategia de acumulación, generación de riqueza, distribución y redistribución, desde un enfoque de equidad y solidaridad (MCPE, 2011; García Álvarez, 2014).

El segundo caso a considerar está conformado por dos instrumentos: la Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013 (ATP), elaborada por el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Productividad (MCPEC, 2010), y la Agenda Regulatoria para la Transformación Productiva (ARTP), elaborada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, 2014). Ambos instrumentos tienen como fin el desarrollar instrumentos técnicos y normativos en miras al cambio de la matriz productiva, previsto desde los PND, particularmente en los documentos presentados por SENPLADES en 2009 y 2013.

La ATP mantiene un carácter, mayormente, político-administrativo en cuanto a la gestión productiva y su articulación a nivel nacional y sectorial. Al igual que el resto de la base documental, esta agenda parte de un diagnóstico del escenario a tratar, definiendo una concentración productiva nacional hacia el sector primario, y busca, por tanto, transformar este patrón de especialización “hacia una producción inclusiva de bienes y servicios de alto valor agregado” (García Álvarez, 2014, p. 94); consolidando un nuevo modelo de desarrollo basado en ocho pilares: . I. Cambio en la matriz productiva II. Reducción de la heterogeneidad estructural III. Democratización – ciudadanización de los recursos / Empleo de calidad IV. Talento humano V. Sistema integral para la innovación y el emprendimiento VI. Competitividad y productividad sistémica VII. Crecimiento verde: sostenibilidad ambiental VIII. Cambio cultural e imagen país (MCPEC, 2010, p. 102)

Por su parte, la Agenda Regulatoria para la Transformación Productiva (ARTP) mantiene un carácter jurídico-político buscando proponer instrumentos normativos con el fin de garantizar la sostenibilidad de la Balanza de Pagos, la eficiencia y aprovechamiento de los recursos nacionales y el cumplimiento de los derechos definidos en la Constitución de 2008. Este proyecto se alinea directamente con la consecución del Obj.8 “Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible, contemplado en el PNBV 13-17 (SENPLADES, 2014). En cierto modo la ATP y la ARTP evidencian un proceso de continuidad en los procesos institucionales (producciones documentales) respecto a la nueva problemática ambiental y económica reconocida a nivel gubernamental desde la incorporación del BV.

Cabe mencionar, además, a los planes de gobierno, como un primer acercamiento a la construcción de los PND, sin embargo estos carecen de valor dentro de la base documental del gobierno (oficial e institucional), desde el marco de la legitimad política. Asimismo, cabe puntualizar respecto a la Constitución de 2008, la formulación de los dos nuevos poderes del estado; la función Electoral y la de de Transparencia y Control Social; mismos que se conformaron desde el marco institucional. La Función Electoral está compuesta por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, ambos organismos encargados de organizar los asuntos vinculados al proceso electoral; y la Función de Transparencia y Control Social, formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las diferentes Superintendencias, esta función puede ser considerada como una suerte de garante en cuanto a la eficiencia de los otros poderes (funciones) del Estado (Chuquimarca, 2013).

3.3. Análisis FOC y SOC

En el análisis del caso ecuatoriano en el periodo 2007-2017, desde la teoría de Hall (1993), es posible evidenciar cambios tanto a nivel del uso específico de las políticas públicas (FOC) como dentro del marco institucional e instrumental que las define (SOC). Desde los objetivos y la metodología planteada en la presente investigación se profundizó, particularmente, sobre los cambios de primer orden (FOC) dentro de los PND 07-10, 09-13 y 13-17, y en el caso de los cambios de segundo orden (SOC) sobre los documentos gubernamentales que ayudaron a la institucionalización del BV dentro de la realidad política nacional; principalmente la Constitución de 2008 y la base documental desarrollada por SENPLADES; PND 07-10, PNBV 09-13 y PNBV 13-17.

Respecto a estos cambios, en el marco de los *policy paradigms*, cabe señalar que varias de las características de la base documental antes revisadas, coinciden bastante bien con la teoría del *social learning* presentada por Hall (1993):

Primero, en cada caso, tanto en las políticas públicas (FOC) como en los documentos que las contienen (SOC), se hicieron cambios en su uso específico (FOC) y los instrumentos de política para el periodo vigente (SOC; *time-1*), principalmente basándose en los resultados e insatisfacción de las políticas pasadas, sus resultados, y los procesos causales que configuraron la realidad política ecuatoriana (información; *time-0*), en lugar de responder únicamente a los eventos y problemáticas coyunturales. Las políticas públicas formuladas en para el momento actual (*time-1*); ya sea en el año 2007 (PND 07-10), 2009 (PNBV 09-13), o 2013 (PNBV 13-17); parten de un ‘diagnóstico crítico’ y lectura de los procesos históricos que han constituido la realidad política ecuatoriana. Este proceso de evaluación se evidencia en el diagnóstico general de los PND, mismo que justifica la necesidad de un cambio en el enfoque de gobierno (*policy paradigm*), y en el diagnóstico particular dentro de cada objetivo planteado dentro de los planes. Caben mencionar dos puntos de acuerdo general en dicho diagnóstico del escenario ecuatoriano: el cambio del enfoque político del neoliberalismo y del crecimiento económico (Constitución 1998), hacia la noción del desarrollo integral del BV (Constitución 2008); y la diversificación de la matriz productiva (primario-extractiva), hacia sectores productivos de mayor valor agregado; ambos reconocidos dentro de la base documental de SENPLADES (2007, 2009, 2013a), la Constitución de 2008 y el resto de instrumentos de institucionalización (ATP, ARTP y APE).

Segundo, en cuanto a la los ideólogos y tecnócratas que ocuparon funciones dentro del aparataje gubernamental (tecnócratas), destacan las figuras de: Alberto Acosta, como uno de los presidentes de la Asamblea Constituyente (2007-2008) y, posteriormente, uno de los ideólogos del BV; Fander Falconí y René Ramírez, quienes participaron junto con Acosta en la elaboración del Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011 y que entre 2007-2017 desempeñaron, en periodos diferentes, el puesto de Secretario Nacionales de Planificación. Siendo SENPLADES una institución crucial en la elaboración de los PND y, por tanto, en la formulación de políticas públicas dentro de la base documental. Es notable que los funcionarios, en lugar de los políticos, desempeñaran un papel más central en cada instancia del *social learning*. Cabe mencionar a Rafael Correa, como única y crucial figura política (pública) *per se*, quien ocupó el cargo de Presidente de Ecuador en tres ocasiones (07-09, 09-13, 13-17). Sin embargo, siguiendo la línea de Hall (1993), también cabe señalar que otras figuras que desempeñaron funciones secundarias

dentro del aparataje estatal prácticamente no tuvieron ningún tipo de influencia en el diseño y construcción del marco instrumental e institucional del gobierno y, por tanto, sobre la formulación de políticas públicas; incluyendo al mismo Acosta quien perdió relevancia y legitimidad a nivel de institucional debido a diferencias ideológicas con en el gobierno de Correa.

Y tercero, es notoria la carente influencia de los diversos grupos de presión sobre las decisiones políticas, la base documental y la formulación de políticas públicas en Ecuador durante el gobierno de Correa (2007-2017). Ya que, como argumentan Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018), la significación del BV (2007-2017) estaría influida en gran medida por las necesidades políticas del ejecutivo. De manera que, en este primer momento, previa aprobación de la Constitución de 2008, la influencia de intelectuales y expertos en diferentes áreas políticas como Acosta, Falconí y Ramírez, más que evidente, fue necesaria para conformar el nuevo marco teórico e instrumental que determino el enfoque ideológico-político que caracterizo al gobierno de Correa (Alianza PAIS, 2006). El Estado actuó de manera bastante autónoma, obviando la presión por parte de actores externos; lo que también se corresponde bastante bien con el peso de las instituciones formales en la teoría del *social learning* y el enfoque del institucionalismo histórico. Por otro lado, siguiendo a Hall (1993), este curso de acción gubernamental centralizado se distancia en gran medida con lo que generalmente se asocia con la democracia y un sistema político más amplio, participativo, y, en definitiva, del Buen Vivir. Un claro ejemplo de esto fue la significación del Socialismo del Buen Vivir dentro del PNBV 13-17, frente al BV plurinacional del PNBV 09-13, desplazando a la corriente indigenista, y promoviendo una coalición regional y el cambio de la matriz productiva como medio para la consecución del Buen Vivir. Ya no se habla de un cambio en el paradigma de desarrollo hacia el BV, sino de un paradigma económico no neoliberal, un desarrollo alternativo, enmarcado en el capitalismo, que conduzca al Buen Vivir. Dando prioridad a los ideales del gobierno, del entonces presidente Correa, en la construcción de los PND, sus objetivos, políticas, estrategias y metas.

A manera de resumen, el presente estudio busco reflejar un enfoque holístico desde la teoría de la economía política, los proceso causales e históricos del caso de estudio, Ecuador entre 2007-2017, y una apreciación metodológica del marco institucional e instrumental que intervienen en la formulación de políticas públicas y, por tanto, en la configuración de la realidad política nacional. Esto en vista de que es necesario: desde la economía política, definir la relación entre los campos de la economía y la política en los procesos que configuran una realidad política en particular; desde la perspectiva histórica, describir los proceso de cambio propios de un contexto particular, e identificar los determinantes estructurales, legitimados desde la democracia y el poder político (Estado), que influyen en la realidad política; y desde la teoría del *social learning* y los *policy paradigms*, enmarcar dicha configuración, sus proceso causal, desde una tipología y categorización propia del análisis cualitativo en el marco de la economía política. Para, finalmente, entender y contextualizar al caso ecuatoriano (2007-2017), la configuración de su realidad, y favorecer al desarrollo (mejoramiento) de una trayectoria propia (endógena) hacia la consecución de los objetivos políticos, económicos, sociales y ambientales a nivel de país; sin dejar a un lado el marco global (internacional) y los determinantes de carácter exógeno (hegemonía, externalidades y shocks externos).

Discusión

La presente sección deriva de un análisis correspondiente a los tres capítulos desarrollados anteriormente; de modo tal que se abordaran y se buscará integrar a las tres aristas que posibilitan la categorización del Buen Vivir como un *policy paradigm* en Ecuador durante el período 2007-2017; teórico, empírico y metodológico. Es decir; la noción del Buen Vivir en el contexto de la teoría y el enfoque de la economía política, la escuela del institucionalismo histórico; el proceso de incorporación del concepto dentro de las producciones documentales del aparato de gobierno desde la experiencia ecuatoriana; y los cambios dados en el marco instrumental e institucional vinculados a la formulación de políticas públicas desde la teoría de los *policy paradigms* en Hall (1993).

El primer punto en cuestión, está construido desde el Capítulo 1 y la teoría de la economía política, busca describir la noción del Buen Vivir enmarcada dentro de la escuela del institucionalismo histórico, su articulación teórica y práctica desde el caso de estudio ecuatoriano.

El institucionalismo histórico representa un enfoque de análisis dentro de la corriente de la Nueva Economía Institucional, misma que, a su vez, se halla enmarcada en la teoría de la Nueva Economía Política. Esta escuela articula a la noción de *puzzle*, referente a la complejidad en el sistema de interacción política y el desarrollo histórico de las instituciones; priorizando el papel de las instituciones políticas formales, como procedimientos legítimos dentro del aparato gubernamental.

Desde el estudio del caso ecuatoriano, sus procesos históricos y sus implicaciones sobre la constitución de una realidad política nacional; dependencia y debilidad estructural, crisis social, política y económica (Acosta, 2001; García Álvarez, 2016; Paz y Miño, 2007). Enmarcándose en la teoría del institucionalismo histórico, la cual explica al desarrollo histórico desde la causalidad social, hacia una suerte de *path dependent*. Donde, si bien las fuerzas operativas (principalmente gubernamentales) son capaces de estructurar el carácter, la trayectoria (curso de acción), interacciones y mecanismos, mediante los cuales las instituciones políticas y sociales influyen sobre la configuración de una realidad política en particular (Hall & Taylor, 1996; Skocpol & Pierson, 2002). También, estas dependen de características propias de una situación o contexto en particular, consecuente con un proceso anterior (Hall & Taylor, 1996).

Es entonces que en el contexto ecuatoriano aparece la noción del Buen Vivir; primero, como un concepto reivindicativo desde el contexto socioeconómico nacional, vinculado a las ‘Epistemologías del Sur’ (Sousa Santos, 2011); y, segundo, como un proyecto político institucionalizado desde la legitimidad (democrática) del gobierno de Correa. Entendiendo, como acuerdo general, que el BV representa una propuesta de cambio frente al modelo económico neoliberal, superando la noción tradicional del desarrollo (lineal) y el margen cuantitativo del economicismo. Así pues, desde esta perspectiva de análisis, el proceso de incorporación del Buen Vivir en Ecuador (2007-2017), describe una trayectoria (única) del BV dentro de un proceso causal (particular), propio del contexto nacional.

Esto en consideración, además, de que el *social learning* se refiere al mecanismo de acción individual o colectiva para cambiar (incidir) sobre el procedimiento, instrumentos (agenda, base documental),

instituciones o, en definitiva, sobre la estructura del sistema de ideas vigente (*policy paradigm*) a través de la interacción entre actores dentro de redes particulares; donde los primeros (agentes) influyen sobre los segundos (realidad política), y viceversa (Hall, 1993; Rana & Ahsan, 2019).

Asimismo, siendo que las instituciones tienen un efecto sobre los resultados políticos a través del comportamiento y las acciones de los individuos, entonces, la influencia del BV sobre los procesos causales se ve relacionada con el ‘enfoque cultural’, definido en Hall & Taylor (1996). Esta adopta una visión integral del individuo, donde las instituciones brindan pautas morales que determinan el análisis racional y el comportamiento de un individuo que busca satisfacer sus necesidades y propósitos; en este sentido es prudente recordar al desarrollo como un paradigma histórico, los rezagos coloniales y la configuración estructural de la economía ecuatoriana (Hall & Taylor, 1996).

Finalmente, retomando la idea de un proceso causal único para el caso ecuatoriano y la necesidad de generar una propuesta propia a las características estructurales de la realidad política ecuatoriana, se plantea al Buen Vivir como un proyecto político vinculado necesariamente, como ha sido expuesto anteriormente, al gobierno de Rafael Correa (2007-2017); del movimiento Alianza País y la Revolución Ciudadana. Esta propuesta trasciende a la noción del desarrollo lineal, vinculado a la idea del progreso y el crecimiento económico, y que nace en respuesta al pensamiento neoliberal, como un antecedente histórico en el escenario político-económico de Ecuador, y reconocido en el marco institucional del Estado (Constitución de 1998). La incorporación del concepto, desde la perspectiva de los *policy paradigms*, implica entonces un proceso de renovación en el marco jurídico-político nacional y, por ende, en su base documental. Viéndose reflejado en la Constitución de 2008, y los tres Planes de Desarrollo Nacional desarrollados en el periodo 2007-2017.

El segundo punto de análisis está construido desde el Capítulo 2 y el caso de estudio de Ecuador (2007-2017), centrándose en su base documental, busca describir la incorporación del Buen Vivir desde la experiencia política ecuatoriana, su proceso causal (SL) y la configuración de su realidad política.

El año 2007, junto con el inicio del gobierno Correa (2007-2017), marcaría un punto crítico en el proceso causal de la realidad política ecuatoriana, el paradigma de gobierno, el marco institucional, la base documental del gobierno y el curso de acción de las políticas públicas. Este proceso de cambio se consolida a través de la innovación conceptual del Buen Vivir, caracterizado e instrumentalizado a nivel gubernamental desde la noción del *Sumak Kawsay*, propio de las sociedades indígenas, en detrimento del concepto del desarrollo y la incierta vialidad empírica de este en el escenario ecuatoriano; evidenciado en los resultados de un desarrollo nacional inconcluso, sustentado desde la teoría neoliberal y el ‘éxito’ de los arquetipos políticos y económicos de los países desarrollados en el marco global del capitalismo.

Así pues, el BV constituye en la experiencia política ecuatoriana (gubernamental) un marco de ideas y objetivos propios, vinculados al posdesarrollo. Sin embargo, ya que su incorporación a nivel gubernamental, dentro de la realidad política ecuatoriana parte del *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011*; se legitima en el marco político-jurídico desde la aprobación de la Constitución de 2008; y se consolida como elemento orientador de las políticas públicas dentro de los Planes Nacionales de

Desarrollo. Es decir, el BV se institucionaliza mediante una base documental (diferenciada) construida en distintos momentos del proceso causal de la realidad política nacional desde el aparato gubernamental; mismo que, a su vez, está basado en un conjunto de ideas y parámetros propio (*policy paradigm*), en este caso el BV.

Si bien el BV es “una apuesta de cambio que se construye continuamente desde esas reivindicaciones (frente al modelo económico neoliberal) por reforzar una visión más amplia, que supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo paradigma económico” (SENPLADES, 2009, p. 10), y constituye “una oportunidad para construir colectivamente un nuevo régimen de desarrollo” (Acosta, 2008, p. 38). También es “una propuesta social inacabada” (García Álvarez, 2016, p. 37). Lo que posibilita la divergencia conceptual entre los diversos enfoques que la abordan (Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2014; 2018), e inconsistencias en la práctica, en el curso de acción de las políticas públicas, dentro del caso ecuatoriano, como un proyecto político que no logra desvincularse completamente del crecimiento económico, la modernización capitalista y, por tanto del concepto del desarrollo (Acosta, 2015b; Cuestas-Caza & Góngora, 2016; Palacios, 2018). Consecuentemente, la relevancia y significación del Buen Vivir ha de caracterizarse por su inconsistencia y variabilidad dentro de los diferentes documentos oficiales construidos desde el aparato gubernamental (Arteaga-Cruz, 2017; Caria & Domínguez Martín, 2014; Manosalvas, 2014; Vega, 2014; Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara, 2014, 2018).

En cuanto a los mecanismos instrumentales específicos que posibilitan esta interacción, la agenda política, representada en el caso ecuatoriano por los PND o PNBV, parte del reconocimiento de una problemática nacional (pública), previamente definida a nivel gubernamental en función a los *policy paradigms* (BV). Es evidente que el Buen Vivir plantea explícitamente un enfoque holístico, opuesto al neoliberal, reflejado en la objetivación e institucionalización del concepto en la base documental del gobierno; Constitución de 2008, PND 07-10, 09-13, 13-17, Agenda de Transformación Productiva 2010-2013 (MCPEC, 2010) y Agenda de Política Económica para el Buen Vivir 2011-2013 (MCPE, 2011). De modo que, en el caso ecuatoriano, los PNBV constituyen una estrategia y un mecanismo gubernamental para el desarrollo y, por tanto, en la consecución del fin último del Buen Vivir, viéndose reflejado en la formulación de políticas públicas; entendidas como un producto y mecanismo instrumental de la actividad política para intervenir sobre el marco constitutivo de la realidad (política) en Ecuador, destacando su carácter práctico (curso de acción) y procesal (SL) (Meny & Thoenig, 1990; Aguilar, 1992, 2012; Rodríguez, 2017).

Siendo que la base documental del gobierno recoge, ordena y legitima los temas considerados como de carácter público, que serán abordados a nivel gubernamental, a través de los criterios y objetivos preestablecidos por el paradigma vigente (*policy paradigm*); en este caso del BV en sus diferentes significaciones. En conjunto a los procesos causales (*social learning*), factores estructurales propios del caso ecuatoriano y, en cierta medida, por factores exógenos o coyunturales. Entonces, la realidad política se configura desde un curso de acción gubernamental único, de trayectoria creciente en espiral.

En otras palabras, lo que se ha definido anteriormente como una suerte de sistema de adaptación compleja (CAS), en calidad del determinismo recíproco (*social learning*) a través del cual se construye la realidad política. Lo que Hecló (1974) y Hall (1993) denominan ‘*puzzle*’, entendiendo a este concepto, en el marco

de la formulación de políticas públicas, como un ‘rompecabezas’ de acción (resolución) colectiva, donde además de la interacción entre el aparato gubernamental (tecnócratas, base documental, instituciones, modelos políticos e información disponible) y el resto de agentes políticos (sociedad y grupos de presión), que posibilitan los procesos causales, también influye el poder, su ejercicio y dinámicas propias dentro de un caso en particular; en Ecuador solo hace falta recordar la influencia de la hegemonía política global (macro-contexto) y el Estado oligárquico-empresarial (micro).

El tercer y último punto en cuestión está principalmente construido desde el Capítulo 3, buscando integrar los puntos anteriores en el proceso causal de las políticas públicas desde la perspectiva y metodología usada por Hall (1993). Analiza la noción del Buen Vivir enmarcada dentro de teoría de los *policy paradigms*, centrándose en el proceso del *social learning*; su concordancia teórica con los cambios de primer (FOC) y segundo orden (SOC), y un acercamiento al cambio de tercer orden (TOC) para el caso de Ecuador desde la incorporación del Buen Vivir en su realidad política en el periodo 2007-2017.

Siendo que la noción del paradigma de políticas (*policy paradigms*) se construye desde el trabajo de Kuhn (2004[1962]), entendiéndolo como un conjunto de ideas legitimadas a nivel gubernamental. Es posible definir al momento anterior a las elecciones presidenciales de 2006, caracterizado por el neoliberalismo, como un periodo de ‘ciencia normal’, una ‘formulación de políticas normal’, y en un segundo momento, tras la posesión y el inicio del periodo de gobierno de Correa (2007-2017) como un periodo de ‘ciencia extraordinaria’, un cambio de paradigma. De modo que el proceso de incorporación del Buen Vivir en la realidad política ecuatoriana, puede ser definido como una suerte de ‘revolución científica’, un cambio de paradigma en el enfoque de gobierno, pero no necesariamente en el paradigma de desarrollo. Este último cambio u objetivo de trascender al paradigma del desarrollo tradicional (lineal), aunque busco consolidarse en un primer momento en el proceso de incorporación del BV, posteriormente, representaría un proyecto político demasiado ambicioso para consolidarse, ya que un cambio de tal magnitud compete a un proceso y un análisis más amplio, relacionado con la hegemonía del conocimiento y la epistemología (Sousa Santos, 2011); por tanto, supera los límites planteadas en la presente investigación, sus objetivos y metodología.

Así pues, es necesario profundizar en el análisis de los *policy paradigms* en el caso ecuatoriano, considerando al neoliberalismo y al Buen Vivir como los paradigmas en disputa. Aunque en el desarrollo de la investigación se evidencio el deterioro del BV, pasando de una ‘alternativa al desarrollo’ hacia una forma de ‘desarrollo alternativo’ con rezagos neoliberales, viéndose enmarcado en un proceso la modernización capitalista. En un primer momento, y durante gran parte del periodo de análisis (2007-2017), estos dos enfoques de gobierno representaron dos sistemas de ideas contrapuestos, donde los preceptos políticos del Buen Vivir no solo diferían de las de los neoliberales, sino que también define un sistema económico social y solidario reconocido en la Constitución de 2008, en detrimento de la economía social de mercado definida en la Constitución de 1998; priorizando el factor humano por sobre el económico, y recuperando las capacidades de regulación y control del Estado en la economía (García Álvarez, 2016). Otros ejemplos, por denotar estos cambios de incierto porvenir, fueron la promoción de la soberanía nacional por sobre las dinámicas de la política hegemónica, la priorización de la inversión social sobre el pago de la deuda pública, la focalización de los recursos estatales en el desarrollo de capacidades e igualdad de oportunidades en la ciudadanía por sobre el crecimiento económico (gracias al aumento en el

precio del petróleo desde 2008), y la búsqueda por descentralizar el ejercicio del poder a través de la democracia comunitaria (participativa), en lugar del anterior modelo jurídico-político que favorecía al sector oligárquico-empresarial (Acosta, 2001; García Álvarez, 2016; Paz y Miño, 2007, 2008)

En cuanto a la experiencia política ecuatoriana, el neoliberalismo aparece en el contexto político nacional desde un proceso causal derivado del colonialismo y la hegemonía política occidental, fundamentado en la noción del progreso, el crecimiento económico y el desarrollo lineal. La Constitución de Ecuador de 1998, en el marco de los programas de ajuste del Consenso de Washington (WC), se funcionaliza a los preceptos del neoliberalismo, viéndose reflejados en el enfoque de gobierno; la reducción de las capacidades regulativas y de control del Estado, la privatización de empresas públicas, la priorización del cumplimiento de obligaciones internacionales, la búsqueda de una inserción del país en el marco de la globalización capitalista (especialización), y un enfoque conservador, de larga data, en cuanto al gasto público que condujo a la polarización de los estratos socioeconómicos y la concentración de la riqueza. De manera que se instauró un modelo oligárquico-empresarial de desarrollo que marginalizó la participación del Estado en el sistema económico, siendo un modelo atractivo el sector privado empresarial y especialmente para los partidos políticos de derecha.

Por otro lado, el Buen Vivir parte de un paradigma cultural totalmente distinto al de la noción de desarrollo, siendo incorporado en la realidad ecuatoriana desde su traducción política del término (*kichwa*) *sumak kawsay*, propio de las sociedades indígenas. La Constitución de Ecuador de 2008 y los PND fueron los principales instrumentos de institucionalización del BV en el contexto político ecuatoriano, también, viéndose reflejado en el enfoque de gobierno; buscando recuperar el papel institucional del Estado (capacidades y competencias), el crecimiento del aparato estatal, la redistribución de la riqueza, una política fiscal expansiva (inversión social), la búsqueda de la soberanía nacional (económica, política, alimentaria, energética) y la integración regional, la garantía de derechos de los ciudadanos, y redefinir las relaciones de poder en el Ecuador. El BV, además, se caracteriza por la multiplicidad de posturas y paradigmas culturales que lo abordan; desde las comunidades indígenas, la academia y el Estado, viéndose enmarcada en la ideología de las izquierdas políticas. En resumen, el BV se presentó como un proyecto político que podría restaurar la autoridad del gobierno y resolver los problemas socio-económicos de Ecuador a inicios del 2007.

Ahora bien, el proceso de cambio en el enfoque de gobierno se funda en los procesos causales del Ecuador, como resultado de las políticas implementadas durante el periodo neoliberal. El proceso que desató la crisis económica, social y política a comienzo del siglo XXI tiene sus inicios la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, impulsada por el FMI, que junto a los problemas de ineficiencia estructural y la presencia de factores exógenos (negativos), devino en un acelerado deterioro de la economía que culminó con la adopción de un esquema de dolarización oficial el 9 de enero del año 2000. En este contexto de crisis, el PIB cayó en 31,1% y el PIB per cápita se redujo un 32% entre los años 1998 y 2000, incrementando la polarización de los estratos socioeconómicos y la concentración de la riqueza. Igualmente, se dio un aumento desmesurado de las tasas de inflación, llegando a alcanzar cerca del 100% en el año 2000, al que pronto se sumaron los niveles estancados de crecimiento y empleo. Estos fenómenos además de representar un problema *per se*, implicaron un punto de quiebre en la permanencia y validez del enfoque neoliberal en la realidad política ecuatoriana, lo que denominaríamos anomalías en

el paradigma de gobierno (*policy paradigm*) y, posteriormente, daría inicio al proceso de incorporación de un nuevo sistema de ideas, un cambio de paradigma, de la crisis del neoliberalismo al Buen Vivir ecuatoriano.

El periodo posdolarización, anterior a la institucionalización del BV, se caracterizó una carencia maniobrabilidad en la política monetaria (producto de la dolarización), la pérdida de competitividad internacional, la ralentización de la economía, el aumento de los niveles de deuda, la inestabilidad política, los problemas de corrupción, la problemática social (pobreza, desempleo, migración) y la perpetuación de estructura productiva (modelo primero-extractivo) (Acosta, 2001). Consecuentemente, la doctrina neoliberal perdió gradualmente coherencia y credibilidad a los ojos de la sociedad ecuatoriana, la academia, algunos funcionarios del gobierno (tecnócratas) y, finalmente, los políticos; lo que puede explicarse desde el marco del modelo de democracia representativa, su dinámica, desde la sociedad hacia sus representantes. Cabe recordar que Rafael Correa desempeñó el puesto de Ministro de Economía y Finanzas del Ecuador en 2005, siendo ya bastante crítico con la administración política nacional, antes de su posesión como presidente constitucional de Ecuador en 2007.

En un sentido kuhniiano, que compete al análisis de los *policy paradigms* en Hall (1993), es posible concluir que estas ‘anomalías’, tanto a nivel político como social, no fueron, ni podían, ser explicadas por completo desde el paradigma vigente (enfoque gubernamental). Lo que ponía en duda la adecuación de la teoría y el análisis neoliberal en la economía y la realidad política nacional. En parte porque estos eventos fueron anómalos en términos del paradigma político prevaleciente, basado en la liberación del sistema financiero y la limitación de la participación del Estado, pero también por fallas en la gestión política. Estos fueron ampliamente percibidos como fracasos políticos significativos, y tales fallas hicieron mucho para desacreditar el paradigma neoliberal.

El resquebrajamiento del enfoque neoliberal de gobierno y la problemática ecuatoriana, a comienzos del siglo XXI, implicó la búsqueda de soluciones o alternativas al paradigma en crisis. En este contexto aparece la figura de que Rafael Correa como candidato presidencial en las elecciones de 2006 por el partido Alianza País. Las propuestas de cambio, opuestas directamente al neoliberalismo, de este partido político están resumidas en el *Plan de Gobierno de Alianza PAIS* (Alianza PAIS, 2006), en donde se propone “una revolución ciudadana; un CAMBIO RADICAL del estado de situación actual” (p.12), la consecución de un desarrollo sostenible y humano, diferente al anterior modelo de desarrollo “excluyente, marginador, inequitativo, racista, depredador de la economía, la sociedad y la naturaleza” (p.6), y se da un primer acercamiento a la noción de un Buen Vivir en armonía con la naturaleza y respeto a los derechos humanos. Para septiembre del año 2008, tras la victoria de Correa y contando con un primer PND 07-10, Ecuador había aprobado una nueva constitución, ratificando un vuelco ideológico-político hacia la noción del BV que caracterizaría al país durante la siguiente década.

Posterior a este periodo de crisis en el paradigma neoliberal, dentro del proceso de incorporación del BV en la realidad política ecuatoriana pueden diferenciarse, a breves rasgos, dos momentos: uno donde se alude incipiente al concepto y donde este forma parte del discurso político del nuevo gobierno, incluido tanto en el documento de Alianza PAIS (2006) como dentro del PND 07-10, y otro de institucionalización

y legitimación gubernamental, cuando el BV es incluido en la Constitución de 2008 y los PNBV 09-13, 13-17.

Estos dos momentos han sido evidenciados en el desarrollo de la presente investigación. El primero, que es más cercano al carácter discursivo del Buen Vivir y no termina de consolidarse como un objetivo gubernamental desde la legitimidad política, pero ya es operativizado como un incipiente proyecto político en el PND 07-10, sin dar mayor peso al concepto, vinculándole con la noción de desarrollo humano e incluso siendo opacado en la cantidad de términos y expresiones repetidas en el documento por la expresión ‘Desarrollo’, usando como base el documento de Hidalgo-Capitán & Cubillo Guevara (2018); esto mismo sucede en el Plan de Gobierno de Alianza PAIS (Alianza PAIS, 2006). Y el segundo, donde el BV es institucionalizado y reconocido a nivel gubernamental dentro de los deberes del Estado en el Art.3 de la Constitución de 2008, lo que se ve reflejado tanto en la importancia que se le da al nuevo concepto como en la significación del mismo, desligándose de la noción del desarrollo tradicional (lineal) y conformando una conceptualización propia dentro de los PNBV 09-13 y PNBV 13-17.

En cuanto a los cambios de primer (FOC) y segundo (SOC) orden evidenciados en el marco de la investigación. Tanto en el uso específico de las políticas públicas (FOC) como en el marco institucional e instrumental que las define y que permitieron la institucionalización del BV dentro de la realidad política nacional, se evidencia un proceso de adaptación (cambio) en la trayectoria de los procesos causales del Ecuador, sus agentes y contexto, desde la incorporación del BV y el inicio del gobierno de Correa (2007-2017). Asimismo, este proceso corresponde bastante bien con la teoría del *social learning* presentada por Hall (1993), sus tres premisas fundamentales. En los cambios presentados en el caso ecuatoriano durante el periodo 2007-2017, es evidente que: primero, estos estaban dados en respuesta a los resultados de la política anterior (*time-0*); segundo, los funcionarios políticos (tecnócratas) fueron los principales responsables de la innovación de políticas; y, tercero, este proceso, en su conjunto, tuvo lugar principalmente dentro de la autonomía del Estado y el aparato gubernamental.

Además de los cambios de primer y segundo orden, también se produjeron cambios mucho más profundos en el contexto de la configuración de la realidad política ecuatoriana durante el período 2007-2017. Estos cambios se asocian con el movimiento de un enfoque de gobierno de carácter neoliberal, hacia uno basado en la noción del Buen Vivir. Aunque el movimiento comenzó con el inicio del primer gobierno de Correa en 2007, la ruptura más intensa en la gestión política se produjo después de la aprobación de la nueva Constitución de 2008, ya que no solo se modificó el marco jurídico-político, vinculado con las instituciones formales, sino que también cambió radicalmente la configuración de la jerarquía de objetivos y el conjunto de instrumentos empleados para guiar la política nacional, su curso de acción.

En cuanto a los cambios de tercer orden (*Third-Order Changes-TOC*), primero, no fueron los funcionarios públicos o los expertos en políticas (tecnócratas) que formaban parte del aparato gubernamental quienes desempeñaron el papel preeminente en este proceso de cambio de políticas, sino las figuras políticas; resaltando la participación del presidente Correa en el caso ecuatoriano. Además, este proceso de cambio de políticas no tuvo lugar principalmente dentro de los límites del propio Estado y la política. El proceso histórico-causal del que deviene la reivindicación del BV, en el caso ecuatoriano, y la lucha (proceso) que siguió para reemplazar un paradigma político con otro, en ambos casos, fue un asunto de competencia

social, mediado por la prensa y el área intelectual, vinculado con los procesos electorales y el contexto democrático. Asimismo, en ambos casos, los criterios políticos se convirtieron en un factor clave detrás del éxito del nuevo enfoque de gobierno, en detrimento a los criterios de carácter puramente económicos. A partir de la institucionalización del BV, el debate sobre paradigmas políticos se extendió a la arena política y se convirtió en objeto de competencia electoral, entre los partidos políticos de izquierda y derecha, sus sistemas de ideas; Buen Vivir (estatista) y neoliberalismo (empresarial). Aunque este cambio buscaba nuevas soluciones a la problemática económica y social, en gran medida se adoptó un enfoque de izquierdas porque también tenía un importante atractivo político.

Así pues, cuando el enfoque del Buen Vivir reemplazó al neoliberalismo como un de ideas y preceptos reconocido a nivel gubernamental (*policy paradigms*), hubo un cambio radical en la jerarquía de la política orientadora de objetivos, los instrumentos en los que se basó para efectuar la política, y la configuración de esos instrumentos. Estos cambios fueron acompañados por cambios sustanciales en el discurso empleado por los formuladores de políticas y en el enfoque del análisis político-económico en la que se basaron la formulación de políticas públicas. En resumen, el cambio de tercer orden en la formulación de políticas que ocurrió tanto en el caso ecuatoriano como en el británico, fue acompañado por un cambio generalizado en los paradigmas de políticas, lo que aunque corresponde en rasgos generales bastante bien con el carácter de los cambios de tercer orden en Hall (1993) y con la ‘revolución científica’ de Kuhn (1962), también, presenta algunas inconsistencias con la teoría que enmarca a los TOC, en orden de los procesos causales propios de cada caso de estudio.

4.1. Algunas consideraciones finales

Este análisis tiene implicaciones importantes para las teorías vinculadas al proceso de las políticas públicas y el desarrollo. Al describir el proceso mediante el cual la política cambia en tres niveles (SL); centrándose en las dos primeras, en función a los mecanismos y relevancia estructural de los cambios involucrados; junto al concepto de los *policy paradigms*, es posible comprender y definir un mayor rango en el tipo de cambios dados en el proceso causal del *social learning*.

Los procesos de cambio de política de primer (FOC) y segundo (SOC) orden corresponden bastante bien a la teoría del SL, pero en un incipiente acercamiento al proceso de cambio de tercer orden (TOC), el cambio del neoliberalismo al Buen Vivir en Ecuador (2007-2017) presentó algunas inconsistencias:

Si bien la política formulada para el periodo vigente (*time-1*) fue ciertamente una respuesta a los resultados de las política anteriores (*time-1*), las figuras políticas desempeñaron un papel determinante en este en este nivel de cambio (TOC). Paralelamente, el cambio en el enfoque de gobierno fue producto de un proceso histórico y causal, marcado por la inherente competencia social (participación), propio del Buen Vivir ecuatoriano y los procesos electorales (democráticos). Lo que conduce a la investigación a la noción de *puzzle* dentro de las teorías del Estado de Hecló (1974) y la escuela del Institucionalismo Histórico en Hall & Taylor (1996), donde el SL representa un proceso complejo de interacción entre los agentes que participan en la configuración de la realidad política. Asimismo, el rol de ideas fue tan importante para el resultado como lo fue el ejercicio del poder en el marco político y democrático,

denotando, al igual que Hall (1993), la relevancia e inherencia entre *'powering'* y *'puzzling'* y por lo que resulta apropiado definir a este proceso conjunto como una característica inherente al aprendizaje social (SL).

También, siguiendo a Hall (1993), es evidente que la instucionalización del BV dentro del marco político-jurídico y la base documental del gobierno generó un proceso de continuidad en cuanto a la gestión política de los períodos subsiguientes, vigente hasta la actualidad, solo siendo interrumpidos por la experiencia disyuntiva del cambio de paradigma. Si bien los cambios de primer y segundo orden tuvieron lugar dentro de una red de políticas relativamente cerrada (base documental) y aunque estos no necesariamente implican en un cambio de tercer orden, ya que este último responde a características y condiciones particulares, es imposible desligar los cambios en las políticas, los instrumentos y las instituciones del proceso de incorporación del BV en la realidad ecuatoriana.

El proceso del SL, en el contexto ecuatoriano y desde la noción del paradigma de Kuhn (2004[1962]), tiene su origen en el deterioro del paradigma neoliberal y la presencia de anomalías dentro de los términos (límites) del paradigma vigente, desacreditando al paradigma y conduciendo a la búsqueda de alternativas y un proceso de experimentación en cuanto a la gestión política. Consecuentemente con este cambio en el enfoque de gobierno, la formulación de políticas públicas se llevó a cabo dentro de un nuevo sistema particular de ideas a partir del cual se definieron y legitimaron los problemas e intereses sociales, de carácter público y de competencia gubernamental, privilegiando algunas líneas de políticas sobre otras; en el caso ecuatoriano (2007-2017) la problemática social y la línea ideológica de las izquierdas políticas, por sobre el neoliberalismo.

Una última consideración, que deviene del análisis integral de la investigación, se centra el análisis del concepto del Buen Vivir y sus inconsistencias teóricas, que si bien existió continuidad en la estructura de la gestión político-gubernamental, también se dio un proceso constante de resignificación del concepto en diferentes momentos de la continua conformación de la realidad política ecuatoriana y desde diferentes enfoques; vinculándolo con el desarrollo humano, una suerte de síntesis posmoderna (champú) y un 'Socialismo del Buen Vivir'. De modo que el análisis realizado en la presente investigación respalda trabajo de Palacios (2018), donde el BV se constituye como un significante vacío, lo que Laclau (1996) (citado en Palacios, 2018) "llama un significante sin significado, que adquiere 'sentido' e identidad dentro de la discursividad política; permitiendo una apropiación del discurso recreando comunidad, es decir, recrea y crea al mismo tiempo el orden social" (p.127). Esto debido a que "la noción dominante de desarrollo vacía el constructo BV" (p.127) y lo desconecta del *sumak kawsay*, el cual es el significante al que estaba originariamente asociado. Aunque el BV nace como una alternativa al desarrollo, en oposición a la reducción economicista del capitalismo, desde la experiencia y praxis del concepto en Ecuador, este representó una disputa interna entre el discurso y lo que hay detrás de ellos, lo que Palacios (2018) definiría como la fermentación de la imposibilidad del BV como utopía política.

Conclusiones

Analizando el proceso de incorporación del Buen Vivir en la formulación de políticas públicas en el contexto ecuatoriano; en base al abordaje teórico, empírico y metodológico desarrollado en la presente; se puede concluir que BV el represento un *policy paradigm* (paradigma político) en sí mismo, uno diferente y opuesto al paradigma de gobierno neoliberal. La adscripción del concepto en la Constitución de 2008 marcó un hito en el proceso de incorporación del Buen Vivir en la realidad política ecuatoriana, legitimando el concepto a nivel gubernamental e iniciando con el proceso de institucionalización del mismo dentro de la base documental del gobierno.

El reconocimiento constitucional del Buen Vivir representó un momento clave en el proceso de cambiar el paradigma en el enfoque de gobierno, un punto de quiebre en esta suerte de ‘revolución científica’. Sin embargo, aunque la teoría de Hall (1993) y Hall & Taylor (1996); la evidencia presentada en los cambios de primer (FOC) y segundo (SOC) orden en los *policy paradigms*; soporta bastante bien la condición del Buen Vivir como un *policy paradigm*., esto no necesariamente implicó un cambio en el paradigma de desarrollo, el cual fue el objetivo inicial del BV como proyecto político durante el gobierno de Correa (2007-2017).

Desde las aproximaciones teóricas presentadas en el Capítulo 1 de la presente investigación, partiendo del campo de la Economía política y la NEP, considerando: por una parte, la teoría de los *policy paradigms* y el *social learning*, respecto a peso de las ideas y el enfoque de gobierno en el proceso causal de las políticas públicas (Hall, 1993; Hall & Taylor, 1996; Muñoz & Rocha Lukic, 2015); y por otra, los argumentos de Bunge (1999), Escobar (2011) y Sousa Santos (2011) respecto al desarrollo histórico, la dependencia estructural (path dependent), los procesos sociales reivindicativos y modelos políticos propios de una realidad latinoamericana (sui generis). Entonces, el enfoque del Buen Vivir en Ecuador, como un *policy paradigm*, se ve enmarcado dentro de la corriente del nuevo institucionalismo, ya que esta integra la relevancia de las ideas, la complejidad y asimetrías del poder presentes en la interacción política (*puzzle*), y legados políticos en el desarrollo histórico, considerando el carácter transversal de las instituciones en las dinámicas y fenómenos político-económicos vinculados al desarrollo.

Particularmente, dentro del trabajo de Hall & Taylor (1996), el fenómeno del Buen Vivir ecuatoriano puede ser explicado a partir de la teoría del institucionalismo histórico, su enfoque cultural, y la causalidad social; donde las fuerzas operacionales del gobierno se ven condicionadas a características propias de cada situación o contexto en particular, mismas que proceden de un momento anterior en la estructura institucional. En el marco de la presente, el caso ecuatoriano, cabe recordar la dependencia estructural del modelo primario extractivo y los legados políticos de un modelo oligárquico-empresarial que, a pesar del nuevo enfoque de gobierno adoptado desde la inclusión del BV, no han logrado superarse.

En cuanto al proceso de incorporación del concepto, descrito en el Capítulo 2, el Buen Vivir ecuatoriano parte, primero, desde la noción del *Sumak Kawsay* de las sociedades indígenas, definiéndose como una alternativa al desarrollo (lineal). Posteriormente, esta noción fue instrumentalizada como un proyecto político, traducido como Buen Vivir, e incluido en las primeras producciones documentales del entonces

incipiente Movimiento PAIS; tal es el caso del *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011* (Alianza PAIS, 2006). Finalmente, tras la victoria electoral de Correa en 2007 y la entrada en vigencia de la nueva Constitución de 2008, se consolidaría la legitimidad gubernamental del BV como concepto orientador de las políticas públicas, a través de mecanismos de institucionalización; tal es el caso de la misma Constitución de 2008, los PND 07-10, 09-13, 13-17 y otros instrumentos presentes en la base documental como: la Agenda de Política Económica para el Buen Vivir 2011-2013 (APE), la Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013 (ATP) y la Agenda Regulatoria para la Transformación Productiva (ARTP).

Ahora bien, desde el análisis metodológico desarrollado en el Capítulo 3, en base a la teoría de Hall (1993), se concluye que el Buen Vivir representa un *policy paradigm per se* y, además, sí existió un cambio en el enfoque del gobierno que se vio reflejado en la trayectoria causal de las políticas públicas. Sin embargo, el proyecto político de un cambio en el paradigma de desarrollo hacia BV no logra consolidarse; superando los alcances metodológicos y teóricos de la presente investigación.

El cambio del paradigma neoliberal al Buen Vivir en Ecuador durante el periodo 2007-2017 tuvo importantes implicaciones en los instrumentos e instituciones vinculados con la formulación de políticas públicas (base documental), como es evidente el cambio y actualización del marco jurídico con la Constitución de 2008, el impulso y consolidación de un sistema nacional de planificación orientado por los principios del BV, respaldado por el marco constitucional. Asimismo, se evidenció una dinámica de continuidad en el proceso causal de la formulación de políticas públicas producto de la institucionalización del nuevo enfoque de gobierno. Esto en medida que el BV define una perspectiva diferente al entender la realidad política nacional, su problemática, y, por ende, implica una nueva forma de hacer política, definiendo: desde la Constitución de 2008, un Régimen del Buen Vivir (RBV) y un Régimen de Desarrollo (RD) que se hallan articulados y dirigidos hacia la consecución del BV; y desde los distintos PND, un conjunto de objetivos, políticas y estrategias construidas desde las ideas y preceptos inmersos en el BV como un *policy paradigm* (paradigma político).

Consecuentemente, este cambio en los *policy paradigms*, implicó un cambio en la toma de las decisiones políticas: desde la perspectiva del RD; definiendo, pero no consolidando una economía social y solidaria (participativa), la adscripción y refuerzo de una economía regional latinoamericana (ALVA-TPC) e impulsando el cambio de matriz productiva, superando el modelo de dependencia; y desde el RBV, definiendo un Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural, y priorizando el gasto e inversión estatal en el área social (salud, educación, movilidad, trabajo), ampliando derechos y garantías de la ciudadanía. Sin embargo, debido a los alcances metodológicos de la presente, aunque es evidente que se dio un cambio instrumental e institucional dentro de la base documental del gobierno (administrativa), no es posible comprobar, ni evaluar, su ejecución o sus implicaciones subsiguientes en el escenario ecuatoriano.

A consideración de este análisis, respecto al Buen Vivir y en concordancia con las tres premisas centrales del *social learning*; legados políticos, importancia de tecnócratas, autonomía estatal; se puede concluir que la imagen predominante del aprendizaje social es correcta en todos sus aspectos esenciales, viéndose reflejado en los diversos cambios en los instrumentos e instituciones vinculados con la formulación de

políticas públicas en Ecuador entre 2007-2017. Sin embargo, superando los límites del análisis propuesto en la presente investigación, la transformación más importante dentro del contexto político nacional, durante el período de análisis (2007-2017), se vincula a la conformación de una nueva constituyente y una incipiente notoriedad de un cambio de tercer orden (*Third-Order Change*) y la institucionalización del BV como un cambio en el paradigma de desarrollo, trascendiendo inclusive la teoría de los *policy paradigms*, en la realidad política ecuatoriana.

Recomendaciones

Es necesario ampliar el periodo de estudio y una constante actualización en su análisis, considerando la continuidad no solo en el BV a nivel gubernamental; viéndose incluido, en menor medida que sus antecesores, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida*; también en la causalidad social y los procesos históricos propios del contexto ecuatoriano. Si bien el Buen Vivir en Ecuador entre los años 2007-2017 describe un proceso propio de incorporación en la realidad política nacional, donde tuvo su periodo de plenitud, tras el fin del tercer mandato de Correa en el gobierno (2013-2017), actualmente, representa un discurso y enfoque político desgastado, desdibujándose del marco institucional que lo legitimo. Lo que, desde el enfoque de los *policy paradigms*, implica una incipiente ‘crisis de paradigma’.

En cuanto a los alcances metodológicos evidenciados en la investigación, debido a la naturaleza del enfoque cognitivo y los *policy paradigms*, la presente realizó un estudio de carácter teórico, cualitativo y descriptivo. Sin embargo, también, es necesario desarrollar un análisis enfocado en términos cuantitativos, en la profundización de la política económica de Ecuador entre 2007-2017; de manera que sea posible apreciar tanto las contradicciones entre la formulación de las políticas públicas y el BV, como también los potenciales retrocesos que pudo sufrir la implementación de este nuevo paradigma. Por ejemplo, un caso de estudio propio de la realidad ecuatoriana, es la expansión del extractivismo en sectores como la minería y el petróleo.

Aunque la investigación presento un análisis desde la teoría y metodología (categorías) desarrolladas por Hall (1993) y Hall & Taylor (1996), es necesario ampliar los objetivos de análisis hacia los cambios de tercer orden (TOC), profundizando en el aspecto político, ideológico y discursivo del Buen Vivir como un *policy paradigm*, trascendiendo el nivel de enfoque gubernamental hacia un análisis epistemológico de la noción del desarrollo, para consolidar un análisis integral del Buen Vivir ecuatoriano en el sistema mundo. De igual modo, es competente ampliar la base documental analizada; institucional, instrumental e ideológica; ya que, en función a los objetivos planteados, esta investigación se concentró en las dos primeras.

Finalmente, si bien la metodología de Hall (1993), en la que se basa la presente investigación, es adecuada y suficiente para un primer acercamiento al análisis de los paradigmas (*policy paradigms*) y su influencia en el proceso de cambio instrumental, institucional y la formulación de políticas (SL); que junto con el trabajo de Yves Surel (2008[1995]), según Muñoz & Rocha Lukic (2015), constituyen una corriente de pensamiento desde el enfoque cognitivo de políticas públicas. Desde un análisis integral de la presente investigación, surge la interrogante de integrar la perspectiva del CAS (*complex adaptive system*) en cuanto al análisis de la configuración de una realidad política, trascendiendo la noción del paradigma de políticas, buscando aterrizar el estudio de las políticas públicas desde la praxis política, la mejora y eficiencia en su curso de acción.

Referencia Bibliográfica

Acosta, A. (2001). *FlacsoAndes / Breve historia económica del Ecuador*. Corporación Editora Nacional.

<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/111157-opac>

Acosta, A. (2005). *EL APORTE DE LAS REMESAS PARA LA ECONOMÍA ECUATORIANA*. 29.

Acosta, A. (2008). *El buen vivir, una oportunidad por construir*.

<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/4162>

Acosta, A. (2010). Sólo imaginando otros mundos, se cambiará éste—Reflexiones sobre el Buen Vivir.

Sustentabilidad. https://www.ecoportald.net/temas-especiales/desarrollo-sustentable/solo_imaginando_otros_mundos_se_cambiara_esto_reflexiones_sobre_el_buen_vivir/

Acosta, A. (2014, enero). *Vista de El buen vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa?*

Un diálogo con Alberto Acosta (B. S. Fernández, L. Pardo, & K. Salamanca) [Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 48, Quito, pp. 101-117].

<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1212/1109>

Acosta, A. (2015a). (PDF) *El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas*. 52, 299-330.

Acosta, A. (2015b, marzo 14). *El buen vivir: Una conversación con Alberto Acosta – Horizontal*.

Horizontal. <https://horizontal.mx/el-buen-vivir-una-conversacion-con-alberto-acosta/>

Acosta, A., & Martínez, E. (2009). *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*.

http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-2082_es.html

Acosta, A., & Serrano, A. (2009). *Ecuador frente a la crisis económica*. 1(1), 17.

Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas.pdf*. Miguel Ángel Porrúa.

https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/2_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf

Aguilar, L. F. (2012). *Política pública Luis F. Aguilar—PDF*. <https://docplayer.es/32828239-Politica-publica-luis-f-aguilar.html>

Alianza PAIS. (2006). *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011*.

<http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf>

Alzamora, M. M. (2014). Institucionalismo y nuevos enfoques políticos. *Entorno*, 57, 39-43.

<https://doi.org/10.5377/entorno.v0i57.6252>

Arteaga-Cruz, E. L. (2017). Buen Vivir (Sumak Kawsay): Definiciones, crítica e implicaciones en la planificación del desarrollo en Ecuador. *Saúde em Debate*, 41(114), 907-919.

<https://doi.org/10.1590/0103-1104201711419>

Arthur, W. B., Durlauf, S. N., & Lane, D. A. (1997). *The economy as an evolving complex system II*. Addison-Wesley.

Astigarraga, J., & Zabalza, J. (2007). *Los diccionarios de Comercio y Economía en el siglo XVIII español*. N.º 35, 34.

Basabe Serrano, S. (Ed.). (2007). *Instituciones e institucionalismo en América Latina: Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios* (1a ed). Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC).

BCE. (2000). *MEMORIA 1999 (directorío memoria 2000)* (Memoria BCE N.º 06).

<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Memoria/1999/indice99.htm>

BCE. (2007). *Información Estadística Mensual*.

<https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>

- Bunge, M. (1999). *Sistemas sociales y filosofía de Mario Bunge*. (Segunda Edición).
https://issuu.com/hernandezcortez/docs/sistemas_sociales_y_filosof__a_de_m
- Caballero, G. (2002). El programa de la nueva economía institucional: Lo macro, lo micro y lo político.
Ekonomiaz: Revista vasca de economía, ISSN 0213-3865, N.º. 50, 2002, pags. 230-261.
- Caballero, G. (2007). *NUEVO INSTITUCIONALISMO EN CIENCIA POLÍTICA, INSTITUCIONALISMO DE ELECCIÓN RACIONAL Y ANÁLISIS POLÍTICO DE COSTES DE TRANSACCIÓN: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN*. 6, 20.
- Calapucha Andy, C. (2012). *Los modelos de desarrollo. Su repercusión en las prácticas culturales de construcción y del manejo del espacio en la cultura kichwa amazónica. Un análisis comparativo del desarrollo lineal en relación con el sumak kawsay* (1. ed). U ediciones : Departamento de Información y Cultura de la Universidad de Cuenca : Instituto Nacional del Niño y la Familia : Dirección Provincial de Cultura del Azuay.
<https://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/25667/1/7%20Los%20modelos%20de%20desarrollo.%20Su%20repercusi%C3%B3n%20en%20las%20pr%C3%A1cticas%20culturales.pdf>
- Caria, S., & Domínguez Martín, R. (2014). El porvenir de una ilusión: La ideología del Buen Vivir.
América Latina Hoy, n.º 67, 2014, pp. 139-163. <https://doi.org/10.14201/alh201467139163>
- Castro, M. (2011). *Hacia una matriz energética diversificada en Ecuador*. CEDA.
http://biblioteca.olade.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=14089&shelfbrowse_itemnumber=15397
- Chuquimarca, J. L. (2013). *División de poderes en la actual Constitución del Ecuador*. 4.
- Cortez, D. (2011). La construcción social del “Buen Vivir” (Sumak Kawsay) en Ecuador. *Aportes Andinos*, 28, 23.

Cuestas-Caza, J., & Góngora, S. (2016). SUMAK KAWSAY EN EL ECUADOR: UN PARADIGMA ALTERNATIVO AL DESARROLLO. *Revista Sarance*, 35.

Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo*.
<https://bibliotecapromocion.msp.gob.ec/greenstone/collect/promocin/index/assoc/HASH018c.dir/doc.pdf>

Escobar, A. (2011). *Una minga para el posdesarrollo*. 58, 306-312.

García Álvarez, S. (2014). *Sumak kawsay o buen vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador. Aplicación y resultados en el gobierno de Rafael Correa (2007-2011)* [Info:eu-repo/semantics/doctoralThesis, Universidad Complutense de Madrid].
<https://eprints.ucm.es/24571/>

García Álvarez, S. (2016). *Sumak kawsay o buen vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador: Aplicación y resultados en el gobierno de Rafael Correa (2007-2014)*. Abya-Yala.
<https://www.uasb.edu.ec/publicacion?sumak-kawsay-o-buen-vivir-como-alternativa-al-desarrollo-en-ecuador-aplicacion-y-resultados-en-el-gobierno-de-rafael-correa-2007-2014-739>

Gide, C., & Rist, C. (1927). La economía política al terminar el siglo XVIII. El Dr. Quesney y la escuela de los fisiócratas. En *Historia de las doctrinas económicas desde los fisiócratas hasta nuestros días*. (p. 1011pp). Reus. http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/historia/fisiocratas/1.html

Giraldo Díaz, J. E. (2016). *Las entidades territoriales indígenas en la agenda política de Colombia: Entre apuestas estatales y reivindicaciones indígenas* [FLACSO Ecuador].
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/10755/2/TFLACSO-2016JEGD.pdf>

Gudynas, E. (2011). Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento*, 1-20.

- Gudynas, E. (2017). Posdesarrollo como herramienta para el análisis crítico del desarrollo. *Estudios Críticos sobre el Desarrollo*, 7, 193-210.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hall, P., & Taylor, C. R. (1996). *La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos*.
https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/701598/mod_resource/content/1/hall%2C%20taylor.pdf
- Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. Yale University Press, 1974, 1976.
<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/003232927600600110>
- Hernández Millán, A. (2017). La política, lo público y las políticas públicas. *La Colmena*, 3, 45-48.
- Hernández, R. S., Fernández, C., & Baptista Lucio, P. L. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Education.
- Hidalgo-Capitán, A. L. (2012). *El Buen Vivir. La (re)creación del pensamiento del PYDLOS (2012)* (1a Edición). PYDLOS ediciones.
https://www.academia.edu/8539789/El_Buen_Vivir._La_re_creaci%C3%B3n_del_pensamiento_del_PYDLOS_2012_
- Hidalgo-Capitán, A. L., & Cubillo Guevara, A. P. (2018). ORTO Y OCASO DEL BUEN VIVIR EN LA PLANIFICACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO EN ECUADOR (2007-2021) Rise and Decline of Good Living in the National Development Planning in Ecuador (2007-2021). *América Latina Hoy Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 78, 37-54. <https://doi.org/10.14201/alh2018783754>
- Hidalgo-Capitán, A. L., & Cubillo-Guevara, A. P. (2014). Seis debates abiertos sobre el sumak kawsay. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 48, 25-40. <https://doi.org/10.17141/iconos.48.2014.1204>

- Kuhn, T. S. (1962). *La estructura de las revoluciones científicas* (Octava). Fondo de Cultura Económica.
<https://materiainvestigacion.files.wordpress.com/2016/05/kuhn1971.pdf>
- Laguna, H., Riella, R., Giometti, B., Melazzi, G., Geymonat, J., Marrero, N., & Narbono, I. (2015).
Economía Política, Cartilla de Formación. CSEAM. <http://pim.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/sites/14/2018/09/economia-politica.pdf>
- Larrea, C. (2008). Crisis, dolarización y pobreza en el Ecuador. En *Retos para la integración social de los pobres en América Latina* (pp. 215-237). CLACSO.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/barba/13larrea.pdf>
- Lasswell, H. D. (1970). LA CONCEPCIÓN EMERGENTE DE LAS CIENCIAS DE LAS POLÍTICAS COLECTIVAS. *Estudios Políticos*, 0(5), Article 5.
<http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1991.5.59893>
- León, M. (2015). *Del concepto a la medición Propuesta metodológica para medir el Buen Vivir en Ecuador*. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- Maldonado, L. (2010). El Sumak Kawsay / Buen Vivir / Vivir Bien. La experiencia de la República del Ecuador. En *Sumak Kawsay Yuyay. Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay* (pp. 193-210). FIUCUHU.
<http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/21745/1/Libro%20Sumak%20Kawsay%20Yuyay.pdf>
- 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.
<https://doi.org/10.17141/iconos.49.2014.1273>

- Martín-Mayoral, F. (2009). Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa | Nueva Sociedad.
Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina, 221. <https://nuso.org/articulo/desde-los-anos-50-hasta-el-gobierno-de-rafael-correa/>
- Marx, K. (1859). *Contribución a la crítica de la economía política* (9na ed.). SIGLO XXI.
- MCPE, M. C. de P. E. (2011). *Agenda de la Política Económica para el Buen Vivir 2011-2013*. Issuu.
<https://issuu.com/economiaecuador/docs/agenda-version-web>
- MCPEC, M. de C. de la P., Empleo y Competitividad. (2010). *Agenda para la TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA (2010-2013)*. <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/06PPP2013-AGENDA.pdf>
- Mendoza, G. E. (2006). *TEORÍA Y CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*. 17.
- Meny, Y., & Thoenig, J. C. (1990). Políticas públicas y teoría del Estado. *Documentación Administrativa*.
<https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5207>
- Morcillo, P. P. (2002). *La planeación en Colombia: Historia, derecho y gestión*. Universidad Piloto de Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibanez.
- Muñoz, N., & Rocha Lukic, M. (2015). *Presentación: Estudiar las Políticas Públicas desde Múltiples Perspectivas: Ideas, Actores e Instituciones | Políticas Públicas*. Vol. 8(Núm. 2).
<http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2278>
- North, D. C. (1992). Instituciones, Ideología y Desempeño Económico. *Cato Journal*, 9.
- North, D. C. (1994). *ESTRUCTURA Y CAMBIO EN LA HISTORIA ECONOMICA | DOUGLASS C. NORTH*. ALIANZA EDITORIAL. <https://www.casadellibro.com/libro-estructura-y-cambio-en-la-historia-economica/9788420624112/431310>

- Oviedo, A. (2017). *SUMAK KAWSAY ARTE DE VIVIR EN ARMONIA De la Revolución Verde a una Revolución Arcoíris* (5ta edición).
https://www.academia.edu/38164692/5ta._versi%C3%B3n_SUMAK_KAWSAY
- Palacios, P. M. (2018). (1) (PDF) *La Doxa del Desarrollo: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Buen Vivir como significativo vacío en Ecuador | Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo ELACID - Academia.edu. Vol. 5, 124-137.*
- Paz y Miño. (2007). *CONSTITUYENTES, CONSTITUCIONES Y ECONOMÍA.*
<http://the.pazymino.com/boletinJunio07A.pdf>
- Paz y Miño, J. J. (2008, noviembre). *Visión histórica de las constituciones de 1998 y 2008.* La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-449.html>
- Polga-Hecimovich, J. (2013). ECUADOR: ESTABILIDAD INSTITUCIONAL Y LA CONSOLIDACIÓN DE PODER DE RAFAEL CORREA. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 33(1), 135-160. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100007>
- Ramírez, R. (2010). Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano. En *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y sumak kawsay: Vol. No. 1* (pp. 55-76). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. <https://rebellion.org/socialismo-del-sumak-kawsay-o-biosocialismo-republicano/>
- Ramírez, R. (2008). El sur del Cambio o propuesta de principios rectores para una nueva visión del desarrollo. *Igualmente pobres, desigualmente ricos., 2008, ISBN 978-9978-9939-0-3, págs. 373-410, 373-410.* <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5669850>
- Rana, J., & Ahsan, Md. A. (2019). *Social Learning and Governance* (pp. 1-9).
https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_1977-1

Rodríguez, L. (2017, mayo 19). *Las políticas públicas como intervención en la realidad*. Politikaperu.

<https://www.politikaperu.org/las-politicas-publicas-como-intervencion-en-la-realidad.htm>

Saiegh, S., & Tommasi, M. (1998). *LA NUEVA ECONOMIA POLITICA RACIONALIDAD E*

INSTITUCIONES.

https://www.academia.edu/30382919/LA_NUEVA_ECONOMIA_POLITICA_RACIONALIDAD_E_INSTITUCIONES

SENPLADES. (2007). *Plan-Nacional-Desarrollo 2007-2010.pdf*. Secretaría Nacional de Planificación y

Desarrollo, SENPLADES. [https://www.planificacion.gob.ec/wp-](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf)

[content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf)

SENPLADES. (2009). *Plan nacional para el buen vivir, 2009-2013: Construyendo un estado*

plurinacional e intercultural. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES.

SENPLADES. (2010). *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y sumak kawsay: Vol. No. 1* (1^a

ed.). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES.

[https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Socialismo-y-Sumak-](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Socialismo-y-Sumak-Kawsay.pdf)

[Kawsay.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Socialismo-y-Sumak-Kawsay.pdf)

SENPLADES. (2013a). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 2017.pdf*. Secretaría Nacional de

Planificación y Desarrollo, SENPLADES.

[https://www.itb.edu.ec/public/docs/baselegal/ea493b_PlanNaciona_para_el_Buen_Vivir_2013_20](https://www.itb.edu.ec/public/docs/baselegal/ea493b_PlanNaciona_para_el_Buen_Vivir_2013_2017.pdf)

[17.pdf](https://www.itb.edu.ec/public/docs/baselegal/ea493b_PlanNaciona_para_el_Buen_Vivir_2013_2017.pdf)

SENPLADES. (2013b). *Rendicion de cuentas 2013-ZONA-9-MATRIZ-29-04-141.pdf* [Informe Zonal].

SENPLADES. [https://www.planificacion.gob.ec/wp-](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/INFORME-FINAL-ZONA-9-MATRIZ-29-04-141.pdf)

[content/uploads/downloads/2014/04/INFORME-FINAL-ZONA-9-MATRIZ-29-04-141.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/INFORME-FINAL-ZONA-9-MATRIZ-29-04-141.pdf)

- SENPLADES. (2014). *Agenda Regulatoria para la Transformación Productiva*.
<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/Documento-Agenda-Regulatoria.pdf>
- Skocpol, T., & Pierson, P. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. En *Milner HV Political Science: State of the Discipline* (pp. 693-721).
<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v17n1/v17n1a01.pdf>
- Smith, D. E. (1974). The Social Construction of Documentary Reality¹. *Sociological Inquiry*, 44(4), 257-268. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.1974.tb01159.x>
- Sousa Santos, B. de. (2011). *Epistemologies of the South*. 16, 24.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas / Planeta de Libros*. Grupo Planeta (GBS). <https://www.planetadelibros.com/libro-analisis-y-gestion-de-politicas-publicas/65657>
- Surel, Y. (2008). *Las políticas públicas como paradigmas*. N° 33, 25.
- Vega, F. (2014). El buen vivir-Sumak Kawsay en la Constitución y en el PNBV 2013-2017 del Ecuador. *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, 9(1), 167-194.
- Yáñez, A. D. L., & Gutiérrez, E. M. (2016). LA DIMENSIÓN UTÓPICA DE LA IDEA DE PROGRESO. *Barcelona*, 21.