ECUADOR

desafíos para el presente y el futuro

Fernando Balseca Franco
César Montúfar Mancheno
Editores

UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

EDICIONES
LA TIERRA

Ecuador:
desafíos para el presente
y el futuro

UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en el Ecuador en 1992. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

EDICIONES
LA TIERRA

Ediciones La Tierra busca rescatar la obra de pensadores con reconocida trayectoria en la cultura e historia ecuatorianas, así como acompañar los procesos sociales que buscan la transformación de nuestra injusta realidad. Tiene como principal objetivo publicar la obra de autores nacionales y extranjeros sobre temas de nuestra realidad y de la realidad latinoamericana que contribuyan a afianzar los valores nacionales y a la afirmación de nuestra identidad como ecuatorianos y latinoamericanos.

Nuestras proyecciones incluyen líneas de trabajo con los actores sociales que definen, en estos mismos instantes, los nuevos rumbos de un país en transformación y un apoyo editorial a la difusión de sus propuestas. Nuestro compromiso se orienta a la juventud y a la promoción de la lectura.

EDICIONES LA TIERRA
Avenida de los Shirys N36-152 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 256 6036 • www.ediciones_latierra@ayhoo.com

044369
Duplicado
330.9866/M813e/Ej.2

César Montúfar Mancheno
y
Fernando Balseca Franco
editores

Ecuador: desafíos para el presente y el futuro

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

EDICIONES LA TIERRA

Quito, 2015

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR

Ecuador: desafíos para el presente y el futuro
César Montúfar Mancheno y Fernando Balseca Franco, editores

Primera edición
ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador: 978-9978-19-715-8
ISBN Ediciones La Tierra: 978-9978-320-94-5
Impreso en Ecuador, noviembre de 2015
Tiraje: 500 ejemplares

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

© Ediciones La Tierra
Avenida de los Shirys N36-152
Quito, Ecuador
Teléfono: (593 2) 256 6036
ediciones_la tierra@yahoo.com

Corrección editorial: Fernando Balseca
Revisión editorial: Margarita Andrade
Diseño de interiores y cubierta: Edwin Navarrete, Taller Gráfico

La versión original de texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Contenido

Presentación 7

La universidad virtuosa 9
Arturo Villavicencio Vivar

Educación, cambio institucional y equidad 27
Rosemarie Terán Najas

La salud en el neoproductivismo con gobernanza
(Debilidad de la conciencia crítica) 37
Jaime Breilh Paz y Miño

Extractivismo, soberanía y salud 63
María Fernanda Soliz Torres

Inequidad social y redistribución del ingreso en el Ecuador 81
Carlos Larrea Maldonado y Natalia Greene López

¿Existen alternativas frente al petróleo en la Amazonía centro-sur? 107
Carlos Larrea Maldonado

El Yasuní, los "modelos de desarrollo" y el sumak kawsay
desde las mujeres indígenas 141
Ramiro Ávila Santamaría

Desafíos para los derechos humanos de las mujeres:
La tipificación de la violencia contra la mujer. Ecuador 2014 151
Gina Benavides Llerena

Políticas públicas y derechos de las mujeres: algunos desafíos 165
Gardenia Chávez Núñez

Política tributaria, desarrollo y equidad:
Régimen tributario a partir de la Ley Reformatoria para la
Equidad Tributaria del Ecuador (2007) y la Corte Constitucional 181
César Montaño Galarza

Política económica, fiscal y de financiamiento 223
Marco Romero Cevallos

La pyme y su incidencia en el proceso de desarrollo nacional:
Situación actual y desafíos futuros 235
Wilson Araque Jaramillo

Aproximación al régimen político ecuatoriano (2007-2014) 253
César Montúfar Mancheno

¿Interculturalidad? Fantasmas, fantasías y funcionalismos 269
Catherine Walsh

El relato literario frente a la institucionalidad de hoy 283
Fernando Balseca Franco

Arte, extractivismo y sociedad 295
Alex Schlenker Galindo

La maldición de la universidad silenciosa
La educación en el debate de los temas nacionales 309
Enrique Ayala Mora

Los autores 324

Presentación

En perspectiva de reafirmar la función crítica de la universidad y de aportar desde una perspectiva académica a los grandes debates nacionales, este libro recoge las ponencias presentadas en la Conferencia "Ecuador 2014: Sociedad, ambiente, desarrollo y soberanía" que organizó la Universidad Andina Simón Bolívar del 10 al 13 de noviembre de 2014. Este esfuerzo académico para comprender los problemas nacionales se enmarca en el deber de nuestra comunidad universitaria de mantener vivos la investigación y el debate permanentes sobre la coyuntura de nuestro país, plantear desafíos y proponer soluciones a sus más acuciantes problemas, en un contexto pluralista y con el mayor rigor académico. Concebimos así nuestro aporte concreto a la sociedad ecuatoriana y nuestro compromiso con los sectores más vulnerables del país.

Los temas y debates que propone esta publicación son múltiples y son desarrollados desde muy distintos puntos de vista. Arturo Villavicencio y Enrique Ayala Mora abren y cierran este volumen respectivamente, con una reflexión sobre el papel de la universidad y la polémica reforma universitaria en curso. Rosemarie Terán presenta su enfoque sobre la situación actual de las políticas de educación y el cambio institucional propuesto en el sector.

Uno de los aspectos cruciales en Ecuador actual, y que ampliamente se desarrolla en este libro, es la problemática relación entre ambiente, desarrollo y extractivismo. A ese respecto los textos de Carlos Larrea, Natalia Greene y María Fernanda Soliz exploran los límites del modelo extractivista vigente, sus alternativas y efectos sobre las condiciones de vida, la equidad, el ambiente y la salud de los ecuatorianos. También Jaime Breilh contribuye a debatir la situación de la salud dentro del vigente modelo neoproductivista. Desde una perspectiva neoconstitucionalista, Ramiro Ávila reflexiona sobre los modelos de desarrollo, el sumak kawsay y los derechos de las mujeres indígenas en el contexto del debate sobre el Yasuní. Este texto se complementa con el artículo

de Gina Benavides que discute los desafíos respecto de los derechos humanos de las mujeres, con especial énfasis en el tema de la violencia.

Hacen también parte de este volumen el ensayo de Fernando Balseca sobre el relato literario en el contexto de la Revolución ciudadana; y el texto de Alex Schlenker sobre extractivismo y representaciones en el arte contemporáneo ecuatoriano. En el ámbito de la reflexión sobre interculturalidad, Catherine Walsh presenta una aguda postura sobre fantasías y fantasmas que rodean el debate en el país sobre este tema.

El volumen se cierra con los aportes de Marco Romero sobre política económica, fiscal y de financiamiento en el gobierno de la Revolución ciudadana, perspectiva macro que es complementada por el artículo de Wilson Araque sobre las pyme y su incidencia en el desarrollo del país. Se incluye también la exhaustiva investigación de César Montaño Galarza sobre política tributaria, desarrollo y equidad. El libro finaliza con el texto de César Montúfar que realiza una aproximación al régimen político ecuatoriano a partir de la pregunta de si vivimos en democracia.

Ecuador: desafíos para el presente y el futuro es una contribución de investigadores y docentes de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, quienes, desde el campo de su especialidad, exponen para el debate de la sociedad ecuatoriana distintos enfoques sobre la realidad presente del Ecuador. Esperamos que este libro pueda ser una referencia para una mayor comprensión y reflexión crítica de la coyuntura actual de nuestro país.

Finalmente, debe señalarse que cada artículo expresa la posición de sus autores y no necesariamente la de la Universidad.

César Montúfar y Fernando Balseca
Editores

La universidad virtuosa

Arturo Villavicencio Vivar

... todo se va a ir a la mierda, hija mía,
y la universidad lo primero,
como de costumbre.

Almudena Grandes
(Grandes 2014)

Parece que sueñan con construir algo.
Pero sabe Dios qué saldrá de la mano
de semejantes bárbaros.

Hernán Malo
(Malo 1996b, 75)

Introducción

La reforma universitaria emprendida por el gobierno gira en torno a la retórica de una *universidad emblemática*, un modelo de institución destinada a convertirse en el símbolo, el ejemplo, la insignia de la universidad ecuatoriana. Frente a una universidad convertida "en el depósito de los males, en la institución perversa", la respuesta gubernamental a la crisis de la universidad ecuatoriana consiste en la creación de una *universidad virtuosa*. Se trata de instituciones de educación superior disciplinadas y dóciles al poder, verdaderos oasis de sanidad académica, funcionales a las demandas de un capitalismo en proceso de modernización, enclaustradas físicamente y aisladas de la contaminación del resto de universidades y que se erigen en un nuevo patrón de universidad que debe ser imitado. Nuevos modelos de creación del conocimiento, de formación profesional y de interacción con la sociedad (sin que se aclare en qué consisten estos nuevos modelos) hacen pensar en una suerte de proyecto de transformación eugenésica de la universidad: la generación providencial e inmediata de una nueva especie de instituciones, académicos y estudiantes que de manera milagrosa se convertirán en el motor de cambio de una sociedad.

Hace veinte años (Sousa Santos 1998), en un lúcido análisis, advertía sobre las contradicciones fundamentales de la universidad cuyas tensiones no resueltas habían desembocado en tres crisis que planteaban serios cuestionamientos en sus relaciones con la sociedad y el Estado: crisis de hegemonía, crisis de le-

gitimidad y crisis de institucionalidad. Diez años después, en otro influyente trabajo (De Sousa Santos 2007), constataba que su predicción, con una precisión admirable, se había cumplido y, más aún como oportunamente lo advirtió, la crisis institucional había monopolizado la atención de la universidad y de los propios reformistas, mientras las crisis de hegemonía y de legitimidad se habían ido resolviendo por la vía negativa; esto es, a través de una creciente descaracterización intelectual de la universidad y una creciente segmentación del sistema universitario, respectivamente.

La universidad ecuatoriana no ha estado exenta de estas crisis. Estas se manifestaron y siguen presentes con diferente intensidad y bajo matices propios de los "apretujones del subdesarrollo", como agudamente lo señalaba Espinosa (1996). Las tensiones producidas por esta triple crisis se fueron acumulando por varias décadas hasta desembocar en una situación lamentable (con las salvedades del caso), como lo verificó el informe presentado por quien expone en cumplimiento del Mandato Constituyente No. 14 (CONEA 2009).

La creación de cuatro *universidades emblemáticas* (Universidad Nacional de Educación, Universidad de las Artes, Ikiam y Yachay), y esta es la tesis del presente trabajo, contribuye a agravar la crisis universitaria con efectos difícilmente reversibles, por lo menos en un futuro inmediato. La academia ecuatoriana y la sociedad toda deben tomar conciencia que la presencia de estas nuevas *universidades* significa la descapitalización intelectual y la desestructuración de la universidad ecuatoriana en favor de una jerarquización y fragmentación de saberes concentrados en "instituciones especializadas". Se acentúa así la crisis de hegemonía de la universidad. La segmentación del sistema universitario bajo supuestos criterios de excelencia y calidad prefigura la estructuración de un sistema de educación superior elitista y excluyente que agudiza el permanente problema de democratización de la universidad y, por consiguiente, de su legitimidad. La prioridad de la racionalidad cognitivo-instrumental en la investigación y la formación que se impone en la creación de estas instituciones significa una pérdida gradual de la autonomía universitaria al obligar a la universidad a entrar en los rudos protocolos del mercado; pérdida que la desestabiliza, la debilita como institución, induciéndola más hacia un sentido de organización. Se recrudece así la crisis institucional de la universidad.

¿Por qué una universidad emblemática?

En la fraseología oficial, el término *universidad emblemática* tiene dos connotaciones estrechamente vinculadas. Como término descriptivo, *universidad emblemática* se refiere a un tipo de institución líder o prominente en un campo

altamente competitivo (universidad de clase mundial). Como termino prescriptivo, especifica un modelo de universidad centrada en la producción de conocimiento (énfasis en la investigación tecnocientífica), con estrechos nexos con el mundo de los negocios y la economía del conocimiento, productiva y eficiente, altamente competitiva, emprendedora, enfocada en el prestigio y la excelencia. Previo a un breve análisis sobre el significado para la universidad ecuatoriana de la creación de las cuatro nuevas instituciones de educación superior, resulta de interés examinar la racionalidad subyacente a esta política gubernamental. Varias explicaciones, mutuamente consistentes, permiten entender la lógica tras la decisión gubernamental.

La primera tiene que ver con aquel prejuicio de "desazón crónica" según el cual la universidad (por lo menos la universidad pública) es irreformable; idea que no es nueva y deriva de aquella generalización confusa y visceral que Malo (1996) la sintetizó como la *universidad perversa*. Como diría este filósofo, bajo una "mira con talante de víscera [que], con lente de aumento contempla cumbres celestiales o simas infernales", la universidad, convertida en "depósito de males", difícilmente admite enmiendas, por lo que la solución radica en la creación de un nuevo tipo de universidad; una nueva universidad despojada de los estigmas y las fallas que aquejan a la universidad existente. Más aún, en tiempos de la *sociedad de la información* y de la *economía del conocimiento*, la universidad ecuatoriana, según la retórica burocrática, resulta anacrónica y disfuncional para adaptarse a las demandas de nuevos conocimientos y sus nuevas formas de generación y difusión y responder a las exigencias de una supuesta transformación social y económica (transformación que no termina por arrancar). De ahí que la creación de instituciones nuevas, especializadas, aisladas académica y físicamente del mundo universitario, centros disciplinados y sumisos a directrices burocráticas, se presente como solución al problema de la educación superior.

La segunda explicación tiene su origen en aquella visión profundamente ahistórica que mueve el proyecto de transformación de la universidad; un rasgo común del proyecto universitario neoliberal que desde hace algunos años invade América Latina (Aboites 2012). En ningún momento se hace mención por retomar, o debatir por lo menos, algunas de las lecciones generadas por la historia de la universidad. Se ignora por completo que muchos de los problemas que la burocracia gubernamental se empeña en remediar estuvieron en la agenda de debate de la universidad ya hace varias décadas. Por ejemplo, las propuestas de la Segunda Reforma Universitaria, reducidas ahora a la caricatura grotesca del "libre ingreso", constituyeron un avance importante, definitivo, de la historia de la educación superior ecuatoriana (Mora 1994).

Sin embargo, para la visión tecnocrática que actualmente organiza la educación superior, esta experiencia no existe, como tampoco existe la universidad como generadora de corrientes de pensamiento filosófico, político y social, aquella institución referida acertadamente como la *universidad constructora del Estado* (Ordorika y Pusser 2007) y formadora de una ciudadanía participativa y critica. Tampoco están presentes como objetivos de la reforma los rasgos de la universidad que fue capaz de generar y alimentar grandes discusiones nacionales; las que se dieron en torno a la democracia y los derechos políticos y sociales de los estudiantes, trabajadores y campesinos, y en contra del autoritarismo estatal; las que criticaban una economía excluyente y la falta de respeto a la pluralidad cultural (Villavicencio 2014b).

Esta negación y este ocultamiento del pasado de la universidad no deberían sorprender ya que, en realidad, la reforma universitaria emprendida por el gobierno es otro proyecto *refundacional* (Cuvi 2013); es decir, aquel tipo de propuestas que "dan espalda al pasado y cierran los ojos ante una figura que considera esperpéntica [...] como estrategia que consiste en venderle a la sociedad cualquier cosa como nueva". Bajo esta estrategia "se ocultan personajes con la misma desfachatez con la que se inventan episodios y símbolos funcionales; se succiona la esencia de hechos y situaciones pretéritas para transformarlos en arcilla de las construcciones coyunturales.

Una tercera explicación para la desestructuración de la universidad que significa las nuevas instituciones de educación superior obedece a la visión reduccionista y tecnocrática que caracteriza las reformas emprendidas por el gobierno. Bajo esta perspectiva, el problema de la educación superior puede ser segmentado en piezas aisladas, cada una funcionando bajo relaciones mecánicas de causa-efecto, y que luego pueden ser reconstituidas siguiendo su orden lógico. En otras palabras, la burocracia gubernamental concibe la crisis universitaria como un problema quizá *engorroso* pero simple; es decir, "definible, comprensible y consensual" (Rittel y Webber 1973). Bajo una simplificación preocupante de la realidad universitaria, se ignora que los problemas percibidos son la expresión de problemas más profundos que interactúan en una relación de circularidad; que la misma definición de la solución define el problema; que no hay espacio para prueba y error; que los objetivos están en conflicto; en definitiva, que son persistentes e insolubles (Rayner 2006). El verdadero problema consiste en que esta simplificación se presta a *soluciones torpes*[1] que no

1 Los ejemplos no son escasos: la falta de docentes calificados se compensa con profesores 'importados'; la nula investigación de las universidades se suple con nuevos centros de investigación en la periferia de la universidad; las deficiencias de la educación básica, con la creación de un centro de formación de docentes; el abuso de autonomía se corrige con reglamentos-

resuelven nada y, por el contrario, contribuyen a ahondar los problemas que tratan de arreglar. Se trata, en definitiva de una estrategia consistente en la reproducción temporalmente controlada de una crisis.

Una crisis de hegemonía

Varios autores (Gibbons, Limoges y Nowotny 1994; De Sousa Santos 2007; Etzkowitz y Leydesdorff 1997) sostienen que la emergencia de nuevas formas de generación, difusión y aplicación del conocimiento afectan no solamente el tipo de conocimiento producido, sino también cómo este es producido, el contexto en el que se lleva a cabo, las formas de organización de su producción y los mecanismos de recompensas y control social. Según estos autores, la nueva dinámica de generación del conocimiento plantea a la universidad dos grandes desafíos: la universidad deja de ser el centro único de generación del conocimiento y, segundo, es sometida a las presiones del mercado al entrar en un circuito de producción de patrones culturales y conocimientos instrumentales, incluida la formación profesional, útiles para el funcionamiento del sistema. En otras palabras, la universidad enfrenta una crisis de hegemonía.

Para la universidad ecuatoriana el problema inmediato y grave no consiste en una crisis de pérdida de hegemonía originada en su déficit de funcionalidad ante las exigencias gubernamentales de convertirse en el "motor de un nuevo modelo de crecimiento". Sin lugar a duda, la universidad ecuatoriana enfrenta los desafíos y las amenazas de los efectos desestabilizadores de un nuevo escenario en el que es obligada a entrar en los circuitos de comercialización del conocimiento y competir o someterse a las agendas de institutos de investigación, o subsidiarias de empresas multinacionales que se espera *aterricen* en Urcuquí. Sin embargo, la amenaza de la reforma gubernamental es más de fondo. La creación de los cuatro centros de instrucción superior agudiza la crisis de hegemonía de la universidad ecuatoriana simplemente porque su desmembramiento de áreas del saber significa la mutilación de funciones inherentes a la esencia misma de universidad.

Con la creación de centros enfocados exclusivamente en la investigación educativa y la formación de docentes, en la producción artística, la literatura y las letras, y en la investigación y desarrollo de las ciencias, se institucionaliza la especialización y con esto se pulveriza la noción de *universitas* (referente al todo) como objeto del conocimiento integral. Al interior de las universidades,

instructivos que la anulan; la educación mediocre que ofrecen las instituciones se enmienda con un generoso programa de becas al exterior; las universidades *perversas* con universidades virtuosas...

esta propuesta desintegradora de la educación superior tiene repercusiones en la organicidad académica e institucional. Se trata de un plan que conduce a un mayor aislamiento de sus escuelas y facultades, pues las coloca en estancos completamente distintos, sin una conexión realista orgánico-institucional. Ya se ha advertido que "la diferenciación que se plantea solo se justifica en la lógica simplista del más ramplón sentido común de que es más eficiente especializar y separar para adecuarse mejor al mercado. Se trata de responder a los nichos bien determinados de la demanda de conocimiento" (Aboites 2012, 761).

Universidad Nacional de Educación

Al plantear como objetivos de la *Universidad* Nacional de Educación desde la "formación del talento humano del sector educativo" hasta el "desarrollo de la investigación educativa para generar conocimiento pedagógico", pasando, por supuesto, por la "oferta de programas de pregrado y posgrado de calidad en el área de ciencias de la educación y otras relacionadas" (UNAE 2014), prácticamente se está monopolizando la investigación pedagógica y educativa y la formación de docentes de la enseñanza primaria y media en una sola institución, dirigida y controlada por el ministerio correspondiente. Toda esta política es justificada bajo la implantación de un nuevo modelo pedagógico: "un modelo pedagógico integrador, sistémico, ecológico, complejo y holístico" (UNAE 2014); es decir, un modelo vacío de contenido, resumido en una terminología ampulosa y repetitiva. En el corto plazo, la descalificación de la universidad como centro de formación de docentes preuniversitarios y de investigación en los campos de la pedagogía y educación terminará por socavar uno de los pilares de la universidad ecuatoriana: las facultades de pedagogía y ciencias de la educación que, prácticamente, quedan condenadas a la extinción.

Ya Malo (1996, 48) señalaba la "inadecuación del estudiante para los estudios superiores y destacaba el origen en la "incomunicación casi absoluta entre universidad y pre universidad" como uno de las debilidades de la universidad ecuatoriana. En la misma línea de argumentación, De Sousa Santos insiste en la necesidad de vincular la universidad con la educación básica y secundaria como un mecanismo fundamental en la reconquista de la hegemonía y la legitimidad de la universidad. Sin embargo, la brecha histórica a la que se refería Malo, y que De Sousa Santos (2007) la califica de "separación entre el mundo académico y el mundo de la escuela –un distanciamiento serio que de mantenerse acabará por derrumbar cualquier esfuerzo serio en el sentido de relegitimar socialmente a la universidad–", terminará por ensancharse con la creación de la *Universidad* Nacional de Educación.

Universidad de las Artes

Todo parece indicar que el destino de las ciencias humanas en la universidad pública correrá la misma suerte que las facultades de pedagogía y educación. Es probable que ellas continúen, pero reducidas a una mínima expresión, en el mejor de los casos, como débiles reductos de una "contra-cultura" escuálida frente a los mecanismos de poder (presupuestos, evaluación, fondos concursables) de una burocracia que pretende regular la actividad artística en función de la ideología y del mercado. Bajo este escenario, la idea de universidad como el sitio privilegiado para la producción de un conocimiento *pluriverso*, es decir, aquel que avanza combinando disciplinas y articulando unidad (Tapia 2014, 19), deja de existir para convertirse en una escuela de formación. Como señala este autor, una institución que solo permite una sola forma de pensar puede ser o se convierte en una escuela de formación, más o menos dogmática, pero no es una universidad. "Una institución de formación y producción de conocimiento se vuelve una universidad cuando asume el pluriverso en el que se constituye, es decir, cuando permite y promueve el despliegue intelectual de la pluralidad de sujetos y formas de pensar, que se vuelve una de las principales condiciones de la investigación y producción del conocimiento". De otra manera, como agudamente lo señala Walsh (2014), "los ojos internos del intelectual arraigado a su disciplina o campo se ontologizan y se cierran epistemológicamente, negando o ignorando no solo otras perspectivas sino, lo que resulta aún más crítico, a compromisos y cuestiones que sobrepasan la disciplina por sí".

Más preocupante aún, el mundo de las humanidades tampoco escapa del lenguaje opresivo de la visión neoliberal de la universidad. Según sus promotores, la *Universidad* de las Artes "plantea la construcción de un nuevo modelo de formación y articulación social de profesionales del arte conscientes de las implicaciones de su práctica en los procesos ideológicos, políticos y económicos del contexto inmediato y global" (UArtes 2014) y añaden que se persigue articular la práctica artística "a los emprendimientos culturales y artísticos en la cambiante economía contemporánea de las artes y del país, en aras de identificar tanto los destinos profesionales de los y las artistas cuanto las contribuciones y oportunidades de las artes en su conjunto, al producto social y la economía del país" (UArtes 2014).

Entonces, bajo la perspectiva de un arte funcional a la cultura del emprendimiento, a la ideología y a la economía, se vuelve necesario aislar la formación e investigación artística, al igual que la educación, la pedagogía, la investigación científica y las ciencias de la naturaleza, en una isla de pensamiento en la que, ahora sí, la oferta "académica" va dirigida a la "producción de conocimientos

articulados con las necesidades del país".[2] Concebidas como ornamentos inútiles por quienes definen las políticas en un momento en que las naciones deben eliminar todo lo que no tenga ninguna utilidad para ser competitivas en el mercado global, las carreras y materias humanísticas pierden terreno a gran velocidad en los programas curriculares de las universidades y la concentración de estas carreras en un centro aislado no hace sino acelerar esta pérdida. Ya advertía Derrida que "dentro de esta lógica, como sabemos, las Humanidades son con frecuencia los rehenes de los departamentos de ciencia pura o aplicada que concentran las inversiones supuestamente rentables de capitales ajenos al mundo académico" (2002, 17). Es más, aquello que podríamos describir como el aspecto humanístico de las ciencias, es decir, el aspecto relacionado con la imaginación, la creatividad y la rigurosidad también está perdiendo terreno en la medida en que los países optan por fomentar la rentabilidad a corto plazo mediante el cultivo de capacidades utilitarias y prácticas, aptas para generar renta (Nussbaum 2010).

Universidad de Investigación de Tecnología Experimental Yachay

Esta universidad constituye "la joya de la corona", el símbolo y la esencia del cambio de la educación superior del proyecto gubernamental: "Se trata de crear una institución de educación superior que constituye uno de los cuatro proyectos motrices[3] del nuevo modelo universitario ecuatoriano que debe conformarse en los próximos años y que transformará drásticamente la oferta, el funcionamiento y la organización de la universidad del país y su articulación con la sociedad y la economía ecuatoriana".

Dos premisas constituyen el fundamento de este pomposo proyecto. La primera tiene que ver con las expectativas, fuera del sentido común, que la burocracia ha ido estructurando alrededor de las llamadas tecnologías convergentes (nano tecnología, la ingeniería genética y las ciencias de la información) como motores de cambio de un nuevo modelo de acumulación de la economía del país. La segunda, que involucra directamente a la universidad, parte de aquella

2 Las razones esgrimidas para la creación de la Universidad de las Artes son (UArtes 2014): "i) la ausencia de un sistema de formación artística ha propiciado una oferta académica en arte caracterizada por la inequidad social, étnica y de género; ii) la oferta existente no está orientada hacia la producción de conocimientos; iii) existe una desarticulación con las necesidades de desarrollo del país; iv) hay una escasa integración entre los niveles del Sistema Educativo Nacional; y v) débil regulación y rendición de cuentas". La espesa densidad intelectual de esta argumentación exime de comentarios.

3 El resto de "proyectos motrices" son las otras tres universidades emblemáticas.

idea persistente y equívoca según la cual la innovación es el resultado de una secuencia lineal de desarrollo tecnocientífico que, empezando por la investigación básica y pasando por la investigación aplicada, termina en aplicaciones comerciales para el mercado. Se trata de una concepción taylorista del desarrollo científico-tecnológico, en el que cada etapa incorpora valor (conocimiento) a un producto final. Según esta concepción, el objetivo de la Universidad Yachay está claramente definido: llevar a cabo la investigación básica y de esta manera proveer el conocimiento fundacional, la información e instrumentación como el andamiaje de un nuevo modelo de universidad y desarrollo económico (Villavicencio 2014a).

De ahí que, según esta visión funcional y productivista de la universidad, resulte indispensable aislar también la investigación tecnocientífica del resto del sistema universitario. Como se ha insistido en otros análisis (Villavicencio 2014a), la distinción entre universidades de investigación y universidades de docencia, además de pretender desarticular dos actividades indisociables en la enseñanza superior, conduce a una fragmentación y jerarquización del sistema universitario del país. Es cierto que no es posible concebir que todas las instituciones de educación superior pretendan abarcar todos los espacios del conocimiento y cubrir todas las demandas que la sociedad exige de la sociedad. Sin embargo, como lo anota De Sousa Santos (2005, 62), "no es sostenible y mucho menos recomendable desde el punto de vista de un proyecto nacional educativo, un sistema universitario donde el posgrado y la investigación estén concentrados en una pequeña minoría de universidades".

Por otra parte, la falsa dicotomía entre universidad orientada a la investigación y universidad orientada a la docencia es también un tema de larga data en el debate sobre la universidad ecuatoriana. Ayala Mora (1976, 51) señalaba con precisión la trivialidad del debate sobre si la línea a seguirse debería ser "científica" o "profesionalizante", como si estas dos fueran posibilidades distintas u opuestas. Con mucha anticipación a un debate que cobra actualidad, este autor añadía que "una cosa es combatir una institución que se agota en profesionalizar y ahorca a la ciencia, y otra es pretender que la universidad sea un centro de investigación puro que minusvalorice la formación profesional". Indudablemente que este tema adquiere aún más relevancia y actualidad por el hecho de que una absurda diferenciación entre docencia e investigación está institucionalizada por la Ley de Educación Superior.

Universidad Ikiam

Esta institución de educación superior se enmarca en la política gubernamental de la puesta en marcha de un plan de prospección de la naturaleza que

conduzca al descubrimiento de plantas, especies y material genético cuyas aplicaciones en actividades productivas y comerciales permitan diversificar la economía y reducir así la dependencia de las rentas originadas en exportación del petróleo.

Nuevamente la universidad entra en una lógica modernizadora que es a la vez neoliberal y neoconservadora. El conocimiento científico y explotación de la biodiversidad se insertan dentro de la propensión del capitalismo de internalizar lo que O'Connor (1993) llama las *condiciones de producción*; proceso mediante el cual bienes y servicios que escapan del circuito mercantilista de la economía son progresivamente apropiados o capitalizados, como sería el caso de la biodiversidad. Se trata, entonces, de idear mecanismos más eficientes en el uso de los 'recursos' por medio del conocimiento científico y la biotecnología para lo cual la tarea de prospección biológica o "cacería de genes" se presenta como un protocolo respetable para salvar la naturaleza porque se considera que la fuente de los beneficios y ganancias de la conservación está en los genes de las especies" (Escobar 1996).

Esta tendencia impulsada por la reforma gubernamental tiene lugar en un mundo donde el desarrollo sustentable, la gobernabilidad de la conflictividad ambiental y la ética exigen "la necesidad urgente de repensar la educación universitaria para permitirnos atender los desafíos con posibilidades de dar respuestas a la altura de los retos y amenazas" (Vessuri y Sánchez 2010). Es precisamente en el campo de las *ciencias de la vida*, en la concepción de nuevas relaciones entre la naturaleza y la sociedad, donde se hace imprescindible el cambio o la transición paradigmática, la ruptura epistemológica avocada por De Sousa Santos (2010, 55) y que consiste en la superación de una racionalidad científica, de una universidad pautada por la técnica y la racionalidad instrumental tecnocientífica, para dar paso a "una ecología de saberes", es decir, "la práctica de agregación de la diversidad a través de la promoción de interacciones sustentables entre entidades parciales y heterogéneas".

La crisis de legitimidad

La crisis de legitimidad, provocada por el hecho de haber dejado de ser la universidad una institución consensual frente a la contradicción impuesta por la restricción del acceso y la certificación de las competencias, por un lado, y por las exigencias sociales y políticas de la democratización de la universidad, por otro, es un problema latente que enfrenta la universidad. Ya a finales de la década de 1960, las tensiones derivadas de esta contradicción desencadenaron en lo que Malo (1996, 48) calificó como "la crisis de la *masificación* (otros opi-

nan que se trató de una *democratización* con sus claros pros y contras)". Aclara este autor que esta crisis "no fue creada por el mero capricho de gente universitaria irresponsable, fue el producto del anhelo y del impulso ascendente hacia formas de vida dignas del ser humano, que prendió desde hace algunas décadas en las clases marginadas".

Ante una universidad paralizada frente a la exigencia de reacciones rápidas que demandaban las alarmantes señales de disfunción en que se sumía la educación superior, las tensiones provocadas por la creciente demanda de acceso a la educación superior fueron aliviándose por la vía negativa: creación indiscriminada de universidades públicas sin los recursos necesarios para su funcionamiento; proliferación de la educación superior privada con alarmantes signos de estafa académica; degradación de la pertinencia y calidad de la educación; precarización de la enseñanza y la docencia; entre otros (CONEA 2009). Sin lugar a dudas, la reforma universitaria emprendida por el gobierno se ha enfocado a la corrección de algunas de las distorsiones derivadas de la profunda crisis en la que se sumió la universidad. Sin embargo, la estrategia en marcha está dirigida a acometer únicamente los síntomas de una crisis más profunda, dejando latente una de las causas fundamentales que los originan y que tienen que ver con el espectro social de los destinatarios de los conocimientos producidos y, por lo tanto, el carácter democrático de su transmisión.

La política pública del gobierno está lejos de resolver el desafío fundamental que plantea la legitimidad que se manifiesta en las contradicciones de alcanzar un compromiso entre la democratización del acceso y los criterios de selección interna; de la necesidad de establecer márgenes de coherencia entre los principios mismos de la universidad y los principios de la democracia y de la igualdad o, en definitiva, de adoptar nuevos modelos de educación sin promover la mediocridad y descaracterizar la universidad. Señala De Sousa Santos (1998, 230) que, "frente a una fuerte presión social en lo referente a la expansión del sistema universitario, la universidad puede responder a esa presión mediante el desempeño de la función latente de enfriamiento de las aspiraciones de democratización", es decir, "reestructurándose con el objeto de disimular, bajo la forma de una falsa democratización, la continuación de un sistema selectivo, elitista".

Esta es precisamente la estrategia adoptada por el gobierno en la gestión de las tensiones producidas por la demanda social de democratización de la universidad. La creación de nuevas universidades es presentada como un imaginario universitario en el que el bien público de la educación superior por primera vez está al alcance de la mayoría de estratos sociales, históricamente excluidos de sus beneficios. Sin embargo, se trata precisamente de una política

de democratización espuria porque en la práctica se está promoviendo un sistema universitario estratificado y excluyente.[4]

Resulta paradójico que un gobierno que ha hecho de la inclusión social uno de los *leit-motiv* de su programa de acción se empeñe en la implantación de un sistema universitario excluyente y notoriamente elitista. Con la creación de cuatro *universidades emblemáticas*, llamadas a convertirse en los "núcleos de organización y producción del conocimiento frontera, aprendizajes interdisciplinarios e innovación" (SENESCYT 2014), se está instaurando un sector de élite en la educación: académicamente más selectivo y competitivo que el resto de universidades, que requiere una preparación más intensiva y especializada que la que ofrece el bachillerato, orientado a la preparación de una tecnocracia profesional para el ejercicio de funciones empresariales de liderazgo y poder y beneficiario de una generosa subvención estatal. De esta manera, se construye un sistema universitario perfectamente estratificado: en el pináculo, las *universidades emblemáticas*[5] y en el otro extremo las *universidades territoriales* (probablemente las universidades de educación continua, según la tipología de la LOES) que, en la práctica, funcionarían como una especie de agencias concesionadas para el otorgamiento de títulos de un ya devaluado tercer nivel de educación superior (Villavicencio 2013).

La política de estratificación de la universidad ecuatoriana apunta a la aparición de castas en la educación pública, la segmenta y contribuye a crear una mayor separación entre grupos, clases y procesos sociales. En efecto, esta diferenciación universitaria alienta la creación de un mayor número de compartimentos estancos sociales y potencialmente generadores de conflictos más

4 El Gobierno esgrime la gratuidad de la enseñanza superior (hasta tercer nivel) como el ícono de la democratización de la universidad. Sin embargo, existen serias dudas si los aranceles (casi simbólicos) que cobraba la universidad pública constituían realmente una barrera para el ingreso de estudiantes de estratos económicos bajos. Surge la pregunta sobre si esos aranceles (aumentados) no han sido realmente privatizados a través del lucrativo negocio de preparación de los estudiantes para el examen nacional de admisión a las universidades públicas. Por otra parte, ¿cómo se explica el descenso casi generalizado de matrícula en la universidad pública frente a un crecimiento inusitado de matrícula en la universidad privada en los últimos tres años? En dos años la tasa de matriculación en la educación superior cayó de 30,1% en el 2011 al 26,6% en 2013 (INEC: Compendio estadístico 2013, tabla 3.1.1).

5 La escasa información disponible sobre estas *universidades emblemáticas* es reiterativa sobre el funcionamiento de estas instituciones bajo estándares internacionales, sin que jamás se aclare cuáles son esos estándares internacionales. Se pretende dar la impresión de que en algún lugar existe una especie de *declaración universal sobre estándares de excelencia universitaria*. Curiosamente, los cursos propedéuticos para el ingreso a estas universidades son denominados *cursos emblemáticos de nivelación*; quizá porque son profesores extranjeros quienes conducen estos cursos propedéuticos.

agudos entre clases, sin hablar de la educación privada que también apunta ya a la creación de escuelas o nichos para consumidores distintos, por un lado, para la clase más alta, y, por otro, para la clase media rechazada de la educación pública (Aboites 2012).

Se confirma así la tesis de Bourdieu (1994) según la cual el sistema educativo se convierte en la principal institución de distribución de un capital cultural, una de cuyas funciones consistiría en "otorgar credenciales educativas, implementar mecanismos de selección y clasificaciones cognitivas, usadas por individuos y grupos para alcanzar y perpetuar posiciones de privilegio". Las *universidades emblemáticas* parecerían llamadas a cumplir esta tarea: dispensar una credencial educativa, una especie de capital (capital académico) que puede ser adquirido con tiempo, dedicación y dinero para luego ser intercambiado por una posición que asegure estatus, privilegio y poder (Swartz 1997). Ya hace algunas décadas Espinosa (1996) advertía sobre el peligro de "instrumentalizar la universidad como punta de lanza para la formación de elites académicas y tecnológicas en apariencia apolíticas y, en realidad, domesticadas, castradas y de talante herodiano o de agentes nacionales de la dependencia externa y de la continuación de un sistema socialmente injusto".

La crisis de institucionalidad

En el proceso de cambio por el que atraviesa la universidad, la crisis de institucionalidad es la más visible y la que se manifiesta con mayor intensidad. Esto por dos razones: la primera, como sostiene De Sousa Santos (1998), porque en ella repercuten tanto la crisis de hegemonía como la crisis de legitimidad; y la segunda tiene que ver con la tendencia de sustitución gradual de la idea de unidad del saber universitario o del conocimiento *pluriverso* por la hegemonía de la racionalidad cognoscitivo-instrumental y, por lo tanto, de las ciencias naturales y sus aplicaciones en la ingeniería.

Esta crisis, exacerbada por la presión de imitar nuevos modelos universitarios, se manifiesta a su vez en dos niveles, estrechamente interrelacionados. Por una parte, las universidades se convierten en instituciones porosas, sus límites se desdibujan, así como sus funciones y lógicas de funcionamiento. La presión a la que es sometida la universidad para la producción de un conocimiento "útil, productivo, emprendedor" la obliga a repensarse y modificar sus lógicas y estructuras de funcionamiento para atender el nuevo reto que se le plantea. Aparece entonces una nueva escala de prioridades selectivas que altera las posiciones relativas de las diferentes áreas del saber universitario y de las facultades, departamentos o unidades, y, con esto, se desestructuran las relaciones inter-

nas en que se basa la estabilidad institucional. Por otra parte, como todo este discurso de una universidad funcional de conocimientos prácticos va siempre acompañado del discurso de excelencia, productividad, eficiencia y optimización,[6] la universidad está obligada a cuestionarse en términos extraños a su esencia misma y someterse a los protocolos de una evaluación que anula su autonomía.

La hegemonía de la racionalidad instrumental se traduce en un factor de desestabilización de la institucionalidad de la universidad. Se rompen los esquemas de división entre las disciplinas para dar paso a nuevas estructuras que buscan legitimarse e institucionalizarse; al interior de la universidad parecen o se promueven nuevos circuitos de gestión y comercialización del conocimiento en los que centros de transferencia de tecnología, unidades de emprendimientos u oficinas de gestión de patentes pasan a ocupar un sitio preponderante; mientras las facultades y departamentos, supeditados a los primeros, se limitan a la enseñanza. En este contexto, la supremacía de un conocimiento práctico y funcional afecta y es reflejado en el trabajo de los docentes. La nueva cultura de evaluación procura generar maestros, estudiantes, instituciones más productivas –artículos, conferencias horas-clase, grados académicos, etcétera– con individuos concentrados en su propio trabajo y altamente competitivos. La lógica de la competencia y no de la complementariedad, la lógica de la simulación y no de la pertinencia, las prácticas de la irrelevancia y las prácticas del trabajo académico serio se encuentran en tensión permanente en este escenario. Es esta lógica perversa la que crea la necesidad de estándares uniformes, una métrica que sirve para valorar la diversidad del trabajo intelectual de los docentes. Las preocupaciones por esos estándares de desempeño, ya sea el doctorado o la presión por publicar más artículos de los que han leído, se traducen en una cultura académica muy peculiar: en un viraje irónico, los docentes que se consideran ellos mismos como intelectuales autónomos encuentran que su trabajo, debido a la constante evaluación y dirigismo, tiende a la conformidad y a la estandarización (Slaughter y Rhoades 2004).

La universidad se somete impasiblemente a este proceso en el que pasa de ser una institución relativamente autónoma a una mera dependencia de la burocracia gubernamental, sujeta al control de una secretaria de gobierno y a la

6 La Ley de Educación Superior (art. 93) define el principio de calidad como "la búsqueda constante y sistemática de la excelencia [sic], la pertinencia y producción óptima [sic], transmisión del conocimiento y desarrollo del pensamiento mediante la autocrítica, la crítica externa y el mejoramiento permanente". Una curiosa tautología y visión empresarial de la calidad de la educación superior.

supervisión de la agencia evaluadora; proceso que viene a ser un símbolo de la enorme burocratización y subordinación que la desvanece como factor decisivo en la vida nacional. De hecho, se crean las bases de un nuevo esquema corporativo entre el Estado y las instituciones de educación superior. Se produce entonces un proceso de desinstitucionalización que no se limita al interior de la organización de las universidades, sino que trasciende a las relaciones mismas de la universidad con el Estado y la sociedad. Las instituciones educativas van perdiendo su sentido de instituciones y gradualmente pasan a convertirse en organizaciones; dos paradigmas diferentes.

La universidad asiste a un cambio gradual en el que mira desvanecerse su responsabilidad como institución de formación de ciudadanía y con compromisos renovados en la construcción y reconstrucción de una sociedad que demanda del conocimiento y valores para intervenir la realidad. "Cuando las instituciones tienden a transformarse en organizaciones y sus actividades comienzan a ser medidas o evaluadas bajo criterios de productividad, eficiencia o económicos aparece un componente subterráneo organizacional, aquel que rige sus principios de poder y beneficio como elementos determinantes para decidir el tipo de producción que desea o le conviene realizar" (Comas Rodríguez 2007, 46). Y agrega Dias Sobrinho: "eso debilita enormemente su carácter de mediación entre el individuo y la sociedad global, esto es, su capacidad de contribuir calificadamente para la construcción del sujeto social. En otras palabras, "[las universidades van] perdiendo gran parte de su sentido de institución, estas renuncian a la construcción de la personalidad y de la sociabilidad, o sea, a la construcción de sujetos autónomos" (Dias Sobrinho 2004, 24).

Referencias

Aboites, Hugo. 2012. *La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Ayala Mora, Enrique. 1976 "Reforma, contrareforma y modernización". *Revista de la Universidad Católica (Separata)* IV, No. 11.

------. 1994. "Partidos políticos y universidad". En Teodoro Coello y otros, *Universidad, Estado y sociedad*. Quito: Corporación Editora Nacional / ILDIS / Fundación Hernán Malo.

Bourdieu, Pierre. *Raisons practiques. Sur la théorie de l'action*. París: Éditions du Seuil, 1994.

CONEA (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Eduacación Superior). 2009. *Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CONEA. ‹http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2014/02/INFORME_FINAL_UNIVERSIDADES_M141.pdf

Comas Rodríguez, Oscar. 2007. "La calidad en educación superior o la otra cara del conflicto entre organización e institución universitarias". *Reencuentro: Análisis de problemas universitarios*, No. 50 (diciembre): 45-51 (Universidad Autonoma Metropolitana-Unidad Xochimilco).

Cuvi, Juan. 2013. "Refundación y religiosidad: guias para entender al correísmo". En Juan Cuvi, Decio Machado, Atawallpa Oviedo y Natalia Sierra, edit. *El correismo al desnudo*, 22-5. Quito: Montecristi Vive.

De Sousa Santos, Boaventura. 1998. *De la mano de Alicia: lo social y político en la posmodernidad*. Bogotá: Universidad de los Andes.

------. 2010. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Trilce-Universidad de la República.

------. 2007. *La universidad en el siglo XXI*. La Paz: CIDES-Universidad Mayor de San Andrés.

------. 2005. *La universidad en el siglo XXI: para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.

------. 2004. "Tesis para una universidad pautada por la ciencia posmoderna". *Educación Superior: Cifras y hechos* 3, No. 18 (enero-febrero): 3-6.

Derrida, Jacques. 2002. *La universidad sin condición*. Madrid: Trotta.

Dias Sobrinho, José. 2004. "Autonomía y evaluación". *Reencuentro: Análisis de problemas universitarios*, No. 40: 21-30 (Universidad Autonoma Metropolitana-Unidad Xochimilco).

Escobar, Arturo. 1996. "Constructing Nature: Elements for a Poststructuralist Political Ecology". En R. Peet y M. Watts, edit. *Liberation Ecologies*. Londres: Routledge.

Espinosa, Simón. 1996. "Hernán Malo y su pensamiento universitario". En Enrique Ayala Mora, edit. *Hernán Malo: Pensamiento universitario*. Universidad del Azuay / Corporación Editora Nacional.

Etzkowitz, H., y Loet Leydesdorff. 1997. *Universities in the Global Knolewdge Economy: A Triple Helix of the University-Industry-Government Relations*. Londres: Pinter.

Gibbons, Michael, Camille Limoges y Helga Nowotny. 1994. *The new production of knowledge*. Londres: Sage.

Ikiam (Universidad Ikiam Ecuador). 2014. ‹http://www.universidadikiam.com.ec›.

Nussbaum, Martha. 2010. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Madrid: Katz.

Malo, Hernán. "Universidad, institución perversa". 1996a. En Enrique Ayala Mora, edit. *Hernan Malo: Pensamiento universitario*. Universidad del Azuay / Corporación Editora Nacional.

Malo, Hernán. "Iglesia y universidad". 1996b. En Enrique Ayala Mora, edit. *Hernan Malo: Pensamiento universitario*. Universidad del Azuay / Corporación Editora Nacional.

Ordorika, Imanol, y Brian Pusser. 2007. "La máxima casa de estudios: Universidad Nacional Autónoma de México as a State-Building University". En P. G. Altbach y J. Balán, edit. *World Class Worldwide: Transforming Research Universities in Asia and America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Swartz, David. 1997. *Cultura y poder: la sociologia de Pierre Bourdieu*. Chicago: The University of Chicago Press.

Slaughter, Sheila, y G. Rhoades. 2004. *Academic Capitalism and the New Economy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Rayner, Steve. 2006. "Wicked Problems: Clumsy Solutions". First Jack Beale Memorial Lecture. University of New South Wales. Sydney.

Rittel, Horst, y Melvin Webber. 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning". *Policy Sciences*, No. 4: 155-69.

Tapia, Luis. 2014. *Universidad y pluriverso*. La Paz: CIDES-Universidad Mayor de San Andrés.

UArtes (Universidad de las Artes). ‹http://www.uartes.edu.ec›. Consulta: septiembre de 2014.

UNAE (Universidad Nacional de Educación). ‹http://www.unae.edu.ec›. Consulta: 5 de septiembre de 2014.

Vessuri, Hebe, e Isabelle Sánchez. 2010. "Las fronteras de la ciencia y un nuevo contrato social con la universidad: El ejemplo del cambio climático". *Educación Superior y Sociedad* 15, No. 1: 179-97 (IESALC-UNESCO).

Villavicencio, Arturo. 2014b. "Evaluación universitaria: De la depuración a la sumisión". Conferencia dictada en la Semana Andina, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. ‹http://universidadsociedadec.wordpress.com/2014/04/16/›.

Villavicencio, A. 2013. "¿Hacia donde va el proyecto universitario de la Revolución ciudadana?". En Juan Cuvi, Decio Machado, Atawallpa Oviedo y Natalia Sierra, edit. *El correísmo al desnudo*, 216-32. Quito: Montecristi Vive,.

------. 2014a. *Innovacion, matriz productiva y universidad: porque Yachay es una estrategia equivocada*. Quito: Fundación Hernan Malo / Corporación Editora Nacional.

Walsh, Catherine. 2014. "(Des)Humanidad(es)". *Alter/nativas*, No. 3. ‹http//:alternativas.osu.edu/es/issues/autumn-2014.htlm›.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR

Educación, cambio institucional y equidad

Rosemarie Terán Najas

La presente ponencia examina, en primer lugar, los significados de la educación pública, del nivel escolar, en el discurso oficial enunciado en los objetivos nacionales de desarrollo, con el fin de identificar el lugar que se le asigna a la misma en el actual proceso de transformación social y política. Se destaca en términos generales la relación de las políticas educativas con la macroeconomía y la centralización del Estado. En una segunda parte se interrogan las contradicciones entre las políticas educativas actuales y los principios de participación, equidad y soberanía.

A lo largo de los seis últimos años el país ha sido escenario de cambios drásticos operados en el sistema escolar, en sintonía con los fenómenos de crecimiento del aparato estatal y de centralización del manejo de las políticas públicas. La institucionalidad educativa ha dejado de poseer el carácter expansivo, descentralizado de facto y abierto a las demandas y actorías sociales que históricamente la caracterizaron, para supeditarse ahora exclusivamente a los requerimientos del desarrollo nacional (potenciación de las capacidades de los sujetos en los campos de la ciencia y la tecnología). Estos parámetros provienen de la esfera discursiva del saber-poder que sustenta la política verticalista del gobierno. Mientras en la Constitución de 2008 se declara que la educación debe ser participativa, intercultural, democrática, diversa, que estimule el sentido crítico y las iniciativas individuales y comunitarias, en los planes de desarrollo nacionales es clara su supeditación creciente a las metas del modelo macroeconómico.

Los planes nacionales de desarrollo dan buena cuenta de esta creciente dependencia. El del Buen Vivir para 2009-2013 prioriza como meta educativa el incremento gradual del porcentaje de estudiantes que alcancen notas de "buena" y "muy buena". Se introduce de esta forma el enfoque de la meritocracia como base de un sistema de clasificación de sujetos que pasan a ser valorados en función de resultados cuantitativos enmarcados en parámetros de éxito o de fracaso, de estándares que abstraen, homogeneizan y simplifican la diversidad

existente, desde el lenguaje de la racionalidad instrumental que va haciéndose omnipresente en las políticas pública (SENPLADES 2009, 76).[1]

En lo que concierne al Plan para 2013-2017, en él se explicita con mayor claridad la relación de la educación con la transformación de la matriz productiva –enunciada allí por primera vez– como parte de un proyecto más complejo de alcanzar "la sociedad socialista del conocimiento mediante el salto de una economía de recursos finitos (materiales) a la economía del recurso infinito (el conocimiento)". Las metas en este caso proponen acciones concretas de vinculación del sistema educativo a los intereses de la macroeconomía. En el objetivo cuarto se señala la necesidad de "articular el bachillerato, la educación superior y la investigación al desarrollo científico y tecnológico y a la generación de capacidades, con énfasis en el enfoque de emprendimiento, para la transformación de la matriz productiva, la satisfacción de necesidades y la generación de conocimiento". En esta fuerte articulación de los niveles superiores con las metas del desarrollo económico, la educación básica es solo un primer peldaño y carece de un fin en sí misma.

Es innegable que, en etapas anteriores, el sistema educativo presentaba un alto grado de heterogeneidad y una institucionalidad atravesada por lógicas clientelares, como expresión de la débil rectoría que por años ejerció el Ministerio de Educación y el poco apoyo del Estado en términos presupuestarios, lo que dio lugar, entre otras cosas, a la proliferación de escuelas y colegios particulares para segmentos sociales que debían, en teoría, ser atendidos por la educación pública. Sin embargo, también en la etapa anterior los actores directos del sistema –docentes, directivos, autoridades locales y provinciales– tenían una presencia protagónica en las decisiones educativas y en los cambios que podían operarse. En buena parte las reformas educativas de los años de 1990 se canalizaron con la participación del gremio docente y con ciertas asociaciones de rectores.

Fue posible también en esos años hacer alianzas con ONG y universidades para llevar adelante proyectos de distinta índole que eventualmente se utilizaron como modelos válidos a escalas más amplias. La Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por ejemplo, lideró por una década, en convenio con el entonces MEC, un programa de reforma del bachillerato que llegó a congregar en su etapa experimental a cerca de 250 colegios en todo el país, y que capacitó a miles de profesores no solo en un modelo de gestión educativa

1 El grueso de las metas pedagógicas expresan la intención de alcanzar porcentajes de alumnos con notas altas en Lenguaje, Matemáticas y, en menor grado, en Ciencias Sociales y Naturales. Lo demás tiene que ver con temas de nutrición, acceso a internet y deporte.

basado en un manejo democrático de los planteles, sino en el campo curricular y pedagógico. Pero la más destacada experiencia de participación social en la política educativa fue, de lejos, el modelo histórico de las escuelas comunitarias del sistema de educación intercultural bilingüe. Por décadas ese sistema, aun en sus etapas más críticas que no fueron pocas, demostró que era posible generar en Ecuador un proyecto dinamizado por la propia comunidad. De esa manera, más allá de ser un espacio de realización de un conjunto de aprendizajes socialmente demandados, la escuela pasó a ser un elemento de cohesión e integración comunitaria, con roles decisivos en los procesos de reproducción social y simbólica de la comunidad y en la formación y articulación de liderazgos y dirigencias indígenas.

La idea que queremos plantear a propósito de la problemática que estamos analizando es la siguiente: centralizar la gestión del sistema escolar, despojando de protagonismo a los actores directos (estudiantes, maestros, familias) y suprimiendo al mismo tiempo las alianzas con entidades cercanas y afines, ha significado empobrecer el tejido social que permite hacer de la educación pública un compromiso colectivo y sostenible.

Las paradojas del proyecto educativo gubernamental

El proyecto educativo gubernamental ha demostrado tener profundas contradicciones entre sus postulados básicos y las prácticas concretas. Se apuesta, por un lado, a la ampliación de la cobertura de la educación básica y de bachillerato, lo que implica impulsar la masificación educativa, pero al mismo tiempo se implantan mecanismos restrictivos para la misma al determinar la disminución drástica del número de escuelas. Fue ampliamente difundida por los medios gubernamentales la sorprendente cifra relativa a la decisión de reducir el número de escuelas. Se determinó pasar de 19.023 escuelas existentes a solo 5.189 (Ministerio de Educación 2013). Al mismo tiempo, se consolidó la política de gratuidad escolar, suprimiendo "barreras" (textos gratuitos, uniformes y supresión de cuotas de los padres de familia), mientras se fomentaban dinámicas de exclusión mediante la introducción selectiva del Bachillerato Internacional (un colegio por provincia) y de las Escuelas del Milenio, a lo que se sumó el requisito de poseer altas calificaciones para ingresar a los colegios. Desde un enfoque de equidad, se supone que la escuela debe nivelar aquel capital cultural de los estudiantes que es resultante de las diferencias sociales. Cualquier innovación que ignore este elemento no hace más que reproducir la desigualdad imperante. De ahí que el sentido público de una política educativa deba consistir en atender la totalidad el universo escolar sin hacer distinciones.

Por el contrario, el carácter selectivo del Bachillerato Internacional y de las Escuelas del Milenio ha dejado a la gran mayoría de la población escolar del país al margen de estas innovaciones de vanguardia. Transcurridos seis años, una generación entera ha sentido ya los efectos de esta política que incluyó a unos y marginó a muchos. El resultado es que estamos asistiendo al insólito fenómeno por el cual es la propia escuela pública la que promueve desigualdades que van a repercutir en el futuro en el incremento de diferencias sociales estructurales.

En contrapartida a estas políticas de selectividad, se toma la decisión de ofrecer un Bachillerato General Unificado (BGU),[2] sembrando entre los estudiantes la preocupación de que se estaban clausurando opciones de especialización que tradicionalmente garantizaban el ingreso a determinadas carreras universitarias. En ausencia de procesos de consenso, esta medida fue percibida como ilegítima y suscitó la protesta estudiantil, con las consecuencias que son de dominio público en relación a la represión que sufrieron los estudiantes del Mejía en septiembre de 2011 y a la trágica situación que experimenta hasta hoy el estudiante Edison Cosíos. Se puede decir que la reforma educativa se inauguró en Ecuador a base de reprimir y callar las voces de los supuestos beneficiarios. También despertó resistencias la intervención en el Bachillerato Técnico. El nuevo *pénsum* "técnico" ofrece 27 nuevas especializaciones, la mayoría de muy bajo perfil, destinadas a impartirse en el marco de solo 25 horas ubicadas en el tercer año; el 90% restante de la malla curricular es un tronco común. Ante la pérdida de la identidad académica de su plantel, convertido en simple unidad educativa, en febrero de 2013 los estudiantes del Colegio Central Técnico de Quito manifestaron públicamente su descontento. Como respuesta el gobierno emprendió contra ellos un proceso judicial que se prolonga hasta hoy. Hay que aclarar que ambas decisiones fueron parte de la política implementada por la ministra Gloria Vidal, ejecutora del rígido y centralizado aparato educativo que tenemos en la actualidad.

De otro lado, la conversión de la universidad en la única opción oficialmente valorada, en tanto en ella se concentran las expectativas de potenciación del conocimiento para la cristalización del modelo económico gubernamental, ha provocado que la lógica de la educación superior domine y subordine todo el sistema escolar, desconociendo que los niveles anteriores no participan necesariamente de la misma naturaleza y que un sistema escolar flexible, como el que proclama la Constitución, requiere segmentos de escolarización tanto articulados como independientes, que permitan a los sujetos fluir entre la vida

2 Esta fue una mala copia del Bachillerato General en Ciencias propuesto por el programa experimental a cargo de la Universidad Andina.

y la escuela, salir del sistema y volver a él, tener opciones laborales y académicas intercambiables. Estos serían rasgos de una verdadera revolución educativa que, como veremos, no están presentes en las políticas educativas actuales.

Exploramos a continuación algunas de las contradicciones de estas políticas con la intención de demostrar que los cambios operados en la organización del sistema escolar –antes que coadyuvar a construir un sentido público de la educación, desde la perspectiva de hacer de ella un bien común de responsabilidad colectiva y orientado a la equidad– ha dejado al sistema educativo desprovisto de dinámicas de participación social, y convertido en una gran maquinaria al servicio exclusivo de los fines del Estado y de un sistema de meritocracia que crea nuevas asimetrías. Tomamos como temas de reflexión la centralización educativa, la territorialización, la fórmula meritocracia-evaluación y las afinidades de la reforma educativa actual con el modelo neoliberal.

La centralización educativa

La cartera de Educación dejó de tener atribuciones en la cultura a partir de 2008. Pasó a denominarse Ministerio de Educación a secas y se perfiló desde entonces como una secretaría totalmente sometida a la necesidad del Estado de subordinar la potenciación de las capacidades ciudadanas a las metas del modelo económico. De hecho, en la categorización oficial, el Ministerio de Educación forma parte, junto con los de Salud, Trabajo-Empleo e Industrias, del grupo de ministerios agrupados en la tipología 2, de "Alta desconcentración y baja descentralización", en contraste con los de Cultura y Turismo, por ejemplo, que pertenecen al modelo contrario, de alta descentralización y baja desconcentración, y dentro del cual, a diferencia de lo que ocurre con el de Educación, se admiten niveles de cogestión con organizaciones de la sociedad civil. Así, la Educación aparece definida dentro de la política pública como una prestación de servicio desde el Estado, similar a la de Salud y vinculada a los campos del Empleo e Industria. En este modelo centralizado-desconcentrado la gestión local no tiene ningún nivel de autonomía y se limita a gestionar las decisiones tomadas en el nivel central (Ministerio de Educación 2012).

El carácter centralizado-desconcentrado asignado a la gestión educativa nacional, alentó, de otro lado, el crecimiento desmedido de la estructura institucional del Ministerio de Educación. De 2 subsecretarías y alrededor de 10 direcciones nacionales existentes hasta 2007, se pasó a tener, desde 2012, 8 subsecretarías y 34 direcciones nacionales, además de 2 viceministerios, 2 subsecretarías metropolitanas, 4 coordinaciones generales, sin contar con la burocracia perteneciente a los distintos niveles territoriales (Ministerio de Edu-

cación 2012). Solo la planta central tiene 1.000 burócratas. Es extraño que ante un esquema desconcentrado que descansa en nuevas instancias distribuidas en los niveles metropolitano, zonal y local, la burocracia del nivel central haya tenido que cuadruplicarse, y todo esto mientras se reduce el universo de la escuela pública.

Sin que sea suficiente lo descrito, se crea en 2012 una estructura paralela al Ministerio, el Instituto Nacional de Evaluación, que goza de autonomía administrativa, técnica y financiera, y se encarga de realizar la evaluación externa e interna del sistema nacional de educación a través de indicadores y estándares de calidad a cuatro niveles: gestión escolar, desempeño de directivos, aprendizajes estudiantiles, desempeño docente (Asamblea Nacional del Ecuador 2011). Esta entidad externa a la estructura del Ministerio va superponiéndose y desplazando las funciones de aquel, en tanto los estándares e indicadores se constituyen en los referentes inmediatos y directos de actividades del campo curricular y la planificación pedagógica.

La territorialización educativa

Parte sustancial de la desconcentración ha sido la territorialización, basada en el esquema de organización planteado por SENPLADES, que divide el país en zonas, distritos y circuitos. En el marco de este esquema, los circuitos educativos (que se definen por reunir un cierto número de planteles), además de ser instancias gerenciales y no pedagógicas, se convierten en el soporte que hace posible el cierre drástico de escuelas a nivel nacional, realizado sobre la base de calcular el número de centros educativos básicamente a partir de la variable poblacional, sin considerar aspectos topográficos, sociológicos o antropológicos, aunque retóricamente se declare lo contrario en la Ley. El cierre de escuelas y la reconcentración de estudiantes en pocos planteles, no aptos para receptar el fenómeno de masificación escolar que inevitablemente se produce en este contexto, se ha convertido en el principal proyecto gubernamental en el medio rural (y también urbano), cuestión que afecta en especial a las escuelas comunitarias, que han sido explícitamente desprestigiadas por el régimen al ser calificadas de "escuelas de la miseria y de la pobreza".

El cierre de escuelas y la reconcentración son factores contrarios a las tendencias históricas de los procesos de escolarización en Ecuador, que, desde inicios de la República, apostaron a expandir el sistema educativo hacia las localidades, lo que redundó en que la escuela actuara como un elemento importante de modernización e integración de lo local al ámbito nacional. En ese contexto la escuela se forjó además como una construcción social e incluso identitaria.

Los cambios que ahora presenciamos liquidan estas tendencias históricas y las agencias de los actores sociales. Nuevas barreras de acceso se han creado con la reconcentración escolar. Las enormes distancias y obstáculos que los estudiantes deben sortear en la actualidad para llegar a los escasos planteles que continúan abiertos, o a los centros del Milenio, ha provocado que un grupo no cuantificado de familias deje de enviar sus hijos a la escuela. Otro efecto palpable es el resurgimiento del trabajo infantil como alternativa frente a la imposibilidad de estudiar (Mena y Terán 2014).[3]

Evaluación y meritocracia

Hemos señalado al inicio cómo las aspiraciones economicistas y eficientistas del Estado se han trasladado mecánicamente al sistema educativo, pero a la vez el Estado se da modos para no asumir la responsabilidad de los resultados. De hecho el Sistema Nacional de Evaluación evalúa todo, salvo la gestión del Ministerio de Educación que, en realidad, es juez y parte. ¿Cómo el Estado evita ser involucrado? Transfiriendo unilateralmente la responsabilidad de los resultados de los aprendizajes a los sujetos escolarizados, esto es, a los estudiantes, abocados en estas circunstancias a responder de manera individual ante los estándares y ante la gran expectativa social que suscitan los mismos. Se crea así la ficción de que solamente sobre sus hombros debe recaer el peso de su propio éxito o fracaso, ficción esta que se articula al concepto de meritocracia, un dispositivo ideológico que permite al Estado deslindarse de cualquier responsabilidad pública en el tema, al tiempo que enmascara el carácter excluyente, selectivo y elitista del modelo educativo. A partir del mismo esquema de transferencia de responsabilidades a los actores directos, se evalúa también a profesores y centros educativos con el fin de crear condiciones para clasificar y categorizar los planteles, facilitando así su eventual suspensión.

En la práctica, la evaluación no solo arroja resultados para tomar decisiones de política educativa, también impregna el sistema escolar con criterios de valor respecto a lo que debe ser considerado bueno, regular o malo. Es decir, constituye un dispositivo clasificatorio de la calidad de los sujetos, y en ese sentido introduce desigualdades que riñen con la premisa de que la educación debe favorecer la equidad. Pero como en Ecuador la verdadera meta es educar para la *competitividad*, obtener resultados no igualitarios guarda congruencias con las demandas del modelo económico imperante. Aunque en el discurso ofi-

3 El sistema de transporte que el Gobierno ofreció para facilitar la movilización de los niños no se ha concretado aún ninguno de los circuitos.

cial se presentan como compatibles, en realidad la equidad y la competitividad constituyen polos opuestos. Desde la perspectiva de la pedagogía crítica, se ha señalado claramente que una reforma educativa que se rige por el parámetro de la *eficacia* sitúa necesariamente el valor de los medios y de las técnicas por encima de los principios básicos de democracia e igualdad (IIPE-UNESCO 2003), y ese es el caso ecuatoriano.

El tipo de sistema nacional de evaluación implantado ahora en Ecuador, con más de una década de retraso respecto de experiencias pioneras, obedece a un patrón que se generalizó en América Latina desde los años de 1990 y cuyos resultados polémicos son en la actualidad objeto de intenso debate entre los expertos. Al "evaluar" los "sistemas de evaluación", se constata que ellos no lograron realimentar el sistema educativo para mejorar la calidad, sino que tuvieron una trascendencia mediática y política incómoda para los distintos países, en tanto que las mediciones sirvieron para clasificarlos y jerarquizarlos a nivel de los *ranking* mundiales. Se destaca además que la implantación provocó resistencias entre los maestros, al tener que pasar de su condición tradicional de evaluadores a ser evaluados por organismos internaciones y entidades externas al sistema escolar, carentes de legitimidad y de antecedentes. Los expertos llegaron por fin a la conclusión de que no hay cambio educativo que pueda operarse con éxito sin la participación activa y deliberante de los docentes (2003).

Por último, ¿se dejó atrás el modelo neoliberal en educación?

Abiertamente en contra de la retórica de la defensa de la soberanía, principio convertido en bandera de lucha del gobierno, la autoridad educativa central ha inscrito ciertos aspectos decisivos de su gestión dentro de los lineamientos de las políticas educativas de los años noventa influidas por los organismos financieros internacionales, calificadas por el propio gobierno como neocolonialistas. Las tendencias educativas auspiciadas en esos marcos se conocen en los medios académicos con la denominación de "neoliberalismo educativo", en la medida que expresan el traslado a la esfera de la educación pública de lógicas surgidas en el mundo empresarial privado; de allí la adopción de conceptos como calidad, eficacia, eficiencia, competencias, emprendimiento, estándares, etcétera.

En este sentido, es difícil identificar cuál es la originalidad de la reforma escolar impulsada por la Revolución ciudadana. La historia comienza con la decisión del ministro Raúl Vallejo de impulsar el Plan Decenal como matriz y punto inaugural de su gestión ministerial. Los temas que el Plan contem-

plaba no eran sino la expresión de las recomendaciones que el BID hizo por décadas a los países latinoamericanos para mejorar la calidad de la educación (incrementar presupuesto, ampliar cobertura educativa, rendir cuentas, mejorar infraestructura escolar, establecer sistemas nacionales de evaluación, entre otros). En ese marco el BID ofreció al Ecuador cerca de 50 millones de dólares en créditos para los componentes de fortalecimiento institucional, formación docente y territorialización educativa inspirada en el modelo descentralizado de "redes amigas" que el organismo auspició en años anteriores. El Banco Interamericano de Desarrollo comprometió para la etapa 2008-2010 otra inversión de 75 millones de dólares destinados a jubilación masiva de docentes, creación de nuevas plazas, supresión de barreras para acceso escolar, proyectos de inclusión de sectores menos favorecidos (BID, 7-14), a lo que se añadió el apoyo a la aplicación de las pruebas "Aprendo" y el proyecto estrella de implementación de Unidades Educativas del Milenio. Organismos como el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento, formaron parte de la red financiera. La propuesta del BID ascendía a 294 millones de dólares. Para la universalización de la Educación Básica, la entidad ofreció también un monto no reembolsable de 340.000 dólares (BID, 20).[4]

La política de línea "dura" de la ministra Vidal fue felicitada por el BID en 2012, en el marco de un taller celebrado en las oficinas de esta entidad en Washington, a las que asistió la funcionaria en persona. Según Vidal, durante su gestión impulsó tres macroestrategias: "la estimulación de la demanda educativa, la reestructuración de la oferta y el mejoramiento de la calidad del servicio educativo" (Portal del BID). El discurso denota sin tapujos la voluntad del Ministerio de Educación de inscribirse en los criterios de mercado que dominan la producción y circulación de los conocimientos en el contexto de la globalización.

A manera de conclusión se puede señalar que los temas analizados dan cuenta de algunos rasgos de la reforma educativa actual que interrogan su trascendencia como instrumento redistribuidor de oportunidades educativas orientadas a la equidad, la movilización social y a una mejora de la calidad del conjunto de la educación pública en términos igualitarios.

4 El convenio de apoyo a este proyecto surge en 2009 (ver Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable ATN/JF-11414-EC. "Apoyo a la universalización de la Educación Básica". Banco Interamericano de Desarrollo). Hay que señalar que las prioridades del BID, declaradas expresamente en sus documentos, son inclusión económica y social, fomento de capacidades a los menos favorecidos, formación del cuerpo docente como medio para mejorar la educación.

Referencias

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). s. f. "Apoyo a la universalización de la Educación Básica. Ecuador. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. Propuesta de préstamo" (EC-L1018). ‹http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=ec-l1018›.

------. s. f. "Programa nacional de infraestructura para la universalización de la educación con calidad y equidad. Ecuador". Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, Propuesta de préstamo (EC-LI075). ‹https://www.devex.com/projects/tenders/programa-nacional-de-infraestructura-y-universalizacion-de-la-educacion-con-calidad-y-equidad-lpi-secob-mineduc-bid-001-2015-construccion-de-la-unidad-educativa-mayor-en-el-establecimiento-jaime-roldos-en-la-parroquia-avila-huiruno-canton-loreto/170937›.

Ecuador. *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. 2011. Asamblea Nacional.

------. Ministerio de Educación. 2012. "Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos". *Registro Oficial*, No. 259.

IIPE-UNESCO. 2003. "La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa". Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Mena, Soledad, y Rosemarie Terán. 2014. "Implicaciones educativas y socioculturales del modelo de territorialización y circuitos escolares en las redes históricas de la educación intercultural bilingüe en Cotopaxi". Informe de investigación inédito. Comité de Investigaciones, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir: 2009-2013*.

La salud en el neoproductivismo con gobernanza
(Debilidad de la conciencia crítica)

Jaime Breilh Paz y Miño

Introducción

Los balances sobre el estado de la salud suelen reducirse al análisis del comportamiento de indicadores sobre poblaciones, programas y servicios. Si bien dichos reportes informan sobre tendencias nacionales o regionales del fenómeno, no nos permiten explicarlo en sus raíces socioepidemiológicas. Es importante trabajar los datos en su contexto histórico, tratar de desbrozar el sentido profundo de su distribución social, procurando comprender las razones económicas, políticas y culturales que conforman la determinación social de la salud. La presente síntesis de información sobre el crecimiento público del sistema de salud y algunas evidencias epidemiológicas del período 2000-2013 se orientan a comprender dicha determinación, caracterizando los cambios sustanciales de la formación social ecuatoriana desde el año 2000, el correspondiente comportamiento del Estado y lo público en salud, buscando contestar la pregunta: ¿existe un cambio consistente de la situación de salud en el período 2006-2013, caracterizado por un importante remozamiento y fortalecimiento de la gestión pública asistencial?

El aparente contrasentido de una etapa de conciencia pública sobre derechos básicos, de modernización administrativa, pero de relativa ineficacia social, debe comprenderse. Se pretende acuñarnos como una "sociedad del conocimiento" pero, paradójicamente, se desconocen las evidencias rotundas de la ciencia contemporánea sobre las consecuencias y costos del modelo productivista en que se quiere basar la construcción de una nueva sociedad.

Con el fin de redondear esa mirada alternativa que hemos descrito, empezamos con algunas precisiones conceptuales que explican la distancia de nuestro análisis respecto al enfoque tecnocrático y biomédico; luego describimos aspectos característicos de la realidad en el período 2006-2012 que corresponde a una etapa de desarrollo neoproductivista, identificando los límites y brechas

sanitarias que se producen en una época de gobernanza redistributiva limitada; y, finalmente, bosquejamos una reflexión sobre las acciones pendientes en la lucha por el derecho a un vivir realmente saludable.

La salud: precisiones conceptuales para su análisis
(Una perspectiva no tecnocrática ni farmo-biomédica)

En el campo académico e institucional de la salud pública existe actualmente un disenso entre quienes abordan la salud desde un *paradigma empírico funcional* (Parsons 1966),[1] que la asume desde una lógica reduccionista y lineal, como un hecho fundamentalmente individual provocado por los llamados "factores de riesgo", y quienes sustentamos un *paradigma crítico integral* que explica la generación y distribución de problemas de salud mediante la teoría de la determinación social de la salud.[2]

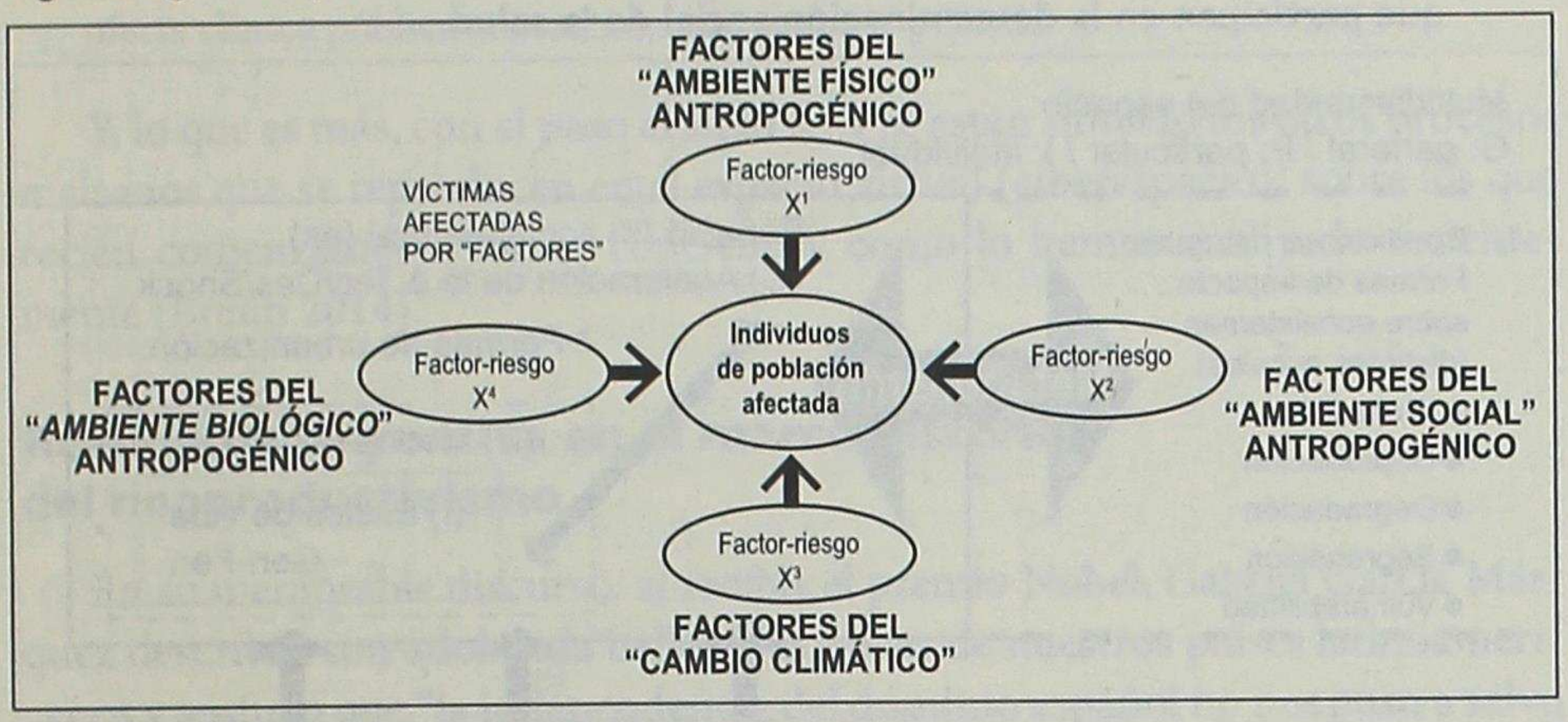
La aplicación de la lógica empírico-analítica a los "diagnósticos de la situación de salud" enfatiza en la sistematización –incluso rigurosa– de las evidencias epidemiológicas y ambientales, pero fragmentando la realidad en factores, convertidos en variables asociadas por un modelo formal matemático: una visión que trabaja en el "pico del iceberg", aplanando la realidad a lo fenoménico, con evidencias solo conectadas formalmente, pero carentes de una explicación estructural.

En la figura 1 se ilustra ese tipo de modelo asociativo empírico de fundamento cartesiano, que reifica (cosifica) el fenómeno salud en los cuerpos de las personas diagnosticadas como enfermos, y que, cuando se aplica a la salud pública, convierte el análisis epidemiológico en una sumatoria estadística de hechos individuales y los factores asociados.

1 *Empírico analítico*: porque explica el mundo físico y social interpretando las propiedades de los conjuntos más complejos en términos de sus unidades componentes; una lógica lineal en un solo plano –el de los fenómenos– que relega la explicación de sus raíces sociales, fragmenta la realidad en pedazos y convoca a una acción focalizada en esos fragmentos de realidad convertidos en "variables" puntuales; y *estructural funcionalismo*: porque es un paradigma que esgrime como principio fundamental el de la estabilidad y equilibrio eternos de los sistemas, bajo los principios de adaptación, cumplimiento de metas, mantenimiento de las pautas e integración social.

2 La teoría de la determinación social, ampliamente explicada por autores de la salud colectiva o medicina social latinoamericana.

Fig. 1. **Lógica empírico-analítica para entender la relación salud y "ambiente"**



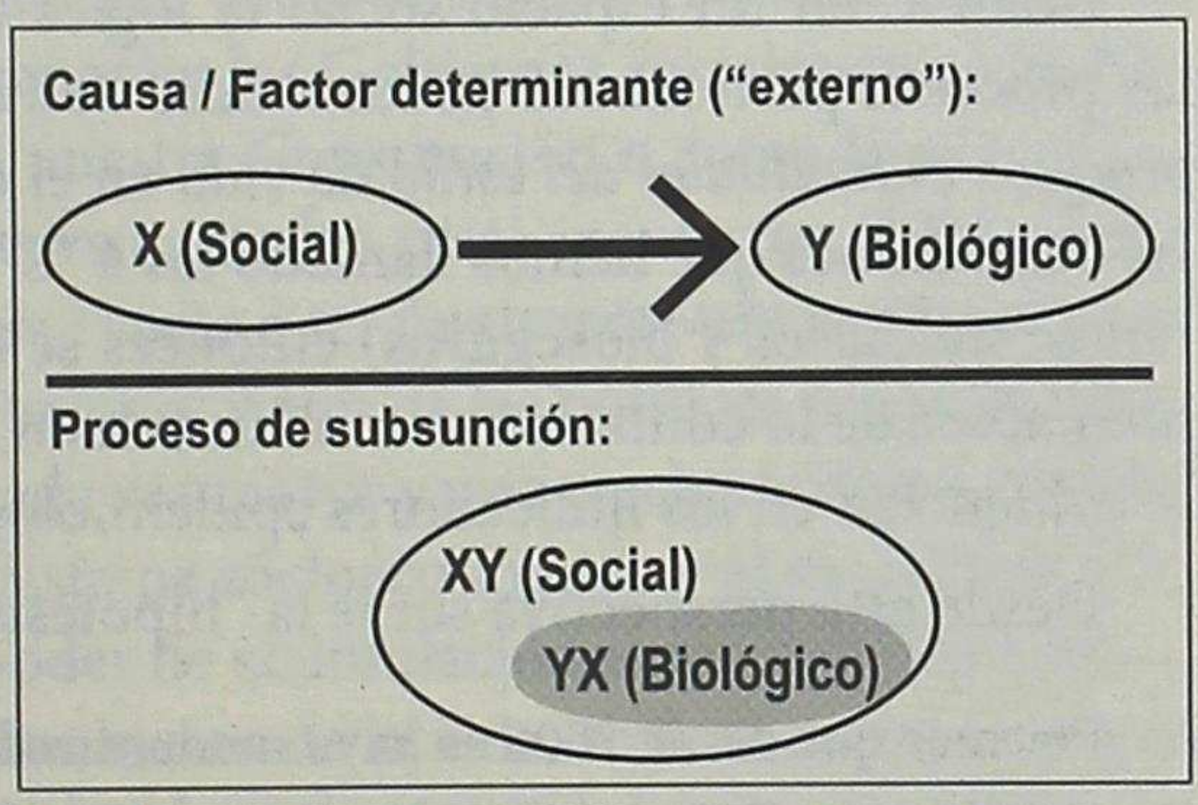
Fuente: Breilh 2003. *Epidemiología crítica*, Buenos Aires.

El paradigma de la epidemiología crítica y la determinación social de la salud

Al evaluar la situación de salud desde el paradigma del pensamiento complejo y la determinación social, la asumimos como un proceso multidimensional donde lo natural biológico y lo social no se relacionan solo externamente.

En la figura 2 se contrastan la visión empírica causal que asume los "factores" sociales como externos a lo biológico, con el enfoque de *subsunción* de lo biológico en lo social, es decir, la concatenación estrecha de la vida social con lo que sucede en nuestros cuerpos, en los procesos fisiológicos del fenotipo y las normas de reacción del genotipo. De esa manera se entiende que los fenómenos como la morbilidad y la mortalidad deben explicarse en el marco de los modos de vivir colectivos, y estos a su vez deben analizarse en el marco más amplio del movimiento social.

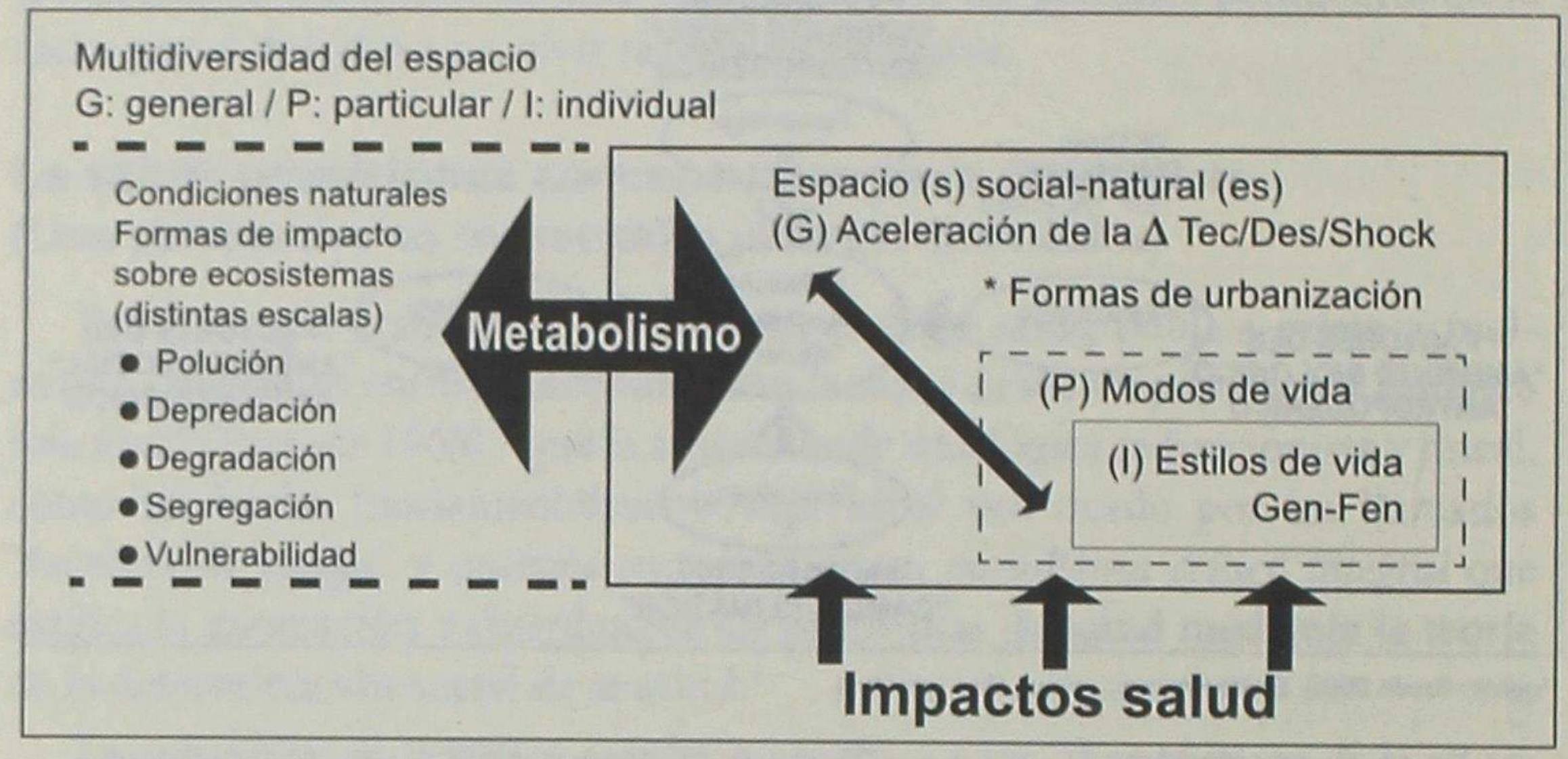
Fig. 2. **La subsunción como superación de la concepción lineal cartesiana sobre la relación de lo social y lo biológico**



Breilh 1977, 94; Donnangelo 1982.

Finalmente, la epidemiología crítica inserta ese movimiento en la reproducción social de cada sociedad que se efectúa alrededor del metabolismo que esta mantiene con la naturaleza por medio de la producción y el consumo; mo-

Fig. 3. **Espacio, dimensiones y relaciones que participan en la determinación social de la salud**



Breilh 2014. *Epidemiología del siglo XXI*, IX Congreso Epi Brasil.

vimiento que no es simplemente económico, sino que se constituye en la base de un proceso consciente, histórico de creación de cultura, formas de organización, y relaciones de poder, así como la construcción de relaciones con la propia naturaleza, de la cual forma parte el ser humano. El mapa conceptual de la figura 3 sintetiza los espacios, las dimensiones y las relaciones que participan en la determinación social de la salud.

Cuando en un espacio social la lógica de los *procesos generales* (macro), los procesos particulares de los *modos de vivir* de grupos típicos (meso) y los *procesos individuales del estilo de vida* en el orden individual (micro) cumplen las condiciones que hemos llamado las 4 "S" de la vida (ser sustentables; soberanos; solidarios y bioseguros) entonces se constituyen en espacios y *procesos saludables*; de lo contrario se constituyen en espacios y procesos malsanos, que se evidencian en los indicadores epidemiológicos.

Desde esta perspectiva surge la "hipótesis" de este trabajo:

Por más que desde 2006 se haya modernizado y ampliado la cobertura pública de servicios curativos, el impacto favorable de esta política se ve enmascarado por la proliferación de procesos malsanos (supeditados a las condiciones impuestas por el productivismo en ambientes deteriorados física o culturalmente), que se multiplican en los escenarios donde la gente vive, trabaja o se recrea y cuyo efecto va a contracorriente respecto a la curación que ofrecen los servicios. La falta de registro de dichos problemas de la determinación en el sistema de información de salud –que no enfoca consistentemente variables relativas a los modos de vivir grupales ni de los estilos de vida individuales–, hace prácticamente imposible discriminar el efecto

neto de los servicios asistenciales y ahonda el perfil de impacto "muy limitado" de la oferta clínica pública aumentada que arroja el período.

Y, lo que es más, con el paso al siglo XXI se están sumado los otros procesos malsanos que se reproducen en el espacio virtual (ciberespacio)[3] sobre los que recién comenzamos a tomar conciencia, como lo hemos analizado recientemente (Breilh 2014).

Realidad y disyuntiva en el marco histórico del neoproductivismo

En su memorable discurso, al recibir el premio Nobel, Gabriel García Márquez describió con adolorida belleza las raíces de nuestros países latinoamericanos y sostuvo que "la independencia del dominio español no nos puso a salvo de la demencia [...] Sin embargo, frente a la opresión, al saqueo [...] nuestra respuesta es la vida".

La economía política explica esa "demencia" del sistema económico actual empleando el concepto *economía de la muerte*. A simple vista eso parecería ser una exageración, o un oxímoron,[4] pues si la economía es la "administración eficaz de los bienes y la riqueza de una sociedad para satisfacer las necesidades humanas materiales", cómo podría denunciarse una lógica de la muerte en defensa de una lógica social para la vida.

Ahora bien, situándonos en una perspectiva actual, pareciera que defender la preeminencia de la vida y la salud por sobre el dinero, reclamar la vigencia del principio de equidad, como proponen los Gobiernos socialmente sensibles de Suramérica, como lo proclama nuestra Constitución o como lo pregonó el papa Francisco en su valiente discurso ante los participantes en el Encuentro Mundial de Movimientos Populares,[5] viene a ser finalmente una quimera puesto que, más allá de las buenas intenciones y aun de las políticas redistributivas, sigue campeando una inequidad cada vez mayor y una creciente destructividad ambiental-humana, inherentes al sistema socioeconómico y al modelo de civilización que se han impuesto. El poder de acumulación empresarial se basa no solo en el control monopólico de los bienes de la vida, sino en mecanismos de aceleración que presuponen espacios, procesos y finalidades que afectan la vida

3 El autor ha propuesto incorporar el espacio virtual y los procesos de lo que ha llamado determinación cibernética al análisis de la producción de condiciones de salud.

4 El *Diccionario de la Lengua Española* define un *oxímoron* como "una combinación en una misma estructura sintáctica de dos palabras o expresiones de significado opuesto, que originan un nuevo sentido".

5 Discurso pronunciado en el Salón Aula Vieja del Sínodo Vaticano, 28 de octubre de 2014.

y la salud. Así se ha constituido un ciclo en espiral de *economía de la muerte*, porque orienta su fuerza productiva a la generación de objetos y medios de producción y mercancías (trabajo muerto), en lugar de enfocarse en la producción de los sujetos y la vida (trabajo vivo); porque concentra la fuerza productiva de la humanidad en un sistema no sustentable, ineficiente, degradante y de desperdicio; porque somete a las colectividades a patrones dependientes, alienantes y subalternos; porque destruye la solidaridad, sus bases materiales y culturales; y finalmente porque convierte los procesos de la naturaleza en mercancías, los deteriora y los contamina. Esta comodificación de la naturaleza no es apenas una "externalidad" ecológica lamentable, sino que es un mecanismo de incrementar la renta diferencial del capital y, en el caso de la agricultura, significa el paso de la "renta de la tierra a la renta de la vida" (Bartra 2006).

El asunto se complica aún más porque, como lo he explicado en una reciente contribución al debate sobre el tan mentado "buen vivir", los Gobiernos del Sur de América que surgieron de la oposición popular al modelo neoliberal y que pasaron por una transición nacionalista, redistributiva, evidencian ahora un cierto agotamiento de su fase más progresiva y están impulsando la inercia de la modernización del Estado para financiar los presupuestos de inversión social mediante un modelo que propongo llamar de *neo-productivismo con gobernanza*. La intención de gobernanza se ve obligada a abrirse paso en una sociedad cuyo eje es ahora el proceso de aceleración (figura 4).

La acumulación de capital sigue operando, solo que ahora bajo mecanismos de aceleración sustentados en un crecimiento monopólico, como son: la convergencia de capitales con usos agresivos de la tecnología; el despojo de recursos vitales; y hasta la acumulación por shock, que operan más allá de las "buenas intenciones". La recuperación desarrollista y tecnocrática de los países luego de la crisis de comienzos de siglo se ve ahora constreñida por la presión de acumulación, y cada vez más amenazada porque las grandes corporaciones y los empresariados se están "reagrupando" –por decirlo tácticamente– para romper las políticas de redistributivas, las de protección social y las de integración regional del Sur, mediante nuevas ofensivas políticas internas, pero también mediante efectivas estrategias internacionales como la formación de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI) o el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) que ya han proyectado su sombra sobre procesos como el del Brasil, o en las estrategias como los golpes blandos que operaron en Paraguay y Honduras. El hecho es que en las próximas décadas se buscará desgastar y minar, aún más, las bases de los Gobiernos que sostengan políticas progresistas ("Rebeldía esclarecida para el siglo XXI").

Fig. 4. **Transición al neo-productivismo con "gobernanza" (hipótesis)**

NEOLIBERALISMO "ABIERTO"	Transición redistributiva	NEOPRODUCTIVISMO CON GOBERNANZA (¿pos-neoliberalismo?)
• Aceleración de la acumulación de capital por privatización y despojo abiertos y cimientos del monopolio y asimetría del mercado. • Agresivo; centrado en mercado; con exclusión social y ruptura del pacto social. • Globalización del "libre comercio". • Hegemonía neoconservadora. • Estado neoliberal clásico.	Neo-desarrollismo nacionalista, espacios de soberanía limitada Hegemonía tecnocrática con control Modernización del Estado con rasgos redistributivos Estado redistributivo	• Aceleración por convergencia de capitales y tecnología, despojo por compra y acumulación por Shock, pero... • Gobernanza (Estado procura regular el proceso de acumulación acelerada y mantiene márgenes de redistribución e inclusión social limitada • Tratados Pacífico y Atlántico en confrontación a alianzas alternativas (UNASUR, MERCOSUR) • Nueva Guerra Fría con K redistr.
		Continuidad neoliberalismo abierto (i. e. México; Colombia).

Elaboración: Breilh 2014.

La salida neoproductivista, en el mejor de los casos, no es más que un intento por sostener mínimos redistributivos y los discretos avances de los derechos sociales. Se trata de mantener márgenes de gobernanza y un posneoliberalismo que simplemente han trastrocado la anterior estrategia de concentración escandalosa de la riqueza, devaluación extrema de los salarios y privatización directa de servicios públicos, por una renegociación mínima de las remuneraciones, el dispendio inorgánico de subsidios con programas tibiamente redistributivos y una modernización de la institucionalidad pública; cuestión esta última que termina facilitando paradójica o intencionalmente una privatización velada de los servicios y del comercio de insumos y, de esa forma, la inevitable complicidad de la gestión pública con la acumulación de capital.

El estado de salud: gobernanza y deterioro

El sistema público curativo en salud: fortalecimiento administrativo financiero

Las políticas de fortalecimiento del sector social público en Ecuador se evidencian en algunas cifras importantes de los presupuestos de inversión (gasto devengado y anticipos) a partir de 2006. Así, en el período 2006-2012, según

las cifras del Ministerio de Finanzas, las inversiones crecieron: en salud de 0,64 a 332 millones; en educación de 88,86 a 537,0 millones. Igualmente las inversiones en energía pasaron de 3,8 a 912 millones y las de vialidad de 279 a 986 millones (Secretaría de Planificación y Desarrollo 2011).

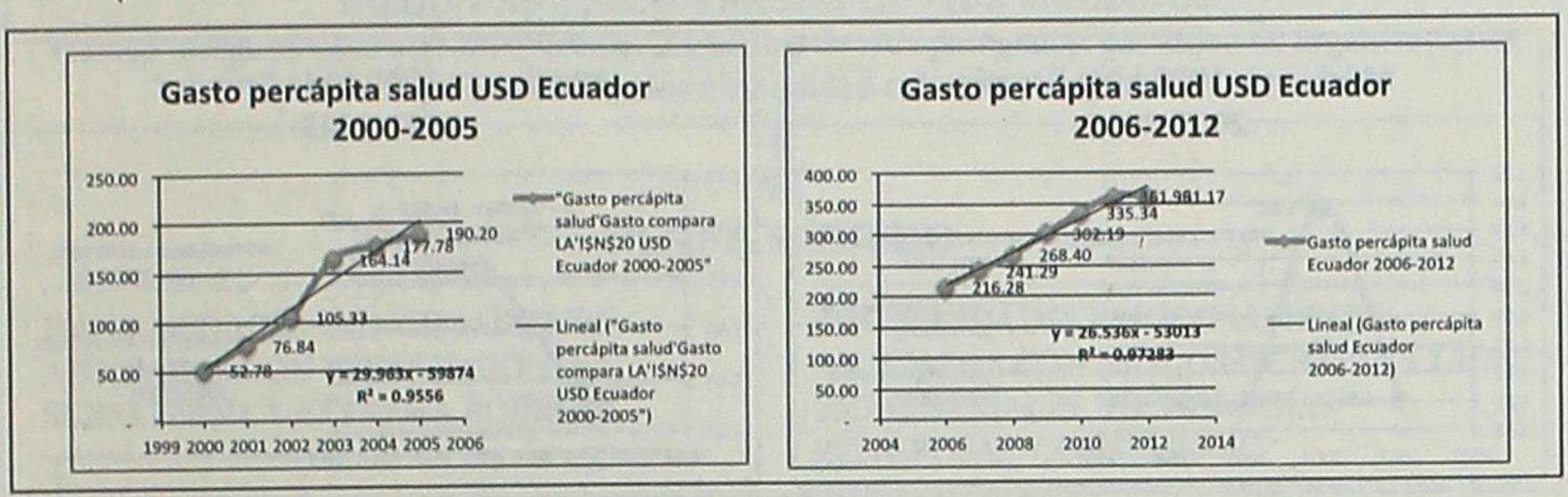
La decisión política de apuntalar la salud pública como una línea de prioridad se evidencia en el crecimiento año tras año de los presupuestos devengados en el sector que pasaron de 775 millones en 2006 a 2.829 millones en 2012 y a más de 3.294 millones en 2013 (MCPE 2013). Con la vuelta del siglo el gasto en salud del Ecuador como porcentaje del PIB subió notablemente de 2000 a 2012 y se ha mantenido por encima del 6% con discretas fluctuaciones.

A la par que una recaudación tributaria en ascenso –que se duplicó en el período–, la inversión social per cápita creció de US $ 147 a 446 según cifras de la SENPLADES reportadas por el (MSP 2013). En ese mismo tiempo, indicadores sociales como el salario básico ostentaron un discreto crecimiento hasta situarse en US $ 329. La intencionalidad redistributiva se proyectó también al crecimiento y consolidación de bonificaciones como las de vivienda que crecieron durante el año 2010 de 263 soluciones a 14.567.

Al estudiar la tendencia de las cifras disponibles de gasto público en salud per cápita en precios actuales en varios países de América Latina durante el siglo actual (2000-2012), se constata que, según el Banco Mundial, Ecuador es el de mayor crecimiento porcentual (584,33%), aunque en términos absolutos el *per cápita* asignado en 2012 es apenas de US $ 361,17; mucho mayor que en años anteriores pero a la vez mucho menor que el de Uruguay (US $ 1.313,44) o de Chile (US $ 1103,36), Argentina (US $ 995,18) o aun de Colombia (US $ 529,82). Si contrastamos las cifras entre dos subperíodos políticos 2000-2005 y 2006-2012, se observa que, si bien persistió año a año un incremento absoluto en las dos fases, en cambio, el ritmo fue mayor en la primera (260,38%) que en la fase 2006-2012 (66,99%) (figura 5) (MSP 2013). Esta tendencia es similar a la ocurrida en el espacio de la seguridad social nacional. En general, cabe concluir que, a pesar de las imperfecciones y falencias en cuestiones como la accesibilidad, o en el cumplimiento de la gratuidad de los medicamentos, se ha logrado una ampliación notable de cobertura como elemento de garantía del derecho a la asistencia, no de todos pero de una mayor proporción de compatriotas.

Ante la recuperación de calidad y acceso para la oferta pública, se observa simultáneamente un esperado incremento de la demanda, que pasó –según informe del MSP, de 16,2 millones de atenciones en 2006 a 40,3 millones en 2012. Un crecimiento que también puede notarse al mirar el incremento del número de egresos hospitalarios en las dos fases (26,30% de 1999 a 2005 y de 33,97% de 2006 a 2012). En 2012 el 72,98% de los egresos fueron públicos (843.205) y el

Fig. 5. **Gasto percápita en Salud USD actuales**
Diferencia de crecimiento no significativa
(Prueba t = 1.76056; valor-p = 0.112)



Fuente: Estadísticas de Recursos y Actividades de Salud 2003-2012. INEC.
Elaboración: Breilh.
Disponible en: ‹http://www.ecuadorencifras.gob.ec/actividades-y-recursos-de-salud/(tabulados)›

27,07% (313.032) restante fue privados (INEC 2012). La tasa de egresos, como se verá luego, varía por tipos de provincias, siendo mayor en las de mayor desarrollo empresarial y menor composición subasalariada y desempleo.

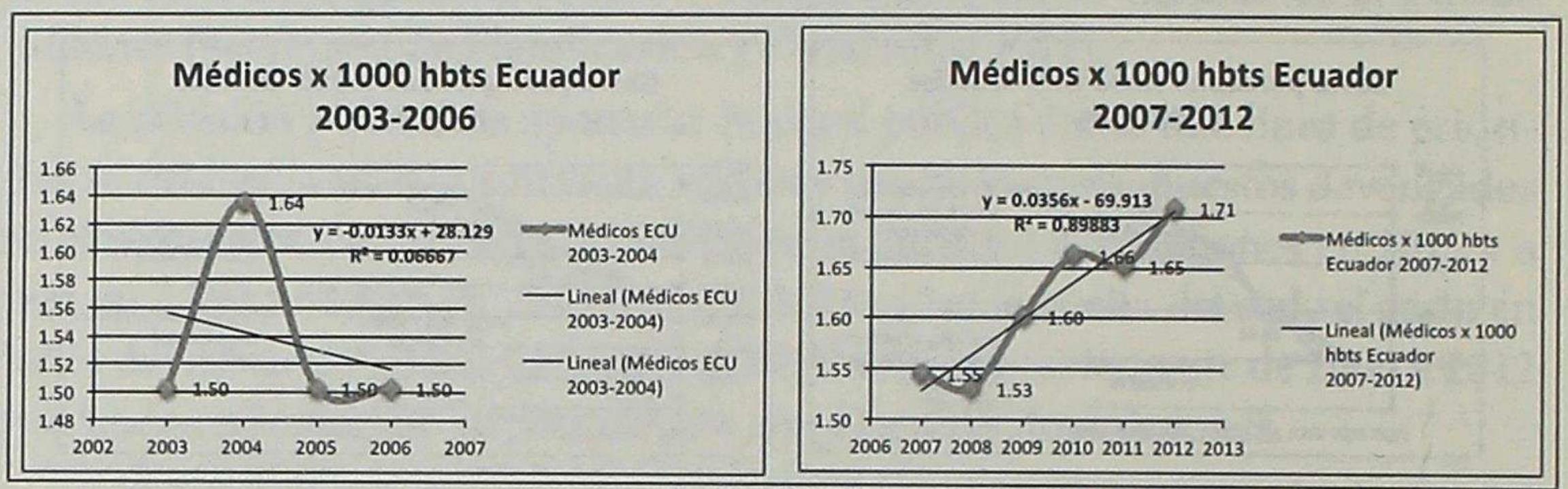
La primera fase arrancó atendiendo 635.766 casos y terminó con 802.943, mientras que de 2006 a 2012 el número aumentó de 863.037 a 1'156.237. Un crecimiento que se aprecia aun en términos relativos (egresos por 1.000 hbt.) que aumentaron en alrededor del 15% en los dos momentos, sin diferencia significativa en las pendientes de incremento.

Cuando miramos las tendencias reportadas para la dotación de personal, se constata que, por ejemplo, si bien crecieron los índices de médicos por cada 1.000 habitantes como indicador del empleo médico público, el país no ha logrado niveles de cobertura como el de Uruguay (3,7 x 1.000), pero se ha dado un incremento importante del 10,62% en el período 2007-2012, situándose el índice hasta el más reciente año reportado en 1,71 x 1000 (figura 6).

Puede estimarse, entonces, que los índices de inversión, cobertura y demanda de servicios en Ecuador, aunque en menor escala que en países de más fuerte trayectoria en la región como Uruguay, han crecido a lo largo de este comienzo de siglo a un ritmo importante para el país.

La voluntad de transformar la salud asistencial se enmarca en un conjunto de políticas de inversión social sustentadas en un incremento del gasto público social y en políticas de corrección discreta de la desigualdad. Esto último se evidencia, por ejemplo, en la evolución decreciente de la concentración de ingresos (medida por el índice de Gini) medido por la SENPLADES para el país, que pasó de 0,54 en 2006 a 0,47 en 2011 o en la mejoría de los índices conven-

Fig. 6. **Médicos por 1.000 habitantes Ecuador 2007-2012**
crecimiento significativo, a partir de 2006 (r2 = +0,90)
(Prueba t para diferencia pendientes = 1,940614358; valor p = 0,10)



Fuente: Estadísticas de Recursos y Actividades de Salud 2003-2012. INEC.
Elaboración: Breilh.
Disponible en: ‹http://www.ecuadorencifras.gob.ec/actividades-y-recursos-de-salud/ (Tabulados)›

cionales de pobreza y pobreza extrema con los que suele evaluarse la situación social (SENPLADES 2013).

Con el fin de empezar a tener una idea de cuánto ha contribuido este esfuerzo público a mejorar la salud empecemos por mirar lo sucedido en campos prioritarios de la salud.

De la gama de posibilidades de análisis que se muestran en el gráfico sobre perfiles típicos de deterioro y enfermedad, podemos destacar algunos problemas de relieve, sobre los que se ha podido disponer de información básica y que expresan procesos críticos del vivir saludable (figura 7).

Dada la limitación de espacio en esta ponencia, cabe solamente resumir algunas constataciones de relieve, que nos alertan sobre la necesidad de mirar con atención algunos trastornos que tienden a masificarse en contextos de una economía acelerada, basada en niveles crecientes de concentración de riqueza, exclusión social y deterioro de los ecosistemas en espacios productivos, todo lo cual implica la multiplicación de modos de vivir y espacios malsanos donde se reproduce una casuística de enfermedades que luego van a parar a los hospitales. De esta forma, una florida patología se acumula y va congestionando los servicios curativos con demanda cada vez más compleja y costosa. De hecho, en muchas oportunidades hemos alertado sobre la debilidad o falta de conciencia sobre estos problemas, cuya acumulación amenaza los logros de la modernización y desarrollo del sistema público de salud. Exponemos sintéticamente algunos casos a manera de ilustración.

Fig. 7. **Perfiles típicos de deterioro de la salud en países sometidos a acumulación acelerada**

INEQUIDAD SOCIAL y MODOS DE VIDA MALSANOS:
Trabajo inseguro/destructivo/sobrecargado; estilos de vida patógenos; debilidad de organizaciones y soportes de grupo; obstáculos e inequidad cultural; y ambientes malsanos

↓

PERFIL HÍBRIDO

ENFERMEDADES PRINCIPALMENTE ASOCIADAS CON PRODUCCIÓN SUBALTERNA Y EXTREMA POBREZA

- MALNUTRICIÓN POR DIETA BARATA: DESNUTRICIóN /DIABETES
- TRANSMISIBLES
- CÁNCERES DE LA POBREZA (con precursores ligados a higiene: cérvico uterino)

ENFERMEDADES PRINCIPALMENTE ASOCIADAS CON MODOS DE PRODUCCIÓN EMPRESARIALES, TECNOLOGÍAS PELIGROSAS, CONSUMISMO

- MALNUTRICIÓN POR SOBREPESO/ OBESIDAD
- CÁNCERES DE LA MODERNIDAD (con precursores químicos y de radiación: mama; resp.; SNC; leucemias)
- PROCESOS LABORALES CON SOBRECARGA FÍSICA (estática y dinámica); TENSIÓN; ALTA EXIGENCIA : enfermedades ergonómicas; sufrimiento mental
- TRASTORNOS DE LA INMUNIDAD Y ALÉRGICOS; TRANSMISIBLES NUEVAS
- PROCESOS MENTALES Y ADICCIÓN A PSICOACTIVOS
- ENFERMEDADES DEL CONSUMO POR EXIGENCIAS DE IMAGEN: anorexia/ bulimia / tanorexia
- ENFERMEDADES DEL CONSUMO POR EXIGENCIAS DE "FITNESS" y COMPETENCIA: desgaste, especialmente articular
- TOXICIDAD (múltiples); MALFORMACIONES

Algunas señales epidemiológicas de los límites del modelo hegemónico

Mortalidad infantil y materna, evidencia del desarrollo social básico e infraestructura

Son indicadores sensibles aunque inespecíficos e imperfectos del desarrollo social básico y de la infraestructura de servicios. Al analizar las series temporales de mortalidad infantil y materna desde 1990 hasta 2012 –subdivididas en

tres subperíodos: modernización neoliberal (1990-2001), crisis de la hegemonía neoliberal y transición (2002-2006), y neoproductivismo con gobernanza redistributiva (2007-2012)–, se constata una disminución que parece ser más lenta en años recientes (diferencia de pendientes no significativa; p = 0,15), lo cual según sugieren estos y otros datos, podría explicarse porque el grado de mejoría de las condiciones de vida y atención no es suficiente para sobreponerse al posible mayor registro de mortalidad logrado en una mejor cobertura de servicios. De cualquier manera, nuestros índices de mortalidad infantil siguen siendo mucho más altos que los de países de la región con mayor desarrollo de las condiciones de vida básicas y la infraestructura de salud (figura 8).

En la curva de mortalidad materna hay una constatación similar solo que en este caso se observa una inflexión significativa de aumento (diferencia de pendientes significativa, p = 0,04) hacia el final, lo cual seguramente traduce una mayor tasa de detección de casos que antes caían en el subregistro, y nos deja una impresión sobre la debilidad de los logros.

Por otro lado, el contraste de promedios provinciales agrupados (no ponderados) de los índices de egresos por mil habitantes y de mortalidad infantil, si bien no alcanza niveles de significación con la muestra aleatoria de boletas censales con las que se puso trabajar, sin embargo insinúa la existencia de diferenciales según las zonas analizadas. La tasa promedio de egresos y la de mortalidad infantil tienden paradójicamente a ser mayores en las provincias de mayor desarrollo empresarial (con una composición más alta de empresarios,

Fig. 8. **Contraste tendencias de mortalidad infantil 1990-2011**

Mortalidad Infantil Ecuador

PERIODOS	Años	Tasa x 1000 nv	Variación %
Modernización neoliberal (Ref. arancelaria; desregulación laboral; Ley Modernización Estado; Ley Desarrollo Agropecuario)	1990	30.26	-42.70
	1991	28.06	
	1992	27.14	
	1993	25.05	
	1994	22.06	
	1995	20.89	
	1996	19.79	
	1997	20.10	
	1998	18.79	
	1999	17.60	
	2000	18.50	
	2001	17.26	
Crisis de hegemonía neoliberal y transición	2002	16.45	-18.06
	2003	15.21	
	2004	15.50	
	2005	14.71	
	2006	13.33	
Neoproductivismo con gobernanza y redistribución	2007	12.43	-18.60
	2008	11.61	
	2009	10.99	
	2010	10.96	
	2011	10.12	
	2012*	12.78	

*Nota:cambio sistema registro

Fuente : INEC, Nacimientos y defunciones, 2012

Elaboración: Jbreilh

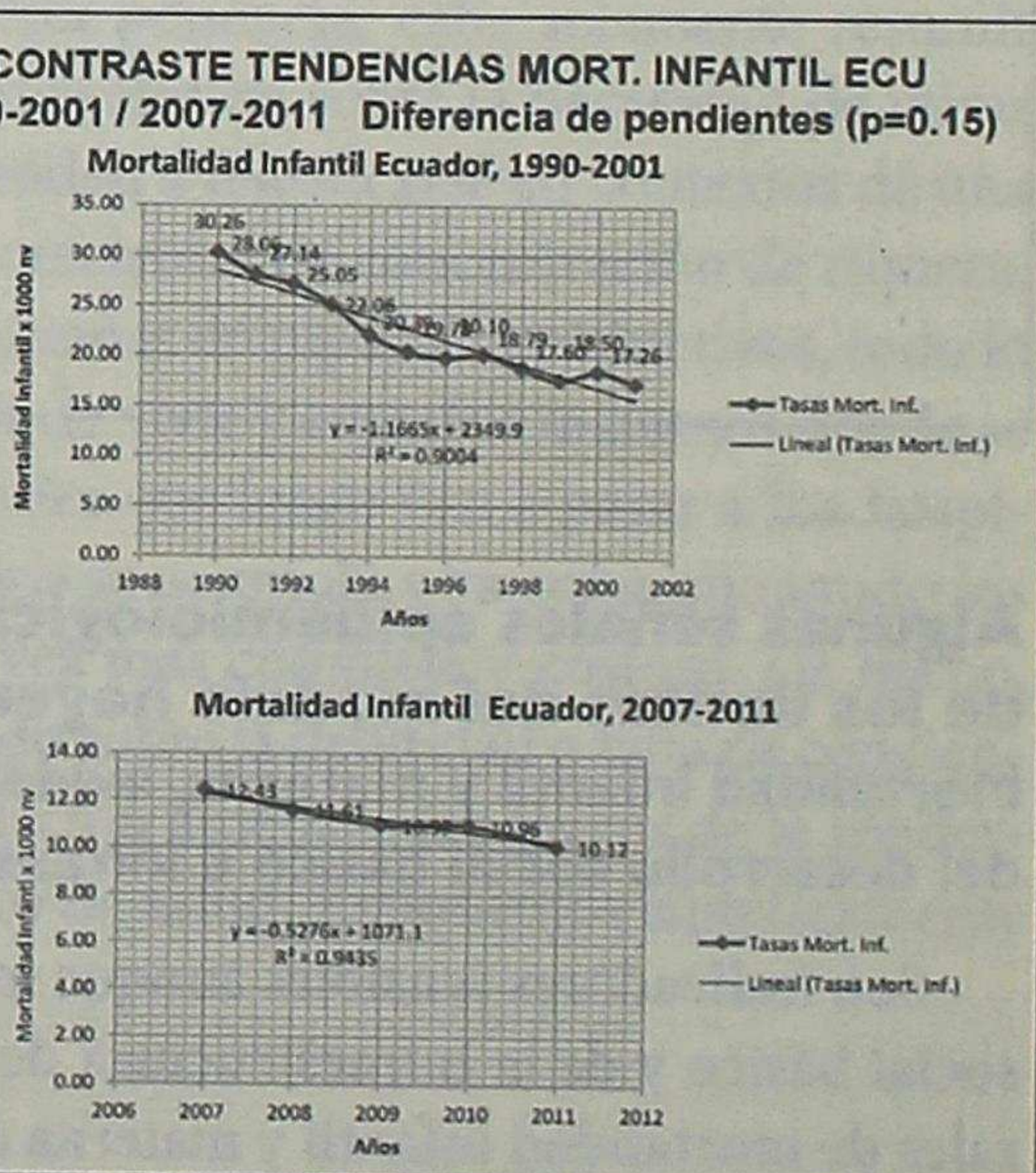


Tabla 1. Contraste de promedios no ponderados de tasas de egresos, mortalidad infantil y materna según tipos de provincias por desarrollo empresarial, Ecuador, 2012

Tipo provincia por desarrollo empresarial(*)	Cód.	Media egresos X1000	Mediana egresos X1000	Mediana TM infantil x1000 nv	Mediana TM infantil x 1000 nv	Media razón M materna x 10^5	Mediana razón M materna x 10^5
Mayor	3	85,9	84,4	14,1	14,4	56,4	47,9
Mediano	2	69,1	69,9	12,0	11,2	75,4	72,4
Menor	1	63,0	61,3	10,0	10,2	84,0	96,3
Valor p de la diferencia (**)		0,84		0,207		0,515	

(*) Clasificación por sistema INSOC desarrollado por autor, basado en los proxy censales de clase social.
(**) Las diferencias no son significativas con estos datos pero el patrón parece ser consistente.
Fuente: INEC, Bases de datos egresos, nacimientos y defunciones, 2012.
Elaboración: Breilh.

clase media pudiente y obrera), y menor en las provincias con mayor población de trabajo informal y desempleo.[6]

Aunque es aventurado realizar conjeturas con esta información puntual, puede pensarse que seguramente la acumulación de casos de la abultada población subproletaria de las regiones con ciudades mayores no puede ser compensada por el mayor desarrollo estructural e institucional de esas regiones. Lo anterior se reafirma pues los contrastes se invierten cuando clasificamos las provincias por la acumulación de subasalariados y desempleados.

Si miramos, en cambio, los contrastes entre las medias y medianas de los índices provinciales de mortalidad materna –aunque tampoco la muestra censal permite mostrar diferencias estadísticamente significativas–, estos se invierten, pues se acumula esta problemática en las provincias de menor desarrollo empresarial, es decir, en las regiones donde tal vez antes no se registraba esa mortalidad.

La malnutrición creciente: evidencia de un modelo agrario de inequidad

La nutrición en una sociedad depende mucho más de los sistemas productivos y comerciales de alimentos, antes que de los programas asistenciales en salud. La actividad agrícola es un proceso vital para la vida y la salud tanto de los trabajadores agrícolas, de las colectividades de zonas agrarias y de los consumidores de los alimentos producidos. Además, los sistemas de producción agrícola determinan la calidad o peligrosidad de amplios ecosistemas. La vida y la salud de todos dependen de la agricultura, pues con esta fertilizamos la tierra de una

6 Estratificación basada en el análisis censal por el sistema INSOC del autor basado en los proxy censales de clase social que se formulan con preguntas (variables) de la boleta censal.

forma sustentable o no; transformamos las semillas de una determinada manera en alimentos, de una cierta calidad; el comercio agrario determina el grado de equidad y soberanía de las colectividades en su alimentación, pudiendo ser solidarias o inequitativas; y, por último, el tipo de modelo agrario se expresa también en el grado de contaminación, desperdicio o generación de desechos.

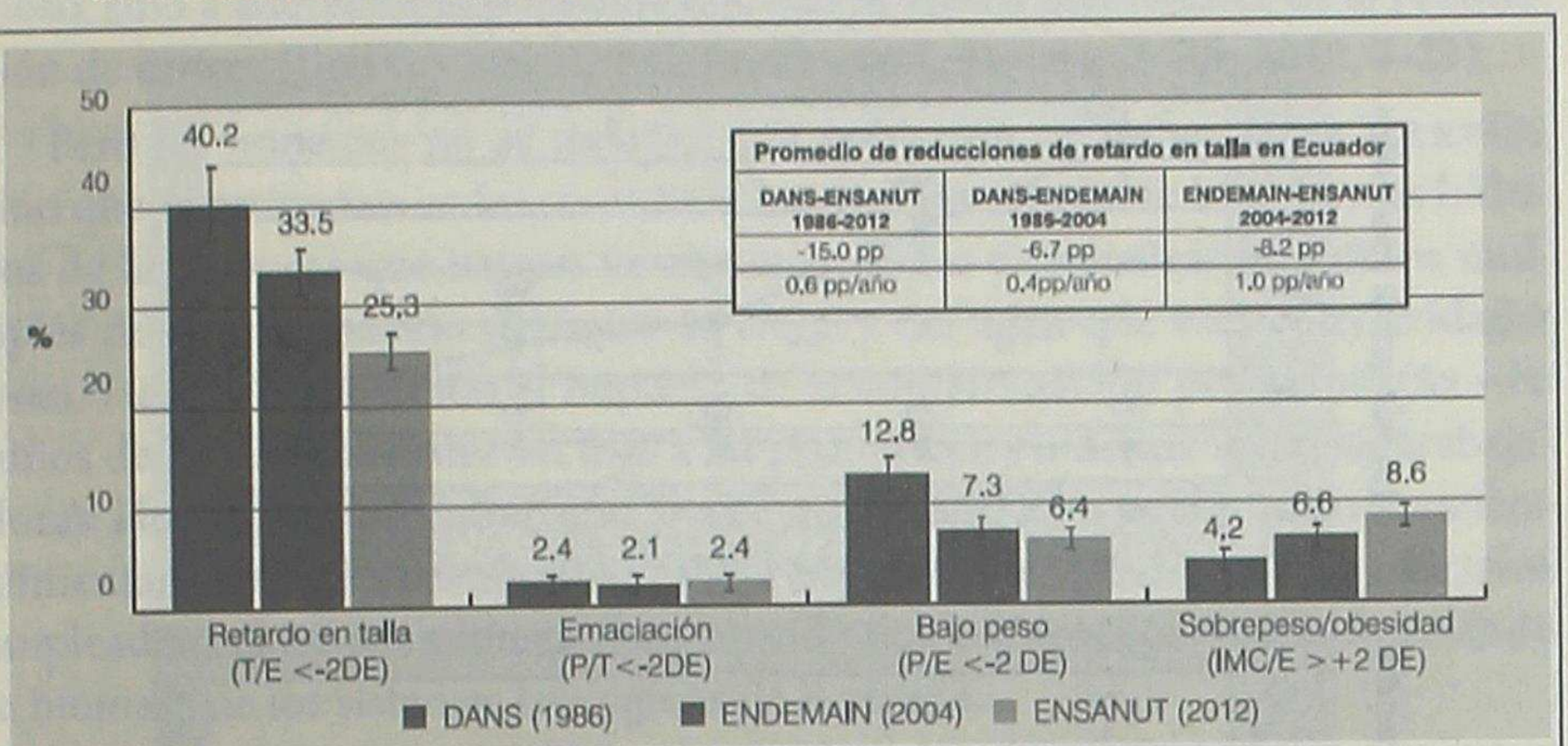
En el país se observa una creciente hegemonía de los sistemas empresariales agroindustriales orientados a la exportación y una retirada muy preocupante de los sistemas agrarios familiares y agroecológicos que generan alimentos para el mercado interno. Del desarrollo de esta contradicción depende la situación alimentaria de una sociedad. En el país hay una cierta resiliencia de los modelos campesinos ancestrales, pero la expansión de una agresiva agricultura productivista, la expansión de modos de vivir ligados a patrones malsanos del comer, el control monopólico creciente de la tierra, del agua de los capitales productivos y del comercio de alimentos es una tendencia muy preocupante que comienza a ser más evidente.

A pesar del crecimiento de la frontera agrícola, de las inversiones públicas en el riego, del crecimiento de capitales agroindustriales ligados a una tecnificación del modelo intensivo en uso de químicos, la situación nutricional del país no mejora consistentemente y, por el contrario, muestra signos de deterioro. En efecto, la evolución de los parámetros clásicos nutricionales registrados en las tres encuestas nacionales –DANS 1986, ENDEMAIN 2004 y ENSANUT 2012– no arroja una imagen de mejoría consistente en sus indicadores globales. Los niveles de desnutrición grave no se han corregido, la desnutrición crónica muestra apenas una ligera mejoría y la obesidad/sobrepeso prácticamente se ha duplicado y, lo que es más serio, hay una expansión del uso de agrotóxicos (y ahora de otros contaminantes como hormonas, antibióticos y transgénicos) orientados a elevar la renta agrícola antes que a nutrir y proteger un futuro alimentario sustentable y soberano (figura 9) (Freile 2012).

El mal comer ligado a modos de vivir malsanos no solo implica malnutrición. Las enfermedades crónicas íntimamente asociadas con modos de vivir malsanos y patrones alimentarios insalubres (diabetes, enfermedades hipertensivas y procesos vasculares) han ascendido a los cuatro escalones más altos de la lista de 10 principales "causas" de muerte (MSP) y van ocupando una creciente proporción de la mortalidad conforme asciende la edad.

La malnutrición es un proceso profundamente relacionado a las clases sociales, tanto en magnitud como por tipos. Como el sistema nacional de información del país no posiciona socialmente los casos –pues ni los formularios y expedientes clínicos donde se registran los datos de los pacientes, ni las bases de datos de las encuestas nacionales incorporan variables que permitan identi-

Fig. 9. Prevalencias comparativas de desnutrición y exceso de peso, en menores de 5 años, entre escuestas nacionales*



Promedio de reducciones de retardo en talla en Ecuador		
DANS-ENSANUT 1986-2012	DANS-ENDEMAIN 1986-2004	ENDEMAIN-ENSANUT 2004-2012
-15.0 pp	-6.7 pp	-8.2 pp
0.6 pp/año	0.4pp/año	1.0 pp/año

* A fin de comparar los resultados de la ENSANUT-ECU con las encuestas DANS (1986) y ENDEMAIN (2004), se tomó como referencia la población de estudios de la encuesta DANS, es decir, se consideraron para estos análisis como preescolares a la población de 0 a 59 meses.

T/E: talla para la edad, **P/T:** peso para la talla, **P/E:** peso para la edad, **IMC/E**: índice de masa corporal para la edad.
Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2011-2013. Ministerio de Salud Pública. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Elaboración: Freire y otros.

ficar la distribución socio estructural del fenómeno–, se limita notablemente la penetración social del análisis.

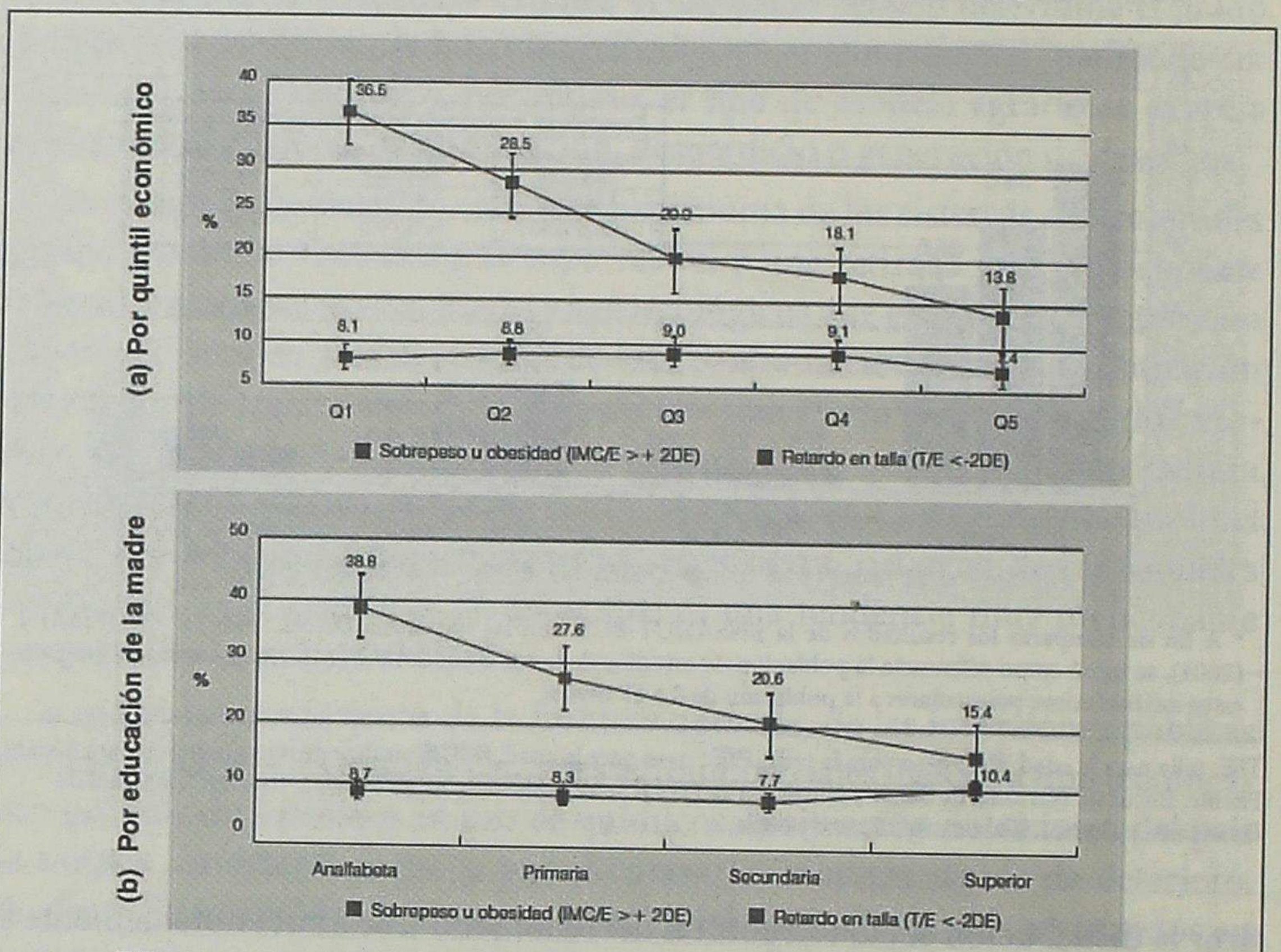
Sin embargo, al recurrir a los percentiles por ingreso que reporta la encuesta nacional ENSANUT-ECU; 2012 como un "proxy" empírico que privilegia solo dicho nivel de ingreso sin incluir otros procesos determinantes del modo de comer, se puede inferir cuánto radica en lo social la distribución de la malnutrición.

Es muy claro que la desnutrición crónica se diferencia notablemente entre grupos poblacionales separados por ingreso (figura 10).

En el informe ejecutivo de la ENSANUT y en las bases de datos del estudio hay un considerable conjunto de variables muy rigurosamente procesadas pero bajo un marco empírico analítico que impide, o por lo menos limita, el trabajar relaciones determinantes; sin embargo, para los fines de este panorama esta evidencia nos permite constar que hay notables diferencias de prevalencia en el consumo excesivo de carbohidratos y grasas –entre grandes regiones, entre grupos étnicos o de género, etcétera–, e iguales contrastes se muestran en la deficiencia de nutrientes vitales como el hierro y zinc que reporta la ENSANUT.

Si, por ejemplo, el zinc en la dieta de amplias colectividades es bajo y si a la vez hay una contaminación con metales pesados como el mercurio y el cobre –como los veremos luego–, o con elementos de los alimentos industrializados

Fig. 10. **Prevalencia de retardo en talla, sobrepeso y obesidad en la población de 0 a 60 meses, por quintil económico y nivel de escolaridad de la madre**



T/E talla para la edad, **IMC/E** índice de masa corporal para la edad.

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2011-2013. Ministerio de Salud Pública. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Elaboración: Freire y otros.

como el maíz de alta fructosa, se rompe el cociente fisiológico zinc/cobre y se genera un proceso tóxico dinámico que puede desencadenar trastornos neurocomportamentales como el del espectro autista (Dufault y otros 2012) cuya prevalencia crece en el país.

Lo anterior es un problema serio pero más preocupante que estos hallazgos es lo que las encuestas oficiales no abordan y es el problema antes enunciado de la expansión sin control sanitario de una agroindustria que, por motivos de ganancia o por la debilidad de las normas de producción, impacta masivamente a los trabajadores agrarios, las colectividades rurales, los consumidores urbanos y los ecosistemas.

En las plantaciones agroindustriales las regulaciones laborales y las normas de monitoreo de problemas como la intoxicación por agrotóxicos son muy débiles e inefectivas. En los estudios que hemos hecho en floricultoras, por ejemplo, hemos encontrado porcentajes muy altos de intoxicación crónica larvada (de baja intensidad) con alteraciones de parámetros clínicos, y otras evidencias

de toxicidad ligadas no solo a daños respiratorios, digestivos o del sistema nervioso, sino a alteraciones genéticas que son procesos precursores de la producción de cáncer (Breilh y otros 2005; Breilh 2007, 91-104; Breilh 2012, 7-21).

Pero los impactos no se reducen a la población de trabajadores agrícolas, sino que se proyectan en las comunidades. Hemos estudiado los sistemas hídricos de las cuencas que irrigan las zonas agrícolas y encontramos puntos múltiples de contaminación del agua de riego y del agua que esas colectividades usan. Hemos demostrado el impacto de la contaminación por agrotóxicos en niños de las comunidades vecinas a las plantaciones o donde viven los trabajadores. Hemos demostrado cómo los tóxicos industriales penetran en la cadena alimentaria de dichas comunidades. Por supuesto que los sistemas productivos empleados terminan, además, destruyendo la biodiversidad y empobreciendo la biomasa de los sistemas ecológicos de la región.

Los parámetros de calidad de productos de exportación o la urgencia por mantener la renta agrícola o el simple hecho de cubrir invernaderos determina el uso generalizado de cobertores o recipientes plásticos que, a más de ser vectores de contaminación por plaguicidas, contienen en sus polímeros plásticos una alta presencia de químicos de alto impacto como los ptalatos, polivinilos y vinilos. Hemos encontrado en la orina de la población de zona agrícola de la Sierra Norte los ptalatos en zonas vecinas a grandes invernaderos plásticos para floricultura.

Nos enfrentamos, igualmente, a la *contaminación múltiple de los propios alimentos* que van al consumo generalizado; elementos como moléculas de agrotóxicos y metales pesados desprendidos de insumos agrícolas; hormonas y antibióticos de uso masivo en la cría de animales siguen detectándose en estudios de la región. En la actualidad nos encontramos iniciando recién la investigación de esta modalidad contaminación múltiple, pero, por lo pronto, podemos dar una voz de alerta sobre lo que ya han hallado nuestros aliados investigadores del Brasil y que está reportado en un *dossier* muy completo sobre el alto porcentaje de contaminación no solo de los alimentos que se expenden en dicho país contaminados con químicos agrícolas de alta peligrosidad, sino la contaminación múltiple de la leche materna de mujeres expuestas a la contaminación en las zonas agrícolas (Grupo Inter GTs de Diálogos e Convergências da ABRASCO 2012).

Los indicios sobre empleo permanente de antibióticos para acelerar la cría de animales en el país podrían implicar que estamos comiendo carnes o mariscos con moléculas de dichos antibióticos, cuestión que debemos investigar con urgencia.

El panorama de la contaminación agrícola se agrava aún más si miramos el caso de la intensa acumulación de *metales pesados* en las cuencas hídricas del país. Un caso que alarmó a las autoridades del ambiente es la contaminación de los esteros La Lisa, Las Ranas, El Palanqueado y Mogollón. Forman parte de la cuenca del río Guayas donde drenan los residuos de la minería en zonas altas de provincias vecinas, pero también los efluentes de zonas agrícolas donde los fertilizantes y funguicidas contribuyen con cuotas altas de mercurio, cadmio y cromo, en concentraciones sumamente elevadas (Cárdenas 2010; Ministerio del Ambiente 2006).

La lógica comercial que se impone en el manejo agrícola se pone también en evidencia al analizar los resultados de estudios como el de la FAO que han calculado que más del 30% de los alimentos producidos se desperdician tanto en la propia fase productiva como en la circulación comercial (AO 2011). Eso significa que enormes cantidades de recursos usados para producir alimentos se usan en vano y que las emisiones causadas por la producción de alimentos que finalmente se pierden son provocadas también por la producción de ese 30% de alimentos que, finalmente, se desperdicia. Las tasas per cápita de desperdicio de alimentos son muy elevadas en América Latina y Ecuador no es excepción.

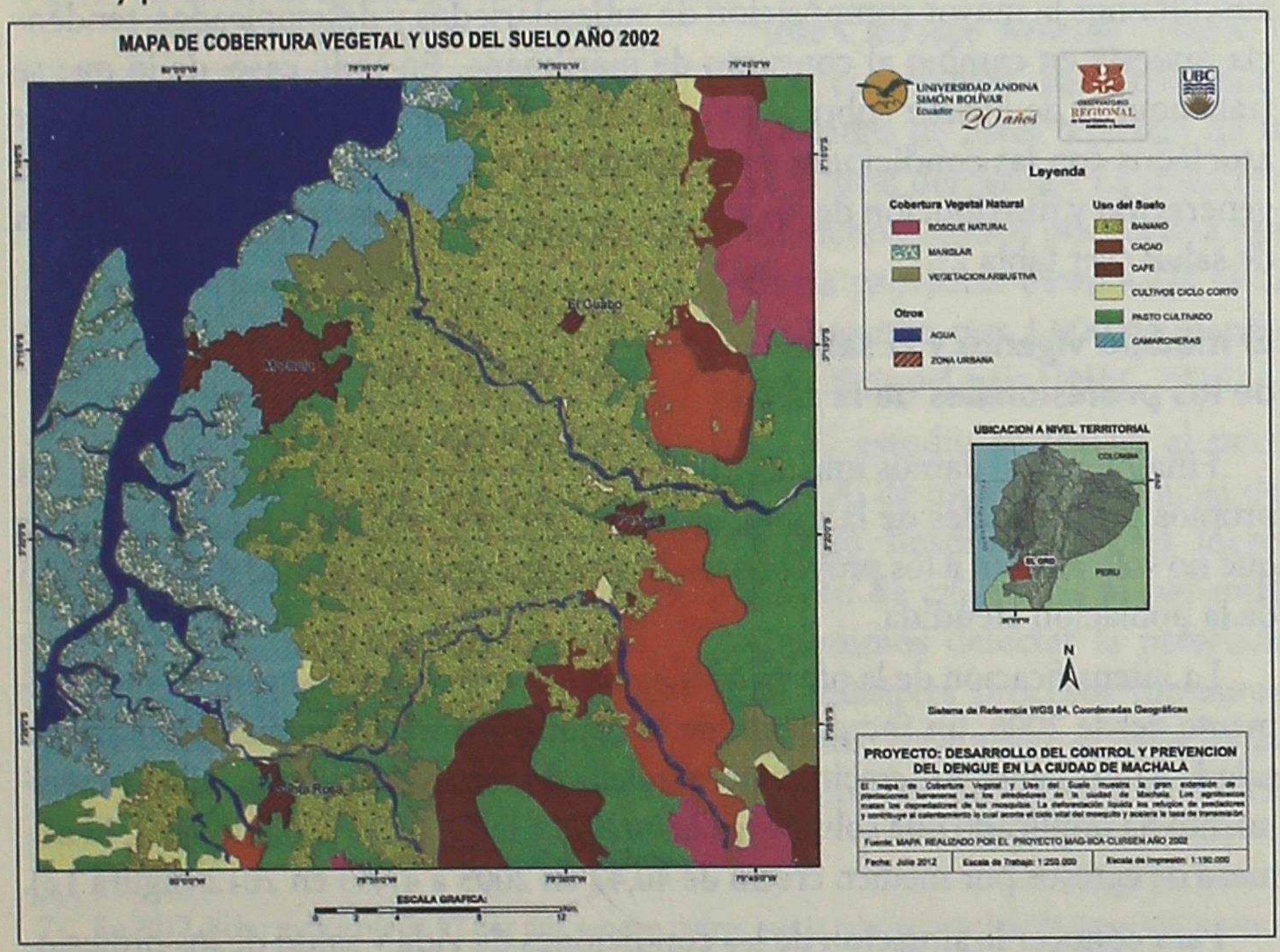
Las crisis de las transmisibles: mucho más que "agentes", "huéspedes" y "transmisores"

El nexo con la agricultura de procesos transmisibles vectoriales como el dengue se conoce poco. En estudio realizado por la UASB en asocio con la Universidad de British Columbia y el propio Ministerio de Salud en la región de Machala, hemos mostrado el peso determinante del sistema agrícola sobre dicha epidemia; un caso entre tantos otros que se expanden en el país (Breilh y otros 2013).

La investigación ha permitido comenzar a entender el modelo dominante de producción bananera bajo el cual se relaciona la presencia de extensas áreas de monocultivos que rodean la ciudad (ver figura 11), el desarrollo urbano desigual y socialmente segregado de Machala, los patrones de vida urbana de poblaciones vulnerables, el comportamiento del insecto vector y la distribución social de la enfermedad. Sin comprender la articulación de esos dominios del problema no se podría entender cómo se determina socialmente el dengue: su transmisión en cuanto construcción de fuentes infectivas; los patrones urbanos diferenciados de exposición, vulnerabilidad y distribución; las políticas públicas y gestión relativas; la capacidad colectiva de afrontamiento de los barrios; y la formación histórica de ecosistemas ligadas a la vida de los mosquitos y sus predadores.

En el enorme anillo de monocultivo bananero que rodea la ciudad se aplican agrotóxicos abundantemente por fumigación aérea sobre los cultivos, comunidades y fuentes de agua. La forma de artificialización lucrativa de los suelos produce un territorio de baja biodiversidad, de suelos "pelados" que son como calefactores para el calentamiento climático; la artificialización de la flora provoca una transformación física y química de los ecosistemas entomológicos en que se reproducen los vectores, favoreciendo su reproducción; el sistema técnico y uso intensivo de químicos para el control de plagas demanda enormes cantidades de agua, su creciente escasez y sobreexplotan de agua superficial y subterránea; por ese mismo mecanismo y el uso de aspersión aérea multiplican innecesariamente la contaminación de la red hídrica, de las fuentes de agua para consumo humano, animal y de la agricultura familiar, alterando además la dinámica entre los mosquitos y sus predadores –es decir rompiendo el equilibrio entre estos últimos y el mosquito transmisor–. Y como el modelo bananero de concentración implica el empobrecimiento de las colectividades campesinas, la pérdida de sus tierras y su forzada migración hacia la ciudad, se consuma así un sistema de inmigración y habitación urbana muy deteriorado

Fig. 11. Machala: Expansión de monocultivos agroindustriales de banano, camarón y pastos



Elaboración: Breihl 2004.

e inequitativo, que reproduce barrios y costumbres de alta vulnerabilidad, con deficiencias estructurales y carencias como la del agua potable que facilitan la reproducción de fuentes infectivas y la transmisión del dengue.

El estudio ha demostrado la relación entre ese proceso de segregación social del espacio urbano de Machala y la existencia de diferenciales entre tipos de barrio. Los barrios mejor dotados donde habitan predominantemente las clases media y empresarial, mostraron prevalencias más bajas del problema, menor número y superficie de criaderos para el vector (*aedes aegipty*) y, correspondientemente, menores índices aédicos y prevalencia del problema.

Las epidemias "modernas": el consumo de sustancias psicoactivas

Cuando miramos, por otro lado, un problema de salud mental como el uso y percepción sobre el consumo de drogas extraemos señales igualmente preocupantes como las que publica la 4ta encuesta del CONSEP (2012). En una muestra de ciudades representativas del país, vuelve a constatarse la importancia de la determinación social frente a dicho consumo y percepción. En las ciudades con mayor desarrollo de una economía empresarial hay mayor consumo de cigarrillos en los jóvenes de 12 a 17 años; lo inverso sucede cuando auscultamos la mayor composición de subasalariados y desempleados; tendencia opuesta en cambio al consumo de marihuana. En todo caso, de lo que se trata aquí es de insistir sobre la necesidad de entender que los modos de vivir asociados con las condiciones estructurales de la clase social intervienen en la generación y distribución de los modos de enfermar y morir y otros problemas de salud (ver tabla 2).

El modelo vigente y la salud de los profesionales de la salud

Finalmente, si damos una mirada a la frecuentemente olvidada salud de los propios profesionales de la salud, aparecen serios problemas epidemiológicos que no solo afectan a los proveedores de servicios, sino la calidad de la atención de la población atendida.

La intensificación de la oferta de mejores servicios públicos generó, especialmente desde 2006, un incremento de la demanda a los hospitales y centros de salud. Al no haber un crecimiento paralelo de recursos humanos dicho crecimiento ha implicado una sobrecarga laboral que recae sobre profesionales. El número de egresos por médico creció de 40,42 en 2005 a 47,53 en 2012 (figura 12).

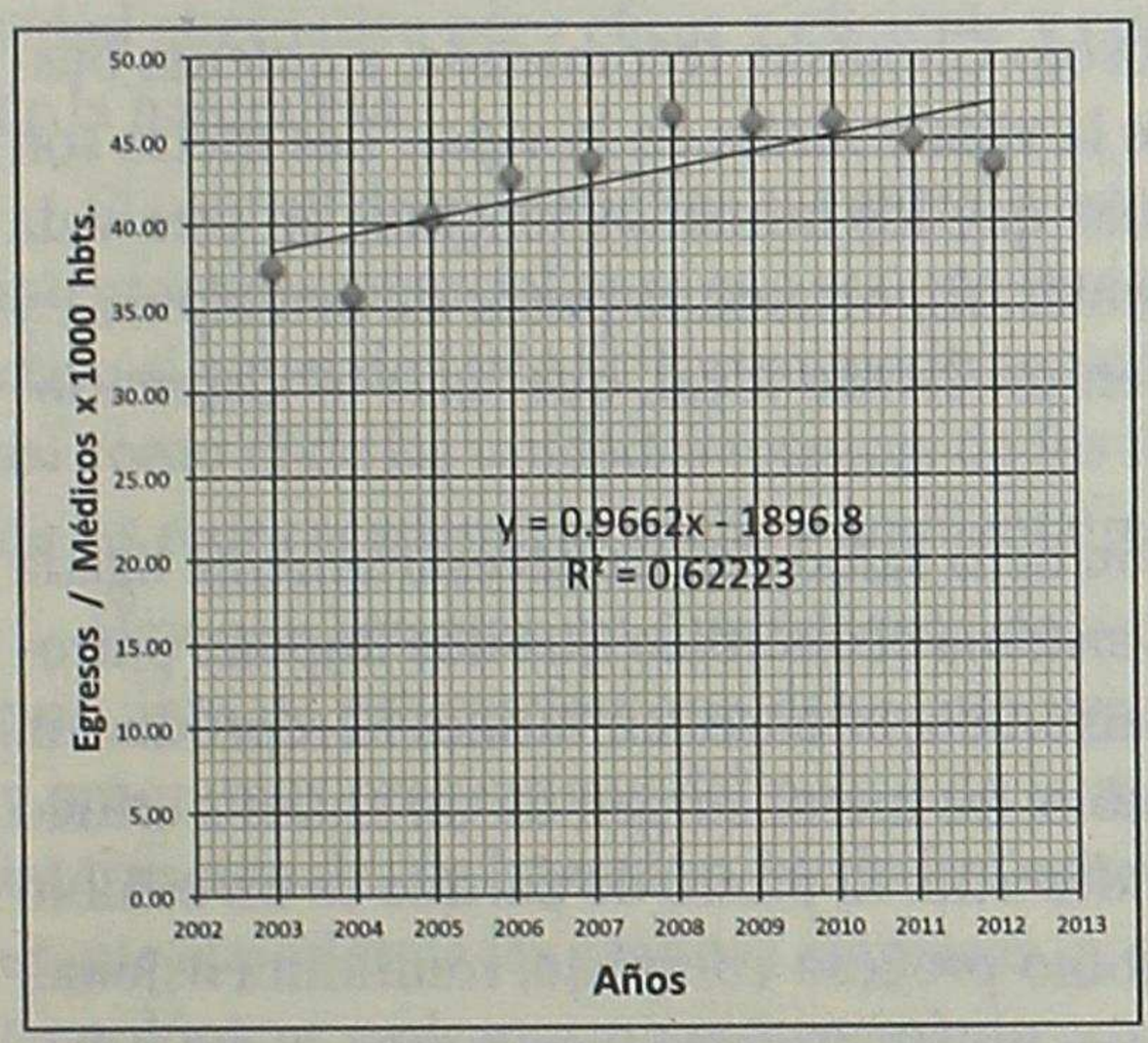
Para conocer la situación de las condiciones de vida y salud de los profesionales de la salud realizamos una investigación en los hospitales de Cuenca ("Vi-

Tabla 2. Contrastes consumo de drogas entre ciudades según desarrollo empresarial. 4a. Encuesta Nacional, 2012

Comparación de promedios consumo de drogas según contextos sociales urbanos Ecuador 2012							
cmaepescala		cigacons	alcohconsu	inhalconsu	marihconsu	marihcast	cocaconsu
1	Promedio	,4467	1,9033	,0300	,0767	1,800	,0533
	N	3	3	3	3	3	3
	Desviación estándar	,38889	,93725	,02646	,06807	,3000	,04726
	Mediana	,6300	2,3200	,0400	,1000	1,800	,0700
2	Promedio	,9640	1,837	0,893	,1607	1,987	,0627
	N	15	15	15	15	15	15
	Desviación estándar	,60693	,74356	0,7469	,11913	,7698	0,7265
	Mediana	,8800	1,7200	,0800	,1200	1,900	,0600
3	Promedio	1,6720	1,7260	,0720	,1660	2,640	,0700
	N	5	5	5	5	5	5
	Desviación estándar	,93924	1,05524	,05215	,16682	2,2131	,08093
	Mediana	1,6600	1,5200	,0600	,2100	2,100	,0500
Total	Promedio	1,0504	1,8174	,0778	,1509	2,104	,0630
	N	23	23	23	23	23	23
	Desviación estándar	,74241	,79823	,06721	,12402	1,1675	,06911
	Mediana	,8800	1,7200	,0600	,1200	1,900	,0600
P=0.05							

Elaboración: Breihl.

Fig. 12. Tendencia de egresos por médico por cada 1.000 habitantes, Ecuador



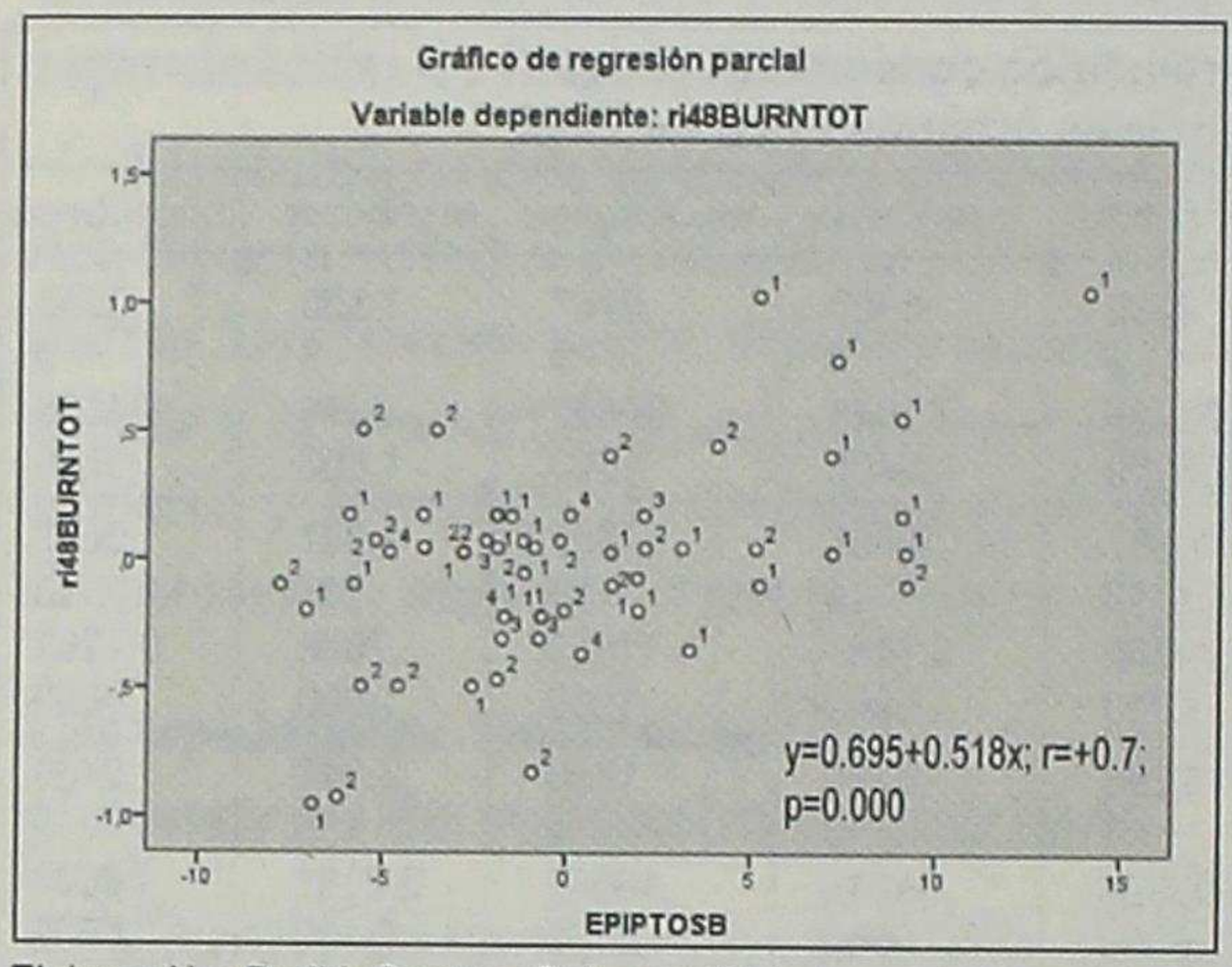
Fuente: INEC, datos de egresos hospitalarios 2012.
Elaboración: Breihl.

cente Coral Moscoso" –MSP– y "José Carrasco Arteaga" –IESS–), que constituyen las principales unidades de nivel terciario de la provincia del Azuay. La selección de dichos centros obedeció a que dicha provincia ostenta las tasas de consulta por 1.000 habitantes más altas del país (INEC 2012).[7]

El estudio se realizó al poco tiempo de un ajuste gerencial del trabajo hospitalario y el incremento de exigencias al personal, y pudimos detectar la presencia de múltiples procesos malsanos. Dichos trastornos se relacionan con los modos de vivir y, dentro

7 En 2012 dicho índice fue de 97 por mil, mucho mayor que la tasa nacional de 74,5 por mil y mayor que las de provincias más populosas como Pichincha (81,7 por mil) o Guayas (77,7 por mil).

Fig. 13. **Estresores modo de vivir y "burnout" en médicos, Cuenca 2011**



Elaboración: Breihl, Castro y Reinoso 2014.

de estos, con los patrones de trabajo hospitalario, destacándose el estrés y el "burnout" o agotamiento extremo crónico (ver figura 13) (Breilh y otros 2011).

Es importante mencionar este tipo de evidencias porque respaldan nuevamente, y desde un ángulo distinto, el argumento que venimos desarrollando de que una política de salud integral, y verdaderamente ligada al principio del vivir saludable o vivir bien, es mucho más que la implementación de mejores índices de cobertura asistencial y la disminución de algunos indicadores de salud aislados.

Conclusiones

Visiones y metas para la construcción del derecho al vivir saludable y la salud

En una entrevista reciente el filósofo Chomsky recomienda, a quienes buscan cambios, separar las *visiones* de la vida y *metas* en la vida: "Las metas son más inmediatas, resuelven problemas que los humanos tenemos en esta vida misma, y para poder alcanzarlas lo más importante es partir de principios... y en un segundo término pensar ya en un estado ideal, que sería lo visionario" (Chomsky 2014).

Una visión para la transformación de la salud estaría necesariamente ligada a una transformación profunda del sistema económico que nos impone patrones de vivir malsanos y de la civilización cuyas bases culturales lo reproducen. En un plazo más inmediato, en cambio, las metas surgen de un análisis crítico del panorama complejo que hemos descrito. El punto de partida es un cambio radical de enfoque sobre la salud como proceso complejo, multidimensional, que demanda acciones intersectoriales en las dimensiones macro, meso y micro sociales.

Pero un proyecto ideal claro no es suficiente pues requerimos de bases sociales organizadas y conscientes que lo sustenten y de conocimientos técnicos que acompañen la acción transformadora. Para construir un modelo de salud realmente innovador, eficaz y sustentable, necesitamos aplicar un proyecto que

equipare las inversiones en servicios curativos, con una transformación de los modos de vivir de los amplios colectivos más afectados –trabajadores y comunidades de las zonas agroindustriales, por ejemplo– mediante una agresiva política de prevención, mediante una creativa renegociación de los de normativas que tornen saludables los espacios sociales y ecosistemas convertidos ahora en "zonas de peligro" para la salud y la vida.

Para eso necesitamos superar la seductora falacia del pensamiento tecnocrático que centra todo en la eficiencia productivista, e instaurar tanto en los cuadros del sector público como en la dirigencia social un profundo remozamiento de las ideas, de la conciencia crítica. Una visión radicalmente renovadora que mire la realidad sin las fórmulas simplistas del funcionalismo, pero igualmente sin dogmatismos y estridencias míticas.

En el eje de nuestros empeños debe estar la transformación de las bases del derecho a la salud ampliando la cobertura del tal derecho a la regulación de la economía para ponerla realmente en función del ser humano y no del capital; una economía que opere el metabolismo sociedad-naturaleza de modo sustentable. Lo anterior presupone el desarrollo de una identidad sanitaria soberana y libertaria y de una política profundamente solidaria para la salud colectiva. Hay que empezar por poner límites y estrictas regulaciones a los grandes negocios; apoyar a los medianos y pequeños para que puedan desarrollar una productividad alternativa pero eficaz y eficiente y respetuosa de los derechos sociales y de la naturaleza.

El control de monopolios es central a esta necesidad y la renegociación de la integración comercial para que sea una integración solidaria. En este sentido es clave el papel de UNASUR y su instituto Sudamericano de Gobierno en Salud, así como el de las unidades técnicas de los movimientos sociales, y también el de las redes académicas social y ambientalmente responsables.

Hay que levantar un movimiento de recuperación e información sobre el principio de precaución que debe colocarse en el centro de las leyes, normas y programas preventivos del país y de la regulación de acuerdos nacionales e internacionales de inversión. No habrá oportunidad para las nuevas políticas si es que el poder de las grandes empresas que lucran con procedimientos y usos tecnológicos malsanos no es controlado.

Deben fortalecerse en el país los centros de investigación independientes y de excelencia que contribuyan a evaluar, monitorear y certificar los procedimientos industriales y las aplicaciones de las nuevas y valiosas tecnologías como la nanotecnología o la modificación genética, las neurociencias, la comunicación digital y los procesos del ciberespacio.

Las compras públicas nacionales y programas como los de economía popular y solidaria, la renegociación de los acuerdos de integración que permitan proteger esfuerzos nacionales de la producción y el vivir saludable son una herramienta fundamental para la protección de los avances logrados por sociedades responsables y de procesos saludables como la agroecología.

Es urgente una transformación de los espacios académicos de pre y posgrado para liberarlos del pensamiento empírico lineal y funcional o del relativismo cultural. El fortalecimiento de las vertientes críticas de las ciencias naturales y sociales y de los programas de educación y estudios culturales es una estrategia imprescindible para expandir una conciencia real y crítica sobre la salud.

Si nuestra sociedad tiene la sabiduría y tenacidad para rediseñarse en función de las 4 "S" de la vida, entonces, las inversiones en hospitales y curación tendrán sentido y eficacia real.

Referencias

AO (AO Foundation). 2011. "Global Food Losses and Food Waste (Extent. Causes and Prevention)". International Congress Save Food at Interpack. Dusserldolf: FAO-Saver Food.

Bartra, Armando. 2006. *El capital en su laberinto: de la renta de la tierra a la renta de la vida*. México DF: Universidad Autónoma de la Ciudad de México / Itaca / CEDRSSA.

Breilh, Jaime. 2014. "Epidemiología del siglo XXI y ciberespacio: Repensar la teoría del poder y la determinación social de la salud". Conferencia central del IX Congreso Brasileño de Epidemiología, Centro de Convençoes da Vitória, Universidad Federal do Espírito Santo. Victoria.

------. 2007. "Nuevo modelo de acumulación y agroindustria: las implicaciones ecológicas y epidemiológicas de la floricultura en Ecuador". *Ciência & Saúde Coletiva* 12, No. 1: 91-104. DOI: ‹10.1590/S1413-81232007000100013›.

------. 2015. "Rebeldía esclarecida para el siglo XXI (La subversión del buen vivir)". México DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (en prensa).

Breilh, Jaime, F. Castro, A. Tenesaca y otros. 2011. "Evaluación del estresamiento del personal médico e internos en hospitales de Cuenca y validación de la capacidad predictiva de la prueba EPISTRES". Informe de investigación, Área de Salud de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito.

Breilh, Jaime, J. Spiegel, K. Foster y E. Beltran. 2013. "Estudio para la innovación de la prevención y control del dengue en Machala". Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Univerity of British Columbia.

Breilh, Jaime, M. Larrea, F. Hidalgo, J. Suárez, F. Cordero, T. Egüez y A. Handal. 2005. "Floriculture ecosystem disrupture and human health impact in Cayam-

be: Participatory approaches for a health ecosystem, Ecuador". Informe técnico, CEAS. Quito.

Breilh, Jaime, Nino Pagliccia y Annalee Yassi. 2012. "Chronic pesticide poisoning from persistent low-dose exposures in Ecuadorean floriculture workers: toward validating a low-cost test battery". *International Journal of Occupational and Environmental Health* 18, No. 1: 7-21.

Cárdenas, Maritza. 2010. "Efecto de la contaminación hidrocarburífera sobre la estructura comunitaria de los macroinvertebrados bentónicos presentes en el sedimento del Estero Salado". Guayaquil: Universidad de Guayaquil.

Chomsky, Noam. Entrevista. *La Jornada* (México DF), 18 de octubre de 2014.

CONSEP (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas). 2012. "4a. Encuesta nacional sobre uso y percepción del consumo de drogas". Resumen ejecutivo. Quito.

Freile, W., y otros. ENSANUT ECU. 2012.

Grupo Inter GTs de Diálogos e Convergências da ABRASCO. DOSSIÊ ABRASCO. 2012. "Um alerta sobre os impactos dos Agrotóxicos na Saúde. Presentado a la World Nutrition Meeting". Río de Janeiro: Associação Brasileira de Saúde Coletiva.

INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2012. Egresos hospitalarios.

------. Base de datos de egresos hospitalarios. ‹http://www.ecuadorencifras.gob.ec/camas-y-egresos-hospitalarios/(Tabulados)›.

------. "Proyecciones Población". Versión digital.

MCPE (Ministerio de Coordinación de Política Económica). "PIB 2013 estimado" Cuadros estadísticos versión digital.

Ministerio del Ambiente. 2006. "Información Plomo y cadmio en Ecuador. Monitoreo Técnico Ambiental". Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Quito: Ministerio del Ambiente. ‹http://www.unep.org/chemicalsandwaste/Portals/9/Lead_Cadmium/docs/submissions/Submis_GOV_ECUADOR.pdf›.

MSP (Ministerio de Salud Pública). 2013. El Plan Nacional del Buen Vivir, determinación social de la salud y la gestión pública. Quito: Informe de la Ministra.

------. "Presupuestos institucionales devengados y Resol.CD.441 (2000-2013)". Cuadros estadísticos versión digital

Extractivismo, soberanía y salud

María Fernanda Soliz Torres

Desde que la espada y la cruz desembarcaron en tierras americanas,
la conquista europea castigó la adoración de la naturaleza,
que era pecado de idolatría,
con penas de azote, horca o fuego.
La comunión entre la naturaleza y la gente,
costumbre pagana, fue abolida en nombre de Dios
y después en nombre de la civilización.
En toda América, y en el mundo,
seguimos pagando las consecuencias
de ese divorcio obligatorio.

Eduardo Galeano

Somos tierra que camina

Proverbio indígena

Algunas premisas del nuevo (des)orden mundial

En octubre de 1492, la colonización de los pueblos americanos, el control de sus territorios, de sus modelos productivos, de su cultura y su humanidad misma utilizó la religión católica como justificativo de la violencia, el saqueo y el control geopolítico de los territorios y los recursos.

Desde entonces, las historias de resistencias y luchas han permeado las distintas geografías. La conquista de la independencia de América, de su emancipación o descolonización, inicia con la independencia del Ecuador en 1809; sin embargo, la venta de la idea de progreso y modernidad seguirían manteniendo la estructura de explotación de la tierra y de los trabajadores y determinarían los siguientes patrones de colonización.

Al igual que muchos países latinoamericanos, Ecuador se caracterizó por mantener economías primario-exportadoras condicionadas a auges determinados por las demandas internacionales. La historia económica del Ecuador ha sido, así, una historia circular, construida de reiterativas apuestas a diversas materias primas. Sufrimos, en palabras de Alberto Acosta, de la enfermedad holandesa: "virus que afecta al país exportador de materia prima, cuando su

elevado precio o el descubrimiento de una nueva fuente o yacimiento desata un boom de exportación primaria" (Acosta 2009, 42-3).

La enfermedad holandesa nos ha llevado, de manera continua, a la construcción de una economía exportadora de naturaleza que no considera en lo absoluto la inversión interna, pese a que es bien conocido que la explotación-exportación de la naturaleza y la mano de obra barata no tienen un efecto dinamizador y redistributivo positivo en los Estados. Así, el boom cacaotero, bananero y petrolero favorecieron únicamente a la burguesía industrial y agroindustrial, y el efecto "goteo hacia abajo", que debía traer la globalización, no solo que no llegó nunca, sino que las brechas entre la opulencia y la miseria crecieron de manera alarmante.

A través de estos mecanismos explícitos o implícitos, el Estado transfirió masivamente excedentes a las burguesías urbano-oligopólicas. Importantes transferencias fueron del campo a la ciudad, del agro a la industria, de los exportadores a los importadores industriales. De todos los productos y todos los sueños, el petróleo fue el de mayor impacto. Si bien, la primera concesión petrolera en Ecuador fue otorgada en 1878, no es sino hasta 1960 cuando el país se convertiría en un atractivo importante para empresas transnacionales dedicadas al negocio del crudo. Para los años de 1970, las concesiones habían ocupado gran parte de la Amazonía ecuatoriana, siendo las compañías Texaco y Gulf las más importantes.

A partir de este momento, Ecuador ingresa al mercado internacional y, como "nuevo rico", se volvió atractivo para los organismos internacionales financieros. El Ecuador petrolero consiguió los créditos que no había recibido el Ecuador bananero y, mucho menos, el cacaotero. Pero la riqueza petrolera no fue el único detonante de la carrera de endeudamiento externo, sino la existencia de importantes volúmenes de recursos financieros en el mercado mundial, que no encontraban una colocación rentable en las economías de los países industrializados a causa de la recesión (Acosta 2009, 41).

Así, los créditos entregados resultaron doblemente favorables a la lógica de dominio-opresión: al tiempo que encontraron una ubicación rentable para los excedentes financieros, condicionaron al Ecuador a un régimen de obediencia ciega que duraría varias décadas. En este escenario de endeudamiento, la implantación de la receta neoliberal a través del Consenso de Washington fue un formalismo; el control geopolítico de Ecuador había sido entregado y, con ello, el país profundiza y consolida un modelo económico centrado en el crecimiento por factores externos, especialmente las remesas de migrantes y la extracción petrolera.

Una serie de reformas prepararon al Ecuador para la imposición del nuevo paradigma socioeconómico y, con ello, el Estado reducía sus funciones a la asignación de concesiones privadas y a la protección de la inversión extranjera. La inversión social quedaba reducida al mínimo y la jurisdicción se escribía de acuerdo con los requerimientos de empresas e industrias nacionales y multinacionales.

Podemos afirmar que a partir del neoliberalismo se consolida un segundo momento de colonización: la *colonización tecnológica*. En este período, el Estado nacional, bajo el argumento de importación de tecnologías social y ambientalmente responsables, concesiona amplias zonas del territorio nacional. Entendemos al territorio más allá de los recursos del subsuelo, como la expresión viva de los pueblos y sus ecosistemas, de su organización productiva y de las relaciones de poder. En esta dinámica, las concesiones multinacionales establecen una estructura de dominio supranacional y reemplazan a los Estados que las patrocinan, de ahí que el discurso popular con el que comunidades indígenas condenan el despojo reza: *gobiernos vende patria, gobiernos entreguistas* (Quishpe 2009).

El neoliberalismo en Ecuador dejó, sin lugar a dudas, saldos nefastos. Muchos han sido estudiados en profundidad por diversos economistas y politólogos; sin embargo, al final de la cadena de violación de derechos sociales, de construcción de políticas públicas y marcos legales diseñados para beneficiar al gran capital, el neoliberalismo devino en múltiples crisis convergentes.

El gobierno de Rafael Correa marcaría un corte con la etapa neoliberal y se orientaría al fortalecimiento del Estado (posible gracias a los enormes ingresos fiscales), a la reconstrucción de las instituciones públicas y a la construcción de un nuevo marco legal amparado en la emblemática Constitución de Montecristi. Emblemática en tanto cuestiona el paradigma del desarrollo y propone la construcción del Buen Vivir, en quichua Sumak Kawsay, como un proyecto popular, solidario, diverso, que reconoce además a la naturaleza como sujeto de derechos.

En palabras de Alberto Acosta y los coautores del libro *El país que queríamos:* "Es necesario entender este proceso como resultado del cambio histórico regional determinado por la crisis de hegemonía mundial, que lleva en esta nueva etapa histórica al retorno del Estado y al posneoliberalismo. El Estado de hoy, a diferencia de épocas anteriores, llega a muchas comunidades y a muchos barrios, resuelve problemas y genera un imaginario de modernización en marcha. Al mismo tiempo, el Estado, vía políticas sociales, construye un tejido clientelar que ha ampliado la base del sostén del correísmo" (Acosta 2013, 13).

Debemos decir que durante los años del gobierno de la "Revolución ciudadana"[1] se han producido cambios importantes, especialmente en la política social y la construcción de obras públicas; sin embargo, si bien la lógica de la política económica no se acerca al decálogo establecido en el Consenso de Washington, tampoco deja de apostar por un modelo empresarial de desarrollo, de aceleración económica e intensificación del extractivismo y la agroindustria.

Los indicadores de desarrollo humano son alentadores, especialmente aquellos relacionados con el acceso a bienes de consumo, en tanto la histórica lucha contra la pobreza y el proyecto constitucional del Buen Vivir han sido homologados al incremento de la capacidad adquisitiva, de ingresos familiares y nacionales. Así lo explica el politólogo Decio Machado en su trabajo *Vigencia del análisis gramsciano para el proceso político ecuatoriano* (Machado 2013):

> Según datos oficiales, la pobreza[2] en Ecuador bajó del 37,6% en diciembre del 2006 a 27,31% en diciembre del 2012, es decir, un 10,29% en seis años. El Informe de Desarrollo Humano 2012 –elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo con indicadores combinados de esperanza de vida, año promedio de escolaridad, ingreso familiar e ingreso nacional bruto–, ubica al Ecuador en el puesto 89 entre 187 naciones y dentro del grupo de países de desarrollo humano "alto", con un IDH de 0,724 para el año 2012.

En diciembre de 2012 el gobierno decretaba una alza histórica del salario básico unificado, pasando de 292 dólares mensuales de 2012 a 318 actuales. Es más, según datos oficiales, la evolución de ingresos familiares en 2006 conllevaba una cobertura de la canasta básica familiar de tan solo un 66,7%, mientras que en 2012 ese porcentaje se elevó al 92,43%. Según el propio mandatario, esta situación prácticamente cierra la brecha del "salario digno";[3] textualmente establece que "tenemos la mayor capacidad de compra de toda la historia" (Agencia Andes 2012). Se considera que con dicho incremento salarial las familias puedan cubrir en el año en curso el 103% de la canasta básica familiar.[4]

Las políticas sociales y económicas no solo que se sostienen, sino que se enquistan en la enfermedad holandesa, siendo este gobierno el que amplía la frontera petrolera con la licitación de la XI Ronda Petrolera en la Amazonía centro sur (región que no había sido explotada por los gobiernos neoliberales)

1 Término utilizado por el gobierno de Rafael Correa, para definir su proyecto político.
2 Línea base sobre quienes reciben menos de 2,54 dólares diarios.
3 Desde hace dos años el término "salario digno" es aplicado en Ecuador como el resultado de dividir los perceptores del sueldo por familia (1,6) y el promedio anual de canastas básicas familiares (589,39 dólares).
4 De cumplirse esta condición, las empresas que generen utilidades ya podrán distribuir también esta ganancia entre las directivas empresariales.

y el inicio de la mega minería en manos de multinacionales chinas y canadienses.[5] El gobierno de Rafael Correa sería, más que ninguno de los gobiernos neoliberales, el mayor defensor del modelo de acumulación primaria exportadora; estas tendencias reprimarizadoras de la economía fueron reconocidas en el año 2012 por la SENPLADES.

Paralelamente, una política represiva de criminalización y judicialización de la protesta social es denunciada por organizaciones de derechos humanos, ecologistas, dirigentes populares, indígenas y campesinos que se oponen a la política extractivista y que son despojados de sus territorios. La respuesta del presidente Correa ha sido desestimar la oposición y las movilizaciones; "no crean a los ambientalistas románticos, todo el que se opone al desarrollo del país es un terrorista"[6] es una de las frases más utilizadas (con distintos matices) a lo largo de su gobierno. Muchos líderes indígenas y dirigentes campesinos han sido judicializados por su postura de resistencia frente a concesiones multinacionales para megaminería, hidroeléctricas o ampliación de la frontera petrolera, pudiéndose mencionar los casos de Dayuma, El Pangui, Molleturo, Quimsacocha, Shaglly, Río Grande, San Pablo de Amalí, entre otros.

La matriz productiva se ha mantenido intacta, la concentración de la producción y la venta de la tenencia de la tierra y el monopolio del agua no han cambiado. Quizá uno de los mayores fracasos de este gobierno ha sido la reforma agraria y la revolución del aparato productivo. La decampesinización y la anulación de la pequeña producción por la agroindustria son componentes importantes en el camino a la modernidad que Ecuador insiste en transitar. Han aparecido nuevas formas de explotación, y la agricultura por contrato y los programas públicos socio bosque y socio páramo han sido algunas de las propuestas que encadenan a pequeños productores, campesinos e indígenas en economías de pago por servicios.

La concentración de las ventas es tal que el 1% de las empresas controla el 90% de las ventas. El 5% de los propietarios sigue controlando el 52% de tierras agrícolas, mientras el 60% de pequeños propietarios accede tan solo al 6,4%. No se democratiza el acceso a la tierra, tampoco al agua, en donde se registran niveles de concentración mucho más elevados que en la tierra (Acosta 2013, 13).

Por otro lado, durante el gobierno de Rafael Correa la banca privada y los grandes grupos económicos han obtenido mayores utilidades que durante los años neoliberales inmediatamente anteriores.

5 El primer contrato de megaminería fue firmado el 5 de marzo de 2012 y la licitación de la XI Ronda Petrolera se dio el 28 de noviembre de 2012.

6 Frase pronunciada por Rafael Correa en cadena nacional, 1 de diciembre de 2007.

En esta economía dolarizada, las utilidades de la banca en relación con su patrimonio neto llegaron a superar el 17% en 2011 y habrían bordeado el 13% en 2012, mientras las empresas de comunicación (sobre todo telefónicas) obtuvieron beneficios superiores al 38% en relación con su patrimonio neto. Las utilidades de esos grupos económicos en el período 2007-2011 crecieron en un 50% más que en los cinco años anteriores, es decir, durante el período neoliberal.

La concentración del poder económico no solo que está intacta sino que se agudiza.

En paralelo, los 110 grandes grupos económicos han visto multiplicarse sus volúmenes de negocio y su diversificación en diferentes sectores económicos. A pesar de una Ley Antimonopolio que, aunque reciente, no muestra voluntad de ser aplicada en amplitud, la bonanza económica fortalecida por la demanda de un mercado donde circula más plata (sumatorio de inversión pública, precios de los *commodities* y, sin ser alarmante, cada vez mayor deuda externa, especialmente con China), se replicó en el sector privado, más allá de la dimensión de su mercado interno. En una economía hiperconcentrada sobra indicar que los mayores beneficiados han sido los grandes grupos económicos, quienes concentran el 41% del PIB.

La mayor presión fiscal desarrollada durante estos seis años de gobierno del presidente Rafael Correa ha sido absorbida con quejas, pero sin dramas por las grandes empresas, dado el incremento de beneficio empresarial desarrollado en ese mismo período. Los grupos económicos en el ejercicio 2010 reportaron 650 millones de dólares en concepto de pago de impuesto a la renta, mientras que en 2011 se elevó a 798 millones (incremento del 23,61%) (Machado 2013).

En este contexto podemos entender cómo durante los años de "posneoliberalismo", refiriéndonos con ello a los años de gobierno de presidente Rafael Correa, lejos de existir cambios estructurales, la política social se ha centrado en bonos y subsidios como "paliativos de la pobreza".

Podemos decir que el incremento en la capacidad de consumo ha sido uno de los objetivos fundamentales y exitosamente conseguido por el gobierno de la Revolución ciudadana. Evidentemente, se trata de un consumo doblemente subsumido al capital nacional y multinacional, subsumido cuantitativamente a lo que el salario (o los bonos) permiten comprar y cualitativamente a la oferta de los monopolios de la producción que han desplazado a la población campesina, obligándola a depender del salario. El sector comercial cobraría así una importancia determinante y un crecimiento exponencial, mientras que la producción se entregaría a los monopolios del agronegocio.

El dinamismo de sectores como el comercial –no hay más que ver la proliferación de centros comerciales por todo el país– es bueno, pero se venden productos que no son de fabricación nacional. De esta manera, se mantiene la lógica económica heredada por la cual el importador se beneficia más que el productor de dicho dinamismo económico. Una política pública de marcado gasto ha permitido incrementar el consumo, situación de la que el sector privado se ha beneficiado.

Se debe indicar que el actual gobierno ha reconsolidado a las clases dominantes y al sistema económico sobre el que se sustenta, habiéndose convertido el Buen Vivir –discurso transversal en los planes de desarrollo– en un limitado concepto que *se sostiene sobre el mayor suministro de servicios básicos a la ciudadanía y el aumento de su capacidad de compra de bienes y servicios en el mercado* (Machado 2013).

Esta construcción del Buen Vivir desde el consumo nos enseña que, evidentemente, las políticas sociales redistributivas no son suficientes cuando parten de un modelo económico centrado en el endeudamiento externo, la venta de materia prima, la importación de mercancías y tecnología. Estas políticas, si bien pueden mejorar ligeramente la calidad de vida de grupos marginados (entendida desde una dimensión reduccionista como acceso a bienes), terminan acrecentando la brecha con los sectores de la oligarquía y generan verdaderos núcleos de concentración del poder económico. La ausencia de una ruptura estructural con el modelo de economicismo desarrollista devela la insustentabilidad del proyecto político y las falsas soberanías de los Estados nacionales.

En medio de estas estructuras de poder multinacional, las luchas por la resistencia son lideradas por indígenas y campesinos que han sido actores fundamentales que visibilizan la deuda ecológica del Norte y denuncian las violaciones de derechos humanos, sociales, políticos y económicos que el capital internacional ejerce sobre los pueblos con la venia de los Estados nacionales.

Quizá uno de los casos más importantes en Ecuador ha sido el juicio contra la multinacional petrolera Chevron Texaco que, luego de tres décadas de explotación, vertió deliberadamente 18 mil millones de galones de desechos tóxicos de petróleo en la Amazonía ecuatoriana, afectando a los pobladores de Lago Agrio y sus ecosistemas.

Sin embargo, el caso de Chevron Texaco es nada más uno de los múltiples ejemplos de organización y resistencia. No podemos dejar de mencionar a Dayuma, Intag, Río Grande, San Pablo de Amalí, Pananza, Quimsacocha, Shaglly, Molleturo, Nabón entre otros emblemáticos casos.

Paralelamente, y desde la sociedad civil, los estragos de la intensificación de las políticas extractivistas traducidos no solo en la agudización de la pobreza en las zonas amazónicas de explotación petrolera, sino en la ruptura de tejido social, en la pérdida de soberanías alimentaria, energética, tecnológica y política, en los impactos de salud, etcétera, ha sido determinante en las demandas por un Ecuador pospetrolero, posextractivista, posdesarrollista, un Ecuador del Buen Vivir.

Para entender los impactos del extractivismo en la salud humana, debemos partir de la deconstrucción del paradigma de determinismo biológico en salud y comprender a la salud como un proceso dialéctico en el que la salud de los seres humanos no es sino la consecuencia directa de la salud de sus ecosistemas. Entender la salud desde el paradigma del realismo crítico implica introducir la categoría *complejidad* al reconocer la existencia de una configuración dialéctica que articula tres dominios de la realidad: el nivel de los estilos de vida, los modos de vida y los contextos sociohistóricos (Breilh 2004, 22).

Esta movilidad dialéctica es propuesta por Breilh (2004) como determinación social y devela la relación de interdependencia e interinfluencia (subsunción-autonomía) entre el individuo, sus familias, comunidades y socioecosistémicos, todo esto mediado por complejas relaciones de poder.

Mientras el modelo antropocéntrico propio de la civilización occidental ha sostenido el divorcio naturaleza-sociedad como herramienta fundamental de control geopolítico de los recursos naturales, reconocer la interdependencia del ser humano con la naturaleza permite posicionar un enfoque ecosistémico de salud que entiende la existencia de *nexos inextricables entre los humanos y su ambiente biofísico, social y económico*, que se expresan en la salud de nuestros pueblos. *La economía, el ambiente y las necesidades de la comunidad afectan la salud del ecosistema, enfocarnos en uno solo de esos factores en detrimento de los otros, compromete la posibilidad de un ecosistema sustentable* (Bonet 2007).

La crisis actual de salud, expresada en la irrupción generalizada de enfermedades degenerativas, autoinmunes, mutaciones del código genético, entre otras, evidencian las consecuencias de la proliferación de tecnologías destructivas del medio ambiente, de la intensificación del extractivismo, la pérdida de la soberanía alimentaria con la consecuente mutación del consumo alimentario, la mercantilización del agua y la subsunción de la industria farmacéutica bajo el capital.

La OMS (2012) calcula que cerca de tres millones de niños mueren anualmente por causas relacionadas con el ambiente; también determina que el cáncer es una de las principales causas de mortalidad en las Américas. En 2012

causó 1,3 millones de muertes, un 47% de las cuales ocurrieron en América Latina y el Caribe. El círculo vicioso de discriminación ambiental, inequidad, enfermedad y muerte expresa con claridad que la salud está determinada social y ambientalmente y que tiene una base estructural en el modo de producción, en las relaciones de poder, en el equilibrio de los ecosistemas y en los procesos históricos.

Los impactos de las actividades extractivas y agroindústriales en la salud de las personas y sus ecosistemas se expresan en cada una de las fases de su metabolismo, desde su extracción, producción, transformación, distribución, consumo, hasta su disposición final (excreción). Si bien los impactos directos, inmediatos y masivos, se relacionan con el proceso de extracción, condición que ocurre mayoritariamente en los territorios amazónicos, sería irresponsable limitar a esta fase, todos los efectos nocivos. En sociedades que cada vez más dependen de la industria petroquímica y metalúrgica, los patrones de exposición se extienden a los escenarios más íntimos de la vida: la alteración de los alimentos en manos de la agroindustria y la mercantilización salvaje de la industria farmacéutica. Incluso, a nivel de leche materna, se han llegado a detectar elevadas concentraciones de químicos tóxicos derivados de las exposiciones continuas a productos diversos que van desde los artículos de limpieza hasta las cremas cosméticas.

Las actividades extractivas generan efectos devastadores en los ecosistemas: deforestación, pérdida de biodiversidad, contaminación del suelo y especialmente contaminación del agua (tanto de las aguas superficiales como de los mantos freáticos). La contaminación afecta a la fauna y flora acuática y causa malformaciones genéticas. Los peces acumulan contaminantes en los tejidos grasos provocando el envenenamiento crónico de la población que se asienta en la orilla de los ríos (Oilwatch 1997).

Por otro lado, la atmósfera también se contamina con gas carbónico, monóxido de carbono, hidróxido de sulfuro, ozono, polvos y gases tóxicos, procedentes de la combustión en la maquinaria empleada en las distintas fases de la operación, y en los mismos procesos extractivos.

A toda esta afección ambiental se suman los impactos psicosociales, la ruptura del tejido social, el despojo, la violencia, la militarización, el chantaje y el encadenamiento laboral, condiciones que dejan a las comunidades mucho más vulnerables.

Cuando se inicia la actividad petrolera en un territorio, "las comunidades indígenas pierden las tierras, sus fuentes alimentarias tradicionales, rompen su organización tradicional; la pérdida de sus bases alimentarias y el estado de

zozobra constante quebrantan el sistema inmunológico de sus miembros y los colocan indefensos frente a las endemias y las dolencias nuevas, llevadas hasta ellos por la masa de obreros y colonos advenedizo" (Roldán 1995, 267).

En el caso de Ecuador, cuentan los waorani que hace cincuenta años prácticamente no tenían enfermedades. Eran un pueblo adaptado a la selva y a sus condiciones. Entre sus dolencias estaban sobre todo las heridas, las mordeduras de serpientes, los tupes (miasis), chupos (abscesos) y pocas dolencias más. Para esas enfermedades todos conocían los remedios necesarios y era el pueblo entero el que se podía curar sin necesidad de médicos o chamanes. Todos tenían el saber y el conocimiento. Cuando llegaron los primeros misioneros, dicen los waorani, empezaron a entrar enfermedades que ellos ya no podían curar, como la polio, el sarampión y las gripes, que acabaron con un gran número de la población. Eran enfermedades que solo con las vacunas se podían prevenir y los médicos occidentales empezaron a ser necesarios, hasta depender de ellos. Después, con la llegada de las petroleras, el número y la gravedad de las enfermedades se han incrementado de tal forma que ya hasta los médicos no pueden hacer nada en muchos de los casos (Maldonado 2010).

Si analizamos los impactos de salud en cada una de las fases de los procesos extractivos y agroindustriales, podemos mirar que las afecciones empiezan con el ingreso de las empresas nacionales o multinacionales al territorio. Su presencia viene de la mano de complejos procesos de despojo, violencia, división comunitaria y anulación de las economías pequeño productivas.

Uno de los ejemplos lo encontramos en el Proyecto Fruta del Norte de la Multinacional Canadiense Kinross Aurelian, como uno de los cinco proyectos estratégicos de megaminería del gobierno ecuatoriano. La concesión ubicada en el cantón Yantzatza tiene como zonas de influencia directa a las comunidades Santa Lucía, El Zarza y Río Blanco. Se trata de comunidades pequeñas cuya economía históricamente se ha centrado en la agricultura y la ganadería, y en algunas zonas en actividades de minería artesanal, especialmente de dragado en río. A raíz del ingreso de Kinross Aurelian, estas actividades se han tornado secundarias en tanto la empresa ha contratado a muchos de los pobladores de las tres comunidades.

De acuerdo con los comuneros, la empresa entrega puestos rotativos y contrata a líderes comunitarios; con ello, por un lado, se ha anulado el modelo productivo existente y, por otro, se ha generado la implantación de un modelo económico de pago por servicios. Hablamos así de la existencia de una condición de encadenamiento laboral (Solís 2010) en la que el proceso destructivo que amenaza la salud y la vida, en este caso megaminería, es al mismo tiempo

el provisor de sustento económico. La población refiere que con la llegada de la empresa minera Aurelian, en el año 2001,[7] se iniciaron conflictos entre quienes fueron beneficiados con puestos de trabajo y quienes se oponen a la gran minería en defensa del medio ambiente, la salud y la economía comunitaria. Las dinámicas organizativas de estas comunidades se han quebrantado y se vive en una suerte de aislamiento familiar en el que cada familia trata de mantener su empleo; por ello, los comentarios negativos de la empresa muy difícilmente se realizan públicamente.

Además de los impactos psicosociales, las actividades extractivas generan múltiples efectos nocivos vinculados a los químicos utilizados durante los procesos de exploración, explotación y aprovechamiento. En la industria petrolera, por ejemplo, con la exploración sísmica, las detonaciones alteran los suelos y deforestan amplias zonas, producen que los mantos freáticos se mezclen con el crudo de las piscinas y desaparezca cualquier vertiente de agua limpia. Muchas personas pueden sufrir heridas, amputaciones o daños importantes por la fractura de las casas, o, como ocurrió con la Texaco, porque cartuchos que no explotan pueden ser encontrados por los niños (Maldonado 2010).

La siguiente fase, la perforación exploratoria, implica la liberación al medio ambiente de los lodos de perforación, que son residuos de tierra, mezclados con gran cantidad de químicos. Estos químicos son fuertemente corrosivos de piel (ulcerosos) y muy tóxicos por ingestión, pueden causar irritación de ojos, vías respiratorias y piel, pueden producir neumonías y cáncer (CENSAT-AGUA VIVA 2001).

Junto a estos químicos se van a eliminar también sustancias radioactivas como el iridio 190 y 191, uranio, torio, estroncio 90, radio 226. La literatura revisada establece que algunas veces las emisiones de aguas de producción son más radioactivas que el nivel máximo de descargas permitidas en una central nuclear. El uranio se puede acumular en el pulmón, los huesos y los riñones donde causará lesiones graves y cáncer (Kimerling 1993).

Posteriormente, durante la fase de explotación, los efectos en la salud se derivan del tipo de químicos que se utilizan en las estaciones, de la composición química del crudo, de la composición química del gas emitido y de la composición química de las aguas de formación. Todos estos elementos son vertidos voluntaria o involuntariamente en el medio ambiente, ya sea como residuos (químicos de desecho, aguas de producción, incineradores) o debido a accidentes y derrames.

7 En septiembre de 2008 la empresa minera canadiense Kinross Gold pagó $ 900 millones por el 80,8% de las acciones de su similar Aurelian Resources, fusionándose las dos empresas.

Los químicos utilizados en las estaciones, por lo general, son demulsificantes, antiespumantes, dispersantes y floculantes, inhibidores, anticorrosivos, todos irritantes de la piel, vías respiratorias y pueden causar insuficiencia renal y muerte.

Por otro lado, el crudo está formado por compuestos orgánicos volátiles (COV) y su efecto más importante es sobre la médula y produce anemia y pérdida de defensas y puede causar leucemia y malformaciones congénitas. Los hidrocarburos policíclicos aromáticos también forman parte del crudo y pueden producir cáncer de piel, de testículos y de pulmones. Por su alto riesgo de producir cáncer se acepta solo un nivel cero en el agua. Una presencia de 28 nanogr/l equivale a un riesgo de 1 caso de cáncer cada 100.000 personas.

Las aguas de producción tienen además metales pesados como el cadmio, que puede provocar insuficiencia renal, disminución del olfato, bronquitis, enfisema, fragilidad de los huesos y pueden aumentar los casos de cáncer de próstata o de pulmón; adicionalmente producen malformaciones cerebrales y complican el parto y el embarazo.

También el plomo puede generar intoxicaciones agudas que terminan con la muerte del paciente o intoxicaciones crónicas que ocasionan la disminución de la capacidad mental para el razonamiento, la concentración y la memoria, así como alteraciones en los nervios de las extremidades. El mercurio también genera intoxicaciones agudas y crónicas y llega a provocar temblores que empiezan por los dedos, los párpados, la lengua y los labios y se extienden a todo el cuerpo hasta impedir la marcha, puede llevar al coma y produce malformaciones. El arsénico es claramente cancerígeno de piel, hígado, pulmón y sangre (leucemia). Y otros metales como el cobalto, cobre, hierro, selenio, manganeso, molibdeno, antimonio, bario, magnesio, plata, talio, etcétera, aunque estén en mínimas dosis van a producir fuertes irritaciones en ojos (conjuntivitis), piel (vesículas, granos infectados, úlceras, facilitan la presencia de hongos), vías respiratorias (faringitis, laringitis, bronquitis, neumonías) y aparato digestivo. Además algunos de ellos producirán cáncer y/o malformaciones congénitas (Kimerling 1993).

Adicionalmente, la actividad petrolera genera contaminación por gases como el CO_2, metano, etano, propano, butano, etcétera, que son considerados como gases asfixiantes simples que compiten con el oxígeno en los pulmones, disminuyen la agudeza visual, llegando a producir pérdida de conciencia, coma y muerte. A esto se suman los gases resultantes de la combustión del petróleo: monóxido y dióxido de carbono, óxidos de azufre, óxidos de nitrógeno, hidrocarburos aromáticos de combustión incompleta, metales pesados, etcétera.

En SOLCA se ha reportado que el número de cáncer en Lago Agrio (Amazonía ecuatoriana) se ha triplicado en los últimos 15 años sin que en ese tiempo se haya triplicado la población. Tres nuevos casos cada mes (1 caso de cáncer cada 400 personas). El segundo tipo de cáncer más frecuente es el de estómago y el tercero es la leucemia, el cáncer de la sangre (SOLCA 2000).

Podemos afirmar, como han demostrado varios estudios (UPPSAE 1993), que en las comunidades donde hay explotación de petróleo hay peor salud que en otras comunidades también de la Amazonía pero sin presencia de pozos petroleros. Las causas más importantes son la contaminación de las fuentes de agua de consumo, el incendio de piscinas y los derrames de petróleo. En las comunidades con contaminación se reporta el doble de desnutrición infantil, las infecciones de piel son 3 veces más frecuentes que en las comunidades no contaminadas y especialmente los problemas por hongos son 5 veces más frecuentes. La anemia es el doble en las comunidades contaminadas y la tuberculosis el triple más frecuente.

Toda esta información pone en evidencia que las actividades extractivas violentan los derechos de la naturaleza, amenazan el equilibrio de las relaciones ser humano-naturaleza, los límites biofísicos, la restauración de los procesos metabólicos y de los ciclos vitales.

Es en este contexto que la iniciativa Yasuní ITT surgió como proyecto emblemático que recoge todas las luchas, todos los sueños y, especialmente, todas las resistencias. Mantener el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo suelo, siempre fue más allá de su representación real (traducida en derechos de los pueblos en aislamiento voluntario, protección de la biodiversidad, emisiones de carbono evitadas, pago de deuda ecológica); fue una representación simbólica. El Yasuní representa la transición hacia el no desarrollo, la recuperación de la Patria, la real emancipación de los pueblos del sur, la soberanía de los Estados y el alto a nueva corriente colonizadora justificada, ahora, por la superioridad tecnológica del Norte.

Si bien con la llegada al poder de Alianza PAIS, el presidente Rafael Correa incorporó la propuesta para dejar el crudo bajo tierra en el bloque ITT como parte de los proyectos de Estado, dos años después la ley de aguas, la ley de minería y los crecientes casos de represión a comunidades afectadas por actividades extractivas pusieron en evidencia la continuidad del modelo de extracción primaria y se convirtieron en determinantes de la ruptura del bloque PAIS con el movimiento indígena, fracciones de la izquierda, el movimiento ecologista, sectores campesinos y algunos de los coidearios más importantes del proyecto político.

A partir de entonces la moratoria petrolera y la transición hacia una economía posextractivista se convirtieron en discursos caducos atribuidos a una izquierda fundamentalista a la que se descalifica permanentemente. Ecuador insiste en transitar el camino a la modernidad, y el proyecto de la Revolución ciudadana espera obtener resultados diferentes siguiendo los mismos caminos de la derecha neoliberal, ahora en nombre del "socialismo del siglo XXI".

Hasta el año 2013, el proyecto Yasuní fue el único que se mantuvo condicionado a dos opciones:

> La primera opción, la de dejar el crudo represado en tierra, a fin de no afectar un área de extraordinaria biodiversidad y poner en riesgo la existencia de varios pueblos en aislamiento voluntario o pueblos no contactados y el Plan B, consiste en el desarrollo de los campos Tiputini y Tambococha, fundamentados en los datos sísmicos (2D) obtenidos en trabajos anteriores realizados por EP PETROECUADOR, utilizando en la medida en que sea factible, las dos plataformas preexistentes", plan que será ejecutado única y exclusivamente cuando la "Iniciativa Yasuní-ITT" o "Plan A" haya sido declarado oficialmente inviable y que el poder ejecutivo así lo disponga y obviamente cuando el Ministerio del Ambiente haya otorgado la Licencia Ambiental para el desarrollo del proyecto objeto del Estudio propuesto. (E&E Consulting Environmental 2002).

El 15 de agosto de 2013, el presidente Rafael Correa anunció el desarrollo del Plan B, sustentando su decisión con la histórica frase: *El mundo nos ha fallado*. Ecuador no había obtenido las compensaciones económicas internacionales por la mitad del crudo que se dejaría en el subsuelo del Yasuní y, en respuesta, se definió la explotación.

La decisión presidencial, ausente de participación ciudadana y autoritaria, cuestionada por gran parte de la población, marcaría un hito histórico en el cúmulo de resistencias y de luchas para un Ecuador del Buen Vivir. Con la decisión de la explotación se pone en juego no solo la conservación del Bloque ITT, sino que el Ecuador reafirma su insistencia para permanecer en el camino del desarrollo prometido. Nos preguntamos, entonces, ¿qué se pone en juego con la explotación del Yasuní y la continuidad e intensificación del extractivismo en su faceta más perversa?

La negación de la participación

La decisión por decreto presidencial por sobre la voluntad popular pone en evidencia el totalitarismo del Estado y la asunción de un modelo populista en el que el pueblo es objeto de prebendas y subvenciones, pero es el gobierno el que toma las decisiones.

La reducción de la participación a la socialización de proyectos no solo que empobrece y anula los procesos democráticos, sino que violenta los derechos humanos de pueblos y nacionalidades afectadas por los proyectos extractivos.

El totalitarismo

El control, desde el Ejecutivo, de los poderes judicial y legislativo, además de la institucionalización de la participación como quinto poder también controlado por el Ejecutivo, ha determinado una nueva forma de Estado, el Estado totalitario. A esto se suma la indiferenciación entre partido político, Gobierno y Estado, condiciones que inmovilizan y complejizan cualquier posibilidad de resistencia y organización popular. La Asamblea y los tribunales se limitan a cumplir las definiciones del Ejecutivo.

La violación constitucional

Está por demás decir que la decisión de explotar el Yasuní es inconstitucional y, una vez más, pone en evidencia el distanciamiento del proyecto político desde su nacimiento hasta el momento actual. La Constitución emblemática por la incorporación de los Derechos de la Naturaleza, el Principio Precautorio y el Derecho a la Reparación Integral de los territorios son asumidos como un estorbo romántico producto de sectores de una izquierda "infantil" o "fundamentalista".

La violación de los derechos humanos

A pocos días del anuncio presidencial, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos procedería a cambiar los límites de los territorios habitados por indígenas Tagaeri y Taromenani en aislamiento voluntario, llegando a poner en duda e incluso negar su existencia.

Este pronunciamiento se hizo aun cuando semanas atrás se había reportado el asesinato de 30 taromenanis en manos de un grupo de waoranis que, además, secuestraron a dos niñas como evidencia.

Poco después de haber dado el informe favorable para la explotación y luego de contar con el pronunciamiento de respaldo de la nacionalidad waorani (NAWE), la Fiscalía General encarcela al grupo de waoranis presuntamente responsables de la masacre, que, días antes, "nunca existió".

La objetivización de los pueblos y nacionalidad indígenas

Al ser los waoranis considerados como objeto de protección o de intervención estatal, la participación se limita a los procesos de consultas no vin-

culantes; así, la participación se reduce a un formalismo y a una estructura de chantajes y encadenamientos.

Los waoranis han sido entendidos como objeto, tanto desde la petrolera Repsol que ocupa su territorio como desde el gobierno que anula su capacidad como sujetos sociales y los reduce a objetos de cuidado. Se trata de un gobierno que define unilateralmente las condiciones de lo que debe entenderse como Buen Vivir y les enseña que la forma de vida occidental es el único Buen Vivir posible, el deber ser.

Cuando Alicia Cawiya[8] deja de ser objeto y, en la Asamblea Constituyente, rehúsa leer el discurso preparado por Alianza PAIS, pone en evidencia la estructura de coaptación y división de los líderes que anulan las voces de sus bases.

La mercantilización de la naturaleza

Quizá el mayor error de la propuesta Yasuní ITT fue ingresar en las filas de la ecología mercantil y traducir el Yasuní a bonos convirtiéndolo en mercancía de canje. Entrar en la lógica mundial de servicios ambientales, aun cuando la figura podía acercarse al pago de la deuda ecológica, permitió al gobierno del Ecuador lavarse las manos y responsabilizar al mundo en lugar de asumir su propio fracaso. El proyecto Yasuní siempre fue un asunto de ética política, de coherencia discursiva, de soberanía de los pueblos. Este era el primer paso hacia el Buen Vivir, el no desarrollo, el anticapitalismo...

Los costos enfrentados desde la ecología romántica

El gobierno enfrenta su decisión de continuar con el modelo de extractivismo primario centrando sus argumentos en la línea de la ecología romántica conservacionista, el famoso "1 x 1000" y la nueva apuesta en la eficiencia tecnológica.

Además de constituir un insulto para la inteligencia del pueblo, la respuesta se limita a la visión romántica de preservar el Yasuní desde su biodiversidad y belleza natural. La ausencia de una visión de ecologismo popular que entiende la relación dialéctica de interdependencia e interinfluencia entre sociedad y naturaleza ha colocado al Yasuní y su explotación como un asunto lejano al pueblo y sin impactos nocivos para este.

8 Vicepresidenta de la NAWE (Nacionalidad Waorani del Ecuador), lideró la marcha para insistir en la no explotación petrolera en la Amazonía centro y sur. El pasado 4 de octubre de 2014, cuando la Asamblea declaró de interés nacional la explotación del Yasuní, ella alteró el debate cuando, invitada por el oficialismo, dio un discurso contra la actividad petrolera en el ITT.

La descalificación de los sujetos políticos

La consolidación de un bloque de poder que debe respaldar incondicionalmente cualquiera de las decisiones del Ejecutivo estable dos únicas condiciones posibles: estar con el régimen revolucionario o ser un agente desestabilizador, que, por actor de la derecha o por fundamentalista, le hace el juego a la derecha.

Quien se atreva a cuestionar la decisión de explotar el crudo del ITT es catalogado como agente de la CIA, de la derecha oportunista, como ecologista infantil o joven ingenuo manipulado por la partidocracia.

¿Y el cambio de modelo?

El Yasuní, al final, más allá de la conservación y el romanticismo, fue el emblema de la lucha anticapitalista, anticolonial. El Yasuní representaba la posibilidad primera de un cambio de modelo económico respetuoso de los ciclos reproductivos de la tierra, de los pueblos y nacionalidades indígenas y de las visiones plurales y diversas de un buen vivir no occidentalizado.

El quiebre del proyecto Yasuní ITT es el mejor reflejo del mantenimiento de una matriz productiva desarrollista, insustentable y profundamente explotadora de la naturaleza y de los pueblos. Representa la estructura totalitaria, el aparato represor y el mantenimiento de un colonialismo que entrega los territorios al Norte, ahora en nombre de tecnologías responsables.

Al final de la historia, el Yasuní es el sueño que no fue, es el Estado nacional que no eligió enfrentar a los poderes supranacionales, y prefirió seguir aplicando las mismas recetas con la ilusión, de que esta vez, los resultados sí serían diferentes. La *locura* es *hacer* la misma cosa una y otra vez *esperando* obtener diferentes resultados, como lo mencionó Albert Einstein.

Referencias

Acosta, Alberto. 2009. *La maldición de la abundancia*, 42-3. Quito: CEP / Abya-Yala.

Andes: Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Sudamérica, 22 de diciembre de 2012. "El salario básico unifiado para el 2013 sube a 318 dólars". En *Andes*. ‹http://www.andes.info.ec/es/econom%C3%ADa/salario-básico-unificado-2013-sube-318-dólares.html›.

Acosta, Alberto, y otros. 2013. *El país que queríamos*. Quito: s. e.

Breilh, Jaime. 2004. *Epidemiología crítica: ciencia emancipadora e interculturalidad*, 2a. ed. Buenos Aires: Ed. Lugar.

Lebel, Jean. 2007. *Salud: un enfoque ecosistémico*. Prólogo de Pierre Dansereau. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo /Alfaomega.

E & E Consulting Environmental. 2002. "Estudio de Impacto y Plan de Manejo Ambiental para la Fase de Desarrollo y Producción de los Campos: Tiputini-Tambococha". ‹http://www.amazoniaporlavida.org/es/files/descargas/TT-EIA-Resumen_Ejecutivo_final.pdf›.

Kimerling, Judith. 1993. Crudo amazónico. Quito: Abya-Yala.

Machado, Decio. 2013. "Vigencia del análisis gramsciano para el proceso político ecuatoriano". *Decio Machado*. ‹http://deciomachado.blogspot.com/2013/04/vigencia-de-gramsci-para-el-analisis.html›.

Maldonado, Adolfo, Alexandra Almeida, Esperanza Martínez y Pablo Fajardo. 2010. *Manuales de monitoreo ambiental comunitario*. Quito: Acción Ecológica.

Oilwatch. 1997. *Voces de Resistencia: explotación petrolera en los trópicos*. Quito: Abya-Yala.

Quishpe, Salvador. 2009. "Seguiremos sembrando maíz". *Llacta!*, Zamora (5 de enero) ‹http://www.llacta.org/notic/2009/not0105a.htm›. .

Roldán, Roque. 1995. "Aproximación histórica a la explotación de petróleo en territorios indígenas". En *ONIC. Tierra profanada: grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia*, 259-304. Bogotá: ONIC.

SOLCA (Sociedad de Lucha contra el Cáncer del Ecuador). 2000. Registro Nacional de Tumores.

Soliz, María Fernanda, y otros. 2010. *Infancia de oro en la cordillera del Cóndor*. Quito: Clínica Ambiental.

UPPSAE. 1993. "Culturas bañadas en petróleo. Diagnóstico de salud realizado por promotores". Quito: UPPSAE.

Inequidad social y redistribución del ingreso en Ecuador

Carlos Larrea Maldonado
y Natalia Greene López

Introducción

A pesar del continuo crecimiento económico alcanzado por la economía mundial a partir de la posguerra, alrededor de la mitad de la población del planeta continúa sufriendo situaciones críticas de pobreza y vulnerabilidad. Varios estudios recientes demuestran, con amplia base empírica, que la inequidad social ha aumentado de manera consistente a partir de aproximadamente 1975, y que los frutos del crecimiento económico alcanzado benefician, sobre todo, a una pequeña fracción de la población mundial.

Este artículo tiene dos objetivos principales. El primero es sistematizar la información estadística disponible sobre la inequidad social en Ecuador y su evolución en el presente siglo. El segundo es elaborar una simulación básica sobre la factibilidad económica y los efectos posibles de una política redistributiva, encaminada principalmente a eliminar la pobreza en Ecuador en un período corto de tiempo, que puede incluir dos décadas.

Crecimiento, exclusión social y pobreza a escala global

La economía mundial ha experimentado un crecimiento relativamente sostenido a partir de la posguerra hasta el presente. El ingreso por habitante ha ascendido de 2.104 a 7.814 dólares, de 1950 a 2010; y, en la actualidad, supera de manera holgada el costo de una canasta básica que permita la plena satisfacción de las necesidades humanas para toda la población mundial (Bolt 2013). En otras palabras, la producción mundial permite superar completamente la pobreza global. Sin embargo, en 2010, el 50% de la población mundial continuaba en condiciones de pobreza, con un ingreso por habitante inferior a 2,5 dólares por día (World Bank 2014). Si la distribución de los ingresos mundiales fuera razonablemente justa, la pobreza podría eliminarse en el mundo, incluso sin aumentar la capacidad productiva actual.

Los frutos del crecimiento no han sido repartidos de manera equitativa. La inequidad social internacional se mantiene y tiende a aumentar. La brecha en los ingresos por habitante entre los países del mundo, excepto China e India, medida a través del coeficiente de Gini,[1] creció de 0,51 en 1975 a 0,57 en 2000 y descendió levemente a 0,54 en 2011 (cálculos del autor sobre la base de Feenstra, Inklaar y Timmer, 2013). La inequidad social entre los hogares del mundo es aún más severa. En este artículo enfocamos la inequidad social en el sentido expresado, como un tipo de desigualdad éticamente inaceptable, socialmente innecesaria y políticamente evitable.

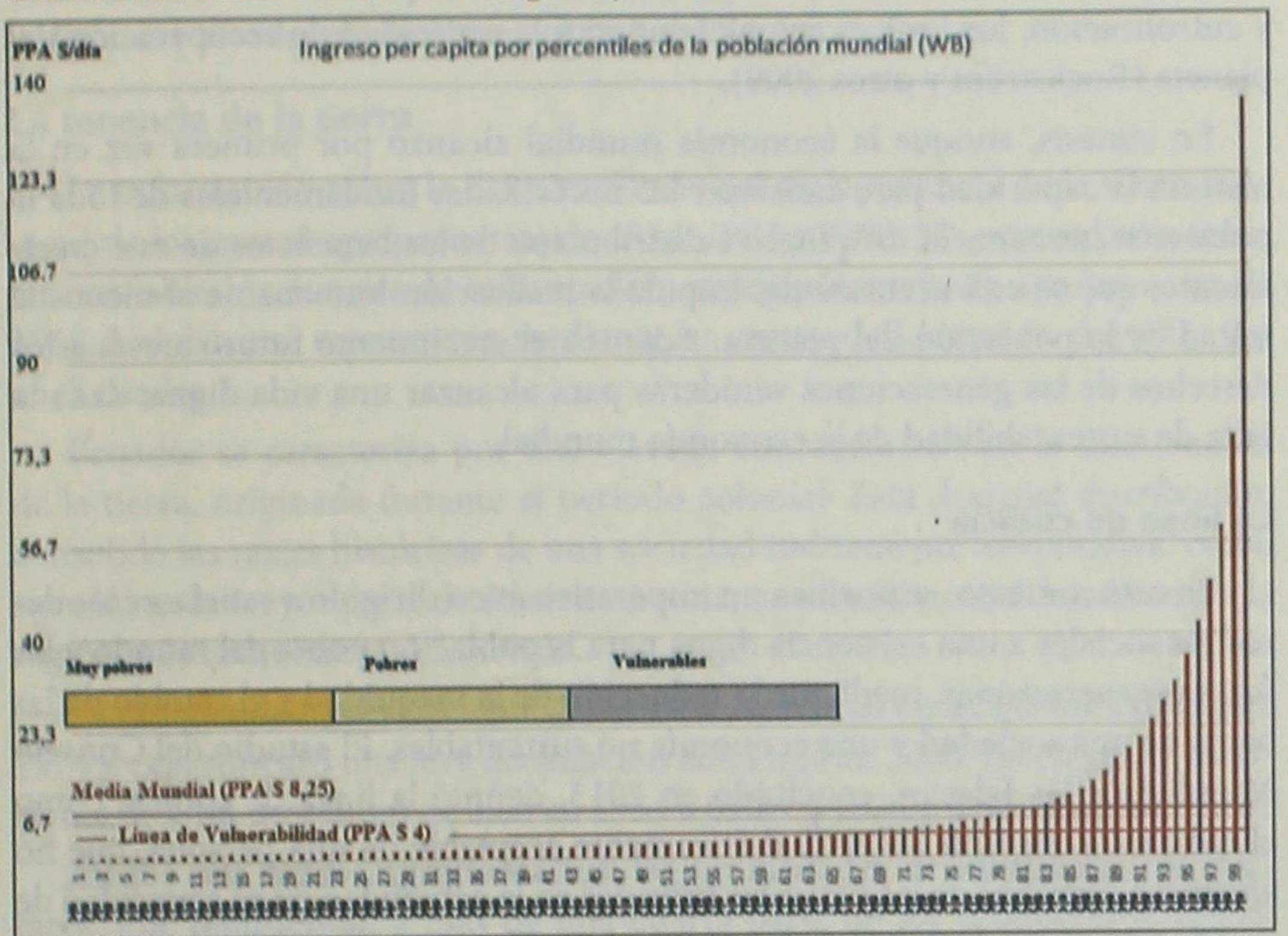
En el año 2000, el 10% más rico del mundo acaparaba más de la mitad del ingreso mundial (54%) y casi las tres cuartas partes (74%) eran apropiadas por el primer quintil. Mientras tanto, la mitad más pobre de la población mundial apenas recibía el 8% del ingreso. El coeficiente de Gini de la distribución mundial de los ingresos de los hogares llegaba a 0,68 (Dikhanov 2005). El gráfico 1 representa la distribución mundial del ingreso de los hogares en 2005, dividida en percentiles (fracciones del 1%), según las proyecciones más recientes del Banco Mundial, basadas en encuestas de hogares de un alto número de países.

De acuerdo con esta fuente, la extrema pobreza afectaba al 22% de la población mundial, cuyos ingresos eran menores a 1,25 dólares PPA de 2005 por día. Según la línea de pobreza más empleada por el Banco Mundial (2 dólares diarios), el 43% de la población era pobre, con una línea alternativa de 2,50 dólares diarios; la pobreza alcanzaba el 52% y, tomando una línea de vulnerabilidad de 4 dólares por día, esta situación afectaba al 66% de la población mundial. En síntesis, pese al continuo crecimiento económico mundial experimentado desde la posguerra, los porcentajes de la población mundial en situaciones de exclusión o riesgo continúan siendo alarmantes y son éticamente inaceptables.

Esta situación es más grave si se considera que el ingreso medio mundial, de 8,25 dólares diarios PPA por persona, duplica la línea de vulnerabilidad y es aproximadamente cuatro veces mayor que la línea de pobreza. Esta diferencia deja concluir que la economía mundial permite holgadamente satisfacer las necesidades humanas de toda la población, y que la exclusión masiva, en cumplimiento de los derechos sociales de miles de millones de personas, es un efecto de la extrema desigualdad social y no de la falta de crecimiento económico.

1 El coeficiente de Gini es el indicador más común de desigualdad social en el acceso a un recurso como la tenencia de la tierra, el ingreso, el consumo o el capital. El rango varía entre 0 y 1. Su valor de 0 corresponde a una distribución totalmente equitativa, y mientras más se acerca su valor a 1, la desigualdad social es mayor.

Gráfico 1: **Distribución mundial del ingreso por habitante, en 2005**



Fuente: World Bank. En ‹http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH EXTPROGRAMS/EXTPOVRES/0,,contentMDK:23022308~menuPK:8322745~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:477894,00.html›. Consulta: febrero de 2013.
Elaboración: UISA-UASB-E.

El seminal estudio de Piketty sobre la concentración de la riqueza mundial entre los grupos de mayores ingresos, basado en una formidable base empírica de más de 30 países, con datos para un período de 100 o más años, en la mayor parte de los casos (Alvaredo, Atkinson, Piketty y Saez 2014), encuentra una tendencia estructural en la acumulación capitalista hacia el incremento de la desigualdad social, mediante la progresiva concentración de la riqueza en manos de los propietarios y ejecutivos de las grandes corporaciones. Piketty concluye, fundamentado en una comprehensiva discusión teórica sobre las tendencias históricas del capitalismo en el largo plazo, y también en una abundante base empírica, que la tendencia a la creciente desigualdad es más poderosa que los efectos redistributivos del mercado u otros mecanismos hacia la convergencia (Piketty 2014a). Existe además una falta de asociación entre crecimiento económico y mejora en la calidad de vida. Adicionalmente, y de manera muy crítica, este crecimiento carece de sustentabilidad, ya que la huella ecológica del planeta superó, desde 1978, la capacidad natural de soporte de los ecosistemas frente a la actividad humana (Global Footprint Network 2014)

y en varios temas críticos, como cambio climático, pérdida de biodiversidad y eutrofización, los índices actuales superan la capacidad de recuperación del planeta (Rockström y otros 2009).

En síntesis, aunque la economía mundial alcanzó por primera vez en la historia la capacidad para satisfacer las necesidades fundamentales de toda la población humana, la inequitativa distribución de los beneficios de este crecimiento, que se está acentuando, impide la realización humana de al menos la mitad de la población del planeta. Además, el crecimiento futuro afecta a los derechos de las generaciones venideras para alcanzar una vida digna, dada la falta de sustentabilidad de la economía mundial.

La línea de codicia

En este contexto, se justifica un imperativo ético dirigido a satisfacer los derechos sociales a una existencia digna para la población pobre del mundo y las futuras generaciones, mediante la reducción de la inequidad y el cambio de las bases de una sociedad y una economía no sustentables. El estudio del Consejo Mundial de las Iglesias, concluido en 2013, definió la línea de codicia como el máximo consumo individual éticamente aceptable de una persona, que no afecte los derechos de las personas privadas en la actualidad de su capacidad de realización ni los derechos de las generaciones futuras a una vida digna.

La propensión individual hacia la mayor posesión de bienes, servicios, capital y, en consecuencia, de poder, débilmente regulada en la sociedad actual, condujo, como se ha mostrado, a una reciente inequidad social, a la pobreza masiva y a la exclusión. Además, el crecimiento resultante de la actividad económica rebasó la capacidad del planeta para sustentarlo.

En este artículo no se pretende definir cuantitativamente una línea de codicia para el caso ecuatoriano, sino más bien sistematizar la información relevante sobre inequidad en activos productivos e ingresos, así como explorar los efectos sociales que puede alcanzar una estrategia redistributiva que transfiera recursos de los grupos más acaudalados a sectores afectados por la pobreza, mediante mecanismos fiscales, políticas sociales u otros medios.

Inequidad social en Ecuador

La inequidad social es un fenómeno multidimensional y no se reduce a la desigualdad de ingresos o activos productivos, que constituyen el tema central de este estudio. Existen otras formas de inequidad, como la étnica, de género y las diferencias regionales. Es necesario aclarar también que la equidad que se busca como objetivo no implica homogeneidad, sino un respeto mutuo en la

diversidad de culturas y cosmovisiones, en especial relacionado con los pueblos indígenas y afrodescendiente, en el caso del Ecuador.

La tenencia de la tierra

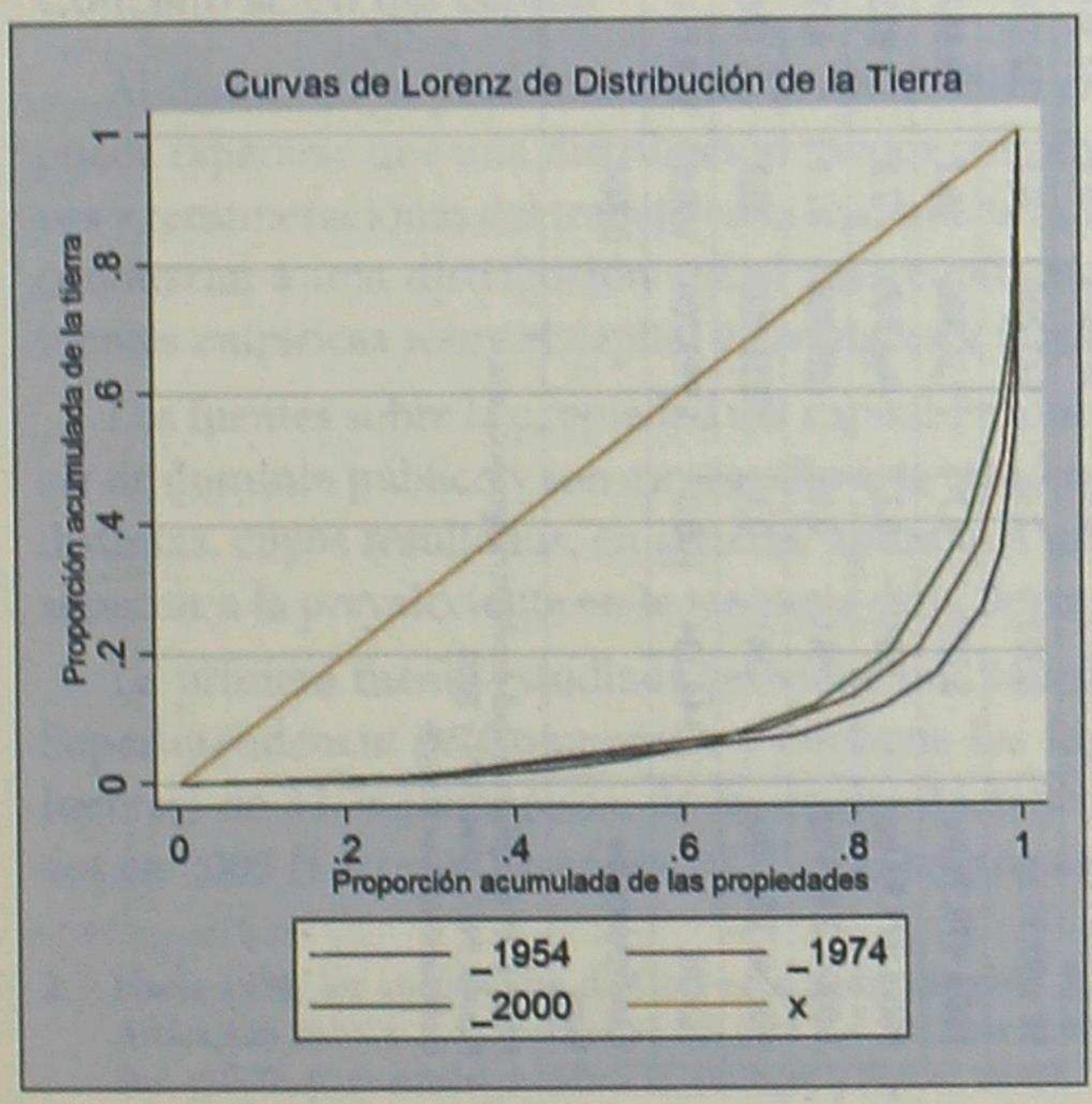
La información sobre la distribución social de la tenencia de la tierra proviene de los censos agropecuarios de 1954, 1974 y 2000. No existen otras fuentes confiables nacionales de información, excepto la encuesta agropecuaria de 1968. Los datos se representan mediante las curvas de Lorenz en el gráfico 2 y en el cuadro 1.

Ecuador se caracteriza por una elevada concentración en la distribución de la tierra, originada durante el período colonial. Esta desigual distribución consolidó las raíces históricas de una sociedad fuertemente inequitativa, como sucedió en la mayor parte de América Latina, que ha sido considerada como la región más inequitativa del mundo.

La desigualdad, prevaleciente desde 1954, se redujo en forma limitada hasta 1974 y experimentó una leve declinación adicional en 2000. En efecto, el coeficiente de Gini descendió de 0,86 en 1954 a 0,82 en 1974 y 0,80 en 2000.

En los tres censos agropecuarios, las propiedades de menos de una hectárea, que representan a más de una cuarta parte de los productores, tienen

Gráfico 2: **Curva de Lorenz de distribución de la tierra**



Fuentes: INEC, censos agropecuarios de 1954, 1974 y 2000
Elaboración: UISA-UASB-E..

Cuadro 1. **Distribución de la tenencia de la tierra en Ecuador, 1954, 1974 y 2000**

	1954				1974				2000				
Estrato	UPA	%	Superficie	%	UPA	%	Superficie	%	Estrato	UPA	%	Superficie	%
Menos de 1 ha	92.387	26,8	46.000	0,8	145.550	28,0	63.263	0,8	0 a 1 ha	248.398	29,5	95.834	0,8
1 a 4,99 ha	159.299	46,3	386.200	6,4	201.297	38,8	475.405	6,0	1 a 2 ha	117.660	14,0	156.016	1,3
5 a 9,99 ha	36.250	10,5	271.500	4,5	54.935	10,6	377.756	4,8	2 a 3 ha	78.850	9,4	183.354	1,5
10 a 19,99 ha	21.400	6,2	294.300	4,9	41.425	8,0	557.535	7,0	3 a 5 ha	90.401	10,7	339.021	2,7
20 a 49,99 ha	19.415	5,6	591.500	9,9	42.537	8,2	1'311.974	16,5	5 a 10 ha	101.066	12,0	688.987	5,6
50 a 99,99 ha	8.327	2,4	547.200	9,1	22.276	4,3	1'352.697	17,0	10 a 20 ha	75.660	9,0	1'017.807	8,2
100 a 499,99 ha	5.787	1,7	1'156.300	19,3	9.657	1,9	1'676.486	21,1	20 a 50 ha	76.792	9,1	2'372.027	19,2
500 a 999,99 ha	664	0,2	464.700	7,7	825	0,2	544.454	6,8	50 a 100 ha	34.498	4,1	2'242.409	18,1
1.000 a 2.499 ha	464	0,1	685.300	11,4	433	0,1	629.630	7,9	100 a 200 ha	12.941	1,5	1'666.879	13,5
Más de 2.500 ha	241	0,1	1'556.700	25,9	176	0,0	960.203	12,1	Más de 200 ha	6.616	0,8	3'593.496	29,1
TOTAL	344.234	100,0	5'999.700	100,0	519.111	100,0	7'949.403	100,0	Total	842.882	100,0	12'355.831	100,0
Coeficiente de Gini				0,864				0,816					0,801

Nota: UPA significa unidad productiva agropecuaria.
Fuente: INEC 1954-1974 y 2000.
ElaboraciónUISA-UASB-E.

menos del 1% de la tierra. Los predios de hasta cinco hectáreas alcanzan los dos tercios del total y apenas corresponden al 7% de la tierra. Esta situación presenta pocas variaciones entre 1954 y 2000, salvo el aumento del número de predios y la superficie, como resultado del crecimiento demográfico y la expansión de la frontera agrícola.

En el otro extremo, las propiedades de más de 100 hectáreas, que representaron el 64% de la tierra en 1954, declinaron al 48% en 1974 y al 43% en 2000. Si bien este cambio refleja una expansión de medianas propiedades entre 1954 y 1974, es también el resultado de la reducción en el tamaño de todos los predios, debido al crecimiento demográfico.

Los datos sobre distribución de la tierra en América Latina sugieren que esta es extremadamente alta en la mayor parte de sus países, y supera a la de otras regiones del mundo.[2] Ecuador, como varios países latinoamericanos, se encuentra entre los que registran mayor inequidad tanto en el pasado como en la actualidad (De Ferranti 2003).

En síntesis, a pesar de las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973, de otras transformaciones sociales, y de la considerable expansión tanto de la frontera agrícola como de la población y la producción de alimentos, la desigualdad en la tenencia de la tierra se ha reducido muy lentamente entre 1954 y 2000, y se mantiene en niveles altos, aún en el contexto latinoamericano.

Concentración del capital

Al disminuir el peso relativo de la agricultura en el producto y el empleo, puede esperarse que una distribución menos concentrada de activos productivos y remuneraciones del trabajo en la manufactura y otras actividades urbanas conduzcan a una distribución social más equitativa. Este trabajo explora las fuentes empíricas sobre el capital y los ingresos laborales.

Las fuentes sobre la propiedad del capital productivo en Ecuador no suelen ser de dominio público y son escasas. En este estudio se utilizaron cinco fuentes distintas, cuyos resultados, en general, apuntan a una concentración elevada y superior a la prevaleciente en la tenencia de la tierra.

La primera fuente estudiada proviene del Banco Central del Ecuador y la Superintendencia de Compañías, y contiene los ingresos (por ventas y otras fuentes) de 33.362 empresas, de las cuales 24.418 reportaron ingresos positivos en 2005 (Larrea y Vásconez 2007). Las empresas restantes fueron excluidas

2 Hacia 1990, los coeficientes de Gini para la distribución de la tierra promediaron 0,49 para África sub Sahara; 0,41, para Asia del Este y el Pacífico; 0,59, para OECD; 0,58, para Asia del Sur; y, 0,77, para América Latina (Deininger y Squire 1998).

del análisis. La información está clasificada por rama CIIU, con 5 dígitos, y provincia. La base incluye la información de todas las compañías legalmente constituidas que reportan datos regulares a la Superintendencia.

Se procesó la información desagregándola por provincias, ramas principales y ramas detalladas a 5 dígitos, y se calcularon varios índices de concentración para cada caso.

Los índices calculados incluyen:

- El coeficiente de Gini, aplicado a la totalidad de empresas, y a su desagregación por provincias, ramas principales y ramas detalladas.
- EEl coeficiente de Atkinson, con la misma desagregación.
- EEl índice de Theil, con la misma descomposición.

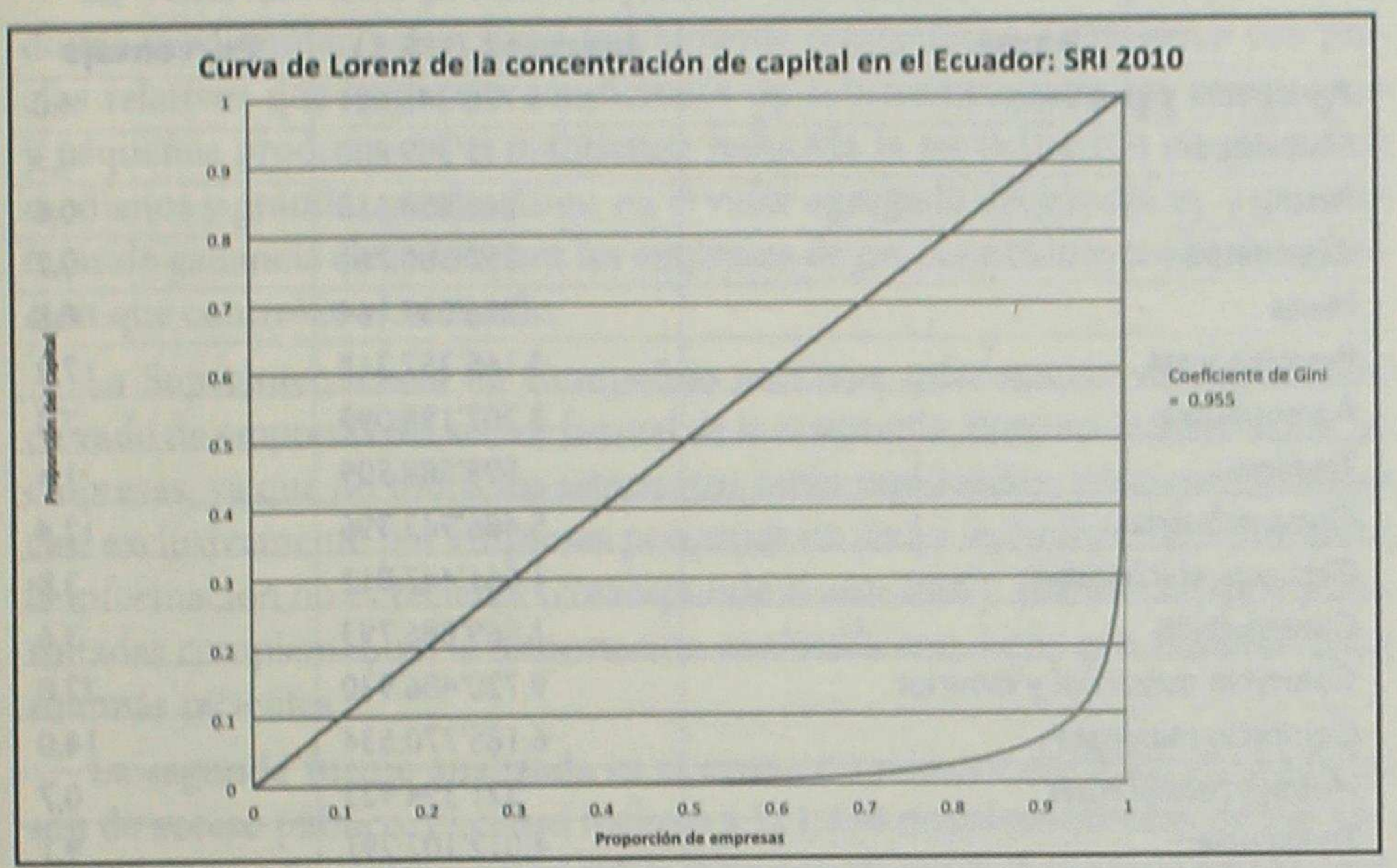
El coeficiente de Gini para los ingresos de las 24.418 empresas con ingresos positivos equivale a 0,902, y su curva de Lorenz se presenta en el gráfico 3. Este valor es sorprendentemente alto. Las 100 mayores empresas concentran el 36,5% del ingreso total, el 1% más alto (244 empresas) concentra el 50,8% del ingreso total, y el primer decil (2.442 mayores empresas) alcanza al 85,9% del ingreso total.

Las 25 mayores empresas del país concentran el 19,6% de los ingresos totales (cuadro 2). Entre ellas, tres corresponden a producción de petróleo, cuatro a comunicaciones, dos a supermercados, dos a exportadores y una a fabricación de vehículos. Estas 12 empresas mencionadas abarcan el 12,2% del ingreso total nacional en la muestra.

La distribución por ramas principales consta en el cuadro 3. Las ramas de mayor peso son comercio exterior y mayorista (22%), comercio minorista (14%), industria no textil ni agroindustria (12,4%), y transporte (10,3%). La agricultura y ganadería representan el 4% (en este caso, la mayor parte de los establecimientos no están registrados), y la agroindustria alcanza el 7,3%.

De las 630 ramas detalladas en la clasificación CIIU a 5 dígitos, 73 (11,6%) son monopolios y 62 (9,8%) son duopolios; el 42% tiene hasta 5 empresas y el 58%, hasta 10 empresas. Sin embargo, las ramas monopólicas o fuertemente concentradas parecen tener, en general, una participación pequeña en los ingresos totales. Según el estudio, el coeficiente de Gini para las empresas registradas en la Superintendencia de Compañías al 2005 es de 0,902. Las ramas con alto número de empresas suelen constar bajo denominaciones demasiado amplias o ambiguas, como "importadores", "exportadores", "sin clasificar", "otros servicios prestados a empresas", que encubren posibles concentraciones, como la que existe, por ejemplo, en la exportación de banano, donde predominan dos grandes empresas.

Gráfico 3: **Curva de Lorenz, 2010**



Fuente: SRI 2010. Elaboración: UISA-UASB-E.

Cuadro 2: **Las 25 mayores empresas del país, al 2005**

Rama detallada	Frecuencia	Porcentaje Ingreso total
Producción y extracción de petróleo crudo	3	4,1
Comunicaciones	4	3,5
Supermercados	2	2,5
Exportadores	2	1,1
Fabricación y montaje de vehículos motorizados	1	1,0
Otros servicios prestados a empresas N.E.P.	2	1,0
Cría de aves para producción de carnes y huevos	1	0,8
Distribución de cemento	1	0,8
Construcción y/o instalaciones de obras no clasificadas	1	0,7
Estaciones de servicio o gasolineras	1	0,6
Industrias alimenticias no clasificadas	1	0,6
Producción y distribución de energía eléctrica	1	0,6
Administradores	1	0,5
Otros servicios relacionados con el transporte N.E. P.	1	0,5
Comercio al por mayor no clasificado en otra parte	1	0,5
Farmacias	1	0,4
Elaboración de cerveza y malta	1	0,4
Total	**25**	**19,6**

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: UISA-UASB-E.

Cuadro 3: **Ingresos de las empresas registradas por rama principal**

Rama	Ingresos (US $)	Porcentaje
Agricultura y ganadería	1.770'245.681	4,0
Silvicultura	115'309.806	0,3
Pesca	266'658.618	0,6
Acuicultura	290'580.761	0,7
Minas	286'037.164	0,6
Petróleo y gas	3.165'357.313	7,2
Agroindustria	3.207'195.099	7,3
Textiles	599'588.509	1,4
Otras industrias	5.486'943.996	12,4
Gas, agua, electricidad	1.661'447.812	3,8
Construcción	1.569'886.793	3,6
Comercio mayorista y exterior	9.720'486.930	22,0
Comercio minorista	6.185'770.534	14,0
Hoteles restaurantes	321'394.923	0,7
Transporte	4.012'102.291	9,1
Finanzas, servicios profesionales	4.546'655.345	10,3
Administración pública, salud, educación y otros servicios	892'588.243	2,0
Total	44.098'249.819	100,0

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración: UISA-UASB-E.

Existe la posibilidad de que un número reducido de grandes empresas concentre un alto porcentaje de los ingresos, pero que entre las empresas medianas y pequeñas la base sea más homogénea, con menor desigualdad. La información desagregada por provincias y ramas detalladas sobre los coeficientes de Gini, Atkinson y Herfindahl-Herschmann sugiere lo contrario. La desigualdad atraviesa el conjunto de la distribución, siendo elevada en casi todas las ramas y provincias.

Los índices de Herfindahl-Herschmann, cuyo promedio es de 2.303, son considerablemente mayores que los reportados para la industria en Estados Unidos, en cuyo caso la cifra suele oscilar entre 200 y 2000 (Bureau 2006).

En síntesis, la información sugiere una elevada concentración oligopólica en la economía nacional, que es más alta en ramas vinculadas con el procesamiento y comercialización internacional de productos agrícolas. Los mercados de los productores agrícolas pequeños y medianos son generalmente competitivos y poco concentrados.

La venta de estos productos para la comercialización o procesamiento, donde predominan estructuras fuertemente oligopólicas, se produce con precios relativos que limitan a condiciones de subsistencia para los campesinos y pequeños productores, o mantienen reducida la participación en el caso de medianos y grandes productores, en el valor agregado del producto, y generan tasas de ganancia elevadas para las empresas de procesamiento o comercialización que controlan el mercado.

La Superintendencia de Compañías contiene información de un número elevado de empresas del sector formal de la economía, pero no incluye todas las empresas, ya que no todos los segmentos están registrados, y los conformados casi exclusivamente por empresas pequeñas no están incluidos. Por otra parte, la información no es reciente (corresponde al año 2005). Las otras fuentes consultadas complementan la información analizada con datos que abarcan más y son más recientes.

La segunda fuente analizada es el censo económico de 2010, cuyos datos son de acceso público. El censo incluyó a 511.130 establecimientos, de los cuales 485.824 tenían información sobre ingresos. Aunque el cuestionario incluyó preguntas que posibilitan un cálculo básico del valor agregado, su procesamiento no fue representativo debido a las proporciones elevadas de casos sin información en muchas variables vinculadas con costos. Por tanto, se calculó únicamente la concentración económica a partir de los ingresos totales reportados por las empresas.

El coeficiente de Gini obtenido fue de 0,964, valor extremadamente alto. El 1% más rico de las empresas, con 4.866 establecimientos, concentraba el 85,5% de los ingresos totales, y el 5% más rico abarcaba el 93,7%. Estos datos pueden ser imprecisos, por la naturaleza de la fuente, que solo se basa en encuestas directas con los informantes; pero, en general, los datos confirman la información expuesta desde otras fuentes respecto de una elevada concentración del capital en el país.

La concentración regional de la actividad económica es también elevada. Pichincha absorbe la mayor parte de ingresos nacionales (46%), seguida de Guayas (27%), Azuay (7%), Manabí (3%), Tungurahua (2,2%) e Imbabura (1,7%). Las restantes provincias aportan con menos del 1,5% cada una.

El cuadro 4 presenta los coeficientes de Gini y la participación en el total de ingresos de las principales ramas de la economía (Código CIIU, 1 dígito), de acuerdo con el Censo económico de 2010. En general, aunque los coeficientes son mayores que los de 2005, se confirma una elevada concentración económica en casi todas las ramas, excepto en las actividades hoteleras y de restaurantes, con mejor distribución.

Cuadro 4: **Coeficientes de Gini y participación de los ingresos totales por rama, al 2010**

Rama principal	% ingreso	Gini
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	0,8	0,916
Explotación de minas y canteras	2,3	0,930
Industrias manufactureras	27,8	0,984
Suministro de electricidad, gas, vapor y a. acond.	0,4	0,910
Distribución de agua, alcantarillado	0,3	0,955
Construcción	1,4	0,923
Comercio al por mayor y al por menor	41,3	0,953
Transporte y almacenamiento	2,7	0,962
Actividades de alojamiento y de servicio	1,9	0,793
Información y comunicación	2,1	0,959
Actividades financieras y de seguros	4,9	0,936
Actividades inmobiliarias	0,6	0,941
Actividades profesionales, científicas y similares	2,3	0,957
Actividades de servicios administrativos	1,1	0,929
Administración pública y defensa; planes	4,1	0,949
Enseñanza	3,0	0,93479
Actividades de atención de la salud humana	1,7	0,934
Artes, entretenimiento y recreación	0,5	0,946
Otras actividades de servicios	0,9	0,874
Actividades de organizaciones y órganos int.	0,0	0,607

Fuente: INEC, Censo Económico, 2010.
Elaboración: Carlos Larrea, UISA-UASB-E.

La tercera fuente analizada, y también la más actualizada, es el *ranking* de las 5.000 empresas mayores del Ecuador en 2014, difundido por la Corporación EKOS, que reporta, para cada empresa, su rama, ingresos y utilidades (EKOS 2014). Se procesó la distribución de las utilidades, con 3.600 casos con información válida. El coeficiente de Gini alcanza 0,833 para toda la base, y los coeficientes para cada rama se pueden consultar en el cuadro 5. Debe observarse que, en este caso, el número de empresas estudiadas es una fracción del primer caso, que incluyó 24.418 establecimientos en 2005. Esta tercera fuente confirma una estructura muy concentrada de los ingresos del capital en Ecuador.

Las dos últimas bases estudiadas provienen del Servicio de Rentas Internas de 2010, pero difieren tanto en el número de casos como en las variables reportadas. En el primer caso, la base solo incluye a las 5.000 mayores empresas del país de acuerdo con el impuesto a la renta pagado, y sus ramas económicas. La segunda base abarca todas las 75.119 empresas que declararon su impuesto a la

Cuadro 5: **Coeficiente de Gini de las utilidades de las 3.600 mayores empresas por ramas, 2014**

Rama	% del total de utilidades	Gini
Agricultura, ganadería y pesca	4,1	0,759
Comercio al por mayor	9,8	0,776
Comercio al por menor	6,2	0,901
Construcción/inmobiliario	7,8	0,816
Hospitalidad: turismo, alojamiento y comercio	0,7	0,592
Industria	21,4	0,789
Petróleo, combustibles y minería	15,8	0,893
Sector automotor	5,3	0,782
Sector financiero	9,5	0,710
Sector salud	2,9	0,641
Servicios	14,2	0,873
Transporte y logística	2,3	0,772
Total	100,0	0,833

Fuente: EKOS, 2014. Elaboración: Carlos Larrea, UISA-UASB-E.

renta, y contiene su patrimonio y las ramas económicas hasta con 6 dígitos en la clasificación CIIU.

Según la primera base, el coeficiente de Gini del impuesto a la renta en 2010, para las 5.000 mayores empresas, es de 0,812. Los coeficientes por ramas principales varían: son algo inferiores en hoteles y restaurantes, agricultura y pesca, mientras que alcanzan valores muy altos en transporte y comunicaciones, manufactura y minería, como consta en el cuadro 6.

La segunda base es completa, pues comprende todas las 75.118 empresas que declararon impuestos y reportaron un patrimonio, e incluye su capital patrimonial. El coeficiente de Gini es de 0,955, lo que refleja una concentración muy elevada. Según esta fuente, las 375 mayores empresas del país, que alcanzan el 0,5% del total, poseen el 64% del capital total; y, las 1 026 mayores empresas sobrepasan las tres cuartas partes de todo el capital nacional. Los coeficientes de Gini por ramas se reportan en el cuadro 7, y presentan caracte-

Cuadro 6. Coeficientes de Gini del impuesto a la renta de las 5.000 mayores empresas, al 2010

Rama	Gini
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	0,666
Pesca	0,559
Explotación de minas y canteras	0,835
Industrias manufactureras	0,796
Suministro de electricidad, gas y agua	0,607
Construcción	0,755
Comercio, reparación de vehículos, motos, efectos personales	0,756
Hoteles y restaurantes	0,516
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,921
Intermediación financiera	0,747
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0,597
Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	0,583
Enseñanza	0,678
Servicios sociales y de salud	0,592
Servicios comunitarios, sociales y personales	0,686

Fuente: SRI, base de datos no publicada, 2010.
Elaboración: UISA-UASB-E.

rísticas similares a los analizados en las fuentes anteriores, con mayores niveles de concentración.

En síntesis, las fuentes de información son parciales. Cada una tiene ciertas limitaciones, principalmente por no cubrir todo el conjunto de empresas del país, excepto el censo económico, que tiene menor confiabilidad, y la fuente completa de empresas aportantes del SRI, cuya cobertura puede abarcar casi todo el capital del país. No obstante, las variables analizadas tampoco son las mismas.

A pesar de estas dificultades y otras que no se plantean en detalle, las fuentes, en su conjunto, son consistentes entre sí respecto de la elevada concentración del capital productivo en el país y de sus ganancias. En los cinco casos, el coeficiente de Gini es superior a 0,8, como se observa en el cuadro 8.

La consistencia de las fuentes refleja que, más allá de las limitaciones individuales de cada una de ellas, o de los errores u omisiones en los datos obtenidos, la concentración del capital en Ecuador es muy elevada. Es, inclusive, superior a la registrada en la tenencia de la tierra. Esta concentración atraviesa todas las ramas de la economía, aunque existen diferencias importantes entre ellas.

Cuadro 7: **Coeficientes de Gini del capital de las 75.118 empresas con patrimonio, al 2010**

Rama principal	% capital	Gini
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	3,03	0,885
Pesca	0,90	0,887
Explotación de minas y canteras	7,11	0,944
Industrias manufactureras	10,75	0,917
Suministro de electricidad, gas y agua	6,82	0,874
Construcción	3,48	0,934
Comercio al por mayor y al por menor	13,57	0,910
Hoteles y restaurantes	0,46	0,870
Transporte, almacenamiento y comunicación	9,51	0,984
Intermediación financiera	27,79	0,946
Actividades inmobiliarias, empresariales	5,93	0,913
Administración pública y defensa	6,13	0,982
Enseñanza	1,24	0,919
Servicios sociales y de salud	1,26	0,919
Otras actividades de servicios comunitaria	2,01	0,912
Organizaciones y órganos extraterritorial	0,00	0,697
Total	99,99	0,955

Fuente: SRI, base de datos no publicada, 2010.
Elaboración: Carlos Larrea,UISA-UASB-E.

Pobreza y desigualdad en los ingresos laborales

Una de las principales razones por las que la inequidad social es éticamente inaceptable es por la pobreza estructural, que priva a una fracción alta de la población del derecho a una vida digna y a la satisfacción de sus necesidades humanas. En esta sección se analizan la evolución de la pobreza, la indigencia y la desigualdad social en los ingresos de los hogares. Las fuentes son las encuestas de empleo del INEC, y el período analizado corresponde a 2007-2014, durante el cual se ha logrado una importante reducción de la pobreza.

El INEC realiza encuestas trimestrales con una muestra ampliada en el área urbana. También aplica encuestas nacionales que incluyen el área rural, generalmente cada semestre. Dichas bases fueron procesadas mediante el empleo de una línea de pobreza de 90,30 dólares mensuales por persona, a precios de

Cuadro 8: **Coeficientes de Gini sobre la concentración empresarial en Ecuador**

Fuente	Variable	Número de empresas	Año	Coeficiente de Gini
Superintend. de Compañías	Ingresos	24.418	2005	0,902
INEC-Censo económico	Ingresos	485.824	2010	0,964
EKOS	Utilidades	3.600 mayores	2014	0,833
SRI base A	Imp. a la renta	5.000 mayores	2010	0,812
SRI base B	Capital patrimonial	75.118	2010	0,955

Elaboración: UISA-UASB-E.

mayo de 2014, y una línea de indigencia de 44,85 dólares por mes por persona. Estas líneas son compatibles con las empleadas en los estudios recientes del autor sobre desigualdades sociales en Ecuador (Larrea 2013a).

En general, las condiciones sociales han mejorado considerablemente en el intervalo 2007-2014. La pobreza ha descendido del 46 al 33%. La indigencia ha experimentado un cambio similar, al bajar del 19 al 9%. La desigualdad en los ingresos de los hogares, según la fuente, también ha declinado, de 0,547 a 0,476. Los cambios más detallados en las áreas rural y urbana pueden observarse en los gráficos presentados.

Estas mejoras son significativas y no han tenido precedentes en las últimas décadas de la historia nacional, con la posible excepción del intervalo 1972-1982, correspondiente al *boom* petrolero. Sin embargo, es importante formular algunas acotaciones.

a. Las encuestas de empleo, en general, capturan principalmente los ingresos laborales y no la totalidad de los ingresos de los hogares. Como se analizará en la siguiente sección, los ingresos del capital en Ecuador son mayores que los ingresos provenientes del trabajo, se encuentran altamente concentrados y no se reflejan en estas encuestas. Por consiguiente, los coeficientes de Gini reportados reflejan solo una parte de los ingresos familiares y subestiman su concentración.

b. La reducción de la pobreza y la desigualdad no se opera en forma homogénea ni gradual, sino que ocurre, sobre todo, entre inicios de 2010 y mediados de 2012, mientras los intervalos anteriores y posteriores presentan avances limitados o trayectorias estacionarias. El intervalo 2007-2010 fue afectado por la crisis financiera internacional de 2007-2008 y la fuerte caída en los precios del petróleo que le sucedió en 2009. De 2010 a 2012 los precios del crudo ascendieron, y desde 2012 retomaron una tendencia declinante, que se agudizo desde julio de 2014. Los avances sociales están correlacionados

con los recursos fiscales, en especial provenientes del petróleo y de los créditos internacionales de China.

c. La solvencia económica no es el único factor explicativo de las mejoras sociales. Existe una política encaminada a asignarle un mayor papel al Estado, inversión en educación, salud, ciencia y tecnología, aumento de la protección laboral y social, y salarios reales crecientes, como ejes principales. Estas políticas se han aplicado en la mayor parte de los países de América Latina, con resultados similares, incluso en aquellos que no han estado gobernados por tendencias de izquierda, como Colombia y Perú.

d. A partir de 2012, la reducción del crecimiento de América Latina y Ecuador, y la caída de los precios internacionales de bienes primarios de exportación, acompañados de la desaceleración de la economía china y la prolongación de la crisis internacional, repercutieron en el estancamiento de las mejoras sociales, en la mayor parte de los países de América Latina, entre ellos, Ecuador.

e. Ecuador, como la mayoría de los países de la región, es vulnerable al nuevo contexto internacional menos favorable, debido a los limitados resultados de la diversificación económica, a la reducida productividad del trabajo y a la elevada dependencia económica de la exportación de bienes primarios. En el caso ecuatoriano se añaden debilidades propias, derivadas de la dolarización y las limitadas reservas de petróleo.

f. A pesar de los avances sociales, todavía un tercio de la población nacional vive bajo la línea de pobreza. El coeficiente de Gini de los ingresos laborales es alto, lo que ubica al país en una situación desfavorable en relación con el contexto internacional. Por tanto, la superación de la pobreza y la inequidad continúan siendo imperativos éticos y prioridades políticas.

Redistribución y superación de la pobreza

En esta sección se explora la relación entre reducción de la inequidad social en Ecuador y superación de la pobreza. Como se muestra en detalle, en el siguiente análisis se busca demostrar que es posible superar la pobreza a partir de una transferencia de recursos provenientes de los grupos más acaudalados del país, específicamente el decil más alto en la distribución del ingreso. Esta transferencia aumentaría la carga fiscal en el país en forma moderada y permitiría eliminar la pobreza en un período razonable de tiempo que puede calcularse en dos décadas.

Tradicionalmente, se ha asumido que la forma más efectiva para reducir la pobreza está asociada con el crecimiento económico; y que, mediante la ge-

neración de empleo productivo y otros mecanismos de mercado, es posible encaminar una adecuada distribución social de los beneficios.

Si bien este mecanismo ha conducido a cierta reducción de la pobreza en países con alto crecimiento, como China e India, y una combinación de crecimiento y políticas sociales incluyentes ha conllevado a resultados favorables en América Latina en la última década, la persistencia de una elevada inequidad y su ampliación global, durante los últimos 40 años, han reducido los beneficios sociales del crecimiento y han conducido a la situación actual en la que, aproximadamente, la mitad de la población mundial y un tercio de la población en América Latina y Ecuador continúan afectadas por la pobreza.

Esta sección no busca diseñar de manera detallada las políticas sociales. Apenas explora los efectos sobre la pobreza de una redistribución del ingreso, mediante una transferencia de recursos de los grupos de mayores ingresos hacia los hogares afectados por la pobreza y la vulnerabilidad, y evalúa someramente el monto de recursos requeridos para eliminar la pobreza, así como el incremento de la carga fiscal que implicaría esta transferencia para los grupos de mayores ingresos.

Metodología

Para alcanzar estos objetivos se concibieron dos fases. En la primera se elaboró una representación cuantitativa de la distribución social de los ingresos totales de los hogares del país, añadiendo a la distribución nacional de ingresos laborales proveniente de la encuesta ENEMDUR más reciente (de junio de 2014) una proyección de los ingresos del capital, obtenida de las fuentes más completas reportadas por el SRI. Se calibró la distribución resultante, ajustándola a las cuentas nacionales.

En la segunda fase se simuló una situación ficticia en la cual la pobreza fuera eliminada por completo, y se evaluó el monto de recursos necesarios para obtenerlo, a partir de una transferencia de ingresos provenientes, principalmente, del primer decil (el 10% más rico de la población). Se evaluó la proporción de recursos requeridos con un mecanismo de proporciones crecientes a ser transferidas de acuerdo con el monto de los ingresos de cada fracción. Se dividió a la población nacional en 200 segmentos, ordenados del más pobre al más afluente.

Resultados

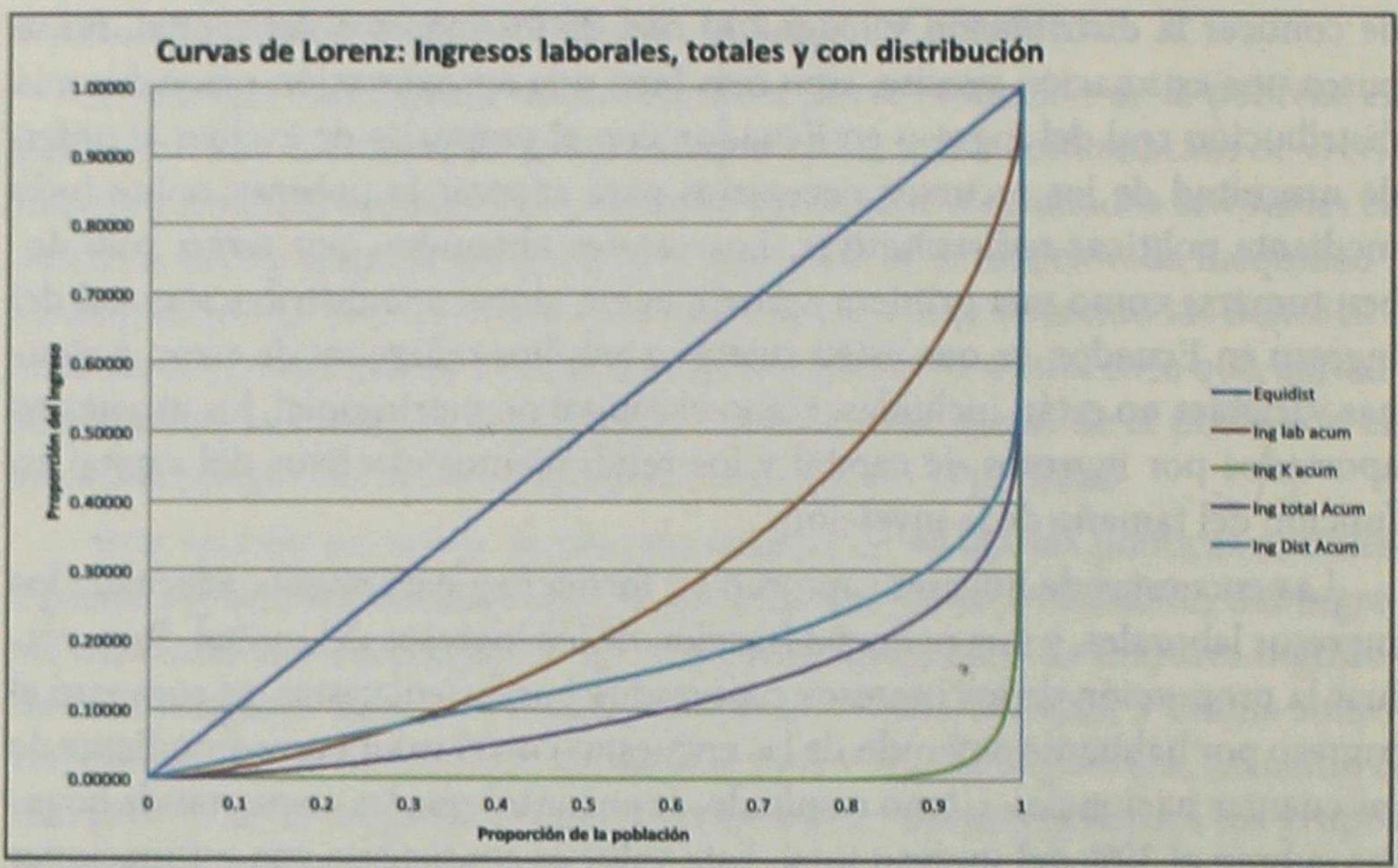
El resultado de la primera fase es una aproximación a la distribución real de los ingresos de los hogares del Ecuador, que incluye tanto los ingresos laborales capturados por la encuesta ENEMDUR más reciente, como los ingresos impu-

tados del capital. Dadas las limitaciones de las fuentes, sobre todo la dificultad de conocer la distribución y magnitud real de los ingresos del capital, no se busca una estimación precisa, sino más bien una aproximación razonable a la distribución real del ingreso en Ecuador, con el propósito de evaluar el orden de magnitud de los recursos necesarios para superar la pobreza, sobre todo mediante políticas redistributivas. Los valores obtenidos, por tanto, solo deben tomarse como una primera aproximación global a la distribución real del ingreso en Ecuador, ya que están sujetos a amplios márgenes de error, y algunas variables no están incluidas, como el capital no patrimonial, los impuestos aportados por ingresos de capital y los rendimientos efectivos del capital en función del tamaño de la inversión.

Las encuestas de hogares capturan en forma razonablemente adecuada los ingresos laborales, y una pequeña fracción de los ingresos del capital. Para evaluar la proporción de los ingresos capturados por las encuestas, se comparó el ingreso por habitante obtenido de las encuestas con el valor correspondiente de las cuentas nacionales. Como resultado, se encontró que las encuestas de hogares cubren el 39% del ingreso total. Este valor es consistente con estimaciones internacionales sobre Ecuador, según las cuales los salarios (que son la parte principal, pero no la totalidad de los ingresos laborales), han cubierto entre el 24 y el 32% del PIB en Ecuador, durante las últimas décadas (Feenstra, Inklaar y Timmer, 2013). Asumiendo que el 61% del PIB no reportado en las encuestas de hogares corresponde a ingresos del capital, se lo ha añadido a los ingresos de los hogares, lo que ha proyectado una distribución similar a la obtenida de los reportes patrimoniales de las empresas para el SRI en 2010, si se acepta conservadoramente una tasa de ganancia homogénea entre las empresas. Se ha asumido que los ingresos del capital se distribuyen entre el 33% más rico de la población. Este supuesto es también conservador. La distribución del ingreso resultante tiene un coeficiente de Gini de 0,786, y se presenta en el Gráfico 4, que incluye también las curvas de Lorenz de los ingresos laborales, los ingresos imputados del capital y la distribución simulada, resultantes de la distribución social que se explica en los párrafos siguientes.

La distribución resultante estaría muy concentrada en el 1% más rico de la población, que representa aproximadamente 20.000 hogares, cuyos ingresos totales equivaldrían al 54% del PIB. En este grupo, los ingresos del capital representarían más del 90% de los ingresos totales. Aunque estas estimaciones no pueden considerarse precisas, proporcionan una visión cercana y fundamentada en los datos disponibles de la concentración del ingreso en Ecuador.

Gráfico 4: **Curvas de Lorenz, ingresos laborales totales y con distribución**



Fuentes: INEC, 2014; SRI, 2010.
Elaboración: UISA-UASB-E.

Simulación de una distribución del ingreso

A partir de la distribución obtenida de los ingresos totales de la población, se ha construido un escenario hipotético principal, en el cual la pobreza y la vulnerabilidad social son eliminadas por completo, manteniendo el nivel actual de ingreso por habitante del país. Se define la vulnerabilidad social como una situación que afecta a un hogar cuando su ingreso familiar por habitante es menor que la línea de vulnerabilidad, que equivale a 1,5 veces la línea de pobreza.

Las preguntas que se busca responder son las siguientes:

a. ¿Qué proporción del PIB actual es necesario transferir a los hogares afectados para eliminar la vulnerabilidad social?
b. ¿En qué magnitud se afectan los hogares de mayores ingresos por esta transferencia?

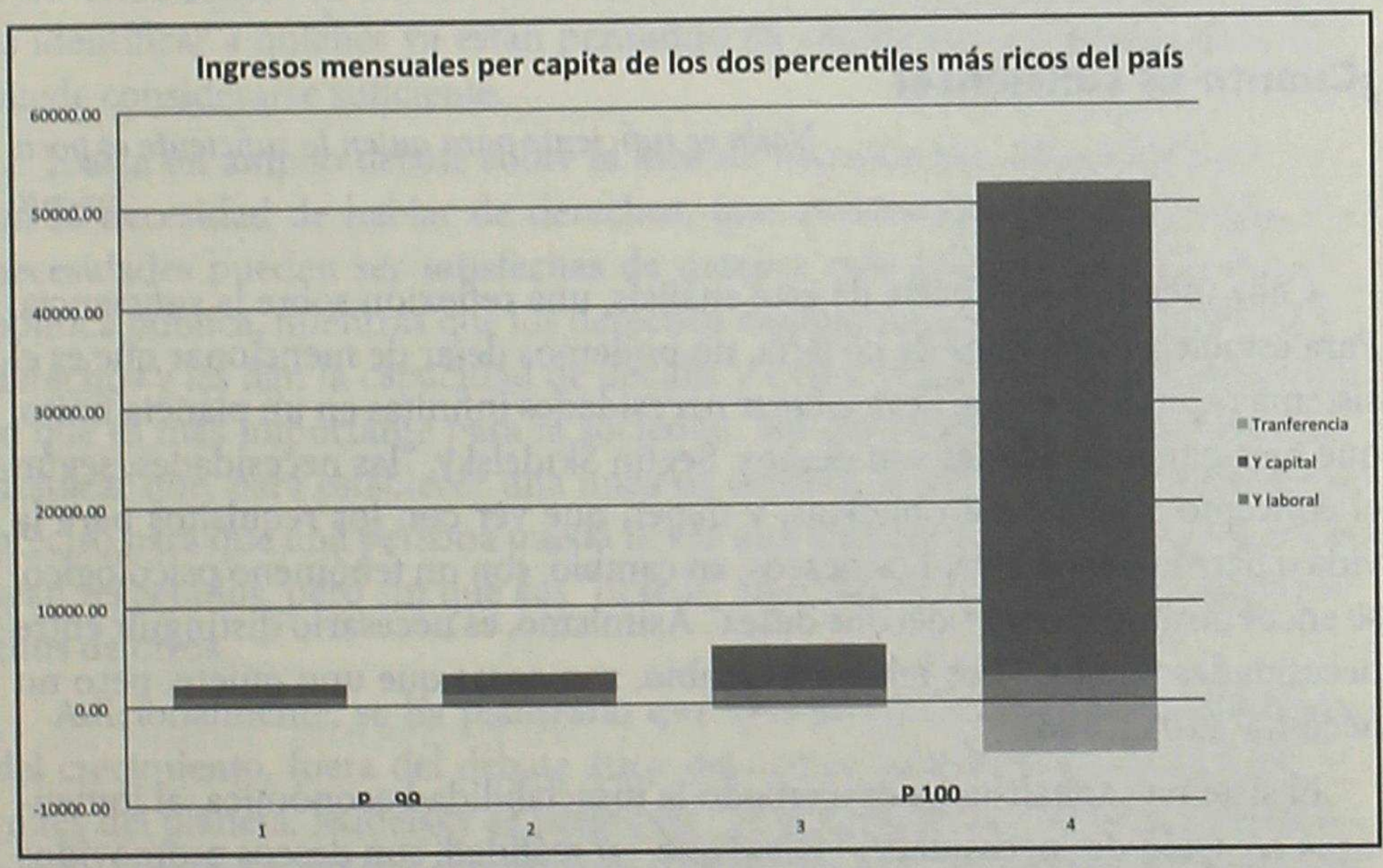
En esta simulación se ha encontrado que la eliminación de la vulnerabilidad social y, por consiguiente de la pobreza, se puede alcanzar con el nivel económico actual, mediante una transferencia del 6% del PIB. La idea no es una transferencia mecánica de recursos, a través de la ampliación de las transferencias condicionadas actuales, como el Bono de Desarrollo Humano. La idea central es una inversión de mediano plazo en la expansión de las capacidades humanas de los hogares vulnerables. Se trataría de financiar un programa inte-

grado, que incluya una mayor inversión social en educación, salud y vivienda, una acceso integrado al crédito, asistencia técnica y capacitación laboral, y la creación de mecanismos de desarrollo territorial, que amplíen el acceso de los campesinos pobres a la tierra y al agua, y la tecnología apropiada. La aplicación consecutiva de esta estrategia durante varios años podría conducir a eliminar la pobreza. El objetivo de este artículo no es el diseño de una política social, sino únicamente una demarcación básica de su contenido posible.

De acuerdo con la simulación realizada, los recursos pueden obtenerse al ampliar la carga fiscal de los hogares de mayores ingresos del país, para quienes el incremento de sus impuestos no superaría el 10% de sus ingresos totales, y la proporción de sus nuevos impuestos sería creciente, en función de sus ingresos del capital. El gráfico 5 muestra los ingresos imputados de los dos percentiles más ricos del país, y la contribución necesaria para la superación de la vulnerabilidad social.

Se han realizado dos simulaciones adicionales, a fin de explorar los recursos requeridos para eliminar la pobreza y la indigencia. Sus resultados se presentan en el cuadro 9.

Gráfico 5: **Ingresos mensuales per cápita de los dos percentiles más ricos del país**



Fuentes: INEC, 2014; SRI, 2010.
Elaboración: UISA-UASB-E.

Cuadro 9: **Simulaciones para la eliminación de la vulnerabilidad social, la pobreza y la indigencia**

Objetivo social	Ingreso mínimo	Transferencia como% del PIB	Máxima contribución impositiva adicional al primer decil
Vulnerabilidad	135,45	6,01	10% de ingreso total
Pobreza	90,30	2,17	3,5% del ingreso total
Indigencia	44,85	0,31	0,5% del ingreso total

Elaboración: UISA-UASB-E.

Carga fiscal

La carga fiscal, definida como el porcentaje de impuestos en el PIB, ha aumentado sostenidamente en Ecuador: de 9,7% en 1990, ha pasado a 19,6% en 2010; valor comparable al promedio latinoamericano. Sin embargo, este valor es todavía muy inferior al promedio de los países industrializados, equivalente a 33,8%, en 2010 (ECLAC 2012). Un incremento de la carga fiscal concentrado en los grupos de más altos ingresos, como un impuesto a las utilidades del capital, cuyo valor puede oscilar entre 0,3% y 6% del PIB, puede obtenerse sin que la carga fiscal del Ecuador supere a la de países como Brasil o Argentina. La eliminación de los subsidios a los combustibles, que benefician sobre todo a los estratos de altos ingresos y alcanzan no menos del 3,6% del PIB, puede también financiar parcialmente la inversión social requerida para superar la pobreza.

¿Cuánto es suficiente?

Nada es suficiente para quien lo suficiente es poco.
Epicuro

Cabe incluir, como parte de este análisis, una reflexión sobre la suficiencia. Para establecer una línea de codicia, no podemos dejar de mencionar que es el sistema capitalista el que lleva a crear necesidades infinitas en un planeta finito, que más que necesidades son deseos. Según Skidelsky, "las necesidades, según el concepto clásico, son objetivas, y tienen que ver con los requisitos para la vida o para la buena vida. Los deseos, en cambio, son un fenómeno psicológico, se encuentran 'en mente' del que desea". Asimismo, es necesario distinguir entre necesidades y lujos. "Los lujos, en cambio, son cosas que uno quiere, pero no necesita" (2012, 106).

El sistema capitalista ha exacerbado la insaciabilidad económica, al fomentar la creación de "necesidades" falsas que, en realidad, son deseos promovidos especialmente por la publicidad que fomenta el consumo. En sus inicios, el

objetivo de la publicidad era suministrar información; no obstante, ahora se basa en el poder de evocar sentimientos y provocar deseos. Si toda la población del planeta consume al igual que países como los Estados Unidos –cuna del capitalismo–, simplemente necesitaríamos cinco planetas, lo cual es absurdo e insostenible. Skidelsky resalta esta característica del capitalismo como un error en la profecía del Keynes:

> La generación de economistas de Keynes asumía que, a medida que las personas fuesen cada vez más eficientes en la satisfacción de sus deseos, trabajarían menos –y es lo que deberían hacer, como seres racionales– y disfrutarían más de la vida. Hemos identificado dos obstáculos al cumplimiento de la profecía de Keynes: los provocados por relaciones de poder y los que surgen de la insaciabilidad de los deseos humanos. Ambos se combinan para producir una ética de codicia, que condena a las sociedades a una creación de riqueza continua y sin objeto, algo que antes no existía y que, en cierto modo, es una peculiaridad del capitalismo (2012, 203).

Skidelsky identifica siete bienes básicos que deben ser alcanzados por toda la población: salud (funcionamiento completo del cuerpo), seguridad (vida no perturbada por guerras o crímenes), respeto (que se consideren los intereses de toda la población), personalidad (capacidad de formular y ejecutar un plan de vida), armonía con la naturaleza (entendiendo la relación intrínseca y básica con una naturaleza sana), amistad (todas las relaciones de afecto sólidas) y ocio (relajación y descanso) (Skidelsky 2012). Es discutible si se deben considerar o no estos como los bienes básicos, si son más o menos, pero lo importante es identificar a quienes ya están pensando en cuáles son los límites de lo que puede considerarse suficiente.

Existe un amplio debate sobre la idea de necesidades y bienes básicos *versus* la necesidad de hablar de derechos, que quisiéramos resaltar, ya que las necesidades pueden ser satisfechas de manera más pragmática y a través de política pública, mientras que los derechos empoderan a los sujetos titulares de derechos y les dan la capacidad de decidir y exigir la garantía de sus derechos, lo que es más importante para la sociedad. Sin embargo, nos parece relevante destacar que, para establecer una línea de codicia, se debe reconocer lo que es preciso para que una persona pueda llevar una vida buena, donde sus derechos sean respetados, pero sin que sus "deseos" signifiquen el atropello de los derechos de otros.

Adicionalmente, se ha planteado que uno de los límites más importantes del crecimiento, fuera del debate ético del crecer indefinidamente, son los límites del planeta. Skidelsky se pregunta: "¿Y si el límite no está en el suministro de petróleo y otros recursos industriales, sino en la capacidad del planeta para absorber los productos de desecho?" (2012, 145-6). El cambio climático

nos demuestra, cada vez con evidencias más claras, que nuestro modelo de crecimiento y acumulación ha sobrepasado los límites planetarios (Rockström 2009, Stockholm Resilience Centre). Un ejemplo de ello es la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera. En consecuencia, urge repensar el modelo mismo, en el cual el problema no es la pobreza, sino la riqueza y la acumulación.

El debate de la suficiencia abre una discusión sobre el crecimiento y el decrecimiento. Es una reflexión ética que no solo se circunscribe a los individuos, sino especialmente a los Estados. ¿Hasta cuándo buscan crecer y enriquecerse? ¿Cuál es el límite? En el caso del Ecuador, ¿cuántos Yasunís y cordilleras del Cóndor se necesitará explotar para conseguir los recursos que busca el Estado, para el tan anhelado crecimiento, si es que la demanda energética y de minerales parece ser infinita cuando los individuos, especialmente en las urbes, consumen cada vez más recursos, equipos electrónicos y objetos desechables? Vale la pena proponer esta reflexión en el momento de plantearse una línea de codicia. Los resultados de este estudio, referentes a la concentración de la riqueza, agudizan la necesidad de repensar el modelo de desarrollo que vivimos y sus implicaciones éticas; los deseos y anhelos que, cada vez más, se implantan de manera artificial como necesidades de las personas. Se trata, por lo tanto, de formular alternativas para salir de este modelo, establecer cuánto es suficiente, y vivir dentro de los límites naturales del planeta.

Conclusiones

Aunque el crecimiento económico alcanzado a nivel mundial permitiría la superación de la pobreza, en la actualidad aproximadamente la mitad de la población no puede satisfacer su derecho a una vida digna, con acceso a los servicios básicos de educación, salud, nutrición y vivienda.

Esta exclusión estructural se origina en la enorme inequidad social existente en el mundo, cuya magnitud, según varios estudios, está aumentando. Frente a la brecha de la inequidad, y también a la falta de sustentabilidad de la economía mundial, se ha planteado la línea de codicia, como un límite ético al consumo excesivo y suntuario de los grupos más ricos del mundo, que puede encaminar una redistribución de recursos y poder hacia la superación de la pobreza y el retorno de la economía mundial a una base ambientalmente sustentable.

Esta investigación, concentrada en el caso ecuatoriano, ha mostrado, a partir de una sistematización de las fuentes disponibles sobre la desigualdad económica y su evolución, que, a pesar de los avances sociales alcanzados en la última década, la inequidad social en Ecuador es muy elevada, pudiendo al-

canzar un valor de 0,78 para el coeficiente de Gini de los ingresos por habitante de los hogares, si se incluyen los ingresos del capital. Esta inequidad es también éticamente inaceptable si se considera que con una transferencia del orden del 6% del PIB podría superarse la vulnerabilidad social y la pobreza en Ecuador, en un período de aproximadamente dos décadas.

Referencias

Alvaredo, Facundo, Tony Atkinson, Thomas Picketty y Emmanuel Saez. 2014. "The World Top Incomes Database". ‹http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu›. Consulta: septiembre de 2014.

Banco Mundial. 2014. "Programa de software PovcalNet". ‹http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm›. Consulta: septiembre de 2014.

Bolt, J., y J. L. van Zanden. 2013. "The First Update of the Maddison Project; ReEstimating Growth Before 1820". *Maddison Project*, Working Paper 4. ‹http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm›.

De Ferranti, David, Francisco Ferreira, Guillermo E. Perry y Michael Walton. 2003. "Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?". Washington D.C.: World Bank.

Deininger, K., y L. Squire. 1998. "New ways of looking at old issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economics* 57: 259-87.

Dikhanov, Yuri. 2005. "Trends in Global Income Distribution, 1970-2000, and Scenarios for 2015". *UNDP Human Development Report 2005*, Occasional Paper. En ‹http://hdr.undp.org/en/media/globalincometrends.pdf›. Consulta: enero de 2013.

ECLAC. *Revenue Statistics in Latin America. 1990-2010.* OECD. 2012. ‹http://dx.doi.org/10.1787/9789264183889-en-fr›. Consulta: 28 de octubre de 2014.

Ekos. 2014. "Ranking empresarial". *Ekos* ‹http://www.ekosnegocios.com/empresas/RankingEcuador.aspx›. Consulta: septiembre de 2014.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2004. *La economía mundial del banano: 1985-2002.* Roma: FAO.

Feenstra, Robert C., Robert Inklaar y Marcel P. Timmer. 2013. "The Next Generation of the Penn World Table". ‹www.ggdc.net/pwt›. Consulta: octubre de 2014.

Global Footprint Network. "Huella Mundial. ¿Cabemos en el planeta?". ‹http://www.footprintnetwork.org/es/index.php/GFN/page/world_footprint/›.Consulta: 3 de septiembre de 2014.

Larrea, Carlos. 2013a. "Desarrollo social, desigualdad y pobreza". En SENPLADES. *Atlas de desigualdades socioeconómicas el Ecuador*. Quito: SENPLADES.

------. 2013b. "Inequality, Sustainability and the Greed Line: A Conceptual and Empirical Approach on Ecuador and Latin America". ‹http://media.hw.io.s3.amazonaws.com/dialogue4change/files/2013/11/LarreaGreedLineArticleEcumenicalReviewFinal.docx› ‹http://www.dialogue4change.org/group/greed-line/article/78/›. Consulta: junio de 2014.

------. 2013c. "The Greed Line and Global Structural Greed Indicators". ‹http://www.dialogue4change.org/group/greed-line/article/78/›. Consulta: junio de 2014.

Larrea, Carlos, Malva Espinosa y Paola Sylva Charvet. 1987. *El banano en el Ecuador: Transnacionales, modernización y subdesarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Larrea, Carlos, y Álison Vásconez. 2007. "Pobreza, empleo e inequidad en el Ecuador: Un análisis sectorial". Informe de avance. Documento no publicado realizado para el Banco Mundial. Quito.

Larrea, Carlos, y otros. 1987. *La economía mundial del banano: 1985-2002*. Roma: FAO, 2004.

Londoño, Juan Luis. 1996. *Poverty, Inequality and Human Capital Development in Latin America.* 1950-2025. Washington D.C.: World Bank.

Piketty, Thomas. 2014a. *Capital in the Twenty-First Century.* Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.

------. "Pasado y futuro de la desigualdad". *Le Monde Diplomatique* (Buenos Aires) (septiembre de 2014b).

Raiser, Konrad. 2011. "Theological and Ethical Considerations Regarding Wealth and the Call for Establishing a Greed Line". *Ecumenical Review* 63, No. 3.

------. 2012. "Reflections on Structural Greed". Ponencia presentada en la tercera reunión de Greed Line Study Group. Quito, marzo de 2014.

Rockström, Johan, y otros. 2009. "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity", *Ecology and Society* 14, No. 2: 32 ‹http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/›. Consulta: 3 de febrero de 2013.

Skidelsky, Robert, y Edward Skidelsky. 2012. ¿Cuánto es suficiente? Barcelona: Crítica.

The Ecumenical Review 63, No. 3. Special issue on Greed and Global Economics (octubre de 2011).

UNDP. 2013. *Humanity Divided: Confronting Inequalities in Developing Countries.* Nueva York: UNDP.

------. 2014. *Human Development Report*. ‹hdr.undp.org›. Consulta: 25 de octubre de 2014.

US Census Bureau. 2006. *Concentration Ratios: 2002 Economic Census, Manufacturing.* Washington: US Census Bureau.

¿Existen alternativas frente al petróleo en la Amazonía centro-sur?

Carlos Larrea Maldonado

Introducción

La economía ecuatoriana, basada principalmente en las exportaciones de petróleo desde 1972, ha enfrentado serios obstáculos para canalizar las utilidades del petróleo hacia un desarrollo equitativo y sustentable. La experiencia de las cuatro últimas décadas refleja un crecimiento económico lento e inestable, que se ha mostrado insuficiente no solamente para diversificar y fortalecer la economía, sino sobre todo para superar las grandes inequidades que históricamente han prevalecido en el país, logrando la inclusión efectiva de una proporción elevada de la población. Si bien durante los últimos años se han registrado importantes avances sociales, su continuidad y profundización son dudosas debido a factores como la mínima diversificación de las exportaciones y de la actividad productiva, y también el progresivo agotamiento de las condiciones externas que han impulsado la recuperación reciente del país y de América Latina.

Adicionalmente, la declinación gradual de la extracción petrolera a partir de 2004 y las limitadas reservas configuran un escenario caracterizado por la necesidad de una rápida sustitución del petróleo por una economía más diversificada y flexible, en un lapso no mayor de 20 años. Los avances en este sentido han sido muy limitados. Finalmente, los impactos ambientales de la extracción petrolera sobre los ecosistemas extremadamente ricos en biodiversidad en la Amazonía, la salud de la población y las culturas indígenas han sido severos.

Entendemos el desarrollo humano y sustentable, o *buen vivir*, como un proceso encaminado a una mejora participativa de la calidad de la vida, a partir no solamente de un mayor acceso a bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas, sino también de la consolidación de la cohesión social, valores comunitarios, y la participación activa de individuos y comunidades en las decisiones relevantes para la construcción de su propio destino, sobre la

base de la equidad con respeto a la diversidad. Este proceso se inscribe en una relación armónica con la naturaleza, que concibe a la sociedad humana como un elemento constitutivo de una totalidad dinámica en evolución, cuya realización plena no puede exceder los límites de los ecosistemas que lo han originado (SENPLADES 2013).

Frente al agotamiento de las reservas de petróleo y la inevitable declinación futura de los volúmenes a extraerse, el país enfrenta dos alternativas básicas. La primera, promovida por el actual gobierno, consiste en profundizar el extractivismo para superarlo en el mediano plazo, iniciando la extracción petrolera en el campo ITT del Parque Nacional Yasuní, luego de la decisión estatal de abandonar la Iniciativa Yasuní-ITT; ampliando la frontera petrolera hacia la Amazonía centro-sur, mediante la XI Ronda Petrolera y la explotación futura de bloques reservados para las empresas públicas, y promoviendo la minería a gran escala, mediante el proyecto Cóndor Mirador en la Amazonía sur, que se encuentra firmado, y otros proyectos en negociación.

La segunda alternativa se basa en una política de conservación de los ecosistemas remanentes y la promoción, con activa participación pública, de una diversificación productiva hacia actividades compatibles con la preservación de la biodiversidad, que tengan alto potencial redistributivo y de generación de empleo. Inicialmente se promoverán el turismo, el ecoturismo y el turismo de aventura, y, complementariamente, se impulsará la cooperación internacional hacia la conservación de la biodiversidad y mitigación del cambio climático. Son prioritarios también el desarrollo de energías renovables, la soberanía alimentaria mediante agroforestería y agroecología, y la promoción del biocono-cimiento con una adecuada participación nacional y de los pueblos indígenas. También se promoverán actividades de transformación de bienes primarios, principalmente alimentos, en ramas intensivas en empleo con amplios enlaces productivos nacionales.

Este artículo tiene dos objetivos. Se propone en primer lugar profundizar en los efectos de la actual estrategia de desarrollo en la Amazonía, y específicamente en su región centro-sur, y complementariamente se busca presentar en mayor detalle las opciones y efectos de las dos alternativas de desarrollo esbozadas en el contexto nacional.

La Amazonía centro-sur: una región única

El centro-sur amazónico es una región única en el país. Cubre más de la mitad (60%) de la Amazonía ecuatoriana y alberga el 41% de su población. La

subregión sobresale tanto por la elevada participación y diversidad de sus culturas indígenas como por su alto grado de conservación.

Culturalmente, la Amazonía centro-sur constituye la región más rica del país. Entre sus habitantes están representadas todas las nacionalidades indígenas ecuatorianas, 32 en total, y su territorio alberga a la mayoría de los shuar, achuar, shiwiar, zápara, kichuas amazónicos e inclusive waoranis. El 55% de su población es indígena, la cifra más alta del país, muy superior a las proporciones de las restantes subregiones amazónicas.

Esta incomparable riqueza cultural está acompañada de un elevado nivel de conservación de la biodiversidad de su territorio. El 87% de su superficie está todavía cubierta por bosques, cifra que también es la mayor del país, y su tasa de deforestación –0,22% anual en el período 1990-2008– es claramente la más baja del Ecuador.

Las selvas tropicales albergan la mayor proporción de biodiversidad en el planeta, regulan el clima y el aprovisionamiento de agua, y conforman, junto con los mares, los mayores sumideros de carbono que estabilizan el clima mundial. Los servicios ecosistémicos de las selvas tropicales constituyen un requisito indispensable para la subsistencia futura de la civilización humana. La Amazonía es la mayor selva tropical en el mundo y, en su interior, la región occidental, próxima a la cordillera de los Andes, donde se encuentra Ecuador, alcanza la mayor biodiversidad. Sin embargo, la Amazonía occidental ha sido también catalogada como uno de los 14 frentes de deforestación más activos del mundo, y esta riqueza biológica está seriamente amenazada (Myers 1993; Myers 2000).

Estudios recientes muestran que el este de la Amazonía ecuatoriana –integrada en el norte por la cuenca del alto Napo, con la Reserva Faunística Cuyabeno y el Parque Nacional Yasuní, y vinculada en el sur con las cuencas de los ríos Pastaza, Morona y Santiago– conforma el área con mayor biodiversidad del hemisferio occidental, donde las áreas protegidas y la integridad de los ecosistemas aledaños permiten una estrategia de conservación viable.

La región oriental de la Amazonía ecuatoriana es un área heterogénea desde varias perspectivas. Sin embargo esta región tiene algunas características particulares que le confieren alta relevancia. Su ubicación estratégica, cercana a la línea equinoccial y a la cordillera de los Andes, le proporciona condiciones climáticas únicas en la Amazonía, con temperatura y humedad relativamente uniformes y elevadas. Además su estado de remanencia de ecosistemas originales es excepcional, lo que hace viable una política integrada de conservación. Aunque los parques nacionales y áreas protegidas estatales (Yasuní y Cuyabe-

no) se encuentran al norte, la subregión constituye un territorio continuo, con pluviosidad alta y condiciones casi óptimas de conservación. Si bien la región al sur de río Curaray es menos conocida y su estructura geológica es distinta, su potencial de conservación y su riqueza biológica son también excepcionales.

Petróleo y condiciones de vida en la Amazonía ecuatoriana

Tanto el desarrollo humano sustentable como el buen vivir se proponen alcanzar condiciones de vida compatibles con la dignidad humana de manera equitativa y participativa, dentro de la capacidad de respuesta de los ecosistemas naturales. Es fundamental preguntarse si las cuatro décadas de explotación petrolera en la Amazonía han conducido a este objetivo.

El análisis integrado de un amplio conjunto de indicadores sociales en la Amazonía evidencia que la región ha mantenido las mayores carencias en sus condiciones de vida en el país, desde al menos 1990, y que estas brechas no han desaparecido. Además, paradójicamente, las áreas urbanas y rurales vinculadas a la actividad petrolera presentan indicadores desfavorables respecto a las zonas no vinculadas al petróleo en la región, confirmando que la extracción petrolera no ha significado un aporte a la mejora local en las condiciones de vida.

Para explorar los cambios sociales con detalle, se han procesado 19 indicadores seleccionados de educación, salud, vivienda, empleo y pobreza para todas las parroquias del país, empleando los censos de población y vivienda de 1990, 2001 y 2010. A partir de ellos se ha elaborado un índice de desarrollo social comparativo, cuyas medias por región y por área de residencia se presentan en el cuadro 1.

La Amazonía mantiene, entre 1990 y 2010, las condiciones de vida más críticas en el país. Su área rural tuvo en 2010 un índice de 54 puntos, frente a la media nacional de 68 puntos. En el caso urbano, la región Amazónica también mantiene los valores más bajos frente a las otras regiones del país.

Para explorar el efecto social local de la actividad petrolera se ha diferenciado, tanto en el área urbana como en la rural, las zonas intervenidas petroleras y no petroleras, y se ha creado una categoría adicional para las subregiones no intervenidas. El cuadro 2 contiene los valores del índice social comparativo con esta clasificación más detallada.

Sorprendentemente, tanto en el campo como en las ciudades, las regiones petroleras se comparan desfavorablemente frente a sus contrapartes no petroleras. Estos datos sugieren que el aporte del petróleo al desarrollo local ha sido mínimo o incluso puede tener valores negativos.

Cuadro 1. Índice de desarrollo social comparativo por región y área: 1990-2010

Región y área	1990	2001	2010
Sierra rural	42,1	49,0	59,0
Sierra urbana	67,3	72,1	78,4
Costa rural	42,4	47,7	55,3
Costa urbana	59,6	63,1	69,6
Amazonía rural	41,0	45,8	54,3
Amazonía urbana	54,1	60,5	68,3
Galápagos rural	62,1	65,9	69,6
Galápagos urbano	65,5	66,8	74,6
Total	55,2	60,4	68,1

Fuentes: INEC 1990, 2001 y 2010 y Encuesta de Condiciones de Vida 2006.

Cuadro 2. Índice de desarrollo social comparativo por subregión y área: 1990-2010

Subregión	Zona	1990	2001	2010
Amazonía urbana	Petrolera	47,6	55,3	64,1
	No petrolera	58,3	64,8	72,5
Amazonía rural	Petrolera	40,4	44,9	53,0
	No petrolera intervenida	41,9	47,0	55,8
	No intervenida	31,1	35,6	42,3
Sierra rural		42,1	49,0	59,0
Sierra urbana		67,3	72,1	78,4
Costa rural		42,4	47,7	55,3
Costa urbana		59,6	63,1	69,6
Galápagos		63,6	66,4	73,4
Total Nacional	Total	55,2	60,4	68,1

Fuentes: INEC 1990, 2001 y 2010 y Encuesta de Condiciones de Vida 2006.

La medición precisa del aporte de la actividad petrolera al desarrollo local no puede obtenerse únicamente a partir de la diferencia entre los índices, debido a que otros factores que intervienen en el proceso de desarrollo, como la calidad del suelo, la antigüedad de la colonización, la infraestructura, la potencialidad para el turismo, etcétera, no han sido estimados en cada caso. Puede afirmarse que la aptitud de los suelos para la agricultura, siendo en general

pobre en el conjunto de la Amazonía, es relativamente mejor en áreas próximas a la cordillera de los Andes, donde no hay actividad petrolera, así como en el área cercana a Lago Agrio, en las estribaciones del Reventador. Además, varias regiones no petroleras de estribación de cordillera o zonas similares en la cordillera del Cóndor han tenido un proceso de colonización previo al inicio de la actividad petrolera (C. Larrea 2009; A. Larrea 2009; Bravo 2009).

Pese a los límites de la comparación, los datos muestran que las zonas petroleras en general presentan condiciones de vida más críticas que las restantes. Este resultado puede interpretarse tomando en cuenta que el aporte de la actividad petrolera al empleo local es muy bajo. La extracción petrolera en la Amazonía tiene la estructura de un enclave, con escasas vinculaciones productivas y de consumo con la economía local. Los insumos para la actividad petrolera son importados o provienen de las principales ciudades fuera de la región y el procesamiento del crudo se realiza también fuera de la región. Los campamentos tienen una población predominantemente masculina y altamente calificada, con relativo aislamiento frente a la economía local. La participación local en el excedente petrolero se produce principalmente mediante la redistribución regional de los ingresos fiscales, pero al parecer la capacidad de los municipios y gobiernos autónomos para recibir recursos e invertirlos en mejoras en las condiciones de vida ha sido limitada o simplemente semejante a la de los gobiernos autónomos amazónicos de las áreas no petroleras, al menos hasta 2010.

Se han diferenciado con mayor detalle tres zonas en las áreas rurales petroleras. En primer lugar está el área petrolera principal, conformada desde fines de los años 1960 alrededor de Lago Agrio, y posteriormente ampliada hacia el sureste hasta Coca (Francisco de Orellana), donde se concentran los campos maduros de crudos livianos operados inicialmente por Texaco y luego por Petroecuador (excepto el campo Auca), y nuevos campos de crudos pesados integrados a partir de los años 1980. Esta región concentra la mayor parte de la extracción y la deforestación asociada a la colonización y expansión vial. En segundo lugar se ha separado la ruta Auca, al sur del río Napo a partir de Coca. Esta vía fue construida por Texaco para desarrollar el campo Auca y, posteriormente, se han incorporado otros campos marginales de menor significación. Antes de la expansión petrolera el territorio estaba poblado por el pueblo waorani, que fue posteriormente concentrado en el Protectorado por el Instituto Lingüístico de Verano. La vía Auca ilustra una situación de extensa colonización con la presencia de campos petroleros de limitada capacidad productiva, y además integra una población de origen waorani desplazada y aculturada, una población kichua más reciente y una migración mestiza, en un contexto conflictivo. Este caso es relevante porque las reservas petroleras

de la Amazonía centro-sur pueden presentar características comparables con campos de limitada capacidad y alta dispersión, y con una población indígena con derechos sobre el territorio.

La tercera zona corresponde a la ruta Maxus, que es la única carretera construida al interior del Parque Nacional Yasuní antes de 2012, con fines de extracción petrolera. Su actividad petrolera corresponde al Bloque 16, operado por Repsol-YPF. Desde 2012 se ha construido una segunda carretera en el Bloque 31, operado por Petroamazonas. La ruta Maxus es relevante para esta investigación porque ilustra los resultados de una política de control de la colonización, ya que solamente las comunidades indígenas que habitaban el área (principalmente waoranis) están permitidas para deforestar con fines de producción agropecuaria y hay un control estricto de la inmigración. Por otra parte, Repsol-YPF ha mantenido un programa de desarrollo social con la población waorani al interior del Bloque 16.

Los indicadores sociales representativos en 2010 y el índice social para 2001 y 2010, se presentan en el siguiente análisis:

- La región amazónica se ubica en las posiciones más críticas del país, tanto en sus áreas urbanas como rurales.
- El desarrollo social en las zonas petroleras es heterogéneo y tiene un nivel menor al de las áreas intervenidas no petroleras, como se ha mencionado. La zona petrolera principal presenta una situación relativamente mejor que la ruta Auca, y la situación más crítica se encuentra en la ruta Maxus, que presenta la peor situación del país. La diferencia entre el área petrolera tradicional, consolidada en torno a Lago Agrio y Coca, y la ruta Auca, se explica principalmente porque la primera región incluye las ciudades principales mencionadas. Al comparar únicamente las áreas rurales entre sí, los indicadores son similares, con una leve ventaja para la ruta Auca.
- El índice social en 2010 alcanzó solo 15 puntos en la ruta Maxus, con el valor más bajo del país, e incluso inferior al de la propia ruta Maxus en 2001 (29 puntos), evidenciando no solamente una situación social extremadamente precaria, sino también un deterioro durante el intervalo censal. La comparación temporal debe tomarse con cautela, porque los límites de los sectores censales no necesariamente se mantienen para áreas pequeñas, limitando la comparabilidad intercensal. La vía Auca y el resto del área rural petrolera presentan en 2010 índices de 40 y 36 puntos, comparables con el resto de la Amazonía rural. Estos valores son muy inferiores a la media nacional de 69 puntos, y también más bajos que las áreas rurales de la Costa y la Sierra.
- La Amazonía, y en particular su área rural, no solamente sufren por las mayores carencias sociales del país, sino que también presentan un perfil

característico en su pobreza, con el predominio de carencias en salud, hábitat y servicios sociales. Sus indicadores educativos son comparativamente menos críticos y algo superiores a los de otras regiones rurales del país, con excepción de la ruta Maxus, que inclusive en educación presenta las peores condiciones del país. Este perfil de carencias sociales es característico de las áreas de migración reciente. En general los migrantes y colonos tienen un nivel educativo superior a la media de sus regiones de origen (principalmente áreas rurales de la Sierra y la Costa) debido a que la decisión de migrar es más favorable en hogares con niveles comparativamente altos de capital humano e incluso de recursos económicos.

- Como indicador representativo de educación, se han seleccionado los años promedio de escolaridad de la población de 24 y más años de edad. Frente a un promedio nacional de 8,9 años, la vía Maxus tiene 5 años, el valor más bajo del país, incluso inferior a la Amazonía no intervenida; las restantes áreas petroleras rurales fluctúan entre 6,4 y 6,9 años, y los valores para las áreas no petroleras rurales son semejantes. Mientras tanto, las áreas rurales de la Costa y la Sierra se encuentran levemente bajo los 6 años.

Esta situación levemente favorable en educación se revierte en las dimensiones de salud y vivienda. El porcentaje de hijos fallecidos de madres entre 15 y 49 años, indicador de resultado de salud representativo de la mortalidad, muestra contrastes extremos que evidencian las carencias sociales críticas de la Amazonía. La vía Maxus tiene el valor más alto del país, con 8,5%, seguida por las áreas no intervenidas, y luego por las áreas rurales petroleras restantes, con 5,8 y 5,6%. El área no petrolera de la Amazonía norte intervenida tiene un valor algo menor, 5,1%, y el valor rural amazónico más bajo corresponde a la zona suroriente (4,7%). Las áreas rurales de la Costa y de la Sierra tienen valores menores, así como las áreas amanzanadas y urbanas. La media nacional es de 3,6%. El personal equivalente de salud por cada 10.000 habitantes muestra una distribución semejante, con una carencia total en la ruta Maxus, y valores muy bajos para la región rural amazónica petrolera, que son inferiores a los de la zona no petrolera, con excepción de la ruta Auca, que está mejor dotada. Como ejemplo puede mencionarse el contraste entre los 4,85 médicos equivalentes por cada 10.000 habitantes en la Amazonía norte petrolera rural (área principal sin las vías Maxus y Auca), la media nacional de 50,4 médicos equivalentes, y el valor para Quito de 93,5.

Las carencias de infraestructura habitacional son también grandes, así como las brechas con el resto del país. En la vía Maxus ninguna vivienda tiene agua entubada al interior de la vivienda y solo el 10% tiene electricidad, y en la vía Auca apenas el 2% tiene agua entubada.

Es importante vincular las condiciones de vida de la población en las zonas petroleras con los impactos sobre la biodiversidad. Un estudio de Wildlife Conservation Society (Woltman 2013) analiza varias formas de impacto humano sobre la biodiversidad en la Reserva de Biosfera Yasuní, integrada por el Parque Nacional Yasuní, el territorio waorani y su zona de amortiguamiento. Se evalúan por separado los impactos de 6 actividades humanas, como construcción de vías, deforestación, cacería de subsistencia, cacería ilegal comercial, tala de madera y extracción petrolera. El resultado del estudio se presenta en el mapa 1, que muestra que las mayores amenazas se encuentran en el occidente del área, y se vinculan con la vía Auca y en segundo lugar con la vía Maxus. Ambas rutas han sido construidas para la explotación petrolera.

Para evaluar el impacto de estas dos vías sobre la deforestación, Woltman compara mapas satelitales de la cobertura vegetal de las dos vías y su entorno en 1986 y 2002. Entre los años mencionados, se deforestó el 23% del área en la vía Auca, mientras en el caso de la vía Maxus, la deforestación alcanzó el 4% del área. La importante diferencia se explica porque en la vía Auca se produjo una colonización sin restricciones, mientras que en la vía Maxus únicamente las comunidades waorani que previamente habitaban el área fueron autorizados para actividades de deforestación, con un control efectivo por parte de las empresas petroleras.

Mapa 1. **Amenazas a la reserva de biósfera Yasuní**

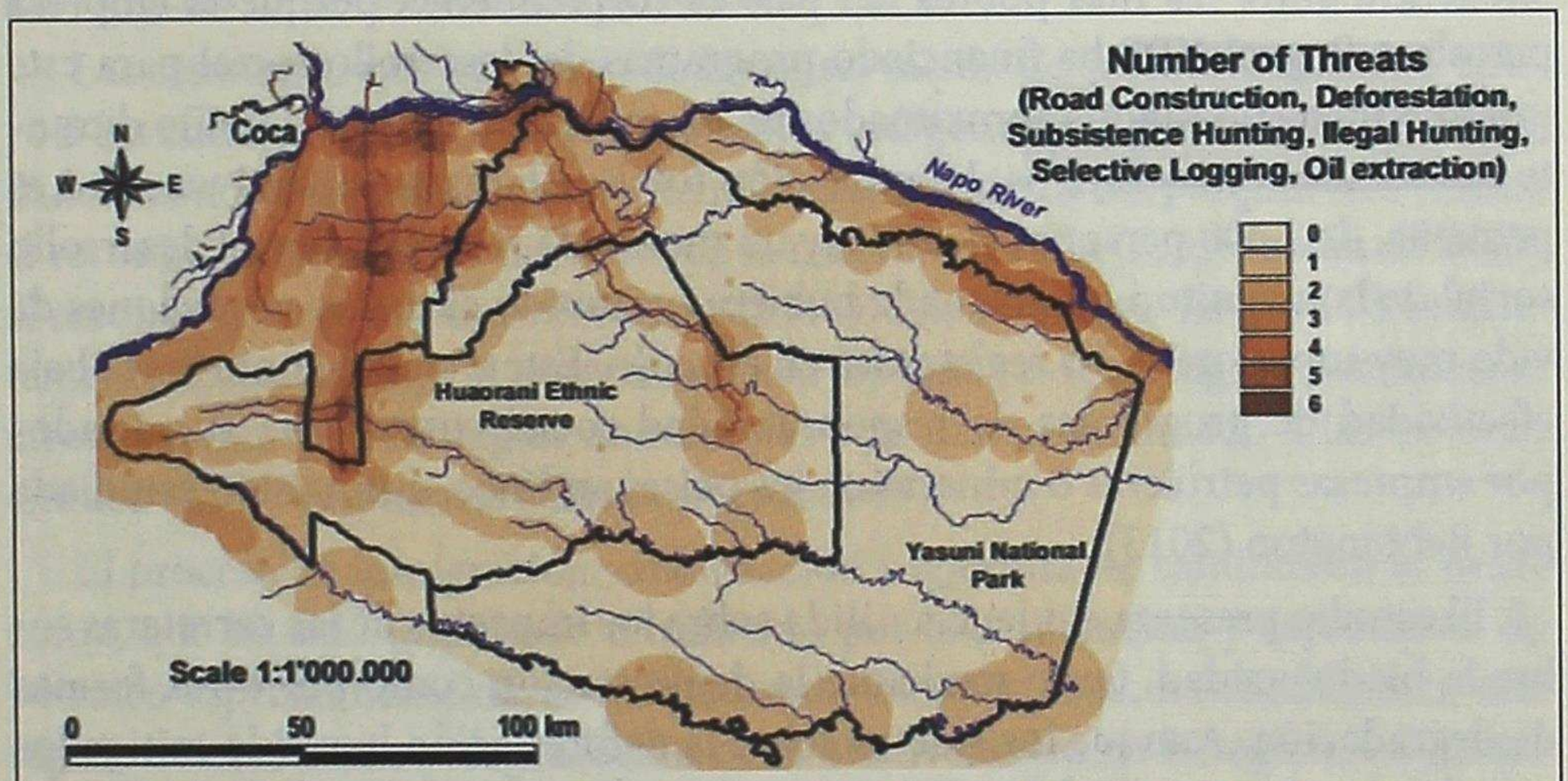


Figure 1. Threats map of the Yasuní National Park and its buffer zone. Pixels with values of 0 represent areas with low anthropogenic disturbance levels. Pixels with high values represent highly threatened areas.

Fuente: Woltman 2013.

Para estudiar otros impactos sobre la biodiversidad el estudio realizó un monitoreo de la densidad y diversidad de animales grandes en las dos áreas y una zona testigo no intervenida en Tiputini. Los datos muestran una considerable pérdida de la riqueza y densidad de la fauna en la vía Auca, y también un impacto considerable en la vía Maxus, donde los indígenas waorani abandonaron sus métodos tradicionales de caza, sustituyéndolos por el empleo de armas de fuego, e iniciaron un amplio sistema de cacería comercial, vendiendo la carne en el mercado de Pompeya, en las riberas del Napo al inicio de la ruta Maxus. El estudio mencionado monitoreó la venta de animales cazados en este mercado, registrando en 24 días de actividad 322 mamíferos, 26 aves, 4 reptiles y más de una tonelada de peces, con un total de 3,2 toneladas de carne. La mayoría de los animales cazados provenía de los waoranis, mientras que la pesca era vendida principalmente por indígenas kichwas, quienes también vendían su cacería en proporciones menores.

El sistema institucionalizado de cacería comercial con armas de fuego no es solamente una presión sobre la biodiversidad en el Parque Nacional Yasuní, sino que también ha creado presiones sobre la economía de subsistencia de los pueblos no contactados, que viven todavía de la caza y recolección. Estas presiones han contribuido a los enfrentamientos entre las comunidades waorani de la ruta Maxus y los indígenas no contactados que dejaron varias decenas de muertos, según la opinión de Laura Rival, antropóloga de la Universidad de Oxford.

La evidencia de que la población waorani ubicada sobre la ruta Maxus se encuentra entre las más pobres del país es sorprendente, porque la empresa petrolera Repsol-YPF ha financiado programas de desarrollo social para este grupo étnico con fondos aproximados de un millón de dólares por año durante varios años consecutivos. La población total de la nacionalidad waorani es pequeña, de 2.400 personas en 2010, y un monto de recursos para el desarrollo social de la magnitud mencionada hubiera permitido alcanzar condiciones de vida muy superiores a las registradas en el censo. Este ejemplo confirma la baja efectividad de programas de responsabilidad social corporativa auspiciados por empresas petroleras o mineras en los países andinos, que ha sido estudiada por Bebbington (2013).

El estudio presenta evidencia sólida sobre los impactos de las carreteras sobre la biodiversidad, tanto mediante la deforestación como por otras formas de degradación. Aunque los efectos sobre la deforestación han sido mitigados por el control en la ruta Maxus, la expansión sin control efectivo de la cacería comercial tiene un efecto considerable.

Al integrar esta información con el análisis previo de las condiciones sociales, se concluye que el modelo de expansión de la actividad petrolera en la Amazonía, asociado a la construcción de vías, genera impactos severos y difícilmente reversibles sobre la biodiversidad y no logra proporcionar condiciones de vida compatibles con los derechos humanos a los pueblos indígenas y colonos que habitan estas áreas. Los efectos sociales y ambientales de este patrón de expansión económica y poblacional impulsado por la extracción petrolera han sido negativos.

Deforestación y condiciones de vida

En la Amazonía ecuatoriana han prevalecido políticas encaminadas tanto hacia la extracción de recursos naturales, como hacia la reducción de presiones sociales originadas en otras regiones del país, principalmente relacionadas con las oportunidades de empleo y acceso a la tierra. La Amazonía ha sido percibida como un espacio virtualmente vacío, en el que se ignora la presencia de los pueblos indígenas, y también como una fuente inagotable de recursos naturales, sin consideración sobre problemas de sustentabilidad y agotamiento del suelo y de los recursos no renovables.

Las transformaciones sufridas por las culturas indígenas y los ecosistemas amazónicos ecuatorianos desde la conquista hispánica se han originado en presiones externas a la región y principalmente han sido impulsadas por la extracción de recursos como el oro, el caucho y, recientemente, el petróleo. Sin embargo, los cambios originados por el ciclo petrolero han superado en magnitud a los efectos de los períodos anteriores.

Las estrategias que han buscado la conservación de la biodiversidad, el apoyo a las culturas y derechos de los pueblos indígenas y la promoción de actividades económicas sustentables –como la declaración de los parques nacionales, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza en la Constitución de 2008, el reconocimiento del Convenio 169 de la OIT, la iniciativa Yasuni-ITT recientemente abandonada, y el programa Socio-Bosque– no han logrado compensar efectivamente las estrategias dominantes y se han subordinado a las visiones extractivistas dominantes (Larrea y otros 2009).

El proceso de inmigración, colonización y apertura de caminos en la Amazonía, que ha sido impulsado o inducido por la exploración y explotación de petróleo especialmente desde mediados de los años 1960, ha conducido a una rápida deforestación y degradación de la biodiversidad en la región. La población amazónica ha experimentado un crecimiento enorme, pasando de 75.000 habitantes en 1962 a 740.000 en 2010, con un crecimiento de casi 10 veces en

menos de medio siglo (INEC 1962-2010). El cambio de uso del suelo en la región amazónica, en la mayor parte hacia la agricultura y ganadería, es generalmente seguido por la declinación progresiva de la fertilidad de la tierra, que, en algunos lustros, pierde casi completamente su capacidad productiva, conduciendo a los colonos a nuevos ciclos de deforestación.

La experiencia en la Amazonía ecuatoriana y en otros países sugiere que la deforestación no conduce a mejoras sustentables en la calidad de vida de los colonos. El estudio reciente de Rodrigues y otros (2009) ilustra que, en el caso brasileño, la deforestación presenta una relación parabólica y cóncava hacia abajo con las condiciones sociales, tomando la forma de una 'U' invertida. En sus fases iniciales, los colonos mejoran sus condiciones de vida, pero, conforme avanza la deforestación, este avance se estanca y posteriormente se revierte, provocando una declinación, de forma que, para áreas con deforestación avanzada, las condiciones de vida son semejantes o apenas superiores a las regiones en las cuales este proceso se inicia.

El estudio mencionado se basa en la comparación de datos entre el porcentaje de deforestación y varios indicadores sociales, tomados para distintas municipalidades en Brasil en un momento determinado (año 2000). Estos datos luego son agrupados en varias categorías y posteriormente comparados entre sí en varios gráficos.

En Ecuador puede aplicarse un análisis semejante, tomando como unidad territorial la división más pequeña para la que existe información social disponible en los censos de 2001 y 2010, estimando para cada sector censal indicadores sociales y también el porcentaje de área intervenida sobre el área total (exceptuando áreas cubiertas por agua como ríos y lagos). Esta información está disponible para los años 2000 y 2008. Se han incluido en el análisis únicamente los sectores rurales no amanzanados.

A partir de estos datos se han estimado regresiones simples, tomando el porcentaje de deforestación de cada sector como variable independiente y varios indicadores sociales como variables dependientes. Los resultados principales se presentan en los gráficos 1 y 2. El primero contiene los resultados del estudio sobre Brasil, y el segundo las regresiones parabólicas de la Amazonía ecuatoriana en 2000-2001 y 2008-2010. Empleando como variable dependiente un índice social compuesto por 5 indicadores sociales representativos, calculado por el método de los componentes principales a escala de sector censal. Los indicadores sociales son: escolaridad, tasa de asistencia a la instrucción primaria, tasa de alfabetismo, proporción de hijos vivos entre madres de 15 a 49 años de edad, y proporción de viviendas con menos de tres personas por cuarto.

Los modelos iniciales estimados con este método tienden a confirmar los resultados obtenidos en Brasil, con una regresión parabólica con concavidad negativa y estadísticamente significativa para los dos censos. Sin embargo, es todavía necesario un análisis más profundo de la asociación entre deforestación y condiciones de vida, ya que ciertos modelos muestran resultados relativamente distintos. En todos ellos, sin embargo, se ha encontrado una asociación muy débil entre deforestación y mejoras perdurables en las condiciones de vida. Es necesario también, para depurar los modelos, realizar un análisis que incluya los efectos de autocorrelación espacial, que se originan en la proximidad geográfica entre sectores censales.

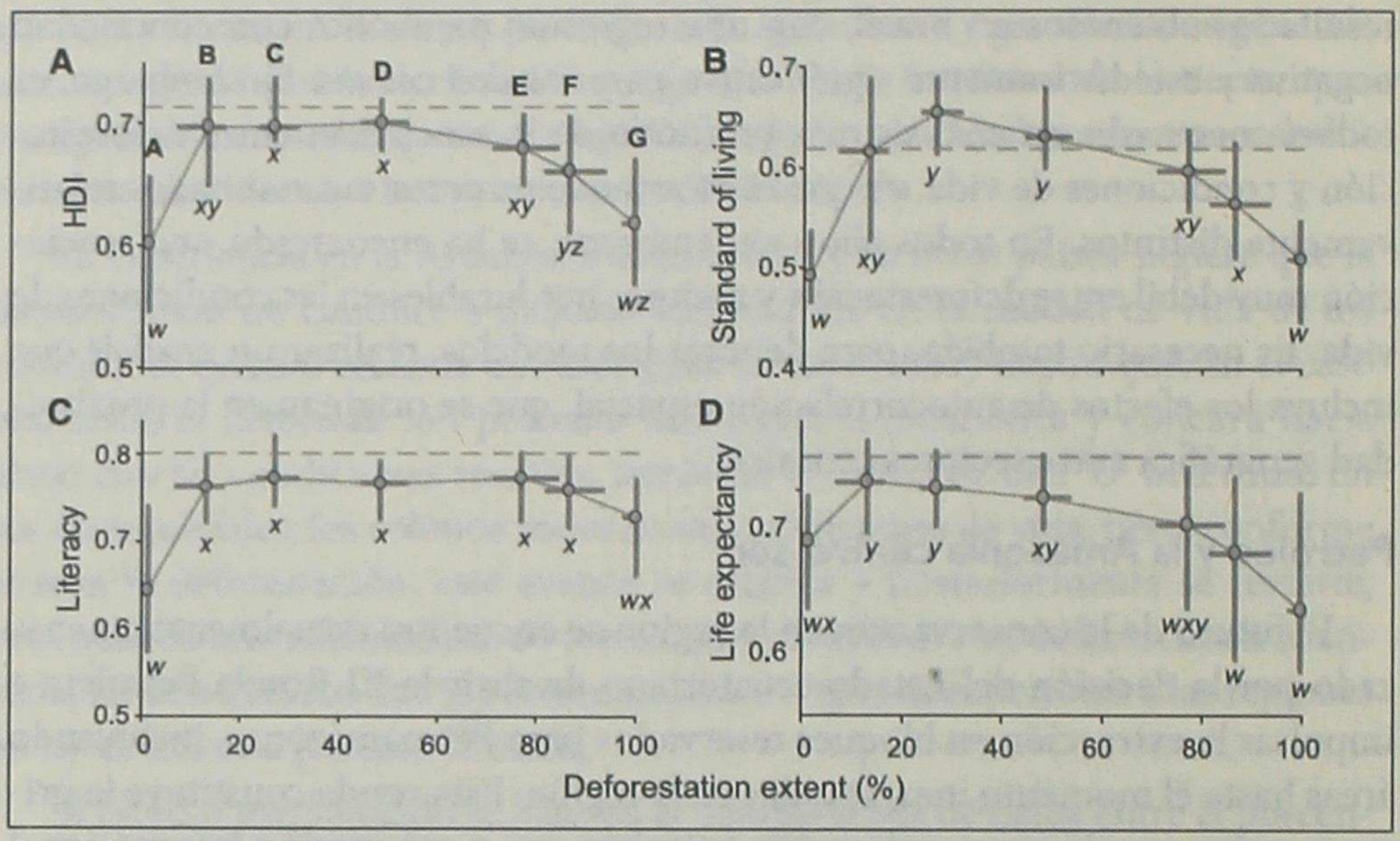
Petróleo y la Amazonía centro-sur

El futuro de la conservación en la región se encuentra actualmente amenazado por la decisión del Estado ecuatoriano de abrir la XI Ronda Petrolera e impulsar la extracción en bloques reservados para Petroamazonas, incluyendo áreas hasta el momento inexplotadas en la región. Esta ronda constituye la primera convocatoria para exploración petrolera con participación internacional desde 1997 (la novena ronda en 2004 fue declarada desierta) (SHE 2013). Aunque las reservas que pueden confirmarse han sido consideradas relativamente pequeñas, la actividad petrolera requiere generalmente la apertura de vías de penetración que originan un impacto severo sobre la deforestación. La experiencia de la Amazonía ecuatoriana respeto al impacto ambiental de la actividad petrolera ha sido una de las más graves en el mundo, como lo afirmó recientemente *The New York Times* (Herbert 2013).

En consecuencia se plantea un dilema de particular trascendencia para el futuro de la región en el mediano y largo plazo. La apertura de la frontera petrolera puede generar altos ingresos en el corto plazo para el Estado y la región, pero conlleva la destrucción irreversible de parte de la biodiversidad, con impactos sobre el clima tanto en el país como a escala planetaria, así como amenazas para las culturas indígenas. La conservación del patrimonio natural y la riqueza cultural de la región, por otra parte, si bien representa una necesidad sentida por varios pueblos indígenas, requiere para implementarse una estrategia compartida y una voluntad política regional y nacional.

Las reservas probables de la región centro-sur son relativamente pequeñas, de acuerdo con cálculos preliminares del Instituto Francés de Petróleo y de Petroecuador, con base en pozos exploratorios perforados desde la década de 1970, y alcanzarían entre 112 y 360 millones de barriles, con posibilidades de mayores hallazgos (Ministerio de Energía y Minas 2007; SHE 2013). Las reservas probadas equivaldrían a menos del 11% de las reservas remanentes del

Gráfico 1. **Deforestación y condiciones de vida en Brasil, 2000**

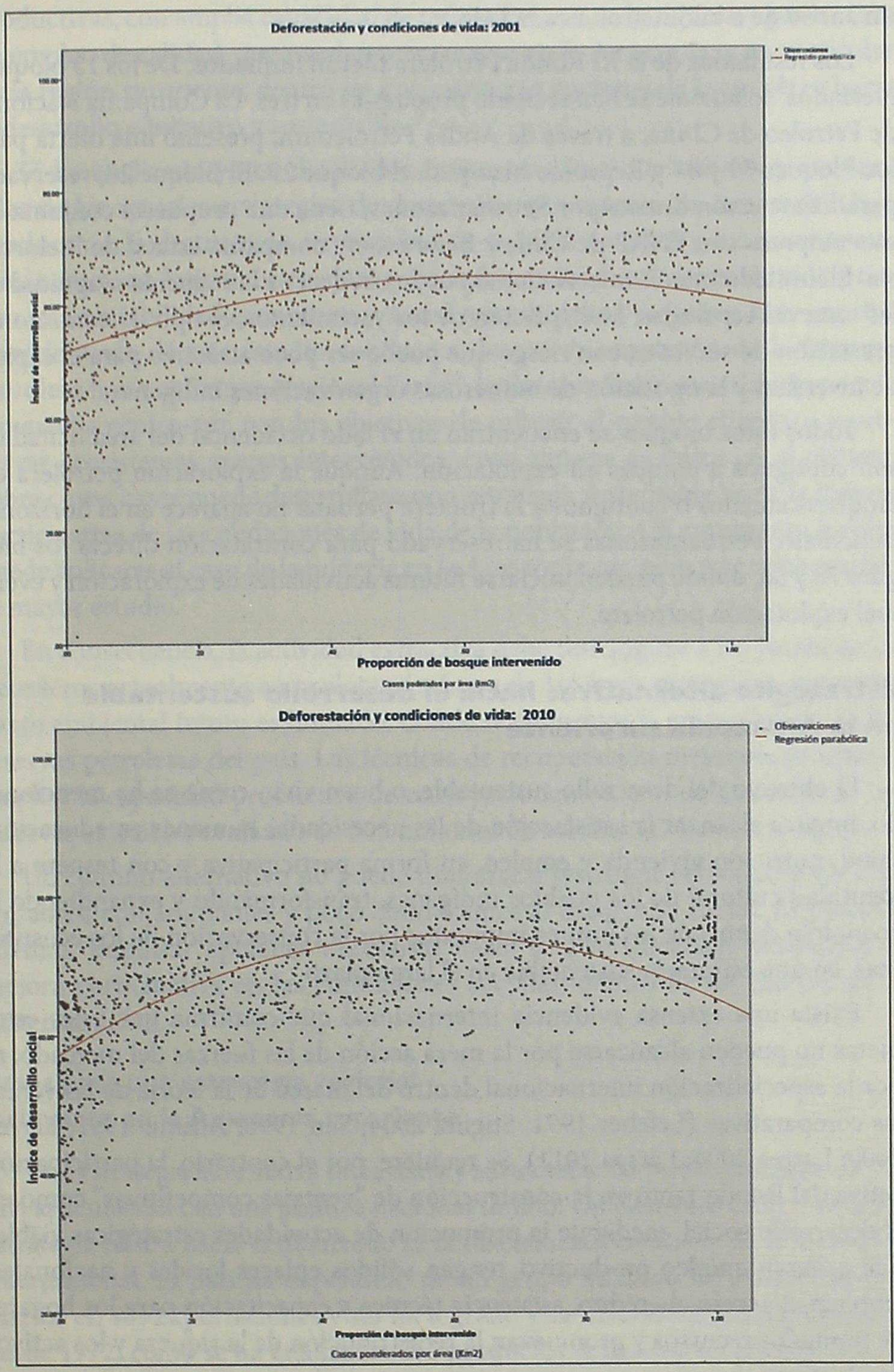


Fuente: Rodrigues y otros 2009.

Ecuador, de 3.437 millones de barriles, según la SHE (2013). Al ritmo actual de producción, estas reservas ampliarían la capacidad extractiva del país no más de dos años, y se puede esperar un flujo inicial menor a 50.000 barriles diarios, que también es comparable o inferior al 10% de la capacidad extractiva actual. Existe además la posibilidad de encontrar petróleo en las capas precretácicas, ubicadas a más de 6.700 metros de profundidad, por un valor de hasta 1.500 millones de barriles. Dado el escaso número de perforaciones previas de esta naturaleza en el país, esta posibilidad permanece incierta. El petróleo por encontrarse podría ser transportado por el oleoducto norperuano, que actualmente opera con aproximadamente el 15% de su capacidad instalada (*SHE* 2013; *El Comercio*, 22 septiembre 2012; *Hoy*, 23 agosto 2012; *Hoy*, 14 mayo 2012; Ministerio de recursos no renovables 2012).

Esta información sugiere que un escenario probable, en caso de encontrarse petróleo en condiciones comerciales, sería la explotación de reservas de moderada magnitud ubicadas cerca de la frontera peruana, que requieren la construcción de largas vías de acceso, con resultados potencialmente graves respecto a la deforestación, como lo demuestra el caso de la vía Auca, construida por Texaco en la década de 1970 (mapa 5). Aunque la extracción petrolera origina directamente poca deforestación, el impacto más drástico se produce por la colonización resultante de la apertura de vías. Se ha estimado que por

Gráfico 2



Fuentes: INEC 2001 y 2010, Ministerio del Ambiente 1990, 2000, 2008.

cada kilómetro de carretera se deforestan 120 ha en los costados de las vías, con un ancho de 6 kilómetros a cada lado.

Los resultados de la XI Ronda Petrolera fueron limitados. De los 13 bloques ofertados, solamente se han recibido propuestas en tres. La Compañía Nacional de Petróleo de China, a través de Andes Petroleoum, presentó una oferta para los Bloques 79 y 83 y Repsol lo hizo para el bloque 29. El Bloque 28, reservado para negociación directa por Petroamazonas, tiene una propuesta conjunta de esta empresa con ENAP de Chile y Belorusneft, compañía estatal de Bielorrusia. El limitado interés internacional puede obedecer a la reducida magnitud de las reservas esperadas, la dispersión de los yacimientos, el tipo de contrato de prestación de servicios con riesgo que puede ser poco atractivo para el capital de inversión y la oposición de numerosas organizaciones indígenas.

Todos estos bloques se encuentran en el lado occidental del área licitada y son contiguos a bloques en explotación. Aunque la exploración petrolera en bloques cercanos o contiguos a la frontera peruana no aparece en el horizonte inmediato, Petroamazonas se ha reservado para contratación directa los bloques 78 y 86, donde pueden iniciarse futuras actividades de exploración y eventual explotación petrolera.

Estrategias alternativas hacia el desarrollo sustentable en la Amazonía suroriente

El objetivo del desarrollo sustentable, o buen vivir, como se ha mencionado, implica alcanzar la satisfacción de las necesidades humanas en educación, salud, nutrición vivienda y empleo, en forma participativa y con respeto a la identidad cultural de los pueblos indígenas, transformando y expandiendo la economía dentro de los límites impuestos por la conservación de los ecosistemas, en una estrategia sustentable en el largo plazo.

Existe una extensa evidencia internacional que confirma que estas estas metas no pueden alcanzarse por la mera acción de las fuerzas del mercado, ni por la especialización internacional dentro del marco de la teoría de las ventajas comparativas (Lefeber 1991; Stiglitz 2004; Sen 1996; Altimir 1997; Larrea 2000; Larrea 2004; Larrea 2011). Se requiere, por el contrario, la participación activa del Estado tanto en la construcción de "ventajas competitivas" como en el desarrollo social, mediante la promoción de actividades estratégicas viables que generen empleo productivo, tengan sólidos enlaces locales y nacionales, amplíen el acceso al crédito, asistencia técnica y capacitación para los hogares de limitados recursos y promuevan la redistribución de la riqueza y los activos productivos.

La pregunta central radica, entonces, en la identificación de actividades productivas, con amplia capacidad de redistribución de la riqueza y generación de empleo de calidad, que puedan promoverse en la Amazonía, y en particular en la región suroriente, dentro de una estrategia nacional de largo plazo hacia el desarrollo equitativo y sustentable.

Se ha analizado ya en detalle los límites económicos, sociales y ambientales de las actuales estrategias de desarrollo, que carecen de sustentabilidad, conducen a la destrucción irreversible de la biodiversidad y los ecosistemas remanentes, no logran una mejora perdurable en las condiciones de vida y tienen una rentabilidad económica y social muy dudosa o negativa. Una conclusión derivada de este estudio conduce a detener la expansión de la frontera petrolera hacia el Parque Nacional Yasuní, la Reserva Faunística Cuyabeno y la Amazonía centro-sur, con los objetivos de mitigar el cambio climático y preservar ecosistemas apenas intervenidos, cuya riqueza es única en el planeta, sobre cuyas bases puede desarrollase una estrategia sustentable hacia la mejora participativa de las condiciones de vida de la población. Un argumento similar puede aplicarse al caso de la minería en la Amazonía sur, pero este tema requiere mayor estudio.

En consecuencia, la actividad extractiva debe restringirse a los yacimientos petroleros actualmente en explotación fuera de las áreas protegidas, cuyo impacto ambiental futuro es limitado, donde se concentra la gran mayoría de las reservas petroleras del país. Las técnicas de recuperación mejorada prometen ampliar la capacidad productiva de estos yacimientos, con un aumento de las reservas extraíbles evaluado en 500 millones de barriles (*El Comercio* 2014).

Un camino alternativo no puede limitarse a restringir actividades no sustentables, contaminantes y poco conducentes al desarrollo social. Es preciso, además, impulsar opciones necesarias hacia la diversificación productiva y mejora participativa en las condiciones sociales, dentro de los límites de la sustentabilidad.

Bases para una estrategia regional incluyente en la Amazonía suroriente

Una estrategia alternativa incluyente y sustentable no puede mantenerse sin una articulación con una política nacional similar. Un elemento central de toda estrategia futura hacia el desarrollo es la diversificación estable de la inserción internacional. El país ha dependido de un grupo limitado de productos primarios en sus exportaciones y no ha logrado una diversificación significativa desde 1972, como se ha analizado. Los productos primarios en general tienen precios internacionales inestables o declinantes, en el caso de ciertos productos

agrícolas (banano, café, cacao, flores) dependen en alto grado de salarios bajos, y también tienen límites ambientales serios por su limitada sustentabilidad (camarón) o su carácter no renovable (petróleo, minería). Las estrategias para ampliar la base exportable a productos manufacturados han tenido un éxito moderado, y aunque deben promoverse, difícilmente alcanzarán por sí solas la magnitud necesaria para sustituir la futura declinación de las exportaciones petroleras.

La alternativa que se propone es ampliar la exportación de servicios basados en la conservación de la biodiversidad. Ecuador sobresale entre los países del mundo, colocándose entre las primeras posiciones por su extrema biodiversidad y por su alto grado de remanencia de ecosistemas no intervenidos y se distingue, además, por la riqueza y diversidad de sus culturas indígenas, y por la preservación de su herencia artística y arquitectónica colonial. Este potencial puede ser aprovechado en la generación de empleo, expandiendo actividades productivas con altos enlaces, efectos multiplicadores y potencial de generación de divisas, mediante una estrategia que las promueva, convirtiendo a la preservación de la biodiversidad, la identidad cultural y la herencia histórica del país en una prioridad estratégica.

Entre las actividades que pueden ampliarse a partir de una estrategia se encuentran el turismo –en particular el ecoturismo, el turismo de aventura, el turismo comunitario, el turismo cultural e histórico–, el manejo sustentable de la biodiversidad con técnicas de agroforestería, agroecología y permacultura, la captación de la cooperación internacional para la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático, el aprovechamiento sustentable de bienes y servicios no maderables de los boques tropicales y la promoción del bioconocimiento, con una política tendiente a la participación adecuada del país y los pueblos indígenas en los frutos de la investigación, transformando el marco regulatorio internacional sobre propiedad intelectual que en la actualidad beneficia desproporcionadamente a las transaccionales.

La base principal de esta estrategia consiste en detener la elevada tasa de deforestación y degradación de ecosistemas remanentes que prevalece en el país, impulsada, como se ha demostrado, por la expansión de la frontera petrolera y el inicio de la minera en gran escala, y alimentada por la construcción de vías que atraviesan áreas no intervenidas. Adicionalmente se requiere mejorar la infraestructura turística del país, continuar y profundizar las políticas actuales de mejora en educación, salud y vivienda, ampliar los estímulos para la micro, pequeña y mediana empresa y para empresas comunitarias, mediante programas integrados de crédito, asistencia técnica y capacitación.

Entre las actividades que pueden promoverse mediante una estrategia de conservación de la biodiversidad y patrimonio cultural del Ecuador sobresale el turismo en el corto plazo. El desarrollo de este sector, inmerso en una estrategia más amplia de diversificación productiva y redistribución económica, puede consolidar la transición necesaria hacia una economía sustentable y equitativa.

El turismo es una de las actividades de mayor expansión a escala mundial y ha mantenido un crecimiento importante incluso durante los años de la reciente crisis financiera internacional. El número de turistas internacionales ascendió un 4% en 2012 y el sector representa actualmente el 9% de la economía mundial, generando 120 millones de empleos directos y otros 125 millones de empleos indirectos (World Economic Forum 2013). A pesar del potencial nacional, este sector es todavía pequeño en el país (cuadro 3).

Ecuador todavía se encuentra en una posición claramente desventajosa en el contexto latinoamericano y mundial por la magnitud de sus ingresos turísticos internacionales, ocupando la posición 81 entre 140 países del mundo por su nivel de competitividad.

El aporte del turismo internacional al PIB y al empleo en Ecuador está todavía bajo el 2% en ambos casos, muy inferior a casi todos los países incluidos en el cuadro 3, donde se destacan Costa Rica, con valores cercanos al 5% en ambos casos, y México. Las principales limitaciones del Ecuador radican, según el Word Economic Forum, en la falta de seguridad para turistas, la falta de infraestructura en transporte aéreo, servicios turísticos e internet, las deficiencias en recursos humanos, las dificultades y las excesivas regulaciones para abrir empresas, entre otros.

Pese a estas limitaciones, y a la escasa promoción pública efectiva del turismo, la expansión del turismo en Ecuador ha sido rápida. El número de turistas internacionales ascendió de 450.000 en 1995 a 1.141.000 en 2011, con una tasa anual de crecimiento del 6%. En forma similar, el empleo en turismo (interno e internacional) ha ascendido aceleradamente desde 1990, como lo muestra el cuadro 4 (Secretaría General de la Comunidad Andina 2011; Cuenta Satélite de Turismo de Ecuador 2006).

En 2010 el turismo ocupaba a 204.900 personas, equivalentes al 4,4% de la fuerza laboral del país, y su aporte al PIB en 2006 fue del 4,78% (Secretaria General de la Comunidad Andina 2011). El sector ha mantenido tasas de crecimiento cercanas al 6% anual, valor muy elevado en el contexto de la economía nacional. La generación de divisas por el turismo receptor, de 843 millones de dólares en 2011, convierte al sector en uno de los principales rubros de exportación (de servicios), después del petróleo, el banano, elaborados de productos de

Cuadro 3. **Desarrollo turístico internacional comparativo, 2013**

Ingresos por turismo 2011						
País	**Turistas Internacionales**	**Ingresos por turismo internacional 2011 (miles US$)**	**Ingreso por turista (US$)**	**% PIB 2012**	**% Empleo 2012**	**Ranking (1 a 140)**
España	56'694.300	59'892.300	1.056	5,3	2,7	4
Italia	46'118.800	42'999.700	932	3,2	3,8	26
Costa Rica	2'192.100	2'152.000	982	4,9	4,6	47
México	23'403.300	11'868.800	507	5,5	6,3	44
Australia	5'875.300	31'473.100	5.357	2,4	3,9	11
Brasil	5'433.400	6'554.900	1.206	3,3	2,9	51
Argentina	5'704.600	5'355.000	939	3,8	3,6	61
Chile	3'069.800	1'831.000	596	2,9	2,8	56
Perú	2'597.800	2'359.700	908	3,5	2,7	73
Colombia	2'384.900	2'201.400	923	1,6	2,4	84
Ecuador	1'141.000	843.400	739	1,9	1,7	81

Fuente: World Economic Forum 2013.

mar y camarón, superando a las flores. El turismo interno genera un gasto mayor al del turismo receptor, alanzando 2.633 millones de dólares en 2006, frente al turismo internacional receptor, que generó 749 millones el año mencionado. En síntesis, a pesar de haber recibido un apoyo reducido en las estrategias de desarrollo y a la ausencia de una efectiva política de conservación de la biodiversidad en Ecuador, el turismo ha crecido aceleradamente, pero se encuentra claramente por debajo de su potencial. En consecuencia, su desarrollo futuro es viable bajo el impulso de una estrategia coherente y definida de promoción.

La promoción turística en Ecuador debe priorizar el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas y favorecer los enlaces productivos con otras actividades económicas. No se trata de promover un turismo con escasas vinculaciones con la economía local, como ha ocurrido en parte en Galápagos. Además se busca promover principalmente el turismo vinculado con la conservación de la naturaleza, la identidad cultural de los pueblos indígenas y el patrimonio histórico del país.

La distribución regional del empleo turístico revela una expansión sorprendente del turismo en la Amazonía (cuadro 5), que ha aumentado 14 veces

Cuadro 4. **Participación del turismo (interno e internacional) en la PEA, 1990-2010**

	Personas			**Tasa anual de crecimiento**		
	1990	**2001**	**2010**	**1990-2001**	**2001-2010**	**1990-2010**
Hoteles	6.720	13.499	24.080	6,5	6,6	6,6
Restaurantes	43.093	92.318	186.055	7,2	8,1	7,6
Subtotal	49.813	105.817	210.135	7,1	7,9	7,5
Total turismo	49.950	93.217	204.934	5,8	9,1	7,3
PEA	3'220.050	4'471.681	5'383.148	3,0	2,1	2,6
	Porcentaje sobre PEA					
Hoteles	0,21	0,30	0,45			
Restaurantes	1,34	2,06	3,46			
Subtotal	1,55	2,37	3,90			
Total turismo	1,55	2,79	4,36			

Nota: La PEA del turismo se ha calculado asignando coeficientes para el turismo a las ramas definidas en los censos, según los criterios definidos por el Banco Central para la estimación de cuentas nacionales satelitales de turismo. Se ha asumido una productividad constante por persona ocupada entre las ramas incluidas.
Fuente: INEC 1990, 2001, 2010.

de 1990 a 2010, alcanzando en este último año el 3,5% de la PEA, cifra comparable a la media nacional. El cuadro 5 contrasta también el empleo del turismo con el del petróleo, cuyo aporte es muy inferior al 1%. Por cada empleo generado por el petróleo en Ecuador, el turismo genera 25 puestos de trabajo, y la relación es de 5 a 1 en la región amazónica. Como referencia se ha incluido también en el cuadro el empleo del sector agropecuario que, aunque declinante, todavía es el mayor generador de puestos de trabajo en el país.

La contribución del turismo al desarrollo local es fundamental en varias parroquias y ciudades del Ecuador. Los primeros lugares corresponden a Mindo, Papallacta, Baños y varias parroquias de Galápagos. Se encuentran también en posiciones destacadas Baeza, Puyo y varios pueblos en la cuenca alta del Pastaza, como Río Verde. Existen varias experiencias locales que pueden catalogarse como exitosas en turismo en la Amazonía, con importante participación de las comunidades indígenas, como Napo Wildlife Center, Yasuni Lodge, Bameno y Capawi, entre otras.

Cuadro 5. **PEA en agricultura, turismo y petróleo por regiones, 1990-2010**
(Secretaría General de la Comunidad Andina 2011; Cuenta Satélite de Turismo de Ecuador 2006)

Rama	Costa	Sierra	Amazonía	Galápagos	Total	Costa	Sierra	Amazonía	Galápagos	Total
	Personas					Porcentaje de PEA				
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca										
1990	492.998	546.159	83.240	837	1'123.234	33,61	33,90	60,51	18,64	34,88
2001	610.687	670.644	110.658	1.575	1'393.564	29,77	30,47	52,56	18,67	31,16
2010	561.810	541.970	163.610	1.129	1'268.519	24,04	21,38	32,71	9,94	23,56
Petróleo										
1990	526	2.958	2.047	1	5.532	0,04	0,18	1,49	0,02	0,17
2001	1.268	3.393	4.054	2	8.717	0,06	0,15	1,93	0,02	0,19
2010	843	3.786	3.497	5	8.131	0,04	0,15	0,70	0,04	0,15
Turismo										
1990	24.266	24.231	1.259	194	49.950	1,65	1,50	0,92	4,31	1,55
2001	44.723	45.404	2.664	427	93.217	2,18	2,06	1,27	5,06	2,08
2010	88.688	97.029	17.520	1.698	204.934	3,79	3,83	3,50	14,94	3,81
PEA										
1990	1'466.786	1'611.207	137.567	4.490	3'220.050	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2001	2'051.511	2'201.196	210.539	8.435	4'471.681	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2010	2'337.029	2'534.582	500.176	11.361	5'383.148	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: La PEA del turismo se ha calculado asignando coeficientes para el turismo a las ramas definidas en los censos, según los criterios definidos por el Banco Central para la estimación de cuentas nacionales satelitales de turismo. Se ha asumido una productividad constante por persona ocupada entre las ramas incluidas.
Fuente: INEC 1990, 2001 y 2010.

Costa Rica, país menor que Ecuador en superficie y población, mantuvo una base agroexportadora en los años 1950, con los mismos productos que nuestro país (banano, café y cacao), y actualmente ha logrado un ingreso por habitante que duplica el ecuatoriano, una distribución del ingreso más equitativa y una de las condiciones sociales más avanzadas en América Latina. Estos resultados se han obtenido en un país que carece de petróleo, pero que, a partir de la revolución de 1948, estableció una democracia estable, con alta inversión en educación, salud, ciencia y tecnología. Recientemente ha impulsado una es-

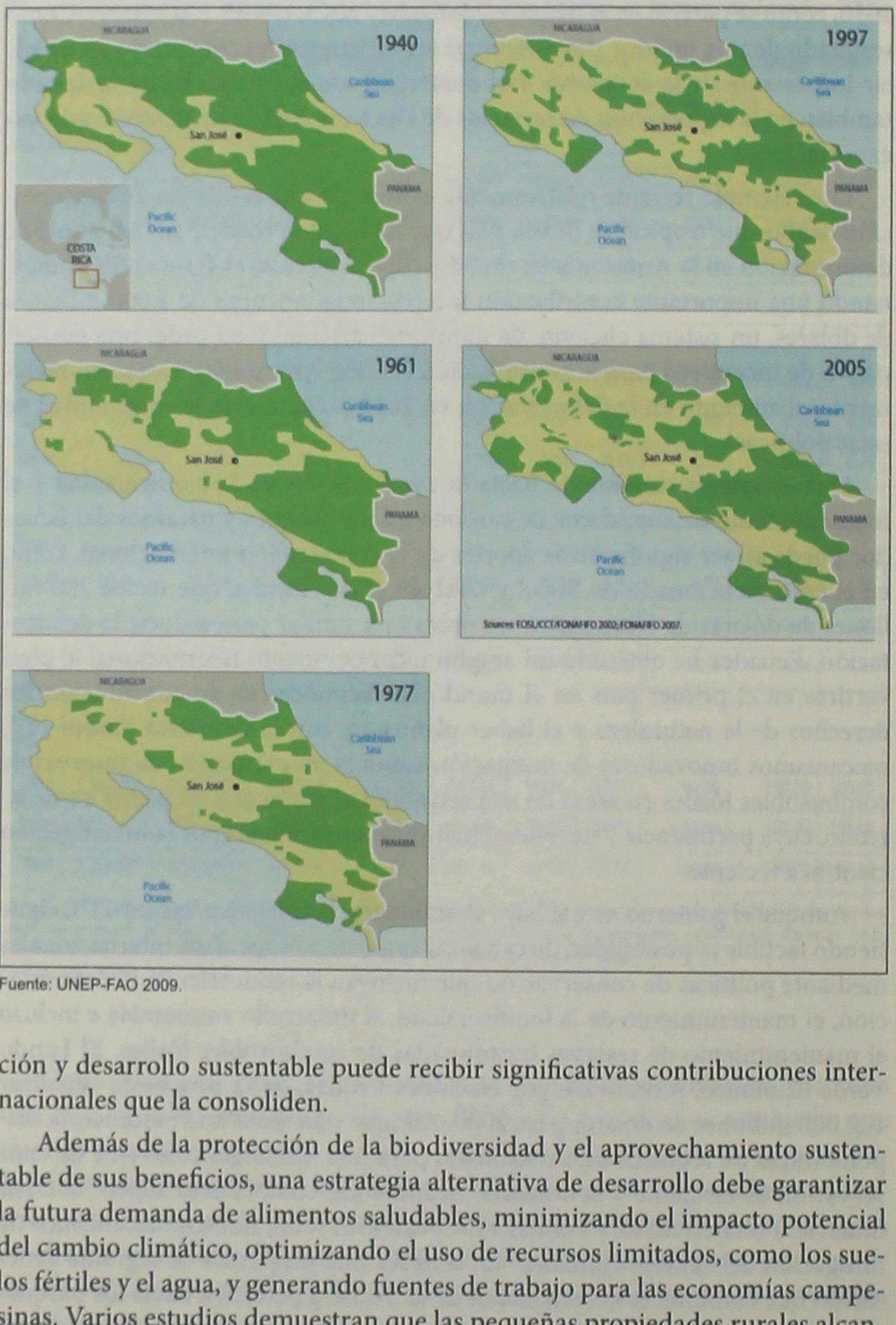
trategia de reforestación, ampliando el área de bosques en el 8,8% entre 2000 y 2010, como se parecía en el mapa 3 (Mongabay 2013; UNEP-FAO 2009). Como resultado de una política consistente, el ecoturismo se ha convertido en un pilar importante de la economía y el desarrollo social, el país ha incursionado también en la exportación de servicios de alta tecnología y ha diversificado sus exportaciones.

Otro ejemplo reciente relativamente exitoso de una estrategia de conservación del bosque tropical es Brasil, país que ha logrado reducir su tasa anual de deforestación en la Amazonía en un 74% entre 2005 y 2011 (gráfico 2), combinando una importante contribución internacional noruega de 1.000 millones de dólares, un sistema eficiente de monitoreo satelital y un programa participativo de incentivos para la conservación (Fondo Amazonía). Desafortunadamente, el aumento en la deforestación en 2013 no garantiza la continuidad de estas políticas.

Una estrategia consistente hacia la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de sumideros de carbono en los bosques y páramos del Ecuador puede atraer significativos aportes de la cooperación internacional, como en el caso mencionado de Brasil y también el de Guyana, que recibe 250 millones de dólares de Noruega en un programa similar para reducir la deforestación. Ecuador ha obtenido un amplio reconocimiento internacional al convertirse en el primer país en el mundo en reconocer en su constitución los derechos de la naturaleza y al haber planteado, con la Iniciativa Yasuní-ITT, mecanismos innovadores de mitigación como la no extracción de reservas de combustibles fósiles en áreas de alta sensibilidad ambiental en países en desarrollo, cuya pertinencia y necesidad han sido conformadas por la investigación científica reciente.

Aunque el gobierno actual haya abandonado la Iniciativa Yasuní-ITT, sigue siendo factible la posibilidad de canalizar importantes recursos internacionales mediante políticas de conservación que incluyan la reducción de la deforestación, el mantenimiento de la biodiversidad, el desarrollo sustentable e incluso el mantenimiento de reservas inexplotadas de combustibles fósiles. El Fondo Verde Climático, promovido por Naciones Unidas, se ha propuesto canalizar 100.000 millones de dólares para 2020. Aunque esta meta no se alcance, la disponibilidad de recursos internacionales para una estrategia coherente de conservación es creciente y continuará ascendiendo conforme se supere la crisis financiera internacional y aumente la conciencia sobre nuevos mecanismos de mitigación del cambio climático. En síntesis, una propuesta de segunda generación que combine la no expansión de la frontera petrolera hacia los parques nacionales y la Amazonía suroriente con una política consistente de conserva-

Mapa 3. **Cambio en la cobertura boscosa de Costa Rica: 1940-2005**

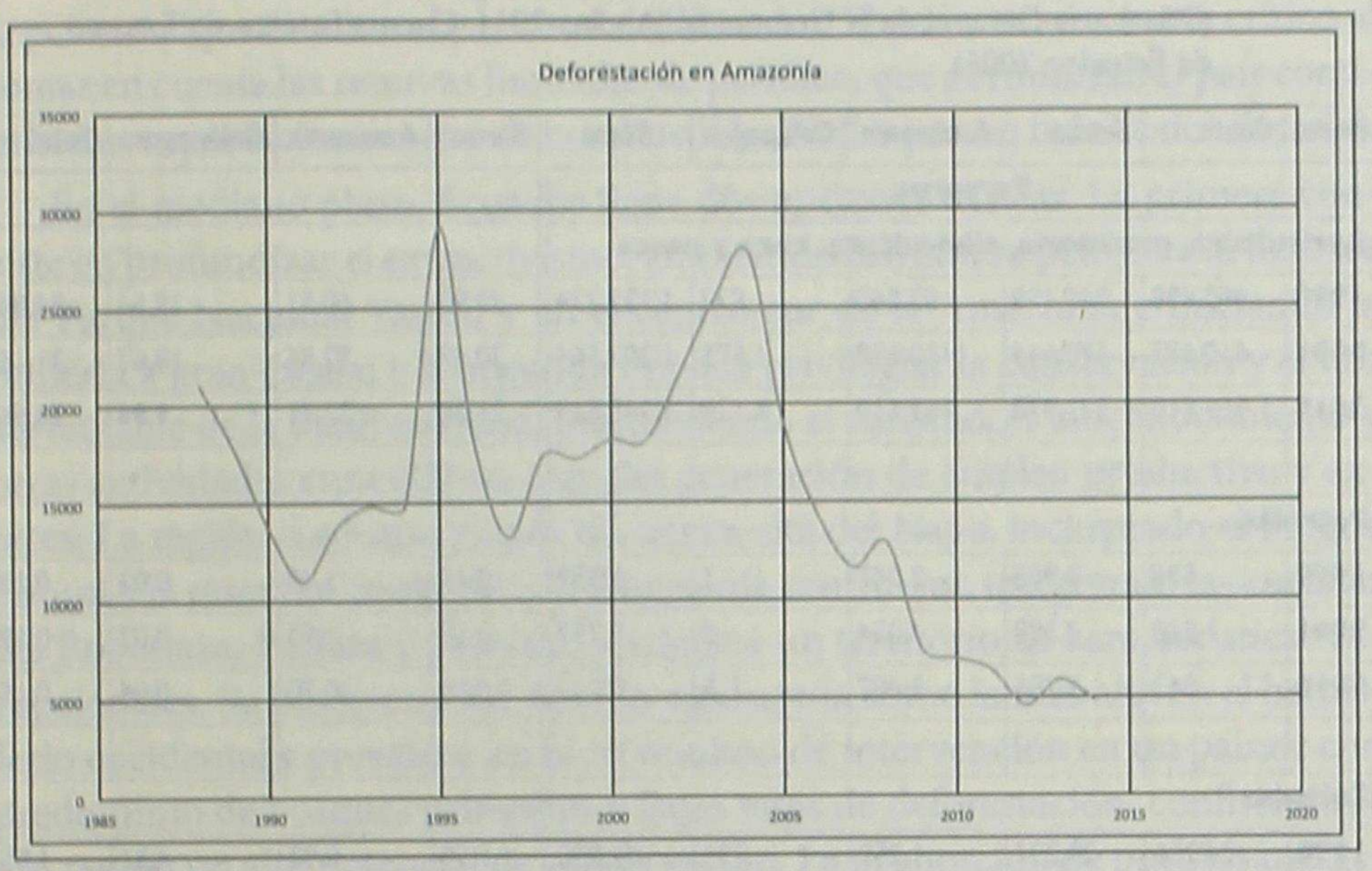


Fuente: UNEP-FAO 2009.

ción y desarrollo sustentable puede recibir significativas contribuciones internacionales que la consoliden.

Además de la protección de la biodiversidad y el aprovechamiento sustentable de sus beneficios, una estrategia alternativa de desarrollo debe garantizar la futura demanda de alimentos saludables, minimizando el impacto potencial del cambio climático, optimizando el uso de recursos limitados, como los suelos fértiles y el agua, y generando fuentes de trabajo para las economías campesinas. Varios estudios demuestran que las pequeñas propiedades rurales alcan-

Gráfico 2. Deforestación en la Amazonía brasileña, 1960-2011



Fuente: INPE 2012.

zan una productividad por hectárea superior a las grandes extensiones. Su cultivo mediante técnicas de agroecología y agroforestería proporciona resiliencia a la producción, mantiene la diversidad genética de los cultivos y conserva los suelos, promoviendo la soberanía alimentaria. La agroecología proporciona una alternativa frente a los límites ambientales de las técnicas agropecuarias basadas en los monocultivos y el empleo intensivo de agroquímicos y plaguicidas, cuyos límites económicos, sociales y ambientales son claros (Altieri 2009).

Los mercados locales de alimentos y bienes de subistencia deben adquirir mayor importancia frente a la dependencia de mercados internacionales, que requieren de transporte de grandes distancias con elevado consumo de energía, y están afectados por flucuaciones erráticas en sus precios que afectan desproporcionadamente a los pequeños productores, como en los casos del café y el cacao en Ecuador. Las comunidades de producción y consumo pueden buscar mayor autonomía y resiliencia, reforzando las formas no comvenionales de intercambio, como los sistemas monetarios locales y sistemas complejos de trueque e intercambio de bienes y servicios que han sido creados a escala local en varias experiencias de crisis en América Latina.

Una estrategia territorial de manejo sustentable implica no solamente la aplicación de técnicas de agroforestería y agroecología para mantener la reducida productividad de los suelos amazónicos, sino también la limitación progre-

Cuadro 5. **PEA en agricultura, turismo y petróleo por regiones, 1990-2010**
(Secretaría General de la Comunidad Andina 2011. Cuenta Satélite de Turismo de Ecuador 2006)

Rama	Costa	Sierra	Amazonía	Galápagos	Total	Sierra	Amazonía	Galápagos	Total
Personas									
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca									
1990	492.998	546.159	83.240	837	1'123.234	33,90	60,51	18,64	34,88
2001	610.687	670.644	110.658	1.575	1'393.564	30,47	52,56	18,67	31,16
2010	561.810	541.970	163.610	1.129	1'268.519	21,38	32,71	9,94	23,56
Petróleo									
1990	526	2.958	2.047	1	5.532	0,18	1,49	0,02	0,17
2001	1.268	3.393	4.054	2	8.717	0,15	1,93	0,02	0,19
2010	843	3.786	3.497	5	8.131	0,15	0,70	0,04	0,15
Turismo									
1990	24.266	24.231	1.259	194	49.950	1,50	0,92	4,31	1,55
2001	44.723	45.404	2.664	427	93.217	2,06	1,27	5,06	2,08
2010	88.688	97.029	17.520	1.698	204.934	3,83	3,50	14,94	3,81
PEA									
1990	1'466.786	1'611.207	137.567	4.490	3'220.050	100,00	100,00	100,00	100,00
2001	2'051.511	2'201.196	210.539	8.435	4'471.681	100,00	100,00	100,00	100,00
2010	2'337.029	2'534.582	500.176	11.361	5'383.148	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: La PEA del turismo se ha calculado asignando coeficientes para el turismo a las ramas definidas en los censos, según los criterios definidos por el Banco Central para la estimación de cuentas nacionales satelitales de turismo. Se ha asumido una productividad constante por persona ocupada entre las ramas incluidas.
Fuentes: INEC 1990, 2001 y 2010.

siva de actividades pecuarias, como la ganadería vacuna extensiva, cuyos rendimientos por hectárea son mínimos, que además contribuyen al cambio climático mediante las emisiones de metano. La aplicación de técnicas para el manejo sustentable de bosques complementa un manejo apropiado del territorio.

Conclusiones

Desde 1972, Ecuador ha convertido al petróleo en su producto principal de exportación y la base principal de su economía. Esta dependencia ha repercutido en una mínima diversificación económica, un crecimiento bajo e inestable y en la persistencia de la inequidad social y la pobreza que, históricamente, han afectado al país. Adicionalmente la extracción petrolera ha tenido un impacto

drástico sobre la selva Amazónica y los pueblos indígenas, amenazando la excepcional riqueza cultural y natural del Ecuador. El panorama se torna crítico al tomar en cuenta las reservas limitadas de petróleo, que permitirían al país continuar sus exportaciones netas de combustibles fósiles por no más de dos décadas.

En el mediano plazo, Ecuador tiene dos opciones básicas. La primera consiste en profundizar el extractivismo, ampliando la frontera petrolera al interior del Parque Nacional Yasuní y en el centro-sur de la Amazonía e iniciando la minería a gran escala; y la segunda implica privilegiar la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, promoviendo el turismo, el bioconocimiento y otras actividades sustentables con alta generación de empleo productivo y enlaces. La región conformada por la cuenca alta del Napo, incluyendo el Parque Yasuní y la reserva Cuyabeno, y la Amazonía centro-sur, integrando las cuencas del Bobonaza, Pastaza y Morona, conforma un territorio de características excepcionales. Su biodiversidad ha sido catalogada como la más alta en el hemisferio occidental y prevalece un nivel mínimo de intervención en un paisaje con predominio de bosques primarios y bajas tasas de deforestación, confiriéndole a la región un alto potencial de conservación. La proporción de pueblos indígenas en su población alcanza el 55%, valor único en el país, con una significativa presencia de los pueblos shuar, achuar, shiwiar, kichwa y zápara.

Históricamente la Amazonía ha atravesado por ciclos de larga duración con el predominio de alguna actividad de tipo extractivo, como el oro, el caucho y, más recientemente, el petróleo. La extracción petrolera ha implicado un cambio rápido y profundo en la Amazonía, cuya población ha aumentado casi 10 veces entre 1974 y 2010, a pesar tanto de la mínima generación de empleo de la actividad petrolera como de la limitada vocación agrícola de sus suelos. Este cambio demográfico, desafortunadamente, no ha sido acompañado con una mejora comparativa de las condiciones de vida de la región frente al resto del país. La Amazonía registra, particularmente desde 1990, las condiciones sociales más deprimidas entre las regiones del país, particularmente en el área rural. Los indicadores más críticos son los de salud y vivienda, mientras que las variables de educación son comparables o algo mejores que las de las áreas rurales de la Sierra y Costa, porque una parte considerable de la población amazónica está conformada por migrantes, cuyo nivel educativo en general supera el promedio de las áreas de origen de las migraciones. Entre los indicadores más críticos sobresales la mortalidad infantil, la desnutrición crónica de menores de 5 años, la falta de servicios adecuados de salud y las carencias en agua potable e infraestructura habitacional.

Es sorprendente que, tanto en las ciudades como en el campo, las zonas petroleras presentan condiciones de vida inferiores a las no petroleras. Si bien

no puede inferirse directamente de esta diferencia que el efecto del petróleo sobre las condiciones de vida de la población es negativo, ya que estas dependen también de otros factores como la fertilidad del suelo, el desarrollo turístico y la antigüedad de los asentamientos humanos; la desventaja de las áreas petroleras apunta fuertemente a identificar un aporte mínimo de esta actividad al bienestar social de las poblaciones circundantes.

Se han diferenciado tres zonas principales al interior del área petrolera intervenida en la Amazonía: el área norte, centrada en Lago Agrio, donde se desarrollaron los campos de Texaco (excepto el campo Auca) y luego se han explotado crudos pesados hacia el este, la ruta Auca al sur de Coca, y la ruta Maxus que ingresa al interior del Parque Nacional Yasuní en el Bloque 16. En general, las condiciones sociales más críticas se encuentran en la ruta Maxus, y esta zona puede identificarse como una de las más deprimidas del Ecuador. La ruta Auca se ubica en una posición intermedia, y las condiciones de vida son relativamente mejores en el área petrolera principal sobre todo en los en centros urbanos, como Lago Agrio y Coca, mientras en el campo las condiciones sociales mejores favorables son comparables a las de la ruta Auca.

Aunque las áreas rurales al interior de las zonas petroleras presentan condiciones sociales críticas, la situación es alarmante en la ruta Maxus. En este lugar se observan los valores más críticos del país en analfabetismo, escolaridad, mortalidad infantil, desnutrición crónica, acceso a servicios de salud e infraestructura habitacional. El caso es sorprendente porque la empresa petrolera Repsol-YPF ha financiado programas de desarrollo social en el Bloque 16 con fondos aproximados de un millón de dólares por año durante varios años consecutivos.

En la ruta Maxus las empresas petroleras han controlado estrictamente la migración, permitiendo ampliar sus actividades agropecuarias únicamente a la población mayoritariamente waorani previamente residente en el área. Sin embargo, aunque la deforestación es limitada, la degradación ambiental es considerable debido a la expansión de la cacería con armas de fuego y fines comerciales, cuyo control es apenas efectivo. En la ruta Auca, por el contrario, la deforestación ha sido acelerada, creando un contexto de deterioro ambiental, alta conflictividad social y persistencia de carencias en las necesidades básicas.

La deforestación en la Amazonía ecuatoriana responde principalmente a la colonización proveniente de pequeños y medianos propietarios inmigrantes, cuya intervención es facilitada por la construcción de vías para la exploración y explotación de petróleo. Esta investigación, partiendo de información censal y satelital a escala local, encuentra que las mejoras sociales asociadas a la deforestación no son duraderas y se producen solamente en las etapas iniciales del

proceso, posiblemente estimuladas por una productividad inicial relativamente alta del suelo y por ingresos de la venta de madera. Posteriormente, conforme declina la productividad de la tierra, las mejoras sociales se reducen, desparecen e incluso se revierten, de tal forma que los beneficios sociales netos perdurables de la deforestación son mínimos. En consecuencia, la función que vincula la deforestación con las condiciones de vida sigue una curva parabólica cóncava hacia abajo, como una 'U' invertida. Este estudio confirma investigaciones previas en la Amazonía brasileña que llegan a conclusiones similares. Desde una perspectiva social y ambiental, la deforestación en la Amazonía tiene altos costos ambientales locales, nacionales y planetarios. Considerando la escasa o ninguna vocación agrícola de los suelos amazónicos y la mínima capacidad de generar empleo del petróleo, se pueden apreciar los límites distributivos de la actual estructura económica en la Amazonía.

La XI Ronda Petrolera ha reiniciado la expansión, aunque todavía limitada por sus modestos resultados de la exploración y explotación petrolera en la Amazonía centro-sur. La limitada información disponible sobre el potencial productivo de los 21 bloques que conforman el área de potencial expansión se basa principalmente en pozos exploratorios perforados fundamentalmente en los años 1970. En general, las reservas esperadas son limitadas, están dispersas y requieren una inversión alta de capital de riesgo y la construcción de una extensa infraestructura de acceso y extracción. Aunque los precios futuros del petróleo sean volátiles y difíciles de predecir, las expectativas actuales no son alentadoras, tomando en cuenta el menor crecimiento de China y de la economía mundial, la rápida expansión de la producción en EE.UU. y el acelerado proceso de cambio tecnológico hacia energías limpias y hacia una mayor eficiencia energética.

Con estos antecedentes se han elaborado nueve modelos prospectivos sobre los ingresos fiscales potenciales del petróleo en el suroriente amazónico. En un escenario moderadamente optimista, las reservas extraíbles alcanzarían los 369 millones de barriles a un precio futuro de 90 dólares por barril, y el valor presente de los ingresos fiscales futuros llegaría a 2.899 millones de dólares, distribuidos en los próximos 30 años. Este valor es pequeño y aumentaría los ingresos fiscales en una fracción mínima, posiblemente inferior al 2%. El aporte al desarrollo local, mediante las leyes de descentralización que transfieren una parte de este valor a los gobiernos autónomos, también resultaría pequeño.

De estos ingresos potenciales para el país deben deducirse los costos ambientales. Entre ellos se han considerado, con varios métodos, los efectos de las emisiones de dióxido de carbono, que contribuyen al cambio climático. Si se asume el costo real para la economía mundial de cada tonelada de CO_2, calcula-

da en 37 dólares por el gobierno de los Estados Unidos, el impacto negativo de la combustión del petróleo extraído alcanza un valor presente de 1.379 millones de dólares, y las emisiones por deforestación llegan a 4.829 millones de dólares, superando ampliamente los ingresos fiscales de la extracción petrolera. Otras metodologías de cálculo del impacto de las emisiones proporcionan valores menores, pero considerables. Si se añaden otros efectos ambientales de la explotación petrolera sobre la biodiversidad, las aguas, los suelos y la salud humana, el balance se torna más crítico. Las cifras plantean serios interrogantes sobre la rentabilidad futura de la extracción petrolera en la Amazonía centro-sur.

Frente a los límites estructurales del modelo de "desarrollo" prevaleciente en la Amazonía en las dimensiones económica, social y ambiental, es fundamental estructurar una estrategia alternativa, que busque la satisfacción de las necesidades humanas en forma participativa, equitativa, con respeto a la identidad cultural de los pueblos indígenas, promoviendo la expansión de la actividad económica en armonía con la naturaleza, y dentro de los límites impuestos por la conservación de los ecosistemas.

Se propone convertir a la biodiversidad, la riqueza cultural de los pueblos indígenas y la herencia histórica preservada del país en pilares para un desarrollo equitativo y sustentable basado en la conservación de los ecosistemas y en el aprovechamiento de actividades con altos enlaces productivos, generación de empleo y capacidad de generar divisas y atraer la cooperación internacional para la conservación, como el turismo en el corto plazo, y, más adelante, la promoción del bioconocimiento con una participación adecuada del país y las comunidades indígenas en sus beneficios. En las áreas intervenidas se puede fomentar alternativas como la agroecología y agroforestería, que alcancen la soberanía alimentaria, minimizando la degradación de los suelos y combinando la diversidad de las especies cultivadas, el conocimiento ancestral de los pueblos indígenas y los aportes contemporáneos de la ecología y la agronomía.

El desarrollo regional amazónico debe estar anclado en una estrategia nacional consistente, que promueva el buen vivir, alcanzando la diversificación productiva, la generación de empleo de calidad y la redistribución equitativa del ingreso y las oportunidades, reduciendo las presiones sociales que han repercutido en el pasado a una migración hacia la Amazonía en busca de horizontes que la sociedad ha negado a los sectores populares en el pasado.

En el corto y mediano plazo, esta estrategia nacional y regional puede iniciarse con una amplia promoción del turismo y ecoturismo y, luego, complementarse con una estrategia de seguridad alimentaria y la promoción del bioconocimiento en las condiciones mencionadas.

A pesar de su limitada promoción por parte de las políticas de desarrollo, el turismo en Ecuador ha mantenido una expansión consistente desde al menos 1990, con un crecimiento cercano al 6% anual. En la actualidad genera más de 200.000 empleos directos, aporta con cerca del 5% del PIB y es una de las cinco más importantes actividades en la generación de divisas, con ingreso anuales de más de 800 millones de dólares. El empleo turístico en la Amazonía, en particular, ha crecido 14 veces desde 1990, generando 17.500 empleos directos, cinco veces más que el petróleo. Existen varias experiencias exitosas de proyectos ecoturísticos con activa participación de comunidades indígenas; mediante una política adecuada de promoción y formación de recursos humanos, esta experiencia puede multiplicarse con alto potencial.

A pesar de su excepcional patrimonio, Ecuador todavía se encuentra entre los países con baja competitividad en turismo internacional, ocupando la posición 81 entre 140 países del mundo. Existen experiencias exitosas en América Latina, entre las que se destaca Costa Rica, país que, careciendo de petróleo, ha logrado, a partir de los años 1950, una economía agroexportadora y escasamente diversificada, un desarrollo estable con alta expansión de servicios de ecoturismo y conservación, un elevado perfil tecnológico incluso en su sector exportador, y la capacidad para proporcionar a su población condiciones de vida y equidad que se ubican entre las más avanzadas en América Latina.

En síntesis, aunque el ciclo petrolero en la Amazonía ha iniciado su paulatina declinación, en el corto plazo se busca una expansión agresiva de la frontera petrolera hacia territorios con enorme biodiversidad y riqueza cultural, como el Parque Nacional Yasuní y la Amazonía centro-sur. Tanto a escala nacional como regional, el petróleo no ha logrado proporcionar crecimiento, diversificación y una distribución social adecuada a la economía nacional, y ha conllevado un considerable impacto ambiental sobre ecosistemas frágiles.

Afortunadamente existen alternativas viables que pueden combinar la conservación de los ecosistemas con un desarrollo participativo y equitativo en la Amazonía, pero su implementación requiere políticas económicas, sociales y ambientales consistentes en el largo plazo, que dejen atrás la dependencia de productos no renovables.

Referencias

Altieri, Miguel. 2009. *Agroecology, Small Farms, and Food Sovereignty.* Montkly Review. ‹http://monthlyreview.org/2009/07/01/agroecology-small-farms-and-food-sovereignty›. Consulta: enero de 2014.

Altimir, Oscar. "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo". *Desarrollo Económico* 37, No. 145 (abril-junio de 1997).

Bass, M., M. Finer, C. Jenkins y otros. "Global Conservation Significance of Ecuador's Yasuni National Park". *PloS ONE* 5, No. 1 (enero de 2010).

Bebbington, Anthony. 2013. *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina.* Lima: IEP.

Cámara de Minería del Ecuador. 2013. "Depósitos de Minerales Metálicos en el Ecuador". Borrador de trabajo sujeto a revisión. 2012. ‹http://www.cme.org.ec/›. Consulta: diciembre de 2013.

Ecuacorriente Resources Inc. 2008. *Mirador Copper-Gold Project: 30,000 Tpd Feasibility Study.*

El Comercio. 22 de septiembre de 2012.

------. 8 de enero de 2012. ‹http://www.elcomercio.com/negocios/Petroamazonas-crudo-inversion_0_1062493781.html›. Consulta: enero de 2014.

Energy Information Administration (EIA). ‹www.eia.gov›. Consulta: diciembre de 2013.

Herbert, Bob. 2010. "Disaster in the Amazon". *The New York Times*, 4 de junio de 2010.

International Monetary Fund. "Transitions and Tensions". *World Economic Outlook.* (octubre de 2013).

INEC. 1962, 1990, 2001 y 2010. Censos de Población y Vivienda.

------. 2006. Encuesta de Condiciones de Vida.

Larrea, Carlos. 2000. "Estrategias de desarrollo y políticas sociales en América Latina". En Alberto Acosta, comp. *El desarrollo en la globalización: el reto de América Latina*. Caracas: ILDIS-Nueva Sociedad.

------. 2005. *Hacia una historia ecológica del Ecuador*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional (CEN).

------. "Inequality, Sustainability and the Greed Line: A Conceptual and Empirical Approach". *The Ecumenical Review* 63, No. 3: 263-77 (octubre de 2011).

------. 2004. *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador.* Quito: Abya-Yala.

Larrea, Carlos, y Gloria Camacho, edit. 2013. *Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador.* Quito: SENPLADES.

Larrea, Carlos, Ana Isabel Larrea y Ana Lucía Bravo. 2009. "Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la Amazonía norte del Ecuador: dilemas para una transición hacia una sociedad post-petrolera". En Grace Jaramillo, comp. *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: FLACSO.

Lefeber, Louis. "¿Qué permanece aún de la teoría del desarrollo?". *Desarrollo Económico* 31, No. 122: 251-63 (julio-septiembre de 1991).

Ministerio del Ambiente del Ecuador. 1990. 2000. 2008. "Mapa de uso y cobertura del suelo". Documento no publicado. 2013.

------. 2013. *Sistema de clasificación de los ecosistemas del Ecuador continental.* Quito: Ministerio del Ambiente [2012] ‹http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/LEYENDA-ECOSISTEMAS_ECUADOR_2.pdf›. Consulta: octubre de 2013.

Ministerio de Energía y Minas del Ecuador. 2007. "Planificación económica integral de crudos pesados". Documento no publicado.

Ministerio de Recursos No Renovables del Ecuador. ‹http://www.recursosnaturales.gob.ec/?p=3269/crudo-ecuatoriano-que-se-explote-en-campos-del-suroriente-saldra-por-oleoducto-peruano#›. Consulta: agosto de 2012.

Mongabay. ‹http://rainforests.mongabay.com/deforestation/2000/Costa_Rica.htm›. Consulta: enero de 2004.

Myers, Norman. "Tropical Forests: the Main Deforestation Fronts". *Environmental Conservation* 20, No. 1 (primavera de 1993).

Myers, Norman, y otros. "Biodiversity Hotspots for Conservation Priorities". *Nature* 403, No. 24 (febrero de 2000).

Noruega. Ministry of the Environment, *The Government of Norway's International Climate and Forest Initiative.* 2012. ‹http://www.regjeringen.no/upload/MD/2011/vedlegg/klima/klima_skogprosjektet/Infohefte__kos_nov2012.pdf›. Consulta: enero de 2014.

Osinergmin. 2009. *Eliminación del mayor impacto ambiental de los campos petroleros*. Lima: Osinergmin.

Perupetro. 2013. *Estadística Petrolera. 2012.* ‹www.perupetro.com.pe/›. Consulta: diciembre de 2013.

Plautz, Jason. "White House calls for comments on estimated social cost of carbon". *E & E Consulting Environmental*, 27 de noviembre de 2013.

Pounds & Puschendorf. 2009. "Clouded Forests", *Nature* 427, 8 de enero de 2009.

Rodrigues, Ana, y otros. "Boom-and-Bust Development Patterns Across the Amazon Deforestation Frontier". *Science* 324, No. 5933: 1435-7 (12 de junio de 2009).

SHE (Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador). s. f. [2013]. "Ecuador Southeastern Round.Technical,legal, economic, and socio-enviroment aspects". Presentación PowerPoint. ‹http://www.rondasuroriente.gob.ec/wp-content/uploads/2013/08/RONDA-SURORIENTE-ECUADOR-ENGLISH-revision-enero-2013.pdf›. Consulta: diciembre de 2013.

Secretaría General de la Comunidad Andina. 2011. "Cuenta Satélite de Turismo de Ecuador, Datos preliminares, 2006". Lima: CAN.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2013. *Buen Vivir: Plan Nacional 2013-2017. Todo el mundo mejor*. Quito: SENPLADES.

Sierra, Rodrigo. 2013. *Patrones y factores de deforestación en el Ecuador continental, 1990-2010. Y un acercamiento a los próximos 10 años*. Quito: Conservación Internacional Ecuador / Forest Trends.

Sen, Amartya. 1996. "Development: Which Way Now?". En Charles K. Wilber y Kenneth P. Jameson, edit. *The Political Economy of Development and Underdevelopment.* Nueva York: Mc Graw Hill.

Stiglitz, Joseph. 2004. *El rumbo de las reformas: hacia una nueva agenda para América Latina.* Quito: CEN.

UASB-UISA (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador-Unidad de Información Socio Ambiental). 2013. "Base de información socio-ambiental". Documento no publicado.

UNEP-FAO. *Vital Forest Graphics*. 2009. ‹www.unep.org/vitalforest/›. Consulta: enero de 2009.

US Environmental Protection Agency (EPA). 2013. Fact Sheet: Social Cost of Carbon. November. ‹http://www.epa.gov/climatechange/EPAactivities/economics/scc.html›. Consulta: dicembre de 2013.

Woltman, Anna. 2013. *Greater Yasuni-Napo Moist Forest Landscape Conservation Area*. Quito: Wildlife Conservation Society-USAID. ‹http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACP728.pdf›. Consulta: noviembre de 2013.

World Bank. *World Bank Commodities Price forecast*. Octubre de 2013. ‹http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1304428586133/Price_Forecast_Oct13.pdf›. Consulta: diciembre de 2013.

World Economic Forum. 2013. *The Travel and Tourism Competitiveness Report*. 2013. ‹http://www3.weforum.org/docs/WEF_TT_Competitiveness_Report.pdf›. Consulta: enero de 2014.

WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2006. Climate Change Impacts in the Amazon: Review of scientific literature. ‹http://wwf.panda.org/what_we_do/where_we_work/amazon/problems/climate_change_amazon/›. Consulta: diciembre de 2013.

El Yasuní, los "modelos de desarrollo" y el sumak kawsay desde las mujeres indígenas

Ramiro Ávila Santamaría

Introducción

En este ensayo abordamos uno de los temas más profundos que tienen que ver con los tradicionales "modelos de desarrollo", que se basan en el crecimiento económico y en la noción de progreso. Comenzamos, a manera de introducción, con las visiones sobre el Yasuní, que reflejan tanto la visión dominante de desarrollo como la visión contrahegemónica y alternativa al mismo. En la segunda parte, describimos los "modelos de desarrollo". Finalmente esbozamos, desde las voces de las mujeres amazónicas, la alternativa al desarrollo que propone el sumak kawsay que afirma que el constitucionalismo andino se debe construir desde "abajo", escuchando las voces de las personas y los pueblos excluidos. Se ponen dos ejemplos donde se demuestra que la voz del pueblo puede ser considerada por órganos y sentencias que emanan de mecanismos institucionales y, también, al evocar la marcha de las mujeres amazónicas, se demuestra cómo sus voces dan contenido a los derechos de la naturaleza y al sumak kawsay.

Las visiones del Yasuní

El 23 de agosto 2013 el gobierno nacional del Ecuador tomó la decisión de explotar el Parque Nacional Yasuní. Los argumentos y los enfoques que se esgrimieron nos ofrecen un maravilloso ejemplo, actual y aplicado, sobre las dos formas de entender los derechos de la naturaleza. Por un lado, la visión dominante de desarrollo, en la que la naturaleza es un recurso natural, y, por otro, la visión crítica desde la que la naturaleza es un sujeto del que formamos parte. Detrás de cada visión hay profundas discusiones ideológicas que intentaré develar en este ensayo. Menciono, como introducción, algunas metáforas que grafican los paradigmas.

La propaganda oficial muestra a un bebé y a una madre. La madre está triste y preocupada. El bebé llora y hay que entender que está enfermo. Vacunan al bebé. Una voz serena dice: "menos del uno por mil será intervenido, una mínima huella, para garantizar que el todo viva, 99,9 por ciento intacto. El Yasuní vive, millones de personas vivirán mejor". Luego vemos que el tamaño de la intervención en el cuerpo del niño es de apenas un pinchazo, y efectivamente el cuerpo está entero. Le ponen un curita (tirita) al bebé en el lugar del pinchazo, y ya no llora; la madre, con expresión de agradecimiento y alivio, sonríe levemente (Secretaría Nacional de Comunicación 2009). El espacio en esta visión es minúsculo y la invasión no produce daño, sino más bien salud y bienestar. En esta visión territorial, geográfica, el espacio es un punto, como en un mapa, que es una representación abstracta. La intervención fue positiva, produjo salud, tranquilidad y también felicidad.

La otra visión es radicalmente diferente. La visión deja de ser solo geográfica y también es cultural. Considera el daño en concreto, de manera integral, y no se centra en el aspecto físico. Miguel Ángel Cabodevilla, un sacerdote que ha trabajado como poca gente en la zona wuaorani, sostiene que hay que considerar no solo el puntito donde se extraerá el petróleo, sino también, por ejemplo, las vías que ya existen, la extensión de la población de petroleros, la actividad de los madereros, el rol de las ONG, las misiones religiosas, la resistencia de los pueblos indígenas y hasta el sonido de los helicópteros ("no hay cosa que ponga más furiosos a los grupos en contacto que el ruido del helicóptero. Cuando se descubre su casa desde el cielo, ellos pueden atacar porque se sienten absolutamente inermes, desesperados") (Hernández 2014). Si tendríamos que usar la misma metáfora, la vacuna pincha en un punto, mete un líquido que se esparce a través de la sangre por todo el cuerpo, y en no pocos casos ha producido daños irreversibles (Pérez 2013).[1] Cabodevilla sostiene que "cualquiera que ve su vida [la de los wuaoranis], que los conoce desde hace tiempo, sabe que el petróleo ha significado un choque tan fuerte que los ha desequilibrado para siempre" (Hernández 2014).

Por otro lado, en la metáfora, el punto de la vacuna representa un punto en un mapa. Los mapas son una mentira útil. Es mentira porque no es la realidad y es una representación harto imprecisa. Y es útil porque sirven para ubicarse, para planificar, para moverse por el espacio. Pero también sirven para engañar o para distorsionar imágenes. La imagen clásica, por ejemplo, de que en el norte del planeta se ubican los países hegemónicos o, en el norte de muchas ciuda-

1 Algunas personas sostienen y demuestran que las vacunas producen daños irreversibles en la salud de las personas. Incluso se ha dicho que vacunar es un crimen contra la humanidad.

des, se encuentran las personas ricas. En el mapa existen líneas imaginarias que no existen en la realidad. En unos casos se utilizan hitos geográficos, como un río o una montaña; en otros es pura referencia geoespacial. En el mundo abstracto, el Yasuní está dividido en bloques trazados en línea recta. En el mundo occidental tenemos muros, calles, puertas; en el mundo indígena, simplemente las líneas no tienen sentido.

En el caso Yasuní, el gobierno ha presentado dos mapas. En uno, anterior a la propuesta gubernamental de explotar el Yasuní, los pueblos no contactados están en el Parque Nacional Yasuní. Seguramente este mapa servía de argumento para pedir la ayuda internacional. El otro mapa, posterior al decreto presidencial que anuncia la explotación, los pueblos no contactados están fuera del límite imaginario. Es decir, los indígenas están y no están dependiendo de los intereses de quién dibuja o interpreta el mapa. Para unos, los indígenas no están donde se explota el petróleo o donde se quiere explotar el petróleo; para otros, los pueblos no contactados se mueven por corredores este-oeste-norte-sur sin distinguir dónde está un país o un bloque petrolero.

El camino para occidente es un espacio donde pueden transitar automotores. Para los wuaorani, en cambio, el camino se corta con una carretera. Es decir, una vía para occidente es un obstáculo para los indígenas. Cabodevilla cuenta que "ellos que salvan obstáculos terribles en la selva pero no podían atravesar ese camino raro por el cual pasan objetos a toda velocidad. Decían: no tenemos nuestro camino hacia el sur, hacia nuestras tierras".

La visión del gobierno, además de ser reduccionista, da la impresión, con la imagen del recién nacido, de que la intervención con la vacuna es la primera en el cuerpo del niño. El Yasuní ha sido explorado y explotado hace muchísimos años, y, fruto de esa explotación, hay ya decenas de personas indígenas muertas y centenas de hectáreas de bosques talados. La imagen opuesta, que refleje la reiterada explotación e intervención en un cuerpo, sería como sacar un riñón sano a una persona anciana, o como dar patadas a una persona herida.

El impacto en la gente que produce el modelo de desarrollo, y que nos demuestra la existencia de dos visiones opuestas, se simplifica en una anécdota que cuenta Cabodevilla. Según la tradición wuaorani, todo joven tiene la obligación de dar comida a quien necesita, y con más razón si es anciano. En un comedor, en una feria comunitaria, están unos jóvenes comiendo y se acercan cinco viejitos pordioseros a pedir comida. Los jóvenes se niegan a darles comida a los ancianos. "¿Por qué no le dan de comer al abuelo?", pregunta Cabodevilla. "Es mi plata", contestó el joven. El sueldo y el trabajo, que son hasta dos derechos para occidente, causan estragos tremendos, rompen familias y cambian el mundo cultural de los wuaoranis.

Finalmente, para contrastar brutalmente las distintas visiones, en la occidental la cuestión se reduce a lanzar cifras: 846 millones de barriles de petróleo y 7.200 millones de dólares (Presidencia de la República 2013). En el mundo de los no contactados el dinero no tiene sentido alguno. Siempre recuerdo una imagen que se me ha quedado grabada de la película *Tu sangre* (2005), de Julián Larrea, en la que se pregunta a una mujer indígena si es pobre. Ella dice que no porque tiene todo: peces en el río, tierra que le da yucas, vecinos con los que cambian productos mediante trueque. Es decir, el dinero y las cifras no tienen sentido para ella; es rica sin tener un centavo.

Los modelos de "desarrollo"

El manejo de la economía es fundamental para garantizar o violar los derechos. Siempre el constitucionalismo se ha desenvuelto dentro de un modelo de "desarrollo". Explico por qué pongo entre comillas al desarrollo. El desarrollo entendido como un modelo que se organiza para el progreso es cuestionable. Lo que para unos, como veremos cuando invoquemos las voces de las mujeres amazónicas, es *progreso*, para otras personas simplemente es una catástrofe, violencia y violación de derechos fundamentales.

El primer modelo de "desarrollo", que va de la mano del constitucionalismo liberal conservador, es al que podríamos llamar, siguiendo a De Sousa (2012), "contemplativo". Este modelo se caracteriza por la indiferencia total hacia los grupos humanos desvalidos, explotados o marginales. Es contemplativo porque mientras el grupo humano que está en el poder es devoto a la fe cristiana y católica, mira a lo divino, descuida la suerte de la gente en lo terrenal.

El segundo modelo es el asistencial, estrechamente vinculado con la caridad cristiana. Se mira al pobre, al desvalido y al excluido con pena y se resuelve su situación inmediata y visible. No importa ni conviene solucionar los problemas estructurales de la sociedad excluyente y, es más, esconde y fortalece el privilegio de unos y el drama de otros. Se da lo que sobra y para resolver el hambre de ahora. El típico dar el pescado pero no enseñar a pescar. Cuando esta perspectiva se adopta a nivel de políticas públicas, estas tienen la forma de focalización temporal y con destinos particulares. No solucionan las violaciones graves, sistemáticas y generalizadas a los derechos fundamentales.

El otro modelo es neoliberal. En este modelo, todo se valora en dinero y está mediatizado por el mercado. Quienes tienen bienes materiales pueden satisfacer todos sus derechos pagando en el mercado. Mientras más caro, mejor servicio. Quienes no lo tienen, simplemente no pueden ejercer los derechos. Mientras más barato, peor; o sin dinero, ningún servicio. El modelo se basa en

la explotación laboral, extractivismo a la naturaleza y en la noción de *progreso*. Progreso es sinónimo de crecimiento económico, acumulación de riqueza y adquisición de bienes. El consumo masivo de bienes innecesarios para la subsistencia es el principal reflejo de este modelo de "desarrollo".

A finales de los años de 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) produjo un informe en el que analizó la situación desde la perspectiva del "desarrollo humano" basado en la teoría de Sen (1999). Para este, el desarrollo es entendido como el aumento de las *capacidades* con el objeto de expandir el ámbito de libertades. Según esta teoría el desarrollo humano no se puede medir con el producto interno bruto (PIB), que esconde la realidad mediante el promedio. El desarrollo se mide considerando la salud, la educación, el bienestar (Valencia 2013). De este modelo se derivan algunos indicadores como el de Gini y también el indicador de derechos fundamentales (un buen ejemplo son los indicadores para medir el cumplimiento de los derechos sociales reconocidos por el Protocolo de San Salvador, realizado por el Grupo de Trabajo para verificar el cumplimiento de este Protocolo).

Todos los mecanismos, diferenciándolos por el nivel de intensidad, conviven con el capitalismo, que se basa, como hemos insistido, en la explotación laboral y en el extractivismo de la naturaleza. Es decir, se logra el desarrollo produciendo externalidades, conflictos, exterminios, daño y dolor a todos los seres vivos del planeta. Por eso, el modelo de "desarrollo" que plantea el constitucionalismo andino es realmente una alternativa.

El modelo del constitucionalismo andino se llama sumak kawsay. Este modelo se basa en la armonía de las personas consigo mismas, con otros seres humanos, con otros seres vivos no humanos y con la Tierra, también considerada como un ser vivo. De hecho, los seres humanos no son distintos a la Madre Tierra y tenemos una relación estrecha con ella. No solo estrecha, sino inseparable. Recuerdo en un Tribunal Ético para conocer las violaciones de los Derechos de la Naturaleza (Larrea 2014), el testimonio de una mujer indígena norteamericana que expresó que le parece tan evidente la relación entre el ser humano con la naturaleza, y que le basta respirar para comprobarlo: el aire de la atmósfera entra a su cuerpo, se pasea y sale otra vez, y el cuerpo y el mundo están en constante interrelación. Para el sumak kawsay el extractivismo es a la naturaleza lo que el esclavismo es a los afrodescendientes. Este modelo implica profundos cambios en nuestros valores y formas de vida, que Santos sintetiza en tres postulados: democratizar la democracia, desmercantilizar la vida y descolonizar el pensamiento (Santos 2003).

Para ejemplificar el modelo de "desarrollo" pensemos en un derecho social que nos atañe a todas las personas: la salud. Desde una perspectiva asistencia-

lista, la salud es un acto de caridad y entrega personal; desde la lógica neoliberal es un bien que debe adquirirse de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda; desde el desarrollo humano es un aspecto fundamental del ser humano para tener capacidades frente al medio en que se vive; desde el sumak kawsay es la vida misma con una perspectiva holística. En el siguiente cuadro, para evitar descripciones en palabras, me permito graficar las diferencias:

Característica/ modelo	Asistencial	Neoliberal	Desarrollo humano	Sumak kawsay
Concepción	Mal individual	Enfermedad	Salud pública	Armonía
Titular	Privilegio individual	Derecho progresivo	Derecho colectivo	Interdependencia
Intervención	Eventual	Al resultado	Prevención	Vida sana
Perspectiva	Caridad	Privilegio	Derecho fundamental	Holística
Esfera	Privada	Privada	Pública	Comunitaria
Perspectiva	Excepcional	Mercantil	Capacidad	Vivencial

El sumak kawsay tiene relación con otra concepción del constitucionalismo que podría ser el conocido como popular porque los intérpretes, las fuentes y la base son las personas, los pueblos y las comunidades.

El constitucionalismo andino y la voz de las personas y nacionalidades excluidas

Sin ánimo de ser reduccionista, y por cuestiones de espacio esta vez solo las enuncio, hay dos formas de pensar y vivir el constitucionalismo. La una es de forma institucional y la otra de forma popular. La institucional pone énfasis en la producción normativa, interpretativa y la aplicación en el Estado, ya sea a nivel nacional o internacional. Desde esta perspectiva, quien dice qué es el derecho aplicable es un órgano del Estado: el parlamento, el presidente, la corte constitucional, los jueces, los ministerios, todos en conjunto, y ahí podemos tener interminables debates sobre cuál es el órgano de cierre y quién tiene la última palabra. A veces, incluso, se pone el énfasis en la justicia internacional y se dice que las cortes internacionales o regionales tienen la potestad de saber el alcance de los derechos. Los derechos, su contenido y desarrollo, y las garantías las encontramos en el Estado. Esta es una forma tradicional y típica de ver el Derecho y el "desarrollo". Esto, además, es lo que aprendemos en las universidades y leemos normalmente en los libros.

No encontramos, en cambio, el constitucionalismo popular en las instituciones del Estado. Al contrario, el Estado es una fuente permanente de obstáculos, restricciones o anulaciones a los derechos de las personas, pueblos, comunidades y nacionalidades. La fuente, el contenido y el alcance de los derechos y la aplicación privilegiada –porque además es el mismo ejercicio de los derechos– lo dicen y lo viven las mismas personas, pueblos, comunidades y nacionalidades. Los derechos y las garantías lo deciden y lo viven las personas. De alguna manera, como afirma Parker, el derecho constitucional y sus gestores no recogen la energía política del pueblo y, en consecuencia, la "sensibilidad anti populista predomina en el derecho constitucional contemporáneo" y hay una resistencia para pensar el derecho constitucional desde abajo (2011, 154).

Como muchas otras, la Constitución del Ecuador reconoce los derechos que se derivan de la dignidad de las personas, pueblos y comunidades (art. 11.7), y la garantía es la resistencia frente a los actos del poder estatal. Esto significa que los juristas tenemos que mirar, escuchar, ver, comparar, aprender de la gente del pueblo, no de las autoridades; de las comunidades, no de las cortes; de los excluidos, no de los privilegiados que tienen cargos públicos; de los marginados, no de las personas que tienen todos sus derechos satisfechos.

Me permito poner un ejemplo institucional, donde las voces de las personas y colectivos fueron fuente del derecho y también un ejemplo de resistencia. En el primer caso se trata de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Sarayaku contra Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2013). En el segundo caso se trata de la marcha de las mujeres amazónicas que reclaman el respeto por los derechos de los pueblos indígenas y de la naturaleza.

En el caso Sarayaku, la comunidad indígena pudo resistir ante la intención de explotación de petróleo en su territorio, promovida por empresas y por el Estado, incluso con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Es una resistencia como garantía de derechos, sin duda, y son actos de defensa de los derechos contra y sin el Estado. Esa lucha continuó en órganos de protección internacional. Después de varios años de litigio, la Corte Interamericana llegó a reconocer dos derechos que no se encuentran de forma explícita en la Convención Americana de Derechos Humanos. El uno es el derecho a la consulta previa y el otro es el derecho a la identidad cultural. ¿Cuál fue la fuente adonde la Corte recurrió para reconocer estos derechos? Según la Corte, se tuvo que recurrir a la costumbre del pueblo indígena, a otros elementos característicos de su cultura (párr. 148) y a su tradición comunitaria (párr. 172). ¿Cómo se manifestaron esa costumbre y tradición? Escuchando la voz de su gente. Por ejemplo, la voz de don Sabino Gualinga, que expresó en la Audiencia:

> En el subsuelo, *ucupacha*, igual que aquí, habita gente. Hay pueblos bonitos que están allá abajo, hay árboles, lagunas y montañas. Algunas veces se escuchan puertas cerrarse en las montañas, esa es la presencia de los hombres que habitan ahí... El *caipacha* es donde vivimos. En el *jahuapacha* vive el poderoso, antiguo sabio. Ahí todo es plano, es hermoso... No sé cuántos *pachas* hay arriba, donde están las nubes es un *pacha*, donde está la luna y las estrellas es otro pacha, más arriba de eso hay otro *pacha* donde hay unos caminos hechos de oro, después está otro pacha donde he llegado que es un planeta de flores donde vi un hermoso picaflor que estaba tomando la miel de las flores. Hasta ahí he llegado, no he podido ir más allá. Todos los antiguos sabios han estudiado para tratar de llegar al *jahuapacha*. Conocemos que hay el dios ahí, pero no hemos llegado hasta allá (párr. 150).

Patricia Gualinga desarrolló la idea de Selva Viva, en el mismo juicio y su voz fue escuchada:

> Es una relación íntima, es una relación de convivencia armónica, el Kawsak Sacha para nosotros es la selva que es viva, con todo lo que ello implica, con todos sus seres con toda su cosmovisión, con toda su cultura en la cual nosotros estamos inmiscuidos [...]. Estos seres son muy importantes. Ellos nos mantienen con la energía vital, ellos mantienen el equilibrio y la abundancia ellos mantiene todo el cosmos y están conectados entre sí. Estos seres son indispensables no sólo para Sarayaku, sino para el equilibrio amazónico y están conectados entre sí, y por eso Sarayaku defiende tan arduamente su espacio de vida (párr. 153).

El segundo caso en el que se demuestra tanto la conciencia de ser portadores de derechos y también de la posibilidad de garantizarlos de forma no institucional es la marcha de las mujeres amazónicas en defensa de la selva amazónica. En octubre de 2013 decenas de mujeres de las comunidades sápara, kichwa, shiwiar, wuaorani, sarayacu salieron de Puyo, provincia de Pastaza, caminaron hacia Quito para rechazar la explotación petrolera y para pedir que no se amplíe la frontera petrolera. Una de esas mujeres, Narcisa Gualinga, expresó:

> Cuando amas la naturaleza no puedes cortar la selva. Con todo eso, con el petróleo, vive la Pachamama. Cuando se seca, están muriendo la naturaleza. Esto está desde el principio. Si el hombre hace lo que quiera, la naturaleza va a morir. Queremos que el gobierno nos declare que no entre la ronda petrolera. Cuando el explote nos va a contaminar a toda la Amazonía, a nuestros ríos que nosotros tomamos y nos bañamos. Todos vamos a ser contaminados. La selva es vida. Cuando es selva, cuando explotan no es sumak kawsay, quizá para los que ganan más, puede ser para quienes tienen sueldo y ganan más, puede ser buen vivir el petróleo. Para nosotros explotar no es buen vivir. Nosotros comemos de la selva. Como el mercado es la selva. Ahí hay ríos, aves, peces, frutas, palma, sin comprar. Ahí sembramos de todo, tantas variedades, y con eso vivimos. Si se saca el petróleo, con el olor están muriendo los insectos. Ahí va a quedar, no da buenos cultivos, buenos sembríos, como antes que está sana la tierra.

> Todo eso no queremos. No es solo para nosotros. No sé porque se vuelve como loco para explotar el petróleo. Los que están en la ciudad viven desiguales. Otros tienen más dinero y otros son más pobres. En nuestra vida todo es igual, porque de todos es la madre tierra. Todos sabemos preparar para comer. Todo es igualdad y todo va a ser desigual. Van a estar mejor los que viven con dinero y ganan sueldo (Radio Visión 2013).

En la sesión de la Asamblea Nacional en la que se aprobó la explotación de Parque Nacional Yasuní, Alicia Cahuilla, vicepresidenta de la nacionalidad wuaorani del Ecuador, expresó:

> Soy mujer waorani. Vengo de la Amazonía. Nosotros hemos sido conservacionistas. Queremos que respete el territorio. Pedimos territorio. Antes todo era inmenso. Cada vez los gobiernos están dividiendo. Nos están botando todo. Otra gente está administrando. Nosotros tenemos que administrar. No estamos de acuerdo con que nos den haciendo trabajo. Gobierno decreta zona intangible, pero Taromenani no viven en un solo sitio. Pasan territorios Ecuador Perú. Necesitan un territorio binacional. Si no hubieran nosotros huaroni viviendo en la Amazonía. Por qué mueren Taromenani-Huaroni por abrir carretera. Déjanos vivir como huaroni, esa es nuestra propuesta. Antes vivíamos bien, agua limpia, árbol sano. Dónde tenemos huaronis. Más pobreza estamos haciendo. Yo nací en río Nasinho. Qué hablan de Yasuní. Porque nosotros somos una mujer que hemos venido cuidando nuestra selva, nuestros árboles, nuestros ríos. Donde sale el petróleo, más hemos sido contaminados, más destruidos el territorio waorani (Asamblea Nacional 2013).

Si alguien quiere entender el alcance, el contenido, el sentido y la profundidad del constitucionalismo andino, que tiene impacto en el modelo de "desarrollo" del sumak kawsay, tiene que abandonar los libros escritos desde la sabiduría eurocéntrica y aprender a escuchar estas voces. Estas voces, además, son portadoras de derechos y, con sus vidas, de garantías.

Referencias

Asamblea Nacional. "Sesión 256 de la Asamblea Nacional". 4 de octubre de 2013. ‹http://www.youtube.com/watch?v=oqqfjBCmxwI›.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2013. "Caso Sarayaku contra Ecuador". ‹http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf›.

De Sousa, Marina. 2013. "El derecho a la salud en el estado plurinacional de Bolivia". En Laura Clérico y otros. *Tratado del derecho a la salud*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

De Sousa Santos, Boaventura. 2003. *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

------. 2012. "Cuando los excluidos tienen derechos: Justicia, plurinacionalidad e interculturalidad". En Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva, edit.

Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en el Ecuador, 11-48. Quito: Fundación Rosa Luxemburg / Abya-Yala.

Ecuador. Presidencia de la República. 2013. "¿Qué es la iniciativa?". ‹http://www.yasuni-itt.gob.ec/quees.aspx›. Consulta: 16 de septiembre de 2013.

------. Secretaría Nacional de Comunicación. 2014. "Una mínima huella". ‹http://www.youtube.com/watch?v=Ghy2k-pNs6g›. Consulta:14 de febrero de 2014.

Grupo de Trabajo para Verificar el Cumplimiento del Protocolo de San Salvador, Indicadores. ‹http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/Protocolo%20San%20Salvador/11.%20ESP_%20IndicadoresProgreso-rev2.pdf›.

Gualinga, Narcisa. *Radio Visión*. ‹http://www.ivoox.com/sra-narcisa-gualinga-sra-marisol-rodriguez-24-audios-mp3_rf_2482472_1.html›. 24 de octubre de 2013.

Larrea, Carlos. 2014. "Arranca el primer tribunal ético por los derechos de la naturaleza". ‹http://www.lamarea.com/2014/01/23/arranca-el-tribunal-etico-mundial-por-los-derechos-de-la-naturaleza/›. Consulta: 4 de febrero de 2014.

Moulden, Andrew. 2013. "Deberían prohibirse todas las vacunas". ‹http://www.dsalud.com/index.php?pagina=articulo&c=116›. Consulta: 16 de septiembre de 2013.

Pérez, Jesús. 2013. "Crimen contra la humanidad. Daños por vacunas y otros". ‹http://www.bibliotecapleyades.net/salud/salud_vacunas02.htm›. Consulta: 16 de septiembre de 2013.

Quijano, Aníbal. 1982. *Introducción a Mariátegui*. México DF: Era.

Sen, Amartya. 1999. *La libertad individual como compromiso social*. Quito: Abya-Yala.

Valencia Areli. 2013. "Salud, derechos y desarrollo: revelando interconexiones a propósito del caso peruano". En Laura Clérico y otros. *Tratado del derecho a la salud*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Desafíos para los derechos humanos de las mujeres:
la tipificación de la violencia contra la mujer. Ecuador 2014

Gina Benavides Llerena

En el presente artículo se analizan las regulaciones que contempla el recientemente aprobado Código Orgánico Integral Penal (2014), sobre violencia contra la mujer, ubicando desde las perspectivas de género y derechos humanos sus avances y principales desafíos.

En ese sentido, partiré ubicando el alcance de la propuesta original, las reacciones que ella generó, los cambios que se introdujeron, el contenido que fue aprobado, las reacciones posteriores que se produjeron; y, a partir de ello, determinaré los principales desafíos que se presentan para la efectiva vigencia del derecho de las mujeres que habitan en Ecuador a una vida libre de violencia.

Como base de este análisis partiré del reconocimiento que tienen en la Constitución de la República del Ecuador (2008), el derecho de la mujer a una vida libre de violencia (art. 66, num. 3), y la obligación del Estado de promover su efectivo desarrollo normativo (art. 81 y 84).

Los alcances de la propuesta original y las reacciones del movimiento de mujeres

Una revisión del contenido del proyecto de COIP, remitido a la Asamblea Nacional por el Presidente Constitucional de la República, el 13 de octubre de 2011 (Presidencia de la República 2011), con el cual se dio inicio a la discusión y posterior aprobación de esta norma, permite ubicar las siguientes constataciones sobre el contenido y su enfoque sobre los derechos de la mujer en general y en particular el de una vida libre de violencia:

- No contempló una tipificación expresa sobre muertes violentas a mujeres por su condición de género, limitándose a mantener los delitos generales de asesinato y homicidio a personas (art. 77 y 79).
- Mantuvo la línea de protección al derecho a la vida del que está por nacer o

recién nacido, a través de los delitos de aborto e infanticidio y agregó uno adicional de lesiones al neonato (art. 68-76).

- Incluyó expresamente la tipificación penal de la violencia intrafamiliar, pero la limitó a la violencia física y psicológica, sancionándolo con las mismas penas que el delito general de lesiones y estableció la derogación del Título Primero de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia (Ley 103) vigente hasta ese entonces, que regulaba el procedimiento y las medidas de amparo (Disposición derogatoria 54).

De esta forma, siguiendo la metodología de análisis legal de Alda Facio (1992), el proyecto formulado por el Ejecutivo evidenciaba una práctica de sobregeneralización normativa (Facio 1992, 86) a través de la utilización de la categoría neutra de personas para referirse a las víctimas de asesinato u homicidio; y, a la vez, de insensibilidad de género, pues no se observaba los efectos específicos que esta conducta podría tener sobre las mujeres, a partir de la construcción social de género (87). Por otra parte, plasmaba una visión normativa familista al establecer un tratamiento particularmente protector a la vida del que está por nacer con la tipificación de las figuras de aborto, infanticidio y la lesión al neonato y por considerar como único espacio de violencia contra la mujer la familia.

Bajo estas consideraciones es claro que la propuesta gubernamental reproducía una visión tradicional y patriarcal ubicando a la mujer, por una parte, como víctima de una violencia particular, privada y familiar que el Estado debía tutelar; y, por otra, asumiéndola como actora de delitos por el quebrantamiento de su rol tradicional de reproducción, que el Estado debía sancionar. En ambos casos el poder punitivo entraba a controlar la vida y el cuerpo de la mujer.

El enfoque de género, entendido como la necesaria ubicación del peso que tiene la construcción social de las diferencias sexuales para la generación y legitimación de prácticas violentas hacia las mujeres en la esfera pública y privada, no fue tomado en cuenta y se circunscribió a asumir a la violencia contra la mujer como un problema delictivo privado. Por su parte, el enfoque de derechos se limitó a concretar la obligación positiva de garantía, pero omitió la negativa de limitación a los abusos de poder, en los casos en que el Estado es el generador y perpetrador de violencia por acción u omisión.

El movimiento de mujeres, representado por varias organizaciones sociales y ONG,[1] reaccionó críticamente frente a la postura gubernamental y formuló propuestas políticas y técnicas que giraron en torno a cinco ejes temáticos:

1 De acuerdo con la documentación entregadas sobre el proyecto de COIP, por la Comisión de Justicia y Reforma del Estado, al Archivo de la Asamblea Nacional del Ecuador, las principales

- La tipificación de los delitos de femicidio y feminicidio;
- La tipificación de la violencia contra las mujeres, rebasando la esfera meramente familiar; con un pedido expreso de la no derogatoria de la Ley 103 para garantizar un procedimiento ágil y expedito, puesto que la supresión de las medidas de amparo implicaba el sometimiento a medidas cautelares cuyo trámite propiciaba la desprotección a la mujer;
- La despenalización del aborto en los casos de violación;
- La regulación del delito de trata de personas; y
- La no criminalización de la protesta social.

Estas propuestas fueron canalizadas por la Comisión de Justicia y Reforma del Estado de la Asamblea Nacional, encargada de elaborar los informes para primer y segundo debate del COIP.

Los cambios, el contenido aprobado y las reacciones

Los resultados que se alcanzaron de este proceso de discusión, que se extendió por más de dos años, en particular sobre los delitos de femicidio y violencia contra la mujer al interior de la familia, fueron los siguientes:

Sobre el primero, se incluyó una tipificación expresa, en los siguientes términos: "Art. 141.- Femicidio. La persona que como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, dé muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género". Esto tiene como sanción la misma pena prevista que para el delito de asesinato: "veintidós a veintiséis años de privación de libertad". Además, fija cuatro agravantes específicas que deben ser consideradas para imponer el máximo de la pena:

- Que haya pretendido establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima.
- Que exista o haya existido entre el sujeto activo y la víctima relaciones familiares, conyugales, convivencia, intimidad, noviazgo, amistad, compañerismo, laborales, escolares o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad.

organizaciones de mujeres que formularon sus observaciones por escrito o mediante audiencias fueron: Plataforma Nacional por los Derechos de las Mujeres, Colectivo Nosotras, Movimiento Nacional de Mujeres y Feministas del Ecuador, Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador, Comité Provincial de Tungurahua, Cabildo de Mujeres de Cuenca, Salud Mujer, Mesa Técnica de Organizaciones de Mujeres, CEPAM-Guayaquil, CEPLAES, CEDEAL, Frente Ecuatoriano por la Defensa de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, Colectivo Las Lorenzas y el Observatorio de Derechos de la Mujer. Consulta: 27 de octubre, 2014.

- Que el delito se cometa en presencia de hijas, hijos o cualquier otro familiar de la víctima.
- Que el cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público (art. 142).

Sobre la pertinencia de la tipificación se pronunció el Fiscal General del Ecuador (Asamblea Nacional del Ecuador 2012), el Defensor del Pueblo, que sugirió que la pena que se imponga sea más alta que el homicidio para contribuir al cambio del patrón cultural (2012); y de las organizaciones de mujeres. En general, los aportes de estas últimas, en particular de CEPAM-Guayaquil, fueron favorablemente acogidos, a excepción de algunas circunstancias de la infracción (reiterada manifestación de violencia en contra de la víctima y resultado de ritos grupales, usando o no armas de cualquier tipo) y algunas de las circunstancias agravantes (aumentar deliberadamente el dolor de la víctima, con odio, realizado por funcionario público y el femicidio por conexión, entre otros) (2012).

Una vez aprobado el COIP, las reacciones frente a esta tipificación fueron coincidentes en destacar sus avances señalando que contribuye "a reconocer que las mujeres son asesinadas y que detrás de eso hay una historia de violencia" (*El Telégrafo* 2013), que "este nuevo tipo penal visibiliza un mensaje a la sociedad ante esta práctica de violencia que en el entorno familiar es cotidiano (Andes)"; y "se ha dado un gran paso para visibilizar y sancionar la violencia en contra de la mujer, en su más grave expresión" (Yépez 2014).

Como se puede observar, aunque la tipificación aparece con una visión amplia de homicidio a mujeres por el hecho de ser mujeres o por su condición de género, una lectura más atenta a las agravantes permite visualizar que se lo articula prioritariamente con la violencia intrafamiliar. De esta forma, se pasó de un proceso de sobregeneralización insensible al género a uno de especificación, pero que lo circunscribe a las relaciones familiares, de pareja o íntima, sustentada en relaciones de poder previas entre el sujeto activo y la víctima, con lo que se reproduce una visión familista-privada que limita la inclusión de otros actores y escenarios de la violencia.

A estas limitaciones, sin duda, se une el real alcance que los operadores jurídicos van a dar a la determinación de las relaciones de poder; en ese sentido cabe interrogarse sobre cómo se entenderá la condición de género y si en su comprensión se incluirá la identidad de género, entre otros aspectos.

Este hecho, además, fue concordante con la no incorporación de la propuesta planteada por la Plataforma de Mujeres sobre tipificación concomitante de los delitos de feminicidio y femicidio. De la revisión de las actas de sesiones

de la comisión no se puede determinar cuáles fueron los motivos que decidieron su no incorporación.

Así el feminicidio, entendido bajo los términos de Marcela Lagarde, como "genocidio contra mujeres que sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que permiten atentados violentos contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de niñas y mujeres" (Legarde 2008, 216), es decir, la práctica sistemática y generalizada de muerte a mujeres por el hecho de serlo, inscrita en el funcionamiento de una estructura cultural, social, política y económica patriarcal que propicia la conculcación de derechos de la mujer, perpetrada por agentes estatales o por particulares que actúan con su consentimiento o aquiescencia, desapareció de la discusión y con ello la determinación de la responsabilidad estatal.

En efecto, al centrar la tipificación en la determinación de la responsabilidad privada, se evitó una discusión política sobre el rol que ha cumplido el Estado ecuatoriano para la persistencia de una estructura patriarcal que permite y propicia la muerte violenta de las mujeres por su condición de género.

Por otra parte, en relación a la violencia contra la mujer, se incluyó y reguló en los art. 155 al 158 el delito de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, sancionando la violencia física con las mismas penas de lesiones pero aumentadas en un tercio partiendo de 30 días y pudiendo llegar a 7 años; la violencia psicológica bajo una gradación por el tipo de daño causado, con penas desde 30 días hasta un año; y la violencia sexual fue remitida a las regulaciones de los delitos contra la integridad sexual (art. 155-158).

A su vez, se tipificó como contravención la violencia física que cause lesiones que no pasen de 3 días, fijando una pena de privación de libertad de siete a treinta días. (art. 159); y se determinó expresamente un procedimiento para su juzgamiento (art. 643), en el cual incorpora expresamente la posibilidad de apelar de la sentencia emitida. Además se determinó que en este tipo de infracciones no cabe fuero (art. 404, num. 11); el impedimento al fiscal de abstenerse de iniciar la investigación penal (art. 412); la exclusión de que pueda ser sometido a acción privada la acción privada (art. 415); la no admisión de renuncia a la acción de la víctima (art. 438); la prohibición de interceptación de comunicaciones y no procedencia de la suspensión condicional de la pena (art. 630); su exclusión del procedimiento directo (art. 640); e imposibilidad de conciliación para el juzgamiento de contravenciones (art. 641). Estas regulaciones ponen en evidencia el espíritu de sanción y control que primó en el proceso de reforma.

De esta manera, los principales cambios registrados fueron: la violencia psicológica pasó a ser delito; se modificó la denominación de la infracción de vio-

lencia intrafamiliar a violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar; y no fue acogido el pedido de las organizaciones de mujeres de no derogar el Título I de la Ley 103 por las limitaciones concretas que ello acarrearía para garantizar medidas de protección y sentencias efectivas, inmediatas y oportunas para el caso de delitos y contravenciones.

Este hecho provocó el rechazo de algunas organizaciones de mujeres, las cuales sostuvieron que esta regulación configuraba un claro retroceso en relación a los derechos contemplados por la Ley 103, por lo que presentaron, en julio de 2014, una demanda de inconstitucionalidad, fundamentándose en el incumplimiento del art. 81 de la CRE que establece la obligación del Estado de garantizar procedimientos expeditos y ágiles para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar (Radio Rayuela 2014).

Los límites del proceso de discusión

Sobre el tratamiento que la Comisión de Justicia y Reforma del Estado dio a este tema, una revisión de las actas de las sesiones permite visualizar los siguientes aspectos:

- Limitada utilización de información pública para caracterizar la problemática y orientar los procesos de desarrollo normativo. Si bien los resultados de la Primera Encuesta de Violencia de Género realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en noviembre y diciembre de 2011, fueron reiteradamente citados por asambleístas y organizaciones de mujeres, sin embargo, pese a que la encuesta cuenta con datos procesables sobre frecuencia de la denuncia, la respuesta obtenida, su grado de oportunidad y eficacia, que resultaban clave para determinar los niveles de impunidad, no aparecen en el análisis y reflexiones que se dieron en la comisión. De esta forma, claramente se puede establecer que los datos se concentraron en señalar las dimensiones y caracterizaciones de las mujeres víctimas de violencia, pero no en aspectos clave que develaban el papel del Estado en el mantenimiento de la estructura patriarcal. Además resulta particularmente llamativo que, si bien la encuesta incluye datos sobre la frecuencia en los cuatro tipos de violencia (física, psicológica, sexual y patrimonial), la patrimonial no fue incluida en el proceso de tifipicación, sin que igualmente en las actas de las sesiones de la Comisión se registren las discusiones que condujeron a su no inclusión.
- La clara preminencia que la Comisión dio a las medidas sancionadoras por sobre las de prevención y protección, en desmedro de lo que fue el pedido expreso de las organizaciones de mujeres de garantizar procedimientos ági-

> les, expeditos y de efectiva protección frente a las infracciones de violencia intrafamiliar. En ese sentido, es decidora la intervención de la asambleísta Marisol Peñafiel quien señaló:
>
> > El acceso a la justicia no puede reducirse a la obtención de una boleta de auxilio. Desde la perspectiva feminista el acceso a la justicia es la sanción, y que por tanto ese es el reto. Solicita que no se cieguen a que la Ley 103 avance y evolucionen, porque esa es una Ley que protege derechos, en tanto que el Código Penal busca la sanción y la reparación integral de la víctima. Señala que el COIP si tiene rostro de mujer, que se propone reparar a la víctima, desde la perspectiva de género. Aclara que la Comisión ha trabajado con absoluta responsabilidad en el tema de protección y tutela de derechos de las mujeres, para considerar a la violencia contra la mujer como parte de la respuesta penal y no como parte del concepto tutelar (Asamblea Nacional del Ecuador 2012).

Por otra parte, el proceso de discusión de la reforma penal permite visualizar que tanto en las legisladoras como en el movimiento de mujeres ingresó el discurso de la punición privada sin medir las contradicciones que ello podía generar con el contenido emancipatorio de las luchas feministas. Como lo sostiene Zaffaroni, esta es una de las trampas que el poder punitivo ha venido tejiendo sobre las demandas de grupos que promueven la emancipación, al propiciar su segmentación y privatización. Los movimientos se centran en medidas específicas de visibilización y punición de las prácticas discriminatorias, pero lo hacen a partir de confiar en un sistema altamente discriminatorio como el penal, en el cual la víctima es suplantada, tutelada y representada por el Estado (Zaffaroni 2000, 34-7). Por ello, este autor recomienda:

> Legítimamente, el feminismo puede hacer uso del poder punitivo como un recurso táctico y con el alcance limitado y prudente que este implica, es decir, en la medida que no obstaculice su estrategia. Para ello, no necesita brindarle al poder punitivo un elemento de legitimación general, como es la apelación a su valor simbólico, apelación contraria a la ética, reaccionara y contradictoria con respecto a las reivindicaciones feministas (Zaffaroni 2000, 36).

Bajo este marco, el balance del proceso, si bien contiene elementos positivos de avance en el posicionamiento público y jurídico de la violencia contra la mujer, permite a la vez evidenciar algunas limitaciones en el enfoque desde el cual se lo cristaliza que termina visibilizando a la mujer en un rol de víctima tutelar y circunscrito al ámbito privado/familiar. A lo que se unen las limitaciones procesales operativas que restan niveles de eficacia y atención inmediata que fueron ya conquistadas para su tratamiento.

Los efectos en la práctica: verificación de lo anunciado

Tras dos meses de entrada en vigencia del COIP, dos hechos confirman la procedencia de las objeciones formuladas por las organizaciones de mujeres sobre la tipificación del delito y contravención de violencia contra la mujer y que no fueron tomadas en cuenta por los y las asambleístas.

En primer lugar, la falta de efectividad y oportunidad de las medidas de protección al someter su trámite a un procedimiento contradictorio. Frente a ello, el Consejo Nacional de la Judicatura, emitió en septiembre de este año una resolución que disponía procedimientos por agilitar el conocimiento y despacho de estas medidas, ordenando que la situación de violencia fuera puesta en conocimiento inmediato del fiscal de turno, quien, utilizando cualquier medio expedito, solicitará al juez de garantías penales la adopción de las medidas de protección; y este, a su vez de manera inmediata, emitirá dichas medidas sin necesidad de audiencia (Consejo Nacional de la Judicatura 2014).

Ante esta resolución las preguntas que caben son: ¿Es legítimo y constitucional que un reglamento reforme una ley general? Si se quería establecer un procedimiento especial, ¿no era lo pertinente haberlo expresamente establecido en la ley?

Y, en segundo lugar, cabe preguntarse qué las implicaciones tiene dentro del juzgamiento de las contravenciones de violencia contra la mujer el que se haya previsto el derecho a apelar de las sentencias. En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador acaba de emitir un fallo sobre una consulta de inconstitucionalidad planteado por la limitación del recurso de apelación prevista en el art. 21 de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia, en el que concluye que la misma no vulnera los derechos constitucionales del debido proceso porque:

> Se evidencia una verdadera justificación objetiva, proporcional y razonable de la limitación del recurso de apelación realizada por el legislador en la ley en el trámite para los casos de violencia psicológica, pues como ya se señaló, el objeto es no permitir dilatación alguna en la sustanciación de la causa en este tipo de procesos que por su naturaleza jurídica es especial y permite una verdadera tutela del bien jurídico protegido, esto es la integridad psíquica y salud de la mujer y miembros de la familia, tutelando de esta manera un verdadero acceso a la justicia y tutela expedita de sus derechos (Corte Constitucional del Ecuador 2014).

Sin embargo, la Corte en este mismo fallo, anticipándose a las posibles implicaciones que podría tener, plantea la siguiente consideración adicional: "corresponden a los órganos judiciales encargados de conocer los casos de violencia intrafamiliar, en estricta aplicación del nuevo marco jurídico, aplicar

las normas que más protejan los derechos de las partes materia de la relación jurídica" (Corte Constitucional del Ecuador 2014), dejando así en manos de los jueces inferiores la interpretación de los casos, hecho que resulta aún más llamativo si se toma en cuenta que un fallo de esta misma Corte fue utilizado como argumento por la asambleísta Marisol Peñafiel para justificar la incorporación del derecho de apelación.[2]

Ante esta situación, las preguntas que caben son: "¿Cómo comprenderán y aplicarán los jueces inferiores esta regulación? ¿En cuál de los dos fallos de la Corte Constitucional se ampararán?

Como se puede observar, el nuevo marco normativo sobre violencia contra la mujer ha entrado en una fase de reformas y modificaciones que puede dar lugar a interpretaciones, cuyas consecuencias evidentemente tendrán repercusiones en la protección efectiva de los derechos de la mujer.

Los desafíos generales

Teniendo en cuenta el proceso narrado surgen dos tipos de desafíos generales e inmediatos. El primero estaría encaminado a observar la aplicación que den los operadores jurídicos a la nueva tipificación de femicidio, para lo cual resulta fundamental realizar un monitoreo cuantitativo y cualitativo de las denuncias o conocimientos del delito que se den, los juicios instaurados y las sentencias emitidas para mirar los criterios que orientaron los procesos de investigación, sanción y reparación.

El segundo desafío es que es importante garantizar un seguimiento a los resultados de la demanda de inconstitucionalidad formulada por las organizaciones de mujeres, para mirar si esta contribuye al restablecimiento de los contenidos de protección de la Ley 103 derogada, lo cual es concomitante con observar el impacto que ha generado, en la práctica jurídico-institucional, el proceso de reforma normativa sobre los delitos de violencia intrafamiliar.

Estos desafíos indudablemente están articulados con el seguimiento a la adopción de políticas públicas concretas y una institucionalidad adecuada, he-

2 La asambleísta Peñafiel señaló "que le habría gustado saber el criterio de la Dra. Anunziata Valdez, frente al pronunciamiento de la Corte Constitucional, emitido en febrero de 2011, en el que se califica de inconstitucional la disposición que prevea que una resolución no es susceptible de apelación, que la Comisión no ha hecho otra cosa que adecuar formal y adecuadamente los procedimientos a las disposiciones constitucionales y a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que eso en materia jurídica se llama doble conforme". Asamblea Nacional del Ecuador (Archivo de la Función Legislativa). "Sesión 128: Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado sobre el Código Orgánico Integral Penal". 27 de junio de 2012.

cho que rebasa el aumento de infraestructura física y personal de las judicaturas, y demanda un efectivo proceso de cambio en los estereotipos que manejan los operadores de justicia.

Un desafío específico: retomar el alcance de la violación de derechos humanos

La Segunda Conferencia en Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, marcó un hito histórico al reconocer, ante la comunidad internacional, que la violencia contra la mujer es una violación a los derechos humanos.

Este reconocimiento surgió del cuestionamiento del movimiento de mujeres al carácter patriarcal de la teoría del derecho y sus instituciones, incluidos los derechos humanos; y dio lugar a la adopción de una serie de instrumentos de derechos humanos específicos sobre violencia contra la mujer en los cuales se determina una serie obligaciones específicas para los Estados.[3] Estos instrumentos han sido suscritos y ratificados por el Estado ecuatoriano y cuyo alcance directo y efectivo está reconocido constitucionalmente.

Sobre este marco, y retomando el sentido y las implicaciones que tiene el reconocimiento de la violencia contra la mujer como una violación de derechos humanos, cabe plantearse como un nuevo desafío el realizar un análisis más estructural de la situación y pensar si el mismo se podría configurar como una grave violación a los derechos humanos.

Para ello, sería procedente preguntar si no se podría considerar que exista una práctica sistemática y generalizada de violencia contra la mujer en Ecuador y si ella no conlleva una extendida y recurrente omisión estatal, cuando, según datos oficiales en Ecuador:

- 6 de cada 10 mujeres han sido víctimas de violencia de género y una de cada 4 ha vivido violencia sexual. El 76% ha sido víctima por parte de su pareja o expareja; el 87,3% recibió violencia física, el 76,3% violencia psicológica y el 28,9% patrimonial. El 90% de las mujeres que ha sufrido violencia por parte de su pareja no se ha separado; de este grupo el 54,9% no piensa separarse; y de ellas el 52,5% no se separa porque consideran que "las parejas deben superar las dificultades y mantenerse unidas"; el 46,5% piensa que "los pro-

3 Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1995) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1999).

blemas no son tan graves", y el 40,4% "quiere a su pareja", mientras el 22% "no se puede sostener económicamente (INEC 2012).

- En 2012 se registraron 234 muertes violentas de mujeres, de estas el 68% ocurrieron por conflictos pasionales.[4] En 2013 se registraron 84 casos de femicidio. Hasta mayo de 2014 ya suman 33 las muertes violentas de mujeres, perpetradas por sus exparejas ("En Ecuador se multiplica" 2014).
- Entre 2005 y 2007 se registraron 170 muertes de mujeres, el 77,5% corresponde a femicidios (Carcedo 2011, 57). Las parejas, exparejas y los familiares fueron responsables de aproximadamente del 76% de los femicidios registrados (57).
- De enero a octubre de 2014 se han registrado 83 femicidios en 15 provincias ("Femicidio la violación" 2014).

Y cuando, además, según datos de las organizaciones de mujeres:

- Más o menos 3.000 niñas han sido violadas. 14 mujeres son violadas cada día. De estas mujeres, pueden quedar embarazadas un 30% ("La lucha prosigue").
- No menos de cuatro personas, generalmente mujeres, fueron víctimas de violación al día, y no todos los casos son denunciados (Programa Andino de Derechos Humanos 2009-2013, 104).
- Dos mujeres son asesinadas cada semana en el país bajo el delito del femicidio, el 90% de casos se dan porque las mujeres no desean seguir con una relación, por estar sometidas con violencia verbal y física. Solo el 3% de los casos llega a tener sentencia ("El femicidio queda" 2013).

Finalmente, también cabe preguntar si la responsabilidad estatal no estaría configurada cuando la más alta autoridad del país transmite un discurso que reproduce una visión estereotipada sobre la mujer y sus luchas y deslegitima un enfoque teórico que se ha desarrollado para comprender la gravedad y dimensión de sus procesos de opresión, exclusión y discriminación, al afirmar:

> Yo no sé si la equidad de género mejora la democracia, lo que sí es seguro es que ha mejorado la farra impresionantemente [...] ¡Qué asambleístas que tenemos! ¡Guapísimas! ¡Corcho! [...] ¡Y todas con unas minifaldas! ¡Dios mío! [...] Me contaron, unas piernas y unas minifaldas impresionantes, guapísimas las asambleístas (Presidencia de la República 2011).
>
> Me van a decir conservador por creer en la familia, bueno, creo en la familia, y creo que esta ideología de género, estas novelerías, destruyen la familia convencional que sigue siendo, y creo que seguirá siendo, felizmente, la base de nuestra sociedad (Presidencia de la República 2013).

4 Ecuador incorpora la figura del femicidio en la reforma del Código Orgánico Integral Penal", *Andes*.

Estas preguntas están orientadas a provocar una reflexión sobre la necesidad de retomar y articular el contenido emancipatorio de los derechos humanos con el contenido igualmente emancipatorio y antidiscriminatorio que promueven las luchas feministas, buscando complementar el discurso táctico del delito/seguridad/privado, por el estratégico, público y estructural de violaciones de derechos humanos, que toma como referente el reconocimiento explícito de la responsabilidad estatal.

Referencias

Carcedo, Ana. 2011. *Femicidio en Ecuado*r. Quito: Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género.

Comisión Ecuménica de Derechos Humanos. 2014. "Femicidio: la violación más extrema contra la mujer". 24 de noviembre. ‹http://www.cedhu.org/index.php?option=com_content&view=article&id=293:femicidio-la-violacion-mas-extrema-contra-la-mujer&catid=1:noticiasprincipal&Itemid=10›. Consulta: 25 de noviembre de 2014.

Facio, Alda. 1992. *Cuando el género suena cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. San José: ILANUD.

INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo). 2014. "6 de cada 10 mujeres sufren Violencia de Género en Ecuador". *Boletín INEC*, 19 de marzo de 2012. ‹http://www.inec.gob.ec/sitio_violencia/boletin.pdf›. Consulta: 8 de noviembre.

Lagarde, Marcela. 2008. "Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos". Margaret Bullen y Carmen Diez Mintegui, coord., *Retos teóricos y nuevas prácticas*. Madrid: Ankulegi Antropologia Elkartea, ‹http://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0008Lagarde.pdf›. Consulta: 20 de octubre de 2014.

Programa Andino de Derechos Humanos, comp. 2014. *Informe sobre derechos humanos. Ecuador. 2009-2013*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Zaffaroni, Eugenio Raúl. 2000. "El discurso feminista y el poder punitivo", en Haydée Birgin, comp., *Las trampas del poder punitivo. El género del derecho penal*. Buenos Aires: Biblos.

Normativa

Ecuador. *Código Orgánico Integral Penal*. *Registro Oficial* (*RO*), No. 180, *Suplemento* (*S*) 3, 10 de febrero de 2014.

------. Consejo Nacional de la Judicatura. *Reglamento de Actuaciones Judiciales para hechos y actos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar*. Resolución 172. *ROS*, No. 351, 9 de octubre de 2014.

------. Corte Constitucional. Sentencia 009-14-SCN-CC. Caso 181-13-CN. *ROS*, No. 368-2, 5 de noviembre de 2014.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. 1995.

Constitución de la República del Ecuador. *RO*, No. 449, 20 de octubre de 2008.
Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer. 1993.
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. 1999.

Internet

"Ecuador incorpora la figura del femicidio en la reforma al Código Orgánico Integral Penal". *Agencia Pública de Noticias de Ecuador y Suramérica Andes*, 9 de octubre de 2013. ‹http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-incorpora-figura-femicidio-reforma-codigo-organico-integral-penal.html›. Consulta: 8 de noviembre de 2014.

"El femicidio queda en la impunidad". *La Hora* Nacional, Sección País, 7 de marzo de 2013. ‹http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101474875/-1/El_femicidio_queda_en_la_impunidad.html#.VGIzrzSG8aA›. Consulta: 8 de noviembre de 2014.

"En Ecuador se multiplica el femicidio". *Plan V*, 26 de mayo de 2014. ‹http://www.planv.com.ec/historias/urbano/ecuador-se-multiplica-el-femicidio›. Consulta: 8 de noviembre del 2014.

"Las rutas de la impunidad revela casos de crímenes contra la mujer". "Tipificación del feminicidio: la victoria de los activistas". *El Telégrafo*, 21 de octubre de 2013. ‹http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/tipificacion-del-feminicidio-la-victoria-de-los-activistas.html›. Consulta: 8 de noviembre de 2014.

"Mujeres presentan demanda de inconstitucionalidad al COIP". *Rayuela Radio*, 24 de julio de 2014. ‹http://rayuelaradio.com/el-coip-es-una-regresion-a-los-derechos-de-las-mujeres/›. Consulta: 8 de noviembre de 2014.

"Tipificación del feminicidio: la victoria de las activistas". *El Telégrafo*, 29 de octubre de 2013. ‹http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/tipificacion-del-feminicidio-la-victoria-de-los-activistas.html›. Consulta: 8 de noviembre de 2014.

Yépez, Mariana. 2014. "Femicidio en el COIP". *Derecho Ecuador*. ‹http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechopenal//03/27/elfemicidio-en-el-coip›. Consulta: 8 de noviembre de 2014.

Documentos y videos

Ecuador. Asamblea Nacional (Archivo de la Función Legislativa). "Sesión 101: Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado sobre el Código Orgánico Integral Penal". 9 de enero de 2012.

------. "Sesión 109. Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado sobre el Código Orgánico Integral Penal". 27 de febrero de 2012.

------. "Sesión 128. Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado sobre el Código Orgánico Integral Penal". 27 de junio de 2012.

------. "Sesión 130. Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado sobre el Código Orgánico Integral Penal". 18 de junio de 2012.

------. "Carpeta de documentación s. n. Propuesta para la tipificación del femicidio como delito autónomo, presentada por CEPAM-Guayaquil". 11 de enero de 2012.

Ecuador. Presidencia de la República. Oficio No. T 6136-SNJ-11-1297. 12 de octubre de 2011.

------. "Enlace Ciudadano 252". 31 de diciembre de 2011. ‹https://www.youtube.com/watch?v=5S3yBdbU0Dc›. Consulta: 8 de noviembre de 2014.

------. "Enlace Ciudadano 354". 28 de diciembre de 2013. ‹https://www.youtube.com/watch?v=qkw_fRi8xUE›. Consulta: 8 de noviembre, 2014.

Políticas públicas y derechos de las mujeres: Algunos desafíos

Gardenia Chávez Núñez

La Constitución de la República del Ecuador establece que las políticas públicas son una garantía para el cumplimiento de los derechos, que se rigen por los principios de progresividad y de solidaridad (art. 11, num. 8 y art. 85, num. 1, respectivamente); que en caso de derechos en conflicto deben incorporar medidas alternativas que busquen su conciliación (art. 85, num. 2); y que deben contar con presupuesto para su ejecución, en el marco de una distribución equitativa y solidaria (art. 85, num. 3).

Por tanto, es un deber general del Estado "generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento" (art. 277, num. 3), proceso que debe incorporar la atención prioritaria y especializada a personas y grupos definidos como de "atención prioritaria" y que son: personas adultas mayores; niñas, niños, adolescentes y jóvenes; personas en movilidad humana; mujeres embarazadas; personas con discapacidad; personas privadas de libertad; personas con enfermedades catastróficas; y personas usuarias y consumidoras (art. 35-55); así también, las políticas deberían ir a la par de los procesos de soberanía popular que implican autodeterminación e incidencia en la toma de decisiones (art. 96).

Además, la Constitución señala que el Estado debe adoptar medidas de acción afirmativa tendientes a: promover la igualdad real de quienes se encuentren en situación de desigualdad; garantizar la participación de sectores discriminados, y para proteger derechos de personas privadas de la libertad que a su vez son parte de otro de los grupos de atención prioritaria (art. 11, num. 2, art. 65 y art. 203, num. 4, respectivamente). Cabe tener presente que las mujeres se encuentran en estas tres situaciones.

Específicamente en relación a los derechos de las mujeres, la Constitución determina que nadie puede ser discriminado por razones de género y orientación sexual (art. 11, num. 2); y que "El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo es-

pecializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público" (art. 70). Asimismo, en varios acápites incluye el término género, unas veces para caracterizar la violencia, la inequidad y la discriminación, y, en otras ocasiones, como enfoque y en nexo con los criterios de equidad y paridad; los principales campos en donde se lo ubica son: educación, salud, comunicación, participación y justicia. De cara a las responsabilidades de la población ecuatoriana, plantea que una de ellas es reconocer y respetar las diferencias de género y la orientación e identidad sexual (art. 83, num. 14).

En cuanto a la institucionalidad que la Constitución establece en esta materia, se resaltan tres aspectos clave, que: i. la rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas es competencia de la Función Ejecutiva (art. 141), concretamente, la rectoría recae en los ministerios (art. 154); ii. los Consejos Nacionales para la Igualdad son las instancias encargadas de asegurar el cumplimiento de los derechos, para lo cual, sus atribuciones son de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana. Los Consejos deben estar integrados por representantes de la sociedad civil y del Estado en forma paritaria, y presididos por quien represente a la Función Ejecutiva (art. 156 y 157). Cabe señalar que en la disposición transitoria sexta se establece que "Los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se constituirán en consejos nacionales para la igualdad, para lo que adecuarán su estructura y funciones a la Constitución"; y iii. todos los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), estos son: las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales, tienen facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias (art. 240).

De esta apretada síntesis se puede colegir que la Constitución establece varios artículos para garantizar la igualdad entre hombre y mujeres, y asigna características importantes a las políticas públicas: un vínculo directo con los derechos y sus principios, en tanto es una de sus garantías; un rol protagónico de la población en los distintos niveles de gobierno, con mecanismos concretos para su cumplimiento y evaluación; una institucionalidad con niveles de rectorías definidas; y se establecen políticas específicas en torno a los derechos de las mujeres.

No obstante, estos avances constitucionales han tropezado seriamente en su concreción. En esta ocasión se presentan cuatro tópicos que grafican estos límites.

Acceso a la información

Es conocido que para todo el ciclo de la política pública es indispensable contar con información cuantitativa y cualitativa, suficiente y actualizada, para este caso, respecto de la situación de las mujeres y el estado de cumplimiento de sus derechos; para esto hay que considerar que las mujeres no son un grupo homogéneo, más bien son ampliamente diversas, y, por tanto, sus problemáticas se revisten de especificidades que requieren ser atendidas desde el cumplimiento de derechos específicos. Además, que dicha información requiere ser ampliamente difundida entre los grupos directamente involucrados en la hechura de las políticas, su seguimiento y evaluación, no solo por interés de cualificar de mejor manera su participación, sino ante todo porque el acceso a la información es parte del derecho de libertad de expresión.

Mas, si se observa la situación, en 2014, a seis años de adoptada la Constitución, no se cuenta con un sistema de información específico y especializado en derechos humanos, entre ellos de las mujeres, que permita dar cuenta de la progresividad del cumplimiento de los derechos y que contribuya a priorizar y caracterizar determinadas políticas, en miras a concretar de manera significativa la igualdad y equidad de género.

En el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), hay una sección de Indicadores prioritarios; estos permiten tener una visión panorámica del país; sin embargo, en los diferentes acápites no se incluye uno relativo a la igualdad y equidad de género, y en los seleccionados: población, educación, salud, vivienda, empleo, desarrollo infantil, desigualdad, acción social, inversión social y macroeconómico solo se encuentran dos referencias a información sobre mujeres: Tasa global de fecundidad (2,4 hasta 2010) y Madres beneficiarias del Bono de Desarrollo Humano (1'192.071 hasta marzo de 2013). Tampoco lo hacen en los indicadores cuya información podría desagregarse indicando lo correspondiente a hombres y mujeres.

El SIMUJERES, parte del SIISE, surgió por iniciativa del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) en 1998; una segunda versión fue impulsa en el período 2007-2008, su estructura contempla las esferas de especial preocupación establecidas en la Plataforma de Beijing[1] y la búsqueda de información está organizada desde dos entradas: temas (176 indicadores) y por derechos

1 Dichas esferas son: 1. La mujer y la pobreza, 2. Educación y capacitación de la mujer, 3. La mujer y la salud, 4. La violencia contra la mujer, 5. La mujer y los conflictos armados, 6. La mujer y la economía, 7. La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, 8. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, 9. Los derechos humanos de la mujer, 10. La mujer y los medios de difusión, 11. La mujer y el medio ambiente, y 12. La niña.

(127 indicadores), aunque algunos temas son también derechos, por ejemplo: vivienda, trabajo, participación, entre otros.

El sistema informático ofrece información diferenciada entre hombres y mujeres en relación a etnia, nacionalidad, región, zonas, provincia, cantón, parroquia, ciudades, urbano/rural y pobreza; sin embargo no todas estas posibilidades están activadas y no permite establecer cruces con dos tipos de desagregaciones. También cuenta con las consultas territoriales, pero la información en estos casos no está desagregada según hombres y mujeres.

El mismo SIMUJERES indica las limitaciones de contar con información desagregada desde la perspectiva de género y derechos humanos, que son los enfoques que se proponen asumir; se suma a esto que la información de algunos indicadores no está actualizada y que podría estarlo porque hay registros o que debería producirse por ser sumamente sensible; a manera de ejemplo, se menciona:

- El registro de los mecanismos institucionales de género son los levantados en 2007, esto es, antes del proceso de reforma del Estado y de la adopción de la Constitución en 2008.
- El derecho a una vida libre de violencia, cuenta con información sobre el número de denuncias de violencia contra las mujeres para el período 1999-2009 y no tiene el desglose según los ítems antes referidos. La información sobre varios aspectos relativos a la violencia sexual se basa en la encuesta ENDEMAIN-CEPAR de 2004.
- El derecho a la salud tiene información disímil, aquella relacionada con estadísticas vitales (muertes por accidentes y violencia, enfermedades, principales causas) está hasta 2011; respecto a la prevalencia del cáncer de mamas y de cuello uterino solo hasta 2004, y en otros ítems, según los tipos de encuestas, tienen información hasta 1999, 2006, 2007, 2012, entre otros; unos cuantos indicadores están actualizados a 2013.
- Las tasas de asistencia al sistema escolar (bruta, neta y edad) cuentan con información del Censo 2010 o de las Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (2012-2013), aquella sobre repetición está a 2006, cuando todo lo referente al derecho en el alcance de la educación básica y bachillerato, podría estar actualizado anualmente desde la información del Ministerio de Educación.
- La información sobre acceso a becas y créditos educativos cuenta con datos a octubre de 2009.
- La información sobre participación política está entre 2007 y 2009; sobre acceso a la justicia hasta 2009 (Comisarías y amparos); sobre refugio y mujeres privadas de la libertad hasta 2005.

- La información relacionada con derechos culturales contiene dos registros: asistencia al parto, hasta 2006, y número de personas que hablan su idioma, hasta 2002.
- En ambiente la información es prácticamente inexistente y como referencia de contacto se mantiene la referencia del inexistente CONAMU.

El hecho de que la información relativa a mujeres no esté centralizada en este sistema implica que, quienes la requieran, deban revisar distintas instancias y/o solicitarla de manera expresa, posibilidad que pueden realizar las pocas personas que se dedican y cuentan con medios para investigar, restringiendo así el derecho de libertad de expresión a importantes grupos de mujeres que no cuentan con esas condiciones.

En suma, a pesar de los avances en producir y publicar información desagregada por género, esta no es suficiente y/o no se encuentra actualizada, lo que mantiene la deuda de brindar información especializada en materia de derechos humanos de las mujeres.

La institucionalidad

Es importante recordar que la creación de una institucionalidad gubernamental relacionada a los derechos de las mujeres es fruto de la demanda y la lucha de las organizaciones de mujeres, de no menos de cuatro décadas; fruto de ello, en 1980 se creó la Oficina Nacional de la Mujer en el Ministerio de Bienestar Social; luego, en 1987, se logró más peso institucional y se constituyó en Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU); casi dos décadas después, en 1997, se conformó el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU),[2] instancia rectora adscrita a la Presidencia de la República y conformada con participación de las organizaciones de mujeres.

Como se mencionó, la Constitución establece la conformación de Consejos Nacionales para la Igualdad, entre ellos, el de género; invocando esa disposición, el CONAMU fue cerrado en mayo de 2009 y se conformó la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género.[3] Cabe destacar que el CONAMU fue el único consejo cerrado, pues los demás, con alcances similares, como el CONADIS, o la CODAE, se mantuvieron durante todos estos años. La Comisión de Transición tenía, entre otras atribuciones, el

2 Fue creado mediante Decreto Ejecutivo (DE) 764, *Registro Oficial (RO)* 128 de 28 de octubre de 1997.

3 Decisión adoptada mediante DE 1733, *RO.* No. 601 de 29 de mayo de 2009, cuando esta transición debía estar amparada por una ley orgánica.

diseño de la propuesta de la institucionalidad que garantice la igualdad entre hombres y mujeres.

La Comisión de Transición informa[4] que no cuenta con un sistema de indicadores de igualdad de género que permita conocer sobre el cumplimiento de los siguiente planes nacionales: Buen Vivir (está previsto realizar un estudio en 2014), Prevención y Sanción de la Trata de Personas y protección Integral a Víctimas; y para la Erradicación de la Violencia de Género.

Dicha Comisión señala que, en coordinación con la SENPLADES, dieron lugar a la Agenda Nacional para la Igualdad de Género, que, por estar en revisión, no pudo entrar en vigencia en 2013. Y que la principal acción afirmativa impulsada es la aplicación de la paridad en procesos eleccionarios, designación de autoridades y en los concursos para plazas de trabajo implementados por el Consejo de la Judicatura; dicha acción consiste en la asignación de dos puntos adicionales para las mujeres. Esta medida fue relacionada a otras acciones afirmativas que establecen porcentajes de inclusión de personas con discapacidad y de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montuvios.

Respecto a la institucionalidad, se refiere que existen las siguientes instancias:

- Ministerio del Interior: Dirección Nacional de Género;
- Comisión de Estadísticas de Género (CT, INEC, desde 2010);
- Ministerio de Relaciones laborales: Unidad para la equidad de Género y Jóvenes, Dirección de Atención a Grupos Prioritarios; Dirección de Normas de Trabajo y Empleo:
- Ministerio de Defensa: Comisión de Género (2011);
- Ministerio de Finanzas: Dirección nacional de Equidad Fiscal (2011);
- Está prevista la creación de Direcciones de Género en el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y en el Consejo de la Judicatura.

Luego de cinco años de transición y de dos de tramitación, la Asamblea Nacional adoptó la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad,[5] mientras que el anteproyecto para la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Personas de Diversa Condición Sexo Genérica, presentado en 2010, sigue pendiente.

La ley relativa a los consejos de igualdad da paso a la conformación de una nueva institucionalidad en los cinco previstos: de género, generacional,

4 Respuesta a la petición de información realizada por el PADH, Oficio Nro. CTCI-PRESI-2013-0665-OFI, de 4 de diciembre de 2013. Yina del Pilar Quintana Zurita, Presidenta de la Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública.

5 Aprobada el 1 de julio de 2014 y publicada el 7 del mismo mes y año, *Registro Oficial Suplemento* 283 del 7 de julio de 2014.

de pueblos y nacionalidades, de discapacidad y de movilidad humanaos; en todos ellos será necesario precisar aspectos relacionados a los derechos de las mujeres, pues sería un equívoco tratarlos exclusivamente desde el consejo en materia de género. Para concretar la conformación de esta nueva institucionalidad, dicha ley, entre otros aspectos, establece que:

> La anterior institucionalidad[6] constituya la base de los nuevos consejos de igualdad. En esta transición se indica que: continúe su funcionamiento en aspectos básicos (ejemplo: seguimiento a solicitudes, elaboración de inventarios); el personal podrá integrar los nuevos consejos previa evaluación y requerimientos institucionales; los activos, pasivos e información institucional se trasladen a los nuevos consejos; y que los recursos –infraestructura, equipamiento, financieros y humanos previa evaluación y requerimientos institucionales– del Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador pasen a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (Disposiciones Transitorias Primera a Sexta).
>
> El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social elabore, en un plazo máximo de 180 días, el reglamento para el proceso de selección de representantes de la sociedad civil y proceda a ello (Disposición Transitoria Séptima).
>
> La Defensoría del Pueblo, en el mismo plazo, presente a la Asamblea Nacional una propuesta de ley para el establecimiento de un sistema de promoción y protección de derechos (Disposición Transitoria Novena).
>
> Los Consejos Cantonales de Niñez y Adolescencia se conviertan en Consejos Cantonales de Protección de Derechos establecidos en el artículo 598 del COOTAD en los cantones que no se hayan conformado (Disposición Transitoria Décima).
>
> El Presidente de la República elabore el reglamento para la aplicación de la ley (Disposición Final Primera, no fija plazo).

La generación y gestión de la información, a más de ser parte del derecho humano de libertad de expresión, es clave para todo proceso institucional; la ley establece crear un sistema de gestión de la información en temas de igualdad y no discriminación y el desarrollo de indicadores e instrumentos que permitan evaluar el logro de los objetivos de igualdad (art. 9, num. 4 y 9). No obstante, la misma ley, en otros apartados, instituye levantar dos tipos de registro de información, sin que se establezca su forma de relación.

El primero, establece que, "En el plazo máximo de ciento ochenta días, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, la Secretaría Nacional de

6 La Comisión de Transición para la definición de la institucionalización pública, que garantice la igualdad entre Hombres y Mujeres; el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia; el Consejo Nacional de Discapacidades; el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador; la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano; y el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral.

Gestión de la Política creará y llevará un registro de todas las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades existentes y las que se creen en el territorio ecuatoriano" (Disposición Transitoria Octava). El texto genera varios interrogantes, entre ellos, y como se puede observar, no se ubica, en breves rasgos, su finalidad, alcance y criterios metodológicos básicos u orientadores del registro; no establece nexo con el Decreto Ejecutivo 16, que incluye entre los tipos de organizaciones a registrarse a las comunas; no se especifica a que pueblos y nacionalidades comprende, se podría inferir que se refiere solo a pueblos indígenas, afrodescendientes y montuvios, pero también se podría entender que incluye a pueblos y nacionalidades no ecuatorianos que viven en el país;[7] en la ley no se establece medidas similares para los otros consejos, como por ejemplo para el relativo a movilidad humana o de discapacidad; e instancia para ello, la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, como única responsable, no sería precisamente la forma más indicada para ello, más aún, con las tensiones políticas existentes entre gobierno y las principales e históricas organizaciones de pueblos indígenas.

Para temas tan complejos como la "pertenencia" a pueblos y nacionalidades indígenas, a pueblos afroecuatorianos y montuvios, o "reconocer" a pueblos de otras nacionalidades como parte de "nuestra" sociedad, en un país con matriz colonial y múltiples prácticas de exclusión, xenofobia y otras discriminaciones, el "registro" de su existencia –actual y futura– se constituye en un espacio de disputa de sentidos, que necesariamente va de la mano con la discusión, entre otras preguntas, de ¿qué implica un Estado intercultural y plurinacional?, ¿quién o quiénes definen la existencia de una comuna o comunidad montuvia, campesina o indígena, rural o urbana?, ¿los elementos lingüísticos o de autodefinición son suficientes para la "definición?, ¿qué pasa con las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades que no se registran o no les registran?

El segundo registro planteado es de las entidades que prestan servicios de atención a la niñez y adolescencia, que se debe realizar ante el ministerio encargado de los asuntos de inclusión económica y social, quien establece requisitos, procedimiento, duración y revocatoria de dicho registro.[8] Esto implicaría una doble acción para las entidades, pues estas debieron inscribirse en el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales (SUIOS) y obtenido el Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS) (Decreto Ejecutivo

7 Recordar que la Constitución incorpora el principio de la ciudadanía universal, la libre movilidad y el progresivo fin de la condición de extranjero; la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña (art. 416, num. 6 y 423, num. 5).

8 Disposición Reformatoria Séptima, que sustituye el texto del art. 212 del Código de la Niñez y Adolescencia.

2013). La ley no dice nada al respecto. Tampoco da indicaciones sobre el registro de entidades que presten servicios en otros grupos, como a personas adultas mayores, personas en situación de discapacidad o en situación de movilidad, entre otras.

Como se puede apreciar, la readecuación institucional relacionada con el tema de la igualdad, en este caso entre mujeres y hombres, ha sido lenta, retrasando la concreción de los derechos y las garantías establecidos en la Constitución. Se espera que una vez establecida la instancia rectora para los derechos de las mujeres, la tardanza de estos años se corrija y compense en los años siguientes la materialización de dichos derechos, más aún cuando desde 2007 se declaró como política de Estado, y con enfoque de derechos humanos, la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, la adolescencia y las mujeres (Decreto Ejecutivo 2007). Cabe señalar que en agosto de 2014 se estableció que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos presida la coordinación interinstitucional para implementar el plan de esta política de Estado y se incorporaron los Consejos Nacionales de Igualdad.[9]

La paridad de género y la reforma del Estado, un caso preocupante

La Constitución establece el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas y establece el criterio de equidad y paridad de género para los procesos de selección y designación (art. 61, num. 7). Como se expuso anteriormente, se adoptó la medida de otorgar dos puntos adicionales a las mujeres en la calificación de sus postulaciones en los concursos abiertos para llenar determinados cargos.

A pesar de los criterios de paridad de género, hay sectores donde difícilmente cambian las relaciones de desigualdad, basadas en las asignaciones social y culturalmente establecidas, donde hombres y mujeres tienen roles profesionales diferenciados, dando lugar a espacios "feminizados" y "masculinizados"; uno de ellos es el sector educación, tradicionalmente feminizado en los niveles inicial, básico y bachillerato.

La información proporcionada por el Ministerio de Educación[10] muestra que, entre 2008 y 2013, aumentó la feminización en los establecimientos educa-

9 Mediante DE 438 de 27 de agosto de 2014, *RO Suplemento,* No. 331, de 11 de septiembre de 2014 (art. 2 y 3); anteriormente, el DE 620 fue modificado en las responsabilidades institucionales, mediante DE 1109 de 27 de mayo de 2008, *RO,* No. 358 de 12 de junio de 2008.

10 El ME, proporcionó dos tipos de información, el total de docentes contratados por ciclo, sin ninguna desagregación y el número de docentes registrados por establecimiento con distintos

tivos, pues la planta de docentes mujeres aumentó en dos puntos porcentuales respecto de la de docentes hombres, contraviniendo el principio de progresividad y no regresividad, pues, desde una perspectiva de derechos humanos, lo lógico es esperar que las políticas en materia de contratación de docentes promuevan la equidad de género. Esto significa, para este caso, que se fomente la presencia de docentes hombres, y con ello se contribuya al cambio cualitativo del sector educación; más aún, considerando que la educación es un derecho humano importante en el desarrollo de las sociedades. Al contrario de lo esperado, el detalle de la evolución 2008-2012 presenta que cada año se registra una disminución de docentes hombres (cuadro 1).

Cuadro 1. **Número de docentes registrados por establecimiento, según género, 2008-2012**

Género	2008-2009	%	2009-2010 Inicio	%	2010-2011 Inicio	%	2011-2012 Inicio	%	2012-2013 Inicio	%
Mujeres	126.404	64,1	153.349	64,9	164.794	65,1	165.712	65,4	163.894	66,0
Hombres	70.847	35,9	82.887	35,1	88.314	34,9	87.518	34,6	84.388	34,0
Total	**197.251**	**100**	**236.236**	**100**	**253.108**	**100**	**253.230**	**100**	**248.282**	**100**

Fuente: Ministerio de Educación. Respuesta a petición de información, 2013.
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, PADH 2014.

Según la información proporcionada por el Ministerio de Educación, al inicio del período 2008-2009 el total de docentes fue de 182.716 y al inicio del período 2012-2013 fue de 206.758. Esto implica que en los cuatro años se contrataron 24.042 docentes más (un incremento del 13,2%); si estas contrataciones hubiesen sumado una acción orientada hacia la equidad de género, habría permitido corregir el aumento de la feminización de este sector y, con ello, contribuir al cambio de condiciones de desigualdad y estereotipos.

Sin embargo de que las mujeres son una amplia mayoría (66%), la forma contractual entre hombres y mujeres no presenta la misma correspondencia. Tomando en consideración la distinción entre la modalidad de nombramiento –que garantiza cierta estabilidad– y el contrato que no lo hace, se evidencia una

niveles de desagregación como: tipo de contrato, sexo y nivel de educación, al respecto del segundo tipo advierte: "NOTA IMPORTANTE: Debido a las desagregaciones que se presentan, la suma de los docentes no es considerado como el total, ya que hay docentes que laboran en más de una provincia o en más de un nivel, razón por la que se duplican". Por esta razón, la información que se utiliza en este artículo, relacionada a los tipos de desagregación, usa los porcentajes, en tanto tendencias, y no debe tomarse las cifras como número absoluto de docentes.

Cuadro 2. **Número de docentes registrados por establecimiento, según tipo de relación laboral y género, inicio ciclo 2012-2013**

Relación laboral	Mujeres	%	Hombres	%	Total	%
Contrato	87.722	53,5	39.104	46,3	126.826	**51,1**
Nombramiento	76.172	46,5	45.284	53,7	121.456	**48,9**
Total	**163.894**	**100**	**84.388**	**100**	**248.282**	**100**

Fuente: Ministerio de Educación. Respuesta a petición de información, 2013.
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, PADH 2014.

proporción diferente e inversa, pues más de la mitad de las mujeres trabajan por contrato (54%), mientras que más de la mitad de los hombres lo hacen con nombramiento (54%):

Lo expuesto muestra, además, que hay un alto porcentaje (51%) de docentes hombres y mujeres, que trabajan mediante contratos; según la misma fuente, en el período de 2008-2009 fue de 41%, lo que implica un aumento importante en esta forma de relación laboral en detrimento de aquella por nombramiento. El detalle del período es el siguiente:

Cuadro 3. **Número de docentes registrados por establecimiento, según tipo de nombramiento, 2008-2012**

Relación laboral	2008-2009	%	2009-2010 Inicio	%	2010-2011 Inicio	%	2011-2012 Inicio	%	2012-2013 Inicio	%
Contrato	80.609	40,9	116.602	49,4	134.420	53,1	132.912	52,5	126.826	51,1
Nombramiento	116.642	59,1	119.634	50,6	118.688	46,9	120.318	47,5	121.456	48,9
Total	**197.251**	**100**	**236.236**	**100**	**253.108**	**100**	**253.230**	**100**	**248.282**	**100**

Fuente: Ministerio de Educación. Respuesta a petición de información, 2013.
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, PADH 2014.

Se suman a lo anterior –lo que es preocupante– las variaciones en el crecimiento de la planta docente, que deberían ser sostenidas y en proporción al crecimiento de la población estudiantil y la disminución de estudiantes por aula en los casos donde excede el promedio deseado; en 2009 y 2010 se ubican los principales incrementos, mientras que en 2011 es mínimo y en 2012 se presenta una disminución importante de 4.225 docentes (hombres y mujeres), que dejaron de laborar y sus puestos no fueron ocupados nuevamente (cuadro 4).

Relacionando la información proporcionada por el Ministerio de Educación, entre el total de docentes contratados y el registro de docentes por establecimiento se puede advertir del aumento de docentes, hombres y mujeres, que

Cuadro 4. **Total de docentes por período, 2008-2012**

Períodos	2008-2009	2009-2010 Inicio	2010-2011 Inicio	2011-2012 Inicio	2012-2013 Inicio	Diferencia 2008-2012
Total de docentes	182.716	201.008	210.744	210.983	206.758	**24.042**
Variación anual		18.292	9.736	239	-4.225	

Fuente: Ministerio de Educación. Respuesta a petición de información, 2013.
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, PADH 2014.

trabajan en más de un establecimiento o nivel, que para el período 2008-2012 llegan a 26.989 docentes.

El porcentaje de docentes que trabajarían en más de un nivel y/o provincia pasó del 8% en 2008 a 201% en 2012. Esta situación, que se suma a la referida en las relaciones contractuales, afecta tanto a la garantía del derecho al trabajo del magisterio como al derecho a la educación en tanto la estabilidad del personal docente y las condiciones de trabajo son parte de las variables relacionadas con la calidad de la educación.

Otro aspecto importante es la presencia de mujeres docentes según los niveles de educación, pues, en medio de la feminización del sector educación hasta el nivel de bachillerato, la presencia masculina marca la diferencia entre niveles educativos y evidencia claramente la reproducción de las asignaciones culturales con mayor detalle.

Cuadro 5. **Número de docentes, según tipo de información (total contratado y registro por establecimiento), 2008-2012**

Tipo de información	2008-2009	2009-2010 Inicio	2010-2011 Inicio	2011-2012 Inicio	2012-2013 Inicio	Diferencia 2008-2012
Total docentes por año	182.716	201.008	210.744	210.983	206.758	**24.042**
Docentes según registro por establecimiento	197.251	236.236	253.108	253.230	248.282	
Diferencia entre docentes contratados y registrados por establecimiento	14.535	35.228	42.364	42.247	41.524	26.989
% del total	**8,0**	**17,5**	**20,1**	**20,0**	**20,1**	

Fuente: Ministerio de Educación. Respuesta a petición de información, 2013.
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, PADH 2014.

Cuadro 6. **Número de docentes registrados por establecimiento, según género y nivel de educación, inicio de ciclos 2009-2010 y 2012-2013**

Género	Educación inicial	%	EGB	%	Bachillerato	%	Total	%
2009-2010								
Mujeres	6.566	86,5	94.196	67,6	25.642	50,9	126.404	64,1
Hombres	1.026	13,5	45.063	32,4	24.758	49,1	70.847	35,9
Total	**7.592**	**100**	**139.259**	**100**	**50.400**	**100**	**197.251**	**100**
2012-2013								
Mujeres	12.343	87,9	120.490	69,0	31.061	52,1	163.894	66,0
Hombres	1.705	12,1	54.139	31,0	28.544	47,9	84.388	34,0
Total	**14.048**	**100**	**174.629**	**100**	**59.605**	**100**	**248.282**	**100**
Variación		**1,4**		**1,4**		**1,2**		**1,9**

Fuente: Ministerio de Educación. Respuesta a petición de información, 2013.
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, PADH 2014.

Así, para el período 2012-2013, en la educación inicial las mujeres llegan al 88%, con un aumento de 1,4 puntos respecto del período 2009-2010; en la educación general básica (EGB) el porcentaje de mujeres baja a 69%, aunque hay un incremento de 1,4 puntos; y en el bachillerato las mujeres son el 52%, con un aumento de 1,2 puntos y casi logrando la paridad de género (4 puntos de diferencia), mientras que, para los niveles anteriores, la variación porcentual entre mujeres y hombres es de 38 y 29 puntos respectivamente. Cuadro 6.

La baja presencia de hombres en el nivel de educación inicial está relacionada con la asignación tradicional de roles y, con ello, con la sobreespecificación del rol maternal de las mujeres y con la construcción de la "naturalización" de que niños y niñas requieren casi en exclusividad a la madre, mientras que el padre tiene un rol externo.

A lo dicho se suman otras asignaciones de desigualdad respecto de la educación, conocimiento y roles profesionales: mientras más "bajo" es el nivel de educación, menos relevancia social tiene; en su otro lado, mientras "más" alto es el nivel cobra mayor importancia. Estos patrones contienen visiones adultocéntricas y de la funcionalidad del conocimiento en función de la formación profesional-productiva, apartándose radicalmente de concepciones educativas que tienen como eje estructurador el desarrollo integral de la persona, y, que por tanto, cada nivel educativo tiene su particularidad, complejidad e importancia específica, que no constituyen una escala de menos a más, sino de momentos que se articulan en la vida de las personas.

La situación referida expresa un retroceso en materia de equidad y paridad de género en el ámbito laboral de la educación y de esta en tanto derecho humano, hecho que se suma a otros puntos críticos de la reforma del sector educación, como se evidenció en el aumento de la modalidad de contratación y desempeño de funciones.

El cambio de patrones de comportamiento y la igualdad entre mujeres y hombres

Otro aspecto importante para valorar en qué medida se generan cambios sustanciales en materia de igualdad entre hombres y mujeres es el estudio de los comportamientos y, por ende, de la modificación de la cotidianidad de las relaciones sociales entre géneros. Parte de dichos estudios se relacionan con el uso del tiempo de hombres y mujeres, desde varios parámetros, entre los principales se puede anotar: el tipo de actividad (incluidos descanso y ocio), el tiempo cronológico empleado para cada una de ellas, los lugares y las condiciones en que se realizan, la intensidad, si son remuneradas o no, si se catalogan como productivas o no, la simultaneidad en su realización, los efectos personales que causan.

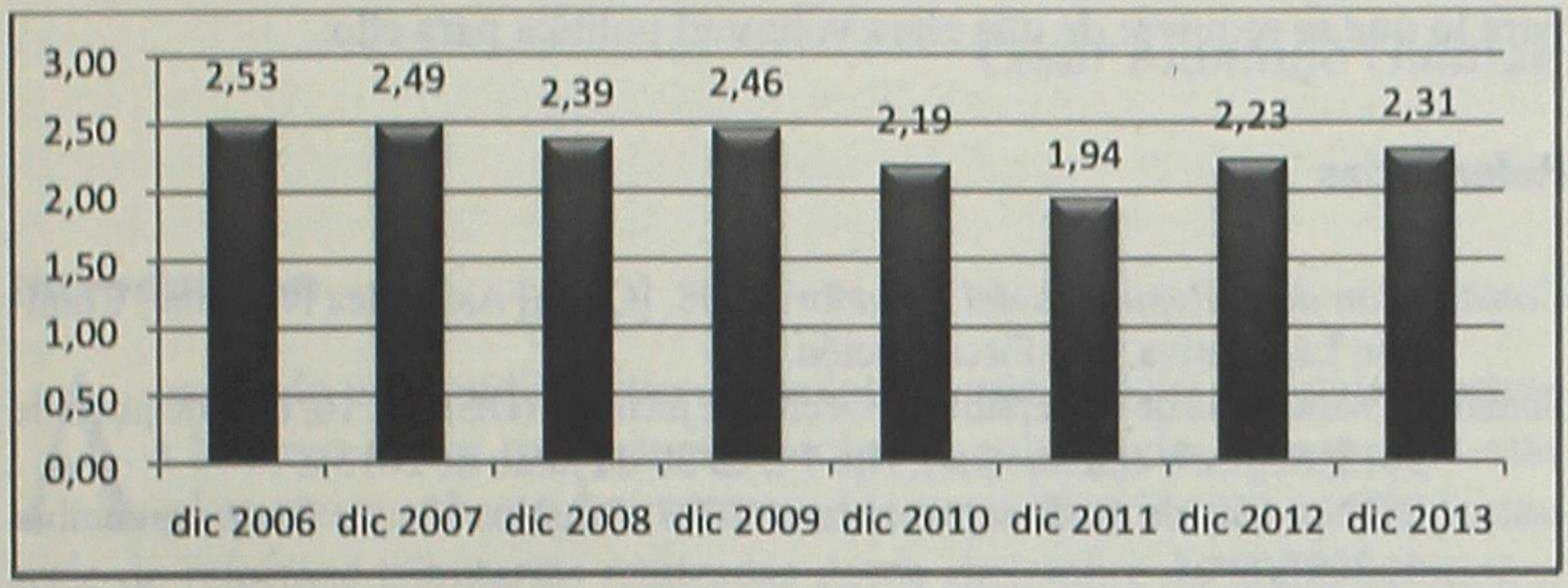
El uso del tiempo entre ellos y ellas se enmarca en la subordinación, discriminación e inequidades históricamente construidas; parte de ello es la división sexuada del trabajo, el acceso a la educación, la participación en la vida pública, etcétera. El cambio en el uso de tiempo ayuda a mirar de manera más detenida los avances en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Por ejemplo, es conocido, que las mujeres han logrado mayores porcentajes en el acceso y permanencia en la educación, y que, además, en varios casos presentan mejores niveles de rendimiento; también que cada vez más las mujeres se incorporan en el mercado laboral. Sin embargo, estos importantes avances no se traducen con similar correspondencia cuando se analiza el acceso a cargos, especialmente directivos y remuneraciones iguales a hombres y mujeres por el mismo trabajo.

Esta contradicción evidencia la complejidad para generar cambios de patrones de comportamientos individuales e institucionales en pos de la igualdad entre género, presenta otros desafíos para la comprensión de los avances en materia de igualdad y equidad entre hombres y mujeres, pues si bien, en el ejemplo mencionado, el acceso a la educación es un avance en materia de derechos, no obstante, este mismo avance, en relación con el derecho al trabajo muestra una profundización de las formas de desigualdad, desde aristas más sutiles.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, que concluyó para dar paso al siguiente que va hasta 2017, tenía, entre las metas del Objetivo 6, garantizar

el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas: "tender a 1 en la igualdad de horas dedicadas al trabajo reproductivo al 2013", meta que no se cumplió, como se puede observar en los siguientes indicadores.

Gráfico 1. **Razón de las horas dedicadas al cuidado de hijos entre hombres y mujeres**

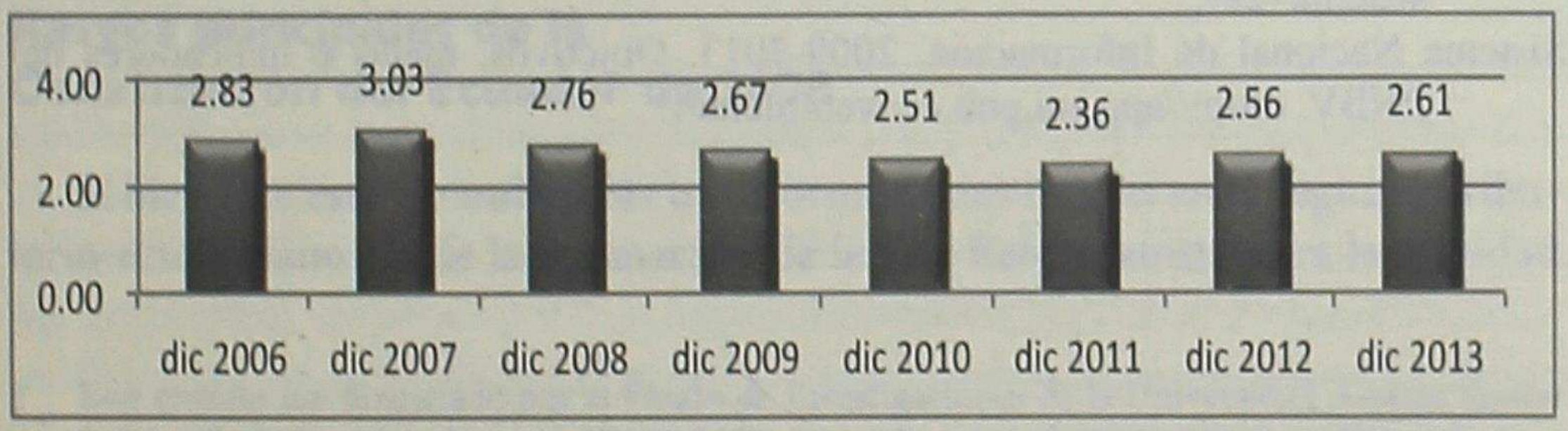


Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV2009-2013, 2014
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, PADH 2014.

Como se puede ubicar, la razón de horas que dedican mujeres y hombres al cuidado de su descendencia dista de manera importante del referente 1; para el período 2006-2013, la disminución es mínima (-0.21) y fluctuante; las variaciones registradas en 2010, y especialmente en 2011 (-0,59), no se mantienen y dan paso a un nuevo incremento. En similar sentido se ubica en el indicador que da cuenta de la desigualdad de tiempo dedicado al trabajo doméstico. Gráfico 2.

Con estos dos indicadores se evidencia que la desigualdad entre hombres y mujeres en el tiempo dedicado a las actividades en el hogar dista de la relación equitativa, y ello implica para las mujeres que su carga de trabajo diaria es mucho mayor, pues, para un amplio sector de mujeres, se suma el tiempo de la jornada laboral, generándose una doble carga de trabajo.

Gráfico 2. **Razón de las horas dedicadas al trabajo doméstico entre hombres y mujeres**



Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV2009-2013, 2014
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, PADH 2014.

En síntesis, las cuatro situaciones referidas muestran límites e incluso retrocesos en diferentes ámbitos, todos de alta importancia en materia del cumplimiento de los derechos de las mujeres. Se puede colegir una sola recomendación: que es urgente la adopción de políticas integrales y efectivas que tiendan a llenar el déficit expuesto en el cumplimiento de los derechos de las mujeres, para lo que se requiere de una clara voluntad política para ello.

Referencias

Constitución de la República del Ecuador. 2008. [Quito] Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización.

Ecuador. Presidencia de la República. Decreto Ejecutivo (DE) No. 16, de 4 de junio de 2013, *Registro Oficial* (*RO*), No. 19, de 20 de junio de 2013.

------. DE No. 620, de 10 de septiembre de 2007, *RO*, No. 174, de 20 de septiembre de 2007, art. 1.

------. DE No. 764. *RO*, No. 128, 28 de octubre de 1997.

------. DE No. 1109, 27 de mayo de 2008. *RO*, No. 358, 12 de junio de 2008.

------. DE No. 16, 4 de junio de 2013. *RO*, No. 19, 20 de junio de 2013.

------. DE No. 1733, 25 de mayo de 2009. *RO*, No. 60, 29 de mayo de 2009.

------. DE No. 438, 27 de agosto de 2014. *ROS*, No. 331, 11 de septiembre de 2014.

------. DE No. 620, 10 de septiembre de 2017. *RO*, No. 174, 20 de septiembre de 2007.

Ecuador. *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*, 1 de julio de 2014. *ROS*, No. 283, 7 de julio de 2014.

Respuesta a petición de información realizada por el PADH. Oficio No. CTCI-PRESI-2013-0665-OFI, de 4 de diciembre de 2013, suscrito por Yina del Pilar Quintana Zurita, presidenta de la Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública.

------. Oficio No. MINEDUC-CGP-2013-00320-OF, de 18 de noviembre de 2013, suscrito por David Antonio Sánchez Páez, coordinador general de Planificación.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. ‹http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=2#›.

Sistema Nacional de Información. 2009-2013. Objetivos, metas e indicadores del PNBV. ‹http://app.sni.gob.ec/web/menu/›.

Política tributaria, desarrollo y equidad
Régimen tributario a partir de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador (2007) y la Corte Constitucional[1]

César Montaño Galarza

Introducción

A partir de un estudio crítico y evolutivo, este trabajo pretende mostrar a lo largo de los tres primeros acápites, sobre todo, los aspectos más relevantes que han sido incorporados o modificados por medio de una serie de reformas tributarias realizadas desde diciembre de 2007, cuestiones que permiten caracterizar los cambios efectuados y vislumbrar la orientación que en la actualidad va tomando el ordenamiento jurídico tributario nacional. Para ello, no se deja de lado la entrada en vigor de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, que contiene varias definiciones de gran peso para la configuración del régimen tributario, sobre desarrollo y acerca de la equidad. En este contexto de grandes cambios legislativos también se trata de ubicar los elementos que habrían fortalecido al Estado y aquellos que mejorarían la situación de los contribuyentes. Los tres acápites siguientes se distribuyen, en su orden, para presentar un análisis de la importancia que posee la acción extraordinaria de protección (AEP) para la defensa del derecho al debido proceso con ocasión de controversias de índole tributario y del papel que viene jugando la Corte Constitucional del Ecuador, específicamente cuando ha sido requerida para evaluar la posible inconstitucionalidad de las más importantes leyes de reforma tributaria aprobadas en los últimos años. Al final consta un conjunto de conclusiones relevantes sobre la problemática abordada.

Rasgos principales de la Constitución del Ecuador de 2008

Si bien este estudio indaga las transformaciones hechas en el régimen tributario ecuatoriano desde la emanación de la Ley Reformatoria para la Equidad

1 Este estudio fue financiado por el Fondo de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Proyecto: P149-2013. En la ejecución de este proyecto colaboró la Abg. María José Ramírez Cardoso, como ayudante de investigación.

Tributaria del Ecuador, de 2007, no deja de ser importante la revisión obligada que debe darse a la carta suprema, porque es este instrumento el que a partir del año 2008 concreta serios ajustes al ordenamiento infraconstitucional de los tributos y convalida la orientación de la mencionada ley.

Dicho esto, señalo que son muchos los elementos útiles para caracterizar de una manera más o menos clara y aproximada a la actual norma suprema nacional; sin embargo, encuentro pistas relevantes para tal cometido a través de la revisión de la normativa que contiene, en particular, el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), cuyo primer párrafo prescribe: "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada".

De esta manera, la voluntad del constituyente refrendada por la voluntad popular, se decanta por establecer un Estado "constitucional", lo que significa reconocer las bases centrales de este tipo de organización del poder público, a saber, las que corresponden al Estado de derecho: democracia, separación de poderes, supremacía constitucional, derechos y garantías de los ciudadanos. Esto último viene remarcado por la afirmación en el sentido de que se trata de un Estado constitucional "de derechos y justicia", cuestión evocadora de la presencia de un Estado instrumental, edificado para servir, para hacer realidad los derechos del pueblo y de cada uno de sus integrantes, a través de un conjunto de garantías eficaces –normativas, de política públicas y jurisdiccionales–. En este orden de ideas, aparece que la razón de ser de la ficción jurídica llamada "Estado" consiste en dos componentes indispensables: el primero, las personas –los seres humanos– y, el segundo, la justicia, que encontraría concreción por medio del cuidado y la realización de los derechos y la materialización de la equidad.

La importancia del ser humano para el actual constitucionalismo ecuatoriano radica en que el Estado poseería una razón "social" evidente, es decir, que se lo concibe como herramienta y como mecanismo institucional suficiente para servir a los más caros intereses y anhelos de la sociedad. El Estado social pone de relieve la importancia del ser humano por sobre el propio Estado y por encima del espacio en el cual confluyen las actividades e intereses de los productores y de los consumidores; hablo, en este sentido, del mercado y de las relaciones económicas y sociales que este propicia, sean de beneficio o de perjuicio para los agentes intervinientes. El Estado social ha de procurar el bienestar de todos por medio de múltiples acciones e intervenciones, entre ellas, las prestaciones sociales para hacer realidad los derechos de la misma naturaleza, por ejemplo: salud, educación, trabajo, seguridad.

También el constituyente estableció que el Estado ecuatoriano es "democrático", o sea, que se erige, construye y funciona en democracia, debidamente legitimado, contando para ello con la voluntad popular; de esta manera también adhiere a la alternancia en el manejo del poder y al respeto irrestricto de las libertades de las personas, por ejemplo, la libertad de expresión. Claro que la Constitución de nuestro país no aclara si se trata de una democracia sustancial, o solamente de una de corte plebiscitario, aunque por mi parte pienso que domina la segunda opción, en la cual es fácil derivar en un esquema manipulado, de conveniencia y de intolerante dictadura de la mayoría, ya que aún falta poner en práctica los mecanismos que permitan la participación popular efectiva desde las bases de la sociedad, no instrumentada, corporativizada, financiada ni organizada por el propio Estado a través de alguno de sus poderes, como ocurre con el denominado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

A través del examen de la normativa transcrita se ubica también que nuestro Estado se declara soberano e independiente, lo que invita a recordar que la soberanía tradicionalmente viene siendo vista como un elemento central de la organización estatal, que en una de sus facetas, la interna, implica "supremacía" sobre el territorio, autoridad única; mientras que, por otra, significa precisamente "independencia" frente a poderes extranjeros o externos, de tal forma que se autodetermina en la arena internacional. Esta prescripción constitucional tiene aplicación, por ejemplo, mediante la llamada "Soberanía económica", dentro de la cual cabe el diseño de las políticas fiscal y tributaria.

El Estado ecuatoriano, además, es unitario, por lo tanto, de administración centralizada, aunque puede ejercer los poderes y gobernarse por medio de la organización de diversos niveles de gobierno, mediante mecanismos como el de la descentralización. No se trata por esto de un Estado federal formado por varios Estados preexistentes que decidieron unirse y enajenar parte de sus poderes soberanos en favor de una autoridad superior, sino de uno históricamente integrado como Estado nacional, mediante la suma de niveles de gobierno internos, como entre nosotros están los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Desde mi perspectiva, la interculturalidad y la plurinacionalidad son dos elementos reales y polémicos de toda sociedad, enunciados en el artículo 1 de la Constitución, que pueden leerse en clave de "pluralidad", lo que implica el reconocimiento de una sociedad heterogénea, compleja y rica en matices y visiones, todas importantes. En tal sentido, el Estado con el poder que le es inherente, así como la sociedad que lo integra, tienen que mirarse positivamente como realidades humanas e históricas diversas ávidas de convivir en armonía a través de una visión amplia e integradora para la paz y la justicia con equidad. Creo que la interculturalidad como categoría sistemática es más susceptible de pro-

cesar en la realidad, no así el caso de la plurinacionalidad, porque esta última implicaría la existencia y el reconocimiento oficial de varias nacionalidades que conviven al calor del Estado nacional ecuatoriano. Sobre la plurinacionalidad se vienen suscitando enconadas deliberaciones que señalan, justificadamente, riesgos potenciales frente a la unidad nacional.

Según la primera norma jurídica de la Constitución (art. 1), el Estado nacional es secular o laico; significa que no adhiere a ninguna religión, así como también que el poder público en cualquiera de sus ramos no auspicia creencia religiosa alguna, ni milita en organización o confesión religiosa alguna. Un Estado laico, por definición, es neutral e impermeable a posiciones de orden religioso.

La organización estatal se concreta en forma de república, tal como reza también la norma que ahora comento, lo que quiere decir que el Estado funciona bajo el mandato del derecho, de la norma suprema y de las leyes, no de la voluntad del gobernante, de tal manera que se reconoce que todas las personas poseemos la misma condición frente a las demás al ser sustancialmente iguales ante las normas jurídicas, situación mediante la cual el Estado considera objetivamente y defiende y respeta los derechos que les asisten.

Adicionalmente, como una posición de ruptura con el neoliberalismo, se consagra que: "El sistema económico es social y solidario; 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; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir" (art. 283). Esta posición es coherente con la idea de alcanzar el desarrollo con equidad y pleno respeto a los derechos; es la lectura que cabe. En cuanto a los fines de la política económica, la Constitución prescribe:

> La política económica tendrá los siguientes objetivos: 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémica, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional. 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética. 4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas. 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural. 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles

> en el tiempo. 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes. 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable (art. 284).

El cambio respecto al modelo neoliberal –al menos en el discurso– se manifiesta con rango constitucional al establecer al ser humano como sujeto y fin del sistema económico. Entonces, el mercado y sus leyes han de estar subordinados al ser humano y se plantean objetivos redistributivos de la riqueza en orden a materializar la equidad, la misma que debe ser generada en armonía con la naturaleza.

A mi juicio, una caracterización suficiente, y sobre todo correcta, del Estado ecuatoriano bajo la Constitución vigente pasa por tomar en cuenta todos los elementos que acabo de citar y que, como lo dije, constan en el artículo 1. Ahora bien, dentro de este marco amplio y complejo hay que considerar una serie de otros elementos útiles para que el Estado se desenvuelva tal como constitucionalmente ha sido configurado. Dentro de estos elementos, sin duda, juegan un rol preponderante los recursos económicos para alimentar la caja fiscal, donde, al parecer, ahora los más importantes son los de naturaleza tributaria –que han de favorecer la cohesión social y la equidad (Ramírez y Carrasco 2012, 73-6)–, instrumentos que ponen con frecuencia en tensión tanto los intereses del Estado, del mercado y de los contribuyentes.

Desde la caracterización constitucional que acabo de plantear para el Estado nacional ecuatoriano, reconozco la existencia de una organización estatal compleja, que, para ser idónea, requiere implementar múltiples dispositivos de orden público como son la planificación y las políticas públicas. En aras de materializar todos los derechos reconocidos por la Constitución, el Estado necesita erigirse como organización de nueva estructura institucional, para el funcionamiento eficiente de las garantías, ampuloso y controlador de las fuerzas sociales y económicas; se trata de un Estado dadivoso y prestacional en alta medida, por lo mismo, demanda ingentes recursos económicos, muchos de los cuales son fruto de la aplicación de los tributos (Holmes y Sunstein 2012).[2] De manera un poco más detenida hablaré sobre estos tópicos en acápites posteriores.

2 Se trata de un estudio destacable porque refiere claramente, y con una visión renovada de las finanzas públicas y de las políticas de imposición y gasto, la importancia del Estado y de los tributos para concretar la vigencia de todos los derechos.

Régimen tributario ecuatoriano a partir de la Constitución de 2008

Dentro del contexto de la realidad nacional explicado más arriba, el rol de los tributos en el actual constitucionalismo "social recargado" del país es, sin duda alguna, preponderante. Para asumir esta afirmación encuentro varias evidencias prácticas ya señaladas, así como también algunas claras prescripciones constitucionales, como la del artículo 290.1, normativa que expresa meridianamente lo que sigue: "El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones: 1. Se recurrirá al endeudamiento público *solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes*" (mis cursivas). A esto habrá que agregar la existencia del segundo párrafo del artículo 300 de la misma Constitución, sobre la política tributaria, en donde se afirma que esta "promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables". Lo señalado recientemente está en consonancia con el artículo 284.1 de la misma norma suprema, cláusula que dice: "La política económica tendrá los siguientes objetivos: 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional", y con los objetivos de la política fiscal contenidos en el artículo 285 constitucional, referidos a tres cuestiones trascendentes: la primera, el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; la segunda, la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados; y, la tercera, la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables. En este marco fluyen orientaciones precisas para el modelo de desarrollo nacional, así como en aras de enrumbarnos hacia una sociedad más equitativa.

El artículo 300 ya citado señala también principios relacionados con el campo tributario; para lo cual mezcla algunos propios de la política fiscal y tributaria así como del ordenamiento jurídico, como son los de generalidad, progresividad, irretroactividad y equidad; y otros direccionados con el quehacer de la administración tributaria, sea esta nacional, local o de excepción, que enseguida enumero: eficiencia, simplicidad administrativa, transparencia y suficiencia recaudatoria. Además establece que: "Se priorizarán los impuestos directos y progresivos"; de esta manera el poder constituyente hizo un llamado para que la política tributaria prefiera la aplicación de impuestos sobre manifestaciones palpables de capacidad económica, lo que deriva en capacidad para contribuir con el fisco, así como de impuestos que afecten de manera directa las condiciones subjetivas de riqueza, como pueden ser: el ingreso de utilidades,

réditos o ganancias (impuesto sobre la renta) y la ostentación de un patrimonio (impuestos prediales, impuesto sobre los activos totales de las empresas). De esta manera, el régimen tributario prefiere intensificar la gestión y los efectos de tributos que históricamente han sido considerados más justos y equitativos, porque toman en cuenta verdaderas manifestaciones de capacidad para contribuir al fisco, en desmedro de los clásicos impuestos dirigidos a gravar el gasto o el consumo, como lo es por ejemplo, el impuesto sobre el valor agregado (IVA).

Mientras que el artículo 301 de la Constitución establece las bases para entender los principios de legalidad y de reserva de ley en materia tributaria, adicionalmente determina cuestiones sustanciales para la creación de tributos; de esta manera establece varios elementos, en primer lugar, que la iniciativa legislativa tributaria respecto a impuestos es competencia exclusiva del poder ejecutivo, sin que importe si se trata de impuestos nacionales o de los Gobiernos autónomos descentralizados;[3] en segundo lugar, que solo la Asamblea Nacional es la llamada a sancionar leyes que establezcan, modifiquen, exoneren o extingan impuestos,[4] amén de casos en los cuales el poder ejecutivo ha remitido al parlamento proyectos de ley calificados como urgente en materia económica y respecto de los cuales, a la final, una vez que la Asamblea no ha tramitado el proyecto en el lapso de 30 días, el titular del poder ejecutivo termina siendo el legislador en la materia tributaria, por medio de la emanación de un decreto ejecutivo; en tercer lugar, que las tasas y las contribuciones únicamente pueden ser establecidas, modificadas, exoneradas o extinguidas únicamente por medio de un acto normativo de órgano competente, por ejemplo, a través de una ordenanza municipal. La disposición señalada también prevé que tanto las tasas como las contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

Existen abundantes trabajos que explican y desarrollan otros dos principios constitucionales tributarios clave. Me refiero someramente a ellos por consi-

3 Al respecto, consta en la norma suprema el artículo 135, que literalmente expresa lo siguiente: "Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país" (mis cursivas).

4 Esta normativa se relaciona con el artículo 120.7 de la Constitución, que establece: "La Asamblea nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: [...] 7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados" y, con el artículo 132.3, que dice: "La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: [...] 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados."

derar que sustentan la idea de la ruptura del orden constitucional actual con el modelo neoliberal. Por una parte, se encuentra el de equidad, idea filosófica que tiene en el marco de la Constitución una connotación de justicia con responsabilidad social, además de que valora lo colectivo y lo individual; un sistema tributario que no aborde el interés colectivo no puede ser entendido como equitativo. No se trata de menoscabar el interés particular, por el contrario, la tributación a partir de la equidad es un mecanismo de solidaridad para atenuar las estructuras excluyentes. La equidad contiene el tradicional principio tributario de igualdad en su clásico postulado horizontal y vertical, de igualdad entre iguales. Por otra parte, la Constitución consagra también el principio de progresividad, que debe ser entendido en el plexo constitucional en su conjunto; es decir, el principio de progresividad tributaria guarda armonía plena con los grandes objetivos de la política económica; apalanca la distribución de la riqueza y el sistema económico social y solidario. Entiendo este principio en el contexto redistributivo de la riqueza, por lo que es necesario que la progresividad en la imposición de "cargas" fiscales con fines redistributivos vaya más allá de la progresividad admitida tradicionalmente de manera concomitante con el principio de capacidad contributiva. La progresividad debe estar por encima de la realización del principio de capacidad contributiva para satisfacer los fines redistributivos; sin embargo, se debe mantener dentro de los límites constitucionales que garantizan el derecho a la propiedad en todas sus formas y que son el fundamento del principio de no confiscación.

La acción impositiva, recaudadora de impuestos dentro del marco jurídico y del respeto a las garantías y derechos de las personas es, por esencia, una acción de liberación en el corto y mediano plazo. Creo que, entre otros, uno de los legados principales de este proceso será la creación de cultura impositiva a través de una eficaz recaudación tributaria, sin miramientos ni favores a las élites económicas, financieras, ni comunicacionales devenidas en lo que se ha denominado políticamente "poderes fácticos".

Finalmente, la visión social de la administración tributaria, que conjuga la solidaridad como principio y fin último de la gestión, permitirá el salto cuantitativo y cualitativo que cree las condiciones para un país mejor, con desarrollo económico sostenible, con respeto al ambiente y a la naturaleza, siempre y cuando en la construcción paulatina del régimen de los tributos y, en su aplicación, se respeten sin condición, la Constitución y los derechos que esta reconoce y garantiza.

Evolución y configuración legislativa del régimen tributario nacional y sus principales componentes

Fundamentos y elementos centrales de las reformas

La serie de reformas al régimen tributario realizadas desde fines de 2007 ha estado fundamentada expresamente en varios principios, objetos y motivaciones que han marcado de diversa manera cada uno de sus componentes –ya que no en todos los casos el "espíritu" de cada reforma se ha transparentado o evidenciado por medio de los articulados correspondientes–, tal como se explicará someramente más adelante, empleando para ello una perspectiva cronológica-evolutiva.

Dentro de este marco inicialmente trazado se encuentra que el primer ajuste sustancial al ordenamiento jurídico tributario nacional se concretó a través de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador (LRET) ("Pague y después reclame" 2008), con las siguientes motivaciones: lograr la distribución de la riqueza, eliminar desigualdades y lograr justicia social, recaudar en mayor medida mediante la aplicación de impuestos directos antes que indirectos,[5] establecimiento de tributos justos que graven al contribuyente considerando la capacidad contributiva, optimizar la gestión y la lucha contra la evasión y elusión tributarias, construcción de un cuerpo normativo fuerte que garantice la obtención de recursos públicos brindando estabilidad y seguridad jurídica, optimización de procedimientos de juzgamiento y sanción de delitos y demás infracciones tributarias (Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador 2007).

Posteriormente, en julio de 2008 se adoptó la Ley Orgánica Reformatoria Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico (Ley de Régimen del Sector Eléctrico); para efectos del presente trabajo la denominaré Segunda Ley de Reforma Tributaria (2a. RT). Esta normativa se expidió con el afán de corregir una confusión establecida en la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, asimismo, en la conveniencia de establecer un régimen transitorio de condonación de intereses y multas de carácter tributario (amnistía tributaria) (Ley Orgánica Reformatoria Interpretativa 2008).

Un cambio sustancial a manera de gran innovación al régimen tributario vino poco tiempo después con la aprobación mediante referendo de la Constitución de la República del Ecuador, norma jurídica fundamental que, con su

5 Condición que se establecería expresamente más tarde mediante el artículo 300 de la Constitución de 2008.

carácter normativo y de aplicación directa, reorientó la política y el régimen tributario mediante el establecimiento de nuevos principios, así como la determinación del sumak kawsay o buen vivir como la razón de la existencia del Estado y de las acciones que este desarrolle. En este contexto, el artículo 300 de la Constitución es central para comprender los componentes sustanciales del nuevo Derecho Constitucional Tributario ecuatoriano. Como derivación de esta nueva tendencia constitucional, el sistema tributario estaría dirigido a lograr una economía equitativa y redistributiva (SRI 2012, 217). Cabe agregar que según Diana Arias y Carlos Marx Carrasco: "la Constitución promueve la solidaridad en aquellos que siempre han vivido acumulando y redefine a la clase media como el motor de desarrollo y solidaridad (SRI 2012, 245)".

La Cuarta Reforma Tributaria (4a. RT) llegó a remolque de la denominada Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador (Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador), regulación inspirada en tres objetos particulares: el primero, fortalecer el sistema financiero nacional y estimular el aparato productivo, tomando en cuenta para ello los principios de proporcionalidad y capacidad contributiva; el segundo, proteger las finanzas públicas de la situación difícil de la economía mundial; y, el tercero, hacer expeditivos los incentivos que requieren los agentes de la producción nacional.

Hasta aquí, en líneas gruesas, puede decirse que la 1a. RT posee tres elementos fundamentales: el primero, la creación de impuestos; el segundo, el incremento de tarifas; y, el tercero, la creación de medidas antielusión; mientras que la 2a. RT se enfoca en favorecer la actividad productiva y económica, en el mismo sentido se puede enmarcar a la 4a. RT. Por su parte, la 3a. RT concretada por medio de la adopción de la Constitución vigente incorporó al régimen de tributos nacionales, un conjunto de nuevos principios de la política tributaria.

Diez meses después de la 4a. RT, con una carta suprema nueva, en octubre de 2009 la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) (Ley Orgánica de Empresas Públicas 2009), 5a. RT dirigida principalmente a regular la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas no financieras. Esta normativa también ejecutó cambios al régimen tributario nacional, específicamente encaminados a equiparar el tratamiento tributario de estas empresas al que la legislación otorga a las entidades y organismos del sector público.[6]

6 Disposición Final 2.1.

La sexta reforma (6a. RT) está contenida en la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, en suma, esta legislación busca la redistribución de la riqueza y el fortalecimiento de la recaudación directa. Está inspirada en lograr la eficiencia y la equidad en la recaudación tributaria. También se enfoca en la optimización y simplificación de la administración de impuestos fiscales; finalmente, persigue priorizar la aplicación de los impuestos directos y progresivos, de tal manera que los recursos tributarios estatales estén integrados prioritariamente por estos.

Un nuevo cambió se dio al régimen tributario nacional a través de la séptima reforma (7a. RT), con la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y Ley de Régimen Tributario Interno (Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y Ley de Régimen Tributario Interno 2010), de julio de 2010, normativa reguladora de la actividad petrolera y que incorpora medidas anti elusión tributaria. Lo atinente al campo tributario de esta ley se sostiene en la necesidad de adecuar la normativa tributaria relacionada con los contratos de prestación de servicios de exploración y explotación hidrocarburífera.

La octava reforma tributaria (8a. RT) se materializó por medio del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones 2010), de diciembre de 2010, mediante el cual se otorgan beneficios fiscales al sector productivo, fomento de tecnologías amigables con el medio ambiente, apoyo a los sectores económicos estratégicos e incentivos a la creación de empleo y la inversión productiva. Establece una serie de beneficios en forma de exoneraciones, deducciones, reducciones de tarifas, diferimientos en los pagos, incorporación a tratamientos especiales, devolución de impuestos, aplicables a varios casos relacionados con la producción, el comercio, la inversión y el régimen laboral.

Como resumen, se observa que una orientación un tanto diferente posee la 5a. RT, pues esta regula el régimen impositivo aplicable para todo el sector público, en especial el que corresponde a las empresas públicas. En cambio, con la 6a. RT se evidencia el ánimo de establecer mecanismos para lograr la redistribución de la riqueza y el fortalecimiento de la recaudación directa. La reforma siguiente, es decir, la séptima (2010), sirvió para ordenar parcialmente la actividad petrolera, así como también para incorporar al ordenamiento tributario ecuatoriano nuevas medidas antielusión. En el mismo año 2010, se promulgó la 8a. RT, que tiene que ver con el desarrollo porque otorgó beneficios fiscales al sector productivo, posee normas para concretar el fomento del uso de tecnologías amigables con el medio ambiente, de apoyo a los sectores económicos estratégicos e incentivos para la creación de empleo y la inversión productiva.

Claramente, una novena reforma se ubica en la llamada Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado (9a. RT) (Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado 2011) –conexa en buena parte con el COPCI–, instrumento caracterizado por la creación de nuevos impuestos y por establecer normas dirigidas a lograr el fortalecimiento de los existentes. Esta legislación fue aprobada a fines de 2011. Aparte del interés recaudatorio de esta ley, es evidente el ánimo –solamente eso– de generar incentivos encaminados a lograr conductas ecológicas, sociales y económicas responsables y amigables con el ambiente, todo ello en el marco del Buen Vivir haciendo prevalecer el interés general sobre el particular. También se evidencia el deseo de concientizar a la ciudadanía acerca de los vicios relacionados con el alcohol y el tabaco. Además busca el fortalecimiento del Servicio de Rentas Internas del Ecuador como la administración tributaria más importante y consolidada a nivel nacional.

La más reciente y última reforma analizada consta en la Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social, de diciembre de 2012 (Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social 2012), décima reforma tributaria (10a. RT), en términos generales está definida por el objetivo de redistribuir la riqueza y fortalecer la transparencia. Lo polémico de esta ley consiste en que sus impulsores sustentaron públicamente que mediante la aplicación de tributos al sector financiero nacional, se podría financiar el Bono de Desarrollo Humano (Spurrier 2012).[7]

Visto lo anterior, nuevos impuestos, esta vez "ambientales", fueron creados por medio de la 9a. RT (2011), que sirvió también para fortalecer los impuestos ya existentes; en 2012, la 10a. RT, se dicta en el ánimo de alcanzar la redistribución de la riqueza y el fortalecimiento de la transparencia, en base a la aplicación de nuevos tributos sobre las instituciones del sector financiero.

En todo caso, es dable exponer en esta parte la preocupación existente a remolque de las reformas tributarias llevadas a cabo en el país desde 2007, res-

7 "El Presidente propone subir el bono de desarrollo humano a US $ 50 gravando a la banca, con miras a reducir la rentabilidad de la misma: socializar las ganancias, dice el Presidente. La Constitución prohíbe los impuestos con fines específicos. Por lo que el proyecto de ley es una reforma tributaria más. Todo parte de la política gubernamental, sana por cierto, que los gastos corrientes se financien con ingresos corrientes (léase impuestos) para que la renta petrolera y la deuda pública vayan a la inversión. El problema radica en que el gasto corriente del Gobierno crece caudalosamente y sin cesar, lo que obliga a que todos los años se busquen nuevas fuentes de ingresos, mediante la creación de nuevos impuestos, ya que el acelerado crecimiento de las recaudaciones de los impuestos existentes, queda corto. León Roldós calcula que los impuestos a la banca generarían US $ 300 millones. Ya es hora de poner fin al permanente incremento de impuestos. Basta con cobrar bien los que ya existen." Otro análisis sobre el mismo tema consta en: El Comercio, "Banca: actuar con cautela", Opinión, Editorial, Quito, 3 de octubre de 2012.

pecto al derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la norma suprema y, a la presión fiscal vigente en el país, que a decir de voceros del régimen aún debe ser ajustada hacia arriba para colocarse acorde al índice promedio latinoamericano. Sobre esto último, según la CEPAL, en el 2010 la relación ingresos tributarios a PIB del Ecuador llegó a 19,7%, la tasa más alta entre los países andinos y cuarta en Sudamérica, tras Brasil, Uruguay y Argentina. Con seguridad, con los impuestos creados luego de ese año, ya habremos superado a Argentina, que poseía una presión fiscal de 19,9% (Tras medalla de bronce 2011).

Como se señaló al inicio de este parágrafo, las buenas intenciones plasmadas en las motivaciones, los objetivos y los fundamentos de cada una de las reformas de los últimos años no necesariamente se han hecho realidad a remolque de las normas jurídicas que contienen y, menos aún, de las consecuencias que en el plano práctico arrojan. Precisamente, desde el siguiente punto se trata de mostrar tanto los aspectos centrales de las reformas, como los aspectos positivos o negativos que de ellas se desprenderían, tanto para el Estado como para los administrados.

Intereses del Estado y fortalecimiento de la administración tributaria

Prácticamente todas las reformas tributarias revisadas han incluido más o menos previsiones encaminadas a fortalecer la administración tributaria, con lo cual se ha endurecido los ámbitos sancionatorio y de control. Junto a estos propósitos, también puede evidenciarse que con los cambios practicados en la legislación impositiva se ha logrado una mayor funcionalidad del ordenamiento jurídico para recaudar mayores ingresos para el erario público (De la Guerra 2013), en este plano, las reformas también han servido para concretar fines fiscales.

De esta manera, lo que se encuentra sobre todo en la 1a. RT (diciembre 2007) es: incremento de la tasa de interés de mora tributaria, recargo del 20% en los procesos de determinación, aumento de sanciones por faltas reglamentarias y contravenciones, el afianzamiento, nuevos impuestos, anticipo mínimo del impuesto a la renta. Se establece la obligación de sustentar costos y gastos con comprobantes de venta válidos; se regula sobre el crecimiento patrimonial injustificado como causa para la determinación presuntiva (Corral 2013).[8]

8 "Desde el punto de vista tributario, se busca, sin duda, ejercer la facultad controladora y saber si el incremento o el decrecimiento se reflejan en forma consistente en el Impuesto a la Renta del contribuyente. Sin embargo, es obvio que este último tributo no grava propiamente el aumento de bienes, sino el monto de las utilidades generadas en un ejercicio económico determinado,

En lo tocante a tarifas y nuevos gravámenes se dio el incremento del impuesto a la renta para personas naturales y para herencias, legados y donaciones; incremento de retenciones en reembolsos de comisiones, honorarios y regalías; incremento del ICE para cigarrillos; bebidas alcohólicas distintas de la cerveza; vehículos; aviones, avionetas y helicópteros; y perfumes y aguas de tocador. Se procedió a la incorporación del ICE para videojuegos, armas de fuego, focos incandescentes, servicios de televisión pagada, juegos de azar, servicios de clubes sociales que superan los 1.500 dólares. Se eliminó la tarifa de 0% en los servicios prestados por profesionales cuyo monto no supere los 400 dólares. Se eliminó la tarifa del 25% para los contratos de prestación de servicios petroleros por reinversión de utilidades y, se eliminó también la exoneración de retenciones en pagos al extranjero en el caso de intereses. Se incorporó al régimen dispositivos encaminados a lograr mayor tributación de las instituciones sin fines de lucro.

Como otros aspectos importantes de esta primera reforma pueden señalarse, la ampliación de rangos en el impuesto –directo– a la propiedad de los vehículos, así como la derogación de la Ley de Beneficios Tributarios para Nuevas Inversiones Productivas, Generación de Empleo y Prestación de Servicios y se la subsume en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

Esta reforma creó impuestos denominados "regulatorios": el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), con la tarifa de 0,5%; para el sector financiero y bursátil se creó el Impuesto a la tenencia de activos en el exterior, con la misma tarifa del ISD; y se estableció un Impuesto a la tenencia de la tierra en determinadas condiciones. La reforma creó además el denominado Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE).

En materia de fiscalidad internacional se creó el concepto de "partes relacionadas" y el establecimiento del régimen de precios de transferencia. Se introduce a los hallazgos como criterio de ingreso de fuente ecuatoriana. Fija el límite del 40% para que las personas con discapacidad puedan acceder a incentivos y beneficios tributarios; límites para el uso del arrendamiento mercantil nacional e internacional y, no deducibilidad para operaciones de *lease back*; límite para la reinversión de utilidades, únicamente aplicable a maquinarias y equipos nuevos.

> por efecto de las inversiones, trabajo, actividades lícitas del contribuyente, etc., menos los costos y gastos hechos para generar tal renta. [...] Al no existir impuesto al patrimonio, la declaración patrimonial que exige la ley ecuatoriana, no tiene relación con obligación tributaria directa, derivada de la declaración. Es, como queda dicho, un mecanismo de control cruzado respecto de otros tributos, o una forma de monitorear aumentos patrimoniales inusuales, que no corresponderían al volumen y naturaleza de las actividades lícitas declaradas".

Con la 2a. RT (julio 2008) se grava con el ICE a las bebidas alcohólicas y al alcohol; se incluye como defraudación a la venta para consumo de aguardiente sin rectificar y, se amplían los rangos en el caso del ICE aplicado a los vehículos. En el campo del Derecho Tributario Internacional se modifica el denominador de la relación con la deuda externa con partes relacionadas, así en lugar de considerar el capital, se considera el patrimonio y, se establece que no será deducible el servicio de deuda por el exceso de la relación 3 a 1, establecida entre deuda y patrimonio.

En el mismo año 2008, luego de la entrada en vigor de la Constitución actual (3a. RT), con la 4a. RT (diciembre 2008), se establece una presunción en el sentido de que se genera el impuesto a la salida de divisas, cuando se paguen desde el exterior importaciones realizadas desde Ecuador, así como se eliminan las exenciones del impuesto a la salida de divisas y, se incrementa la tarifa del mismo de 0,5 al 1%.

Básicamente, la 5a. RT (octubre 2009) sirvió para que las empresas públicas tengan el mismo régimen tributario de las entidades y organismos del sector público, incluido el de exoneraciones, previsto en el Código Tributario, en la Ley de Régimen Tributario Interno y demás leyes tributarias (Disposición Final 2.1). También se fijaron exenciones del ISD para este tipo de empresas, así como del Impuesto a la propiedad de vehículos y, se incorporan al ordenamiento jurídico cambios sobre el IVA respecto a las empresas públicas.

Con la 6a. RT (diciembre 2009) se amplía los ámbitos sancionatorio y de control en manos de la administración tributaria, de esta manera, por ejemplo, respecto de los problemas de la fiscalidad internacional se incluye la presunción para considerar "partes relacionadas" cuando dos sujetos pasivos realicen compras o ventas entre ellos, superando los límites determinados en el reglamento de la ley, en relación con sus compras o ventas locales. También se incorporaron normas anti elusión para el caso de contratos de espectáculos públicos; se estableció la posibilidad de las retenciones presuntivas del IVA, principalmente para el sector de distribución y comercialización de combustibles; por último, se determinó que para la información requerida por la administración tributaria no habrá reserva ni sigilo que le sea oponible.

Sobre las tarifas y nuevos gravámenes, esta modificación al ordenamiento jurídico tributario aumentó del 1% al 2% la tarifa del Impuesto a la Salida de Divisas; eliminó la exoneración de impuesto a la renta para el caso de dividendos percibidos por personas naturales residentes en Ecuador; sustituyó la tarifa 0% del IVA por la del 12% para periódicos y revistas y, para aviones, avionetas y helicópteros destinados al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios. Se eliminó la exoneración de impuesto a la renta para el caso de dividendos

percibidos por sociedades domiciliadas en paraísos fiscales o jurisdicciones de menor imposición, se sustituyó el método de exención por el de imputación de los dividendos, especialmente cuando los perceptores o beneficiarios son personas naturales; se limitó la tarifa del IVA 0% únicamente a los servicios prestados por artesanos calificados por la Junta Nacional de Defensa del Artesano; limitó el uso de gastos indirectos asignados desde el exterior a sociedades domiciliadas en Ecuador por sus partes relacionadas; limitó el uso de la deducción adicional por contratación de empleo nuevo, cuando los trabajadores nuevos que han sido contratados hayan sido empleados de partes relacionadas en el pasado.

A manera de aspectos adicionales de este reforma puede señalarse que se modifica el anticipo de impuesto a la renta dándole la figura de pago mínimo y definitivo de impuesto a la renta el mismo año, si en cada caso supera al impuesto a la renta causado; se incluyó el anticipo a los espectáculos públicos; se modificó el objeto del impuesto al valor agregado y el concepto de "transferencia"; se cambió el hecho generador del IVA, dando más precisión a los posibles momentos en los cuales se verifica el hecho generador de este importante tributo.

En el caso de la siguiente reforma (7a.), de julio de 2010, esta se dirigió básicamente a regular la actividad petrolera incorporando el régimen de tributación para empresas de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos, sin perjuicio de lo cual sirvió para incorporar en la normativa nacional sendas disposiciones que encarnan medidas anti elusión tributaria.

Un poco más adelante, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), constituye la 8a. RT (diciembre 2010). Este nuevo ajuste en el ordenamiento jurídico sirvió en líneas generales, para otorgar beneficios fiscales al sector productivo (por ejemplo, para las sociedades se redujo la tarifa del impuesto a la renta del 25 al 22%, gradualmente, 1% cada año desde el 2011), para el fomento de tecnologías amigables con el medio ambiente, para brindar apoyo a los sectores económicos estratégicos e incentivos a la creación de empleo y la inversión productiva. De esta manera, estas prescripciones apuntan a mostrar una cara más amable del país para atraer, sobre todo del exterior, inversión productiva antes que especulativa.

De 2011 data la 9a. RT (Ley de Fomento Ambiental y optimización de los ingresos del Estado) (Bustos 2011);[9] como en los casos que acabo de referir,

9 Los diez mitos que propone el autor para el análisis son: 1. ¿Solo se puede incrementar la recaudación tributaria subiendo tarifas o creando impuestos? 2. ¿Cuál es la carga fiscal en Ecuador? 3. ¿Es fácil hacer negocios en Ecuador? 4. ¿Es fácil pagar impuestos en Ecuador? 5. ¿Los impuestos

también posee algunos dispositivos dirigidos a fortalecer a la administración tributaria, en este sentido, se introdujeron en el régimen tributario especialmente disposiciones para el cobro eficiente de las acreencias del Estado. En esta oportunidad se incrementaron las tarifas del ICE en cigarrillos y en bebidas alcohólicas (Pontón 2011, 72)[10] y, del ISD del 2 al 5%, convirtiéndose este tributo en netamente recaudatorio y distorsionador frente a las inversiones y a las operaciones de exportación ("Nada nuevo: más impuestos" 2011).[11] Estos cambios también sirvieron para limitar dos cuestiones importantes; la primera, la deducibilidad de gastos relacionados con la adquisición, uso y propiedad de vehículos con avalúo superior a los 35,000 dólares; y, la segunda, las exoneraciones relacionadas con impuestos sobre los vehículos híbridos y eléctricos cuya base imponible sea de hasta US $ 35.000. Se creó el impuesto ambiental a las botellas plásticas no retornables; asimismo, se estableció un impuesto presuntivo para el sector bananero, que toma como base las ventas en aplicación del precio oficial.

Para cerrar este punto ahora refiero que por medio de la 10a. RT (noviembre 2012) se incluyó en la legislación la obligatoriedad de remitir información de las instituciones del sistema financiero directamente al SRI, cuando esta administración tributaria lo requiera, lo cual ha generado enconadas críticas sobre la necesidad de protección de la información bancaria (El sigilio bancario debe protegerse 2013). Quedó previsto que será sancionado el mal uso, el uso indebido o no autorizado de la información entregada al SRI por parte de sus funcionarios.

A la par de estos cambios, se prohibió a las instituciones financieras trasladar las cargas tributarias a sus clientes y usuarios, de tal forma que las mismas sean asumidas por las propias instituciones financieras. Concomitantemente a

en Ecuador son "ortodoxos" o "innovativos"? 6. ¿Es ambiental el impuesto a la contaminación vehicular? 7. ¿Pueden existir impuestos sin recaudación a propósito del "Impuesto redimible a botellas plásticas no retornables"? 8. ¿Todas las botellas plásticas son iguales? 9. ¿Deben (y pueden) los impuestos modificar conductas? 10. Impuesto a la Salida de Divisas (ISD).

10 Al respecto ha manifestado que: "Con esta reforma se complicaría entender la problemática del ICE, sobre todo en el consumo de bebidas alcohólicas. Pongo un ejemplo: con la nueva forma de imposición del ICE a los licores, se quiere incidir en el comportamiento de consumo de las personas, castigando con un gravamen al consumo de un producto que es nocivo para la salud y, al mismo tiempo, se busca imponer un gravamen al consumo suntuario de estos productos".

11 "El ISD se justifica con el argumento que la balanza comercial no petrolera es demasiado negativa y hay que frenarla encareciendo el sector externo, como sucedería si aún tuviéramos la posibilidad de devaluar la moneda propia. Al menos dos problemas con el argumento. a) El desfase externo se debe al enorme ingreso de divisas petroleras que en su totalidad el Gobierno vierte en la economía, y no a una supuesta pérdida de competitividad ligada a la dolarización. b) las devaluaciones encarecen las importaciones pero al mismo tiempo apoyan exportaciones: aquí no vemos ningún esquema compensatorio de apoyo a las exportaciones, todo lo contrario se las castiga aplicándoles el ISD".

esto, y por fuera del campo tributario, se fijaron techos para las remuneraciones a administradores y representantes legales de los bancos. Esta reforma también cambió la tarifa al impuesto a los activos en el exterior de los bancos y creó el impuesto a los activos de subsidiarias en el exterior. Se eliminó el beneficio de la reducción del 10% al Impuesto a la Renta para los bancos; se dispuso la aplicación del 12% del Impuesto al Valor Agregado para los servicios financieros de las entidades bancarias. Finalmente, se cambió la fórmula de cálculo del anticipo de los bancos y de las sociedades financieras. Según Patricio Peña:

> En suma, es claro entender que el eje del sistema tributario ecuatoriano se ancla en asignar prioridad a los impuestos directos y además se los plantea como progresivos. *También se evidencia un objetivo de suficiencia recaudatoria. Hoy en día, el Presupuesto General del Estado se financia más con ingresos tributarios que con ingresos petroleros* y se empieza a introducir a la política ambiental como instrumento fiscal, bajo la premisa de que quien más contamina, más paga y se otorgan subsidios a quien evita la contaminación (Peña 2012, 1-7).(Cursivas agregadas).

Me parece que esta opinión que acabo de transcribir condensa en buena medida los elementos que permiten explicar hacia donde apuntan los ajustes que el régimen tributario nacional viene experimentando en los últimos años, especialmente en lo atinente al empleo más intensivo de tributos que apuntan a someter a gravamen manifestaciones efectivas de capacidad contributiva, de tal forma que permitan allegar ingentes recursos al erario público, bajo la divisa de la "suficiencia recaudatoria" como principio constitucional carente de delimitaciones y, por lo tanto, riesgoso para los contribuyentes; al parecer, la suficiencia recaudatoria viene siendo entendida como la posibilidad de cubrir el gasto público en la mayor medida posible mediante la gestión de los tributos.

Las reformas tributarias en Ecuador y beneficios para los contribuyentes

Dentro de la primera primera RT los aspectos que benefician a los contribuyentes consisten básicamente en el establecimiento de exenciones, tales son los casos de la eliminación de la tarifa del 25% para los contratos de prestación de servicios petroleros por reinversión de utilidades (art. 140); de la dispensa del impuesto a la renta para la décimo tercera y décimo cuarta remuneraciones (art. 60); para las asignaciones o los estipendios en becas estudiantiles (art. 60); para las bonificaciones por desahucio o indemnización por despido intempestivo (art. 60); para rendimientos por depósitos a plazo fijo (art. 62).

Muy importante es también destacar que en esta inicial reforma se estableció que las exoneraciones previstas en este ordenamiento no son excluyentes entre sí (art. 63). También se fijó una deducción adicional del 100% de impuesto a la

renta, por los sueldos y salario pagados al haber contratado personal nuevo y se haya generado un incremento neto de empleos (art. 70); otra deducción adicional de 150% por los sueldos y salarios pagados a personas con discapacidad (art. 70). Se reguló, asimismo, una mayor permisibilidad para el uso de provisiones de las instituciones financieras, generadas por el riesgo de incobrabilidad de los activos de riesgo, puesto que en ese momento existía una crisis financiera internacional y era importante resguardar la estabilidad del sistema financiero (art. 71); fijó las deducciones de gastos personales del impuesto a la renta (art. 73); incorporó en la ley el método de exoneración para rentas provenientes del extranjero cuando estas hayan sido sometidas a gravamen fuera del país (art. 49); amplió el beneficio mediante el cual las personas naturales obligadas a llevar contabilidad también se puedan beneficiar de la amortización de pérdidas (art. 74); procedió a eliminar la renta presuntiva agropecuaria (art. 84).

Respecto al IVA quedaron fuera de sujeción los pagos a condominios (art. 105); fijó la tarifa 0% a las adquisiciones del sector público (art. 109), así como para las lámparas fluorescentes (art. 109), para la medicina prepagada y para la fabricación de medicamentos (art. 108), en seguros y reaseguros de salud y vida (art. 115), para los servicios prestados por clubes sociales que no superen 1.500 dólares (art. 115). De la misma manera definió la postergación del pago del IVA en las ventas a crédito (art. 123). Sobre el ICE, exoneró el tributo para los productos destinados a la exportación y para la telefonía fija y celular (art. 133 y 137, respectivamente); redujo la tarifa para la cerveza, de 30.90% a 30% y para bebidas gaseosas al 10% (art. 137). Finalmente, creó el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (art. 141), algo que permite ampliar la base de contribuyentes del país mediante la aplicación de un régimen de impuestos más amigable que el general.

De manera similar, la segunda RT estableció que en materia de gastos personales se incluyen los costos de educación superior de otras personas que dependan económicamente del contribuyente; incluyó la exoneración de Impuesto a la Renta para las indemnizaciones pagadas a funcionarios del sector público; redujo el porcentaje de retención en el pago de intereses efectuados al exterior por instituciones del sistema financiero nacional; incorporó la tarifa 0% de IVA para vehículos híbridos y para aviones, avionetas y helicópteros destinados al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; exoneró de ICE a las armas de fuego adquiridas por la fuerza pública; a los focos incandescentes utilizados como insumo por la industria automotriz; y, a casos relacionados con el alcohol.

Esta reforma incluyó las siguientes exoneraciones para el ISD: 1. Las transferencias, traslados, envíos o retiros de divisas realizadas en cumplimiento de

leyes o disposiciones de organismos públicos de control y regulación. 2. Los traslados de divisas de hasta una fracción básica desgravada. 3. Las transferencias que se realicen para pagos de estudios en el exterior. 4. Los pagos por servicios de salud. 5. Los avances de efectivo y retiros realizados en el exterior hasta una fracción básica desgravada. 6. La repatriación de capital y de los rendimientos obtenidos por las inversiones realizadas en valores de renta fija, de plazos de un año o más.

Incluyó una norma interpretativa en el sentido de que los nuevos requisitos para la deducibilidad de intereses y costos financieros relacionados con créditos externos y operaciones de arrendamiento mercantil internacional aplican solo para aquellos contratados a partir de la vigencia de la Ley para la Equidad Tributaria (1a. RT).

Cabe destacar que en la ocasión también se definió el mecanismo de la remisión de intereses y multas a deudores tributarios, lo que constituye la más reciente amnistía tributaria regulada en Ecuador, mecanismo ortodoxo que plantea serios problemas sobre todo, respecto a la igualdad entre los contribuyentes cumplidores y los morosos, sin perjuicio de que permita al Estado recaudar importantes recursos económicos.

Podría decirse que la 4a. RT trajo para los contribuyentes unos pocos beneficios, que se pueden resumir así: se introdujo la posibilidad de reducir la tarifa del impuesto a la renta mediante la reinversión de utilidades para las instituciones financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y similares, cuando lo destinen al otorgamiento de créditos productivos; se incluyó en el anticipo de impuesto a la renta el beneficio para que los sectores o subsectores que hayan sufrido una drástica disminución de sus ingresos puedan obtener una rebaja o exoneración del anticipo, mediante decreto ejecutivo; se incluyó la tarifa 0% del IVA para los bienes introducidos mediante *couriers*; finalmente, se redujo hasta finales del año 2009 el porcentaje de retención de impuesto a la renta en los pagos de intereses efectuados al exterior.

La 6a. RT otorgó crédito tributario para el pago del impuesto a la renta y para el ISD generado en la importación de materias primas, insumos y bienes de capital introducidos con arancel 0%; abrió la posibilidad de que la reinversión de utilidades se la haga en bienes relacionados con investigación y tecnología; incluyó nuevas actividades como: comisionistas, arriendo de bienes inmuebles y alquiler de bienes inmuebles, en el Régimen Impositivo Simplificado; agregó dos casos de no sujeción al ISD, a los giros y a las transferencias efectuados por entidades y organismos del sector público y organismos internacionales; exoneró del ISD a los pagos o trasferencias de hasta un valor de 1.000 dólares

en cada transacción; incorporó una norma de "puerto seguro" para el régimen de precios de transferencia, para que cuando un contribuyente cumpla con los requisitos establecidos en la Ley, quede exento de la aplicación de este régimen.

Para el caso de la 7a. RT, lo más importante consiste en que elimina el gravamen a la actividad petrolera; define además que en el caso de costos y gastos asignados desde el exterior por partes relacionadas en contratos de exploración, explotación y transporte de recursos naturales no renovables, se considerarán también a los servicios técnicos y administrativos.

Como se dijo en el acápite anterior, la 8a. RT está contenida en el COPIC, que, en resumen, incluye los siguientes cambios orientados para lograr los objetivos del Código: exonera de impuesto a la renta los ingresos obtenidos por los fideicomisos mercantiles, en lugar de la exoneración que estaba prevista anteriormente, donde los ingresos que estaban exentos eran aquellos percibidos por los beneficios de estos (Disposición Reformatoria 2.1); exonera del Impuesto a la Renta los intereses pagados por trabajadores por concepto de préstamos realizados para apertura de capital (Disposición Reformatoria 2.9); exonera del Impuesto a la Renta la compensación económica para el salario digno (Disposición Reformatoria 2.1); exoneración por cinco años del Impuesto a la Renta para inversiones nuevas y productivas (Disposición Reformatoria 2.2); deducción adicional del 100% para el cálculo del Impuesto a la Renta en varios gastos efectuados por empresas medianas (Disposición Reformatoria 2.3), para el cálculo del Impuesto a la Renta en depreciación de maquinarias relacionadas con producción más limpia (Disposición Reformatoria 2.3), para el cálculo del Impuesto a la Renta en sueldos y salarios pagados a residentes de zonas económicamente deprimidas o zonas de frontera (Disposición Reformatoria 2.3); exoneración en la retención de Impuesto a la Renta en pagos por concepto de intereses realizados a instituciones financieras domiciliadas en el exterior (Disposición Reformatoria 2.4); reducción de la tarifa de Impuesto a la Renta de sociedades, del 25% al 22% (Disposición Reformatoria 2.6, Disposición Transitoria Primera); reducción de 10 puntos porcentuales en la tarifa de Impuesto a la Renta, para el caso de operadores y administradores de zonas especiales de desarrollo económico (ZEDE) (Disposición Reformatoria 2.12); diferimiento por cinco años del Impuesto a la Renta en los casos previstos de apertura del capital (Disposición Reformatoria 2.9); incorporación de tratamientos especiales para el cálculo del anticipo de Impuesto a la Renta: 1. Aumento de dos a cinco años. 2. Comercializadoras y distribuidoras de combustible. 3. Silvicultura y agroforestería. 4. Desarrollo de proyectos de software o tecnología. 5. Gastos incrementales (Disposición Reformatoria 2.10).

Respecto al IVA se fijó la tarifa 0% en los bienes introducidos al país por operadores y administradores de ZEDE (Disposición Reformatoria 2.13); devolución del gravamen en el caso de combustible aéreo de carga (Disposición Reformatoria 2.13). Sobre el ISD estableció la exoneración para pagos de capital e intereses en préstamos relacionados con inversiones previstas en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (art. 24) y, para ZEDE (Disposición Reformatoria 3.1).

A través de la 9a. RT se determinó la devolución del IVA en la adquisición de chasises y carrocerías para el transporte público urbano; la exoneración del ICE en armas de fuegos cuando son adquiridas por deportistas y, en la repatriación de dividendos; fijó un crédito tributario del ISD en el impuesto a la renta hasta por cinco años. Para concluir, la 10a. RT (noviembre 2012) estableció la devolución del Impuesto a la Salida de Divisas a través de notas de crédito negociables.

La acción extraordinaria de protección y perspectivas para la defensa de los derechos de los contribuyentes

Este punto inicia la segunda parte de esta investigación, dedicada a cuestiones de orden sustancial y formal sobre la acción extraordinaria de protección como garantía jurisdiccional para la defensa de los derechos de los contribuyentes, frente a la actuación de los jueces en materia tributaria, temática de gran trascendencia en el medio. Para el efecto, se procedió a aplicar una encuesta (anexo 1)[12] a juristas expertos en las áreas científicas relacionadas, con el fin de contar con mayores elementos de juicio para el análisis y explicación, que a continuación se desarrollan.

Dentro de esta problemática, en primera instancia se examinará sobre la AEP respecto a importantes principios procesales para efectivizar el debido proceso; en segundo término se analizará acerca de la suficiencia de la referida acción frente a la actuación de los jueces; en tercer lugar se revisará sobre la interpretación de las normas procesales para efectivizar los derechos de los administrados; y, finalmente, se explicará la situación de la administración pública tributaria en relación con la posibilidad de activar la acción extraordinaria de protección en defensa de sus intereses.

12 Esta encuesta fue aplicada en diversas fechas de los meses de septiembre y octubre de 2013.

La acción extraordinaria de protección frente a los principios de simplificación, eficacia, celeridad y economía procesal para garantizar el debido proceso (art. 169 CRE)

Por la trascendencia de la materia, en un contexto de un supuesto nuevo constitucionalismo integral en Ecuador, y debido a la connotación que tiene frente a los derechos de los administrados, en este punto se analiza si la acción extraordinaria de protección contra sentencias o autos definitivos, que debe ser conocida y resuelta por la Corte Constitucional, constituye o no contradicción a los principios de simplificación, eficacia, celeridad y economía procesal para hacer efectivas las garantías del debido proceso (Sentencia de Acción Extraordinaria de Protección 2013), establecidos en el artículo 169 de la Constitución de la República, que manda lo siguiente: "EI sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades".

Frente a este trascendente cuestionamiento, es dable que los profesionales del Derecho se sitúen para defender diferentes posiciones; así, algunos piensan que la AEP como garantía jurisdiccional de los derechos establecida en la norma suprema, útil para lograr la tutela judicial efectiva por medio de los fallos emanados de la justicia ordinaria cuando no existen otros remedios procesales disponibles en ese nivel, no colisiona con los referidos principios de orden procesal, básicamente porque los términos para accionar (20 días), para remitir el expediente a la Corte Constitucional (5 días) y, para que esta última resuelva (30 días), son menores. Vanesa Aguirre Guzmán explica que la acción extraordinaria de protección significa una posibilidad *real* de contar con una oportunidad de garantizar derechos tan esenciales como el debido proceso, y alerta que, sin embargo, en la práctica suceden varias cosas, por ejemplo: que el interés del caso rebase lo meramente jurídico y que se pueda presionar para obtener una aceptación muy rápidamente, o bien un rechazo igualmente en forma rápida; que la acción sea interpuesta con el solo objeto de dilatar la resolución de la causa (que no es causa imputable a los órganos jurisdiccionales, aunque finalmente la Corte Constitucional debería advertir del posible abuso del derecho del accionante; que las implicaciones tengan un tinte político, lo cual ocasiona que la Corte se tome su tiempo en resolver o, bien también puede suceder que esa demora provenga de las dificultades intrínsecas del caso.[13] También es

13 Entrevista realizada a Vanesa Aguirre Guzmán, catedrática universitaria, abogada en ejercicio, experta procesalista.

dable defender que la AEP sirve precisamente para preservar a los principios de contradicción, simplificación, eficacia, celeridad y economía procesal.[14]

En sentido similar es posible aducir que, tal como está regulada la acción extraordinaria de protección, esta no constituye una contradicción a los citados principios, toda vez que el principal deber del Estado es respetar y hacer respetar los derechos fundamentales de las personas y, si por alguna razón una sentencia de última instancia viola alguno de los derechos, se debe aplicar la acción extraordinaria de protección, lo que no tendría que ver con los principios de simplificación, eficacia, celeridad y economía procesal.[15]

Otros puntos de vista sustentarán que en efecto, la AEP va en contra de principios creados precisamente para garantizar el debido proceso, en este caso, en materia de litigios de índole tributaria, sobre todo cuando se abusa de la misma y que mina la certidumbre jurídica, lo que la convierte en algo virtual. Se ha dicho además que se debe tener presente en todo momento que a las salas de casación de la Corte Nacional de Justicia les corresponde velar por la defensa del derecho objetivo, guardando por su correcta, general y uniforme aplicación e interpretación; y, por la protección y restauración del derecho subjetivo de las partes en litigio, cuando los jueces de instancia han aplicado indebidamente el derecho al caso particular sometido a su juzgamiento.[16]

Un análisis más amplio de esta temática conduce a plantear que claramente puede apreciarse que el artículo 169 de la Constitución resulta paradigmático, pues incorpora valores y principios bajo la misma fórmula normativa, sin perjuicio de lo cual evidencia que el constituyente buscaba la tutela del valor justicia, además de la observancia de ciertos principios y garantías. Esta cláusula fundamental se relaciona con otros artículos y principios de la Constitución, por ejemplo, con el artículo 75 de la norma suprema, disposición que garantiza la tutela judicial efectiva, la cual apunta a que los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales no vulneren derechos constitucionales, lo cual puede decirse que genera confrontación entre diversos artículos de la propia Constitución. Para prever aquello se han establecido varios tipos de garantías, entre las que se encuentran las garantías jurisdiccionales, por medio de las cuales se garantizan los derechos de las personas. Las garantías jurisdiccionales están direccionadas hacia la tutela y protección de las personas en concreto o, de la

14 Entrevista realizada a Álvaro Mejía, catedrático universitario, abogado en ejercicio, experto tributarista y procesalista.
15 Entrevista a Pablo Egas Reyes, catedrático universitario, abogado en ejercicio, experto tributarista.
16 Entrevista realizada a Fausto Murillo Fierro, catedrático universitario, abogado en ejercicio, exjuez en materia tributaria, experto tributarista.

comunidad bajo acción popular. A través de la acción extraordinaria de protección se busca que las sentencias o autos provenientes de la administración de justicia no vulneren derechos. De lo que resulta que los principios de celeridad, eficacia, simplificación, etcétera, se contraponen al principio de tutela judicial efectiva en protección de los derechos constitucionales. El propio artículo 169, en la parte final, dice que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades, por lo que se debe buscar, sobre todo, la primacía de lo sustancial por sobre lo formal, es por ello que el constituyente creó la acción extraordinaria de protección. Para la sustanciación correcta y sin abuso de esta garantía, a nivel de la Corte Constitucional se establece un filtro, la Sala de Admisión. Con estos elementos es factible aseverar que la existencia de garantías jurisdiccionales como la AEP no comporta vulneración alguna a principios como la inmediación, celeridad o eficiencia en el ámbito de la administración de justicia ecuatoriana.[17]

Visto lo que antecede, puede sostenerse que la acción extraordinaria de protección juega en el sistema jurídico nacional con autonomía y naturaleza singulares, ya que opera como un instrumento de orden material antes que formal, invaluable, idóneo para la protección del derecho al debido proceso, por lo que se sitúa por sobre cualquier consideración relacionada de carácter filosófico o procedimental. Dentro de este marco de apreciación, la AEP está configurada como vía para garantizar al mismo tiempo, por una parte, la supremacía de la norma fundamental y, por otra, el respeto a los derechos de quienes se creyeren perjudicados por un fallo o auto, dentro de un litigio jurídico tributario. Es tal la importancia de esta garantía, que en muchos supuestos, el derecho al debido proceso dependerá de su correcto aprovechamiento.

Suficiencia de la acción extraordinaria de protección frente a lo actuado por los jueces, según el art. 23 del Código Orgánico de la Función Judicial

Para iniciar el examen de este punto se debe revisar el mandato contenido en el artículo 23 del Código Orgánico de la Función Judicial, que textualmente expresa lo siguiente:

> La Función Judicial, por intermedio de las juezas y jueces, tiene el deber fundamental de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos declarados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos o establecidos en las leyes, cuando sean reclamados por sus titulares o quienes invoquen esa calidad,

17 Entrevista realizada a Christian Masapanta Gallegos, catedrático universitario, experto constitucionalista.

cualquiera sea la materia, el derecho o la garantía exigido. Deberán resolver siempre las pretensiones y excepciones que hayan deducido los litigantes sobre la única base de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, la ley, y los méritos del proceso.

La desestimación por vicios de forma únicamente podrá producirse cuando los mismos hayan ocasionado nulidad insanable o provocado indefensión en el proceso.

Para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos, y evitar que las reclamaciones queden sin decisión sobre lo principal, por el reiterado pronunciamiento de la falta de competencia de las juezas y jueces que previnieron en el conocimiento en la situación permitida por la ley, las juezas y jueces están obligados a dictar fallo sin que les sea permitido excusarse o inhibirse por no corresponderles.

Al respecto, cabe recordar que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en las decisiones definitivas de los jueces, en las que se haya violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución (art. 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional). Es decir, esta acción constitucional se ha previsto para corregir cuando los juzgadores han incumplido precisamente lo previsto en el artículo 23 del Código Orgánico de la Función Judicial, recién transcrito. Así, bajo esta perspectiva, la acción extraordinaria de protección contra sentencias o autos definitivos, emitidos en materia tributaria por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia en recursos de casación, no resultaría repetitivo, pues esta posee un objetivo diferente.[18]

Ahora bien, es verdad que no siempre los jueces cumplen con sus obligaciones como administradores de justicia; por lo tanto, la existencia de la acción extraordinaria de protección resulta ser una vía importante para que violaciones a derechos o garantías de naturaleza constitucional no permanezcan sin corrección. Al efecto, mucho dependerá de la manera posterior como resuelvan los jueces constitucionales.[19] Sin embargo, en principio y conceptualmente hablando, no habría una suerte de duplicación de dispositivos para evitar la vulneración de derechos, ya que, si en algún fallo se detecta que no ha existido la tutela judicial efectiva, para esto está la acción extraordinaria de protección. Pero si mediante el fallo se da efectivamente la tutela de los derechos y, sin perjuicio de ello una de las partes interpone la AEP, quizá en este supuesto podría darse de forma eventual la duplicación de funciones.[20]

18 Entrevista realizada a Fausto Murillo Fierro.
19 Entrevista realizada a Álvaro Mejía.
20 Entrevista realizada a Pablo Egas Reyes.

Si se tiene en cuenta la singularidad y naturaleza de la acción extraordinaria de protección, es dable afirmar que esta posee unos límites propios, ya que su universo de análisis es bastante delimitado, pues en los hechos únicamente se procede a analizar la sentencia o auto definitivo. Esta acción permite examinar el fallo o auto que se trate, para luego evidenciar si existe vulneración de derechos constitucionales o de garantías del debido proceso. Bajo este escenario jamás se debería considerar que existe una duplicidad de acciones o una duplicidad de sentencias o de resoluciones. Más bien, puede ocurrir que el intérprete incurra en una confusión entre temas de legalidad y temas de constitucionalidad, puesto que el análisis que comporta uno y otro involucra elementos que están muy concatenados y relacionados.[21]

Alcance del art. 29 del Código Orgánico de la Función Judicial, respecto a la interpretación de las normas procesales para la efectividad de los derechos

Para la explicación de este acápite se debe partir de la revisión al texto del artículo 29 del Código Orgánico de la Función Judicial; en este sentido, la norma referida dispone:

> Al interpretar la ley procesal, la jueza o juez deberá tener en cuenta que el objetivo de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley sustantiva o material.
>
> Las dudas que surjan en la interpretación de las normas procesales, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumplan las garantías constitucionales del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes.
>
> Cualquier vacío en las disposiciones de las leyes procesales, se llenará con las normas que regulen casos análogos, y a falta de estas, con los principios constitucionales y generales del derecho procesal.

Sobre este asunto, desde el campo estrictamente procesal se ha dicho que el alcance de la norma citada conlleva interpretaciones que, como dice este artículo, tengan por consideración que la finalidad de las normas procesales es hacer efectivos los derechos de las personas. Para esto es necesario crear una cultura en funcionarios judiciales y abogados con énfasis en los principios aplicables a la declaración de nulidades procesales (especificidad, trascendencia, convalidación), para que se entienda que la declaratoria de una nulidad es de

21 Entrevista realizada a Christian Masapanta Gallegos.

última ratio, de conformidad con lo que dispone también el artículo 130.8 del Código Orgánico de la Función Judicial. Siendo de esta manera, las nulidades no pueden ser declaradas sin sustento, ni como "vía de escape" ante casos difíciles. En adición a ello, las juezas, los jueces y los tribunales deben también considerar que las normas procesales no serán consideradas como una especie de "obstáculo" en la realización del derecho material, como en algunas ocasiones se ha resuelto o pretendido resolver, señalándose que son "meras formalidades" como, por ejemplo, el caso del término para deducir un recurso de casación o el hecho de que en aras de la celeridad se pueda desarrollar una audiencia de formulación de cargos, aun cuando el acusado no cuenta con un defensor, como si se tratara de una "formalidad" prescindible. En este contexto, los juzgadores deben comprender que su finalidad última es preservar la bilateralidad en el proceso, única vía para que ambas partes puedan ejercer en igualdad de condiciones su derecho a la contradicción.[22]

Todo parece indicar que la aplicación del artículo en comento, desde el punto de vista procesal, tiene que ver con la manera cómo los jueces fundamentan sus fallos, toda vez que están en la obligación de garantizar los derechos de las personas en cada uno de los procesos que conocen. Por lo tanto, puede aseverarse que este no es un problema de la normativa jurídica, sino que es un problema de la aplicación de la misma por parte de los operadores judiciales.[23]

Lo cierto es que cuando se habla del Código Orgánico de la Función Judicial se lo hace sobre principios generales que rigen, sobre todo, las actuaciones de los jueces en materia de legalidad. Por medio del aludido artículo 29 de este Código existe una garantía normativa a través de la cual se cubren los derechos de las personas, plasmados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Se busca la efectividad en la tutela, mediante diversos mecanismos, como son las disposiciones normativas provenientes del ámbito tributario. Por añadidura, esta disposición del Código Orgánico de la Función Judicial sirve para interpretar normas procedimentales pertenecientes a la jurisdicción ordinaria. Cuando existe anomia jurídica o laguna legal, surgen las tesis de los jueces creadores del Derecho, lo que va acorde con el segundo inciso del artículo en cuestión, para lo cual se podrán utilizar normas que se han dado en casos análogos, es decir, utilizar jurisprudencia analógica y, en el caso de que se encuentre un vacío, se utilizan los principios constitucionales o los principios generales del Derecho procesal.[24]

22 Entrevista realizada a Vanesa Aguirre Guzmán.
23 Entrevista realizada a Pablo Egas Reyes.
24 Entrevista realizada a Christian Masapanta Gallegos.

Situados en el plano concreto del procedimiento de la casación en materia tributaria, se han dado pronunciamientos en los cuales, aduciéndose el carácter extraordinario y eminentemente formal del recurso, se realiza un verdadero "juzgamiento" de los fundamentos del mismo, extralimitándose en la competencia, para concluir inadmitiendo recursos que, sin embargo, cumplen con las exigencias de procedencia, oportunidad, legitimidad y formalidad previstos en la Ley de Casación, con lo cual se dejan en firme sentencias verdaderamente deplorables. Por esto, es de esperar que en las decisiones de admisibilidad de los recursos de casación, se tenga presente la Convención Interamericana de Derechos Humanos, así como el artículo 76.7, letra "m" de la Constitución, que consagran meridianamente, lo siguiente: "la impugnación es un derecho que tiene todo ciudadano para concurrir ante el órgano judicial competente e interponer el recurso que se creyere asistido". Con todas estas consideraciones previas, la Sala de Conjueces en su proceder ha de limitarse a la verificación de los requisitos formales, de ninguna manera debe abordar el fondo del recurso, toda vez que esto corresponde exclusivamente, a la Sala de Casación.[25]

La acción extraordinaria de protección y la administración tributaria

Con cierta recurrencia se escucha en el medio una serie de dudas en torno a si la garantía jurisdiccional denominada "acción extraordinaria de protección", como instrumento central del actual constitucionalismo de derechos ecuatoriano, resulta útil únicamente en orden a la defensa de los derechos de los administrados o también para proteger derechos pretendidos por el Estado y sus diversas administraciones públicas, entre estas últimas, por las administraciones tributarias encargadas de la aplicación de los tributos, sean estos de carácter nacional o, local de beneficio de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

Lo cierto es que las autoridades de las administraciones tributarias que emitieron los actos administrativos objeto de la correspondiente acción de impugnación son parte procesal en los juicios, como demandados; bajo esta perspectiva, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, tendrían legitimación activa para proponer acción extraordinaria de protección contra sentencias o autos definitivos dictados por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.[26]

25 Entrevista realizada a Fausto Murillo Fierro.
26 Entrevista realizada a Fausto Murillo Fierro.

Otra consideración importante en este campo radica en que las administraciones tributarias no dejan de poseer personalidad jurídica por el hecho de formar parte del sector público (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional), así como tampoco dejan de poseer los derechos y garantías previstos por la Constitución para beneficio de cualquier persona en procesos judiciales, sea en calidad de actor o demandado. Adicionalmente, por ser parte del sector público, las administraciones tributarias no poseen disponibilidad de los intereses a su cargo, por lo que el buscar la corrección de un actuar judicial reñido con los mandatos constitucionales no solo es un derecho, sino una obligación del ente público gestor de los tributos. Siendo esto así, sería dable que las administraciones tributarias puedan presentar una acción extraordinaria de protección, ante la violación de derechos incurrida por medio de una sentencia de casación.[27]

Quienes no están de acuerdo con que el sector público pueda servirse de la acción extraordinaria de protección para defender sus derechos, demandan del necesario y fundamentado pronunciamiento jurisprudencial de la Corte Constitucional, como órgano de cierre del sistema jurídico nacional. Más aún si en principio se entiende que el ejercicio de una garantía está más bien destinado a tutelar derechos de los particulares.[28]

Ciertamente que este ha sido un asunto polémico, ante el cual la Corte Constitucional ecuatoriana tuvo que resolver –con una interpretación dinámica y evolutiva– el problema dentro de sus sentencias hito o sentencias iniciadoras de línea jurisprudencial. En opinión de Christian Masapanta Gallegos, el asunto fue sencillo de dilucidar en atención a lo prescrito por la norma suprema, toda vez que esta se refiere a que se podrá presentar la AEP, cuando se evidencia vulneración a los derechos constitucionales de "las personas". Entendiendo que se puede considera tanto a personas naturales como a personas jurídicas, de esta forma se llega a la conclusión de que la acción puede ser propuesta tanto por particulares como por las administraciones tributarias. Como puede apreciarse, bajo esta realidad se empiezan a desarrollar una serie de normas que están directamente relacionadas con lo que ya dice la propia Constitución, lo que se denomina como "normas adscritas de Derecho Constitucional", en virtud de lo cual, los órganos competentes pueden ir desarrollando el contenido de determinadas normas constitucionales.[29]

Todo parece conducir a afirmar que el Estado y, concretamente, las administraciones tributarias pueden servirse de la acción extraordinaria de protec-

27 Entrevistas realizadas a Álvaro Mejía y Pablo Egas Reyes.
28 Entrevista realizada a Vanesa Aguirre Guzmán.
29 Entrevista realizada a Christian Masapanta Gallegos.

ción al igual que lo hacen las personas naturales o las empresas, obviamente cuando entre la administración y el administrado existe un litigio pendiente de concluir debido a que por medio a un fallo de casación se ha violado derechos de una de las partes. En casos como estos, es de aspirar que las partes contendientes se encuentren en planos jurídicos similares ante un administrador de justicia imparcial. Me parece que en este último punto radica especialmente la efectividad de tan importante garantía jurisdiccional creada por el constituyente ecuatoriano, en aras de la defensa de los derechos, razón de ser del propio Estado, así como también del constitucionalismo nacional en vigor. El problema no está en la herramienta constitucional, sino en los fines para los cuales se la emplea.

La corte constitucional y las reformas tributarias

Ahora interesa descubrir la manera cómo la Corte Constitucional del Ecuador ha resuelto acciones encaminadas a observar constitucionalmente las reformas adoptadas a partir de 2007. Para lo cual en primera instancia se debe mencionar la diferencia que existe entre sentencias de garantías, de efectos obligatorios inter partes y, las sentencias de control abstracto, poseedoras de efectos obligatorios *erga omnes* o para todos; todas tienen trascendencia porque pueden ser vehículos idóneos para declarar la quiebra de derechos constitucionales, las primeras dan la razón a una u otra parte, mientras que las segundas son de gran relevancia o connotación en el ámbito de las reformas tributarias. En este segundo escenario se habla del control abstracto en el ámbito tributario, por lo que pueden generarse dos tipos de mecanismos, como son las demandas de inconstitucionalidad y, las consultas de norma.[30]

Con base en la revisión de los casos que han sido de interés público, de demandas de inconstitucionalidad presentadas por diversos actores ante la Corte Constitucional, se evidenciará el rol paupérrimo que viene desempeñando esta judicatura en la protección de la supremacía de la norma suprema y el respeto de los derechos.

En este sentido, en materia del "afianzamiento" (Santos 2010, 159; Guevara 2008) en materia tributaria incorporado por el artículo 7 de la Ley Reforma-

30 La Corte Constitucional ha dictado algunas reglas útiles para guiar las actividades judiciales, de la administración pública y, en general de la vida cotidiana de los ciudadanos. Lo ha hecho por medio de la adopción de fallos o sentencias de garantías jurisdiccionales, en especial de acciones extraordinarias de protección, de tal forma que los efectos no se constriñen a las partes involucradas (inter partes), sino que son inter pares e inter comunis.

toria para la Equidad Tributaria del Ecuador, que reforma el artículo 233 del Código Tributario, la Corte Constitucional ha emanado el tipo de sentencia de "constitucionalidad condicionada", modalidad de fallo generador de un cambio problemático dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, porque sin que se elimine semejante barrera impuesta por la ley para la defensa de los contribuyentes mediante el acceso libre al sistema judicial y, sin condición para la defensa de sus derechos, la convalidó manteniendo un obstáculo inconstitucional infortunado y contrario a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de derechos humanos.

Corresponde citar en esta ocasión la Sentencia 0014-10-SCN de 5 de agosto de 2010, en relación a varios casos acumulados, respecto a consultas de constitucionalidad de norma presentadas por varios actores, mediante las cuales se solicitó a la Corte resolver sobre la constitucionalidad del artículo 7 de la referida ley, en el marco de sus respectivos juicios. En lo sustancial, el tribunal decidió:

- Declarar la *constitucionalidad condicionada* del artículo agregado a continuación del artículo 233 del Código Tributario, por el artículo 7 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en Ecuador, publicada en el Tercer Suplemento del *Registro Oficial* No. 242, del 29 de diciembre del 2007, relativo al afianzamiento en materia tributaria.
- *Declarar, como consecuencia de lo resuelto precedentemente, que la disposición referida será constitucional, hasta que la Asamblea Nacional, en uso de la atribución contemplada en el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución de la República, realice la reforma necesaria, y por tanto, la norma consultada será constitucional, siempre y cuando se aplique e interprete el inciso primero y final del mencionado artículo 7, de la siguiente manera: El auto en el que el Tribunal acepte al trámite la acción de impugnación de obligaciones tributarias, fijará la caución prevenida en el inciso primero y final de este artículo, y dispondrá que el actor consigne la misma en el Tribunal, dentro del término de quince días, contados a partir de su notificación. En caso de incumplir con el afianzamiento ordenado, el acto materia de la acción quedará firme y se ordenará el archivo del proceso.*
- Disponer que todos los Tribunales Distritales de lo Fiscal, a partir de la expedición de esta sentencia, apliquen lo resuelto en este fallo respecto a todas aquellas causas que hayan ingresado o ingresen, y cuyo trámite esté pendiente por la rendición de la caución del diez por ciento[31] (cursivas agregadas).

31 Publicado en Registro Oficial 256, Suplemento 2, de 12 de agosto de 2010. Este mismo criterio contrario al espíritu del actual constitucionalismo ecuatoriano ha sido mantenido a través fallos posteriores: Sentencia 0022-10-SCN-CC de 19 de agosto de 2010; Sentencia 0023-10-SCN-CC de 19 de agosto de 2010; Sentencia 0027-10-SCN-CC de 14 de octubre de 2010; Sentencia 0030-SCN-CC de 2 de diciembre de 2010; Sentencia 0038-13-SCN-CC de 11 de julio de 2013; Sentencia 0013-13-SIN-CC de 19 de diciembre de 2013.

Respecto al afianzamiento en materia tributaria, con acierto Armando Serrano Carrión sostiene:

> A texto expreso, La Ley de Equidad Tributaria (LET) condiciona el ejercicio de las acciones y recursos a una exigencia de carácter económico. El ejercicio del derecho de defensa de los administrados se encuentra supeditado a que estos cuenten con los recursos económicos suficientes para atender esta exigencia. Solamente aquellos administrados que cuenten con los recursos económicos necesarios para poder afianzar la obligación tributaria contenida en un acto determinativo, equivalen al 20% de la misma, son los únicos que podrían acceder a la tutela efectiva, prevista en las normas Constitucionales inicialmente mencionadas. El ejercicio de esta garantía constitucional está sometida a una condición de carácter económica, por tanto, no existe libre acceso a la justicia. Existiría un acceso condicionado a la tutela efectiva, sometido a la capacidad económica del accionante (Serrano 2008).

Hasta el momento en que se concluye este trabajo han transcurrido más de dos años sin que la Corte Constitucional sentencie sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas en noviembre de 2011 por un asambleísta nacional, admitida a trámite a fines de enero de 2012 contra la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado (9a. RT), por estar presumiblemente en contra del artículo 132.3 de la Constitución, en relación con el artículo 301 de la misma norma fundamental, ya que dicha reforma legal que creó impuestos, no fue conocida, tramitada ni aprobada por el Pleno de la Asamblea Nacional; pocos días después (28 de noviembre de 2011), también la Cámara de Comercio de Quito presentó una demanda de inconstitucionalidad contra la misma ley; por la Cámara de Comercio de Guayaquil, respecto a la referida reforma tributaria, esta organización presentó su demanda el 8 de diciembre de 2011.

Otra sentencia paradigmática en materia tributaria es la No. 006-13-SIN-CC, causada a remolque de varias demandas de inconstitucionalidad (Casos acumulados No. 0036-10-IN, 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN), presentadas contra el artículo 41 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, expedido con acto normativo contenido en el Decreto Ejecutivo No. 374 de 28 de mayo de 2010. La disposición acusada trata sobre el pago del impuesto a la renta e involucra a la cuestionada figura del anticipo del tributo (Erazo 2013, 213-4). Mediante la aludida sentencia, la Corte sin mayor análisis desde la óptica técnica tributaria, decidió que el anticipo es constitucional (Spaces Store 2014), con lo cual justificó la permanencia de una normativa que por varias razones que ahora no corresponde analizar –como, por ejemplo, el hecho de que el anticipo no se calcule sobre ingresos, sino sobre el patrimonio–, riñe con derechos económicos de los contribuyentes.

Cabe comentar también la actuación de la Corte Constitucional en el siguiente asunto: la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador (1a. RT 2007), introdujo el denominado Impuesto a las tierras rurales. Al respecto, se presentó una acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos, mediante la cual se solicitó a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de la Tabla de Cálculo del referido tributo con relación a los predios ubicados en la Región Amazónica, de acuerdo al límite de hectáreas que consta en la disposición transitoria vigésima del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en *Registro Oficial*, No. 351, de 29 de diciembre de 2010. En este caso la Corte, sin mediar un mínimo análisis sobre la temática, negó la demanda por medio de la Sentencia 0008-13-SIN-CC de 13 de junio de 2013.[32]

Visto lo anterior, existen varios elementos en torno a serios cuestionamientos esgrimidos por importantes actores nacionales, respecto a las últimas leyes de reforma tributaria, como para asegurar que la Corte Constitucional del Ecuador aún le debe demostrar al país que es merecedora de llevar bajo su responsabilidad la delicada misión de velar por la supremacía constitucional, hacer prevalecer los derechos y, desarrollar una justicia constitucional ágil y oportuna.

Conclusiones

Desde el año 2007 en Ecuador se han adoptado diez reformas tributarias, entre las que se puede contar también la adopción de la Constitución de la República en el año 2008, la que se sitúa como una de las principales modificaciones al régimen de tributos al definir nuevos principios tanto de la política como de la gestión tributaria. Sin duda, la primera reforma operada a través de la llamada Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador es también una de las más importantes, porque implicó un golpe de timón definitivo (Romero y Carrasco 2012, 295-9) para encaminar el ordenamiento jurídico y acercarlo a las determinaciones posteriores, contenidas especialmente, en el artículo 300 de la norma suprema.

- Merece especial atención el hecho que en pocos años –desde 2007– se haya plasmado una serie de importantes cambios en la legislación tributaria nacional, porque contradice la deseable estabilidad que debe tener el ordenamiento jurídico, con el fin de que los operadores económicos –comerciantes, inversionistas, profesionales, etcétera– y sociales, proyecten y desenvuelvan

32 Caso 0029-11-IN, publicado en *Registro Oficial*, No. 42, de 23 de julio de 2013.

sus actividades con normalidad y, con el menor nivel de sobresaltos posible. Los frecuentes ajustes al régimen tributario no aportan para construir seguridad jurídica, pueden encarecer las actividades privadas y, ocasionar mayor esfuerzo de la administración pública tributaria.

- Varias leyes de reforma tributaria –sobre todo la primera, la séptima y la novena– contienen normativa idónea para crear nuevos impuestos, modificarlos, incrementar tarifas, así como para incluir numerosos dispositivos orientados a alcanzar una mayor y mejor recaudación tributaria (medidas antielusión), además han dotado a la administración de nuevas y más poderosas herramientas de control y sanción a contribuyentes díscolos, informales e incumplidos. El problema radica en que varios de estos dispositivos riñen definitivamente con derechos constitucionales de los contribuyentes, como ocurre, por ejemplo, con el "afianzamiento" como un verdadero obstáculo evidentemente inconstitucional y, a manera de herramienta disuasoria del ánimo de los administrados para reclamar contra actos de la administración que les afectan en sus derechos.
- Las reformas segunda, cuarta y octava están encaminadas, sobre todo, a crear condiciones mejores para auspiciar –por vía de exenciones tributarias y otros mecanismos– actividades productivas y económicas en general. Empero, las regulaciones adoptadas han versado principalmente sobre ámbitos o materias distintos de la tributaria, sin perjuicio de lo cual también contienen sendas prescripciones de este último campo, de allí que el criterio de "unidad de materia", exigencia para el quehacer legislativo nacional, ha quedado francamente abandonado. De hecho, varias de las reformas tributarias operadas a partir de 2007 han sido instrumentadas por medio de leyes que contienen prescripciones pertenecientes a múltiples disciplinas del Derecho. Por ejemplo, sobre esto último, la quinta reforma se plasmó a través de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (2009), que no solo regula la situación de este tipo de organizaciones, sino que modifica el Código Tributario y la Ley de Régimen Tributario Interno, pero no solo esto, pues además transforma los siguientes cuerpos normativos: Codificación de la Ley Orgánica de Aduanas, Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley de Hidrocarburos, Ley de Compañías, Codificación de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Algo similar ocurre con la séptima reforma tributaria (2010), denominada Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y Ley de Régimen Tributario Interno.
- La sexta y la décima reformas tributarias están enmarcadas, sobre todo, en el ánimo de lograr la redistribución del ingreso, así como de fortalecer la

recaudación de impuestos directos –que gravan ingresos y patrimonio– y, la transparencia. Ambas reformas contienen cuestiones polémicas, por ejemplo, aquella, entre otras cosas, eliminó la tarifa 0% para periódicos y revistas, mientras que esta estuvo direccionada hacia un sector económico específico como lo es el financiero. La última reforma también contiene prescripciones sobre el manejo de la información de los contribuyentes.

- Las reformas octava y novena se concentran especialmente en cuestiones atinentes al fomento ambiental, producción –verbigracia, por medio de incentivos aplicables a las zonas especiales de desarrollo económico (ZEDE)– y la creación de empleo. En estos sentidos, ambas se enmarcan en la nueva visión constitucional de la política fiscal en torno al desarrollo. Al respecto, sorprende la creación de los llamados impuestos "verdes", concretamente por medio de la novena reforma tributaria, gravámenes no aptos para resistir un riguroso análisis con el rasero de la técnica impositiva en el campo de la tributación ambiental, por lo que, en principio, se explican casi únicamente en el interés fiscal del Estado.
- Con las diferentes reformas tributarias implementadas en el país desde diciembre de 2007, el régimen tributario al día de hoy responde en alta medida al mandato constitucional contenido en el artículo 300, en el sentido de que se preferirán los impuestos directos y progresivos, antes que los indirectos y regresivos, otrora implementados en el marco de una política fiscal más congruente con orientaciones del liberalismo económico. De esta manera, los impuestos recaen en mayor medida sobre una base de contribuyentes apta para entregar su aporte al erario público, porque ostenta una determinada capacidad contributiva. Hablar de la implementación de impuestos directos es hacerlo sobre instrumentos fiscales idóneos para desarrollar una política redistributiva y, por lo tanto más equitativa, toda vez que pueden aplicarse con tarifas progresivas y proporcionales. Podría también decirse que con las reformas tributarias en examen se ha creado un amplio abanico de beneficios tributarios en forma de exoneraciones y/o rebajas de impuestos indirectos como el IVA y el ICE, positivos para distintos sectores de consumidores.
- Las reformas tributarias han permitido incrementar de manera muy importante las recaudaciones a nivel nacional, en 2007 esta llegó a 5.362 millones de dólares, mientras que en 2012 a 11.267 millones de dólares; esto implica también un crecimiento importante en el nivel de la presión fiscal, lo que pone al Ecuador entre el grupo de países con mayor presión fiscal de Amé-

rica Latina, así en 2007 la presión era de 11,8% y, en 2012 llegó a 15,3% (Recaudación período fiscal 2014). Entre los años 2000 y 2006, el Servicio de Rentas Internas recaudó 21.995 millones de dólares y en el período de 2007 a 2013 la recaudación sumó 60.661 millones de dólares, lo que significó un crecimiento del orden del 173% (Recaudación Tributaria 2013). Lo deseable ante tan evidente éxito recaudatorio es que las rentas obtenidas sean correctamente empleadas mediante un sano y transparente gasto público.

- Sobre la acción extraordinaria de protección, garantía jurisdiccional establecida por la actual Constitución, con relación a la defensa de los derechos de los contribuyentes, resulta dable postular que se trata de una herramienta constitucional autónoma y sustancial, útil para proteger eficientemente el derecho al debido proceso, con independencia de los dispositivos procesales establecidos en el campo de la justicia ordinaria. Se trata de un instrumento que no implica un control de la legalidad, sino de la constitucionalidad, útil para precautelar la supremacía constitucional y los derechos, en este caso, de los contribuyentes o de la administración tributaria, cuando sus pretensiones no han sido garantizadas por los juzgadores en sede de casación. Adicionalmente, parece estar claro que tanto la administración como los particulares, debido a su potencial situación como partes procesales en conflicto ante la justicia independiente, poseen similares derechos para acudir por mérito de la acción extraordinaria de protección, ante la judicatura constitucional.
- Hasta la época en que se concluye la escritura de esta investigación, la Corte Constitucional no ha emitido una jurisprudencia relevante, oportuna, con alto contenido técnico, ni debidamente motivada, que apunte hacia la protección de los derechos de los contribuyentes y para concretar el respeto de la supremacía constitucional, ante las demandas de inconstitucionalidad planteadas por diversos actores en contra de varias leyes de reforma tributaria, adoptadas desde 2007, por contener dispositivos jurídicos evidentemente violatorios de la Constitución, de tratados internacionales y de derechos, como lo es, por ejemplo, el afianzamiento. Por todas estas consideraciones, es pertinente aseverar que, contrario a los mandatos contenidos en la propia norma suprema, en este campo, el máximo órgano de control constitucional del país no está cumpliendo acertada ni diligentemente su histórica misión.

Referencias

Arias, Diana, y Carlos Marx Carrasco. 2012. "La clase media: una aproximación para Ecuador: ¿La clase media soporta el aporte tributario?". En Centro de Estudios Fiscales-Servicio de Rentas Internas, edit. *Una nueva política fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal*, 219-50. Quito: SRI.

Carpio, Romeo, y Carlos Marx Carrasco. 2012. "Las nueve reformas tributarias del último quinquenio". En Centro de Estudios Fiscales-Servicio de Rentas Internas, edit. *Una nueva política fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal*, 291-310. Quito: SRI.

Centro de Estudios Fiscales-Servicio de Rentas Internas, edit. 2012. *Una nueva política fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal*. Quito: SRI.

De la Guerra Zúñiga, Eddy. 2012. *El régimen tributario ecuatoriano. Una aproximación desde la capacidad contributiva y la suficiencia recaudatoria en la tributación interna*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

------. 2013. *El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Erazo Galarza, Daniela. 2013. *Evolución histórica de las principales regulaciones constitucionales y legales del régimen tributario en el Ecuador*. Quito: CEP.

Chiliquinga, Diana, Carlos Marx Carrasco y José Ramírez Álvarez. 2012. "Historia de la tributación en Ecuador: cambios sociales y organizacionales". En Centro de Estudios Fiscales-Servicio de Rentas Internas, edit. *Una nueva política fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal*, 157-218. Quito: SRI.

Guevara Rodríguez, Pablo. 2008. "La nueva Constitución frente al cobro de las tasas judiciales, al recargo en materia tributaria y al afianzamiento de las demandas". IX Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario. Guayaquil. ‹http://www.iedt.org.ec/images/jornadasec/ix2.pdf›. Consulta: 25 de enero de 2014.

Holmes, Stephen, y Cass R. Sunstein. 2012. *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Montaño Galarza, César. 2013. "Argumentación jurídica en materia tributaria". En Marco Albán Z. y César Montaño G., edit. *Tópicos contemporáneos del derecho tributario. Homenaje al Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario en sus 50 años*, 79-109. Quito: IEDT.

Patiño Ledesma, Rodrigo. 2013. *Sistema tributario ecuatoriano*. Cuenca: Universidad del Azuay.

Ramírez Álvarez, José, y Carlos Marx Carrasco. 2012. "Los ingresos fiscales como medio para fomentar la cohesión social", en En Centro de Estudios Fiscales-Servicio de Rentas Internas, edit. *Una nueva política fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal*, 73-110. Quito: SRI.

Santos Dávalos, Oswaldo. 2010. "Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador sobre la constitucionalidad de la obligación del afianzamiento tributario". *Foro: Revista de derecho*, No. 14: 159-78. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.

SENPLADES (Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo). 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito: SENPLADES.

Serrano Carrión, Armando. 2014. "Reforma Tributaria 2008", en *Revista Jurídica On line*. Guayaquil: Universidad Católica de Guayaquil. ‹http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=514&Itemid=57›. Consulta: 15 de enero de 2014.

Normativa jurídica

Constitución de la República del Ecuador. 2008. *Registro Oficial* (*RO*), No. 449, 20 de octubre de 2008.

Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. *RO*, No. 1, 11 de agosto de 1998.

Código Orgánico de la Producción. "Comercio e inversiones". *RO*, *Suplemento* (*S*), No. 351, 29 de diciembre de 2010.

Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado. *ROS*, No. 583, 24 de noviembre de 2011.

Ley Orgánica de Empresas Públicas. *ROS*, No. 48, 16 de octubre de 2009.

Ley Orgánica de Redistribución de los Ingresos para el Gasto Social. *ROS*, No. 847, 10 de diciembre de 2012.

Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico. *ROS*, No. 392-2, 30 de julio de 2008.

Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y Ley de Régimen Tributario Interno. *ROS*, No. 244, 27 de julio de 2010.

Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador. *ROS*, No. 497, 30 de diciembre de 2008.

Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria. *ROS*, No. 094, 23 de diciembre de 2009.

Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador. *ROS*, No. 242-3, 29 de diciembre de 2007.

Documentos de internet

Servicio de Rentas Internas. 2012. *Informe Anual de Labores. Enero-diciembre*. ‹http://www.sri.gob.ec/DocumentosAlfrescoPortlet/descargar/30d7977c-4f4b-4791-989a-01cd3d3301db/INFORME_ANUAL_DE_LABORES-_2012-P.pdf›. Consulta: 15 de julio de 2013.

Artículos de opinión

Albornoz, Vicente. "Impuestos distorsionadores deben desaparecer". Revista *Vistazo*, País (26 de febrero de 2013).

Bustos, Javier. "Subir impuestos debe ser la última opción". Revista *Líderes*, Entrevista (7 de enero de 2013).

------. "Recaudación vs. conducta ecológica". Revista *Ekos: Negocios Ecuador*, No. 211, Gestión y estrategia (noviembre de 2011): 20-21.
------. "Los impuestos medioambientales". *Revista Judicial derechoecuador.com* (18 de agosto de 2011).
------. "Los 10 mitos de la 9a. Reforma Tributaria". *Revista Judicial derechoecuador.com* (13 de diciembre de 2011).
Chiriboga, Federico. "Equidad tributaria". *El Comercio* (Quito), Opinión, Columnistas, 8 de enero de 2008.
------. "Declaración patrimonial". *El Comercio* (Quito), Opinión, Columnistas, 7 de marzo de 2013.
------. "Pague y después reclame". *El Comercio* (Quito), Opinión, Columnistas, 17 de enero de 2008.
Cruz, Javier. "No vemos que la Ley minera sea tan atractiva a la inversión". Revista *Líderes*, Entrevista (21 de julio de 2013).
El Comercio. "Reforma tributaria con interrogantes". *El Comercio* (Quito), Opinión, Editorial, 26 de octubre de 2011.
------. "Perspectivas económicas". *El Comercio* (Quito), Opinión, Editorial, 2 de enero de 2013.
------. "Banca: actuar con cautela". *El Comercio* (Quito), Opinión, Editorial, 3 de octubre de 2012.
El Universo. "Otra reforma tributaria". *El Universo* (Guayaquil), Columnistas, 5 de septiembre de 2009.
------. "Ínsula tributaria". *El Universo* (Guayaquil), Columnistas, 18 de mayo de 2011.
------. "Impuestos punitivos". *El Universo* (Guayaquil), Columnistas, 24 de noviembre de 2012.
------. "Tras medalla de bronce". *El Universo* (Guayaquil), Columnistas, 3 de septiembre de 2011.
------. "Por fin, diálogo". *El Universo* (Guayaquil), Columnistas, 1 de septiembre de 2012.
------. "Devuélvanme el sucre". *El Universo* (Guayaquil), Columnistas, 29 de octubre de 2011.
------. "Nada nuevo: más impuestos". *El Universo* (Guayaquil), Columnistas, 21 de octubre de 2011.
------. "Verde y eficaz". *El Universo* (Guayaquil), Columnistas, 10 de junio de 2011.
León, Santiago. "Sin el impuesto a la salida de divisas ganan los exportadores". Revista *Líderes*, Entrevista (13 de junio de 2012).
Peña R., Patricio. "Las reformas en detalle". Revista *Ekos: Negocios Ecuador*, No. 213, Infomercados (enero de 2012): 104-7.
Pontón, Carlos. "Nuevos impuestos en el país", en Revista *Ekos: Negocios Ecuador*, No. 209, Actualidad (1 de septiembre de 2011): 72.
Revista *Vanguardia*. "Desconfianza al Impuesto Verde". ‹http://www.revistavanguardia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=197:desconfianza-al-impuesto-verde&catid=56:sondeomania#top-toolbar-article›. Consulta: 29 de julio de 2013.

------, "El sigilo bancario debe protegerse". ‹http://www.revistavanguardia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1281 ›. Consulta: 29 de julio de 2013.

------, "Incertidumbre por los impuestos". ‹http://www.revistavanguardia.com/ ?option=com_content&view=article&id=323&Itemid=117&fontstyle=f-larger›. Consulta: 29 de julio de 2013.

Revista *Vistazo*. "Reforma tributaria es una reforma *light*", País, 4 de diciembre de 2009.

Spurrier Baquerizo, Walter. "¿Más impuestos?". *El Comercio* (Quito), Opinión, Columnistas, 30 de agosto de 2011.

------, "2013: Fisco sólido". *El Comercio* (Quito), Opinión, Columnistas, 18 de diciembre de 2012.

------, "Ceguera". *El Comercio*, Opinión, Columnistas, Quito, 26 de julio de 2011.

------, "Financiando el bono". *El Comercio* (Quito), Opinión, Columnistas, 6 de noviembre de 2012.

------, "La muralla". *El Comercio* (Quito), Opinión, Columnista, 13 de diciembre de 2011.

------, "Subimos en la tabla". *El Comercio* (Quito), Opinión, Columnistas, 2 de abril de 2013.

------, "Tapetazo". *El Comercio* (Quito), Opinión, Columnistas, 29 de noviembre de 2011.

Política económica, fiscal y de financiamiento

Marco Romero Cevallos

Esta presentación no intenta sistematizar, ni resumir siquiera, la diversidad y la magnitud de los cambios generados en la definición y manejo de la política económica, comercial y financiera del Ecuador en los últimos siete años. Hay una serie de temas, que iré enunciando conforme avance la exposición, que merecerían una profundización, un análisis mucho más serio y deberían ser objeto de investigaciones tanto de docentes como de estudiantes en sus trabajos de tesis, claro está, si se permite acceder a la información relevante en las instancias públicas pertinentes.

Voy a identificar, en los tres ámbitos señalados –políticas económicas, políticas comerciales y políticas de financiamiento–, los ejes fundamentales que marcan los lineamientos básicos de la orientación de la política económica en el período analizado.

Perspectiva general de la política económica

En primer lugar, es necesario recordar que el gobierno actual asume el poder en una coyuntura internacional ampliamente favorable. Destacaré tres elementos básicos: desde comienzos de este siglo, nos encontrábamos en un ciclo de ascenso muy importante de los precios de todas las materias primas, incluyendo al petróleo, el gas, los productos agrícolas, los minerales. Al contrario de lo que había sucedido en las dos o tres décadas pasadas, mejoran significativamente los términos de intercambio y ese es un factor que genera ingresos extraordinarios de divisas, para todos los países sudamericanos. Un segundo factor favorable, que también forma parte de la coyuntura internacional, es una tendencia devaluatoria del dólar; para el Ecuador dolarizado, la desvalorización relativa del dólar frente al euro y a otras monedas de la región mejora la competitividad de sus exportaciones. Finalmente, y quizá menos importante, para Ecuador, considerando sus limitados nexos con los mercados financieros

privados internacionales, en la mayor parte de la década pasada la economía mundial registró una abundancia de financiamiento y tasas de interés muy bajas, con lo cual los costos financieros eran relativamente menores para los países que necesitaban acceder a él y se producía una afluencia de capitales hacia la región. [1]

En ese contexto es necesario destacar la tesis que planteó el gobierno, en las campañas electorales y luego de su ascenso al poder, como una decisión clara de romper con el neoliberalismo, que había predominado en las dos décadas precedentes, orientando la política económica en Ecuador. El énfasis en ese período se colocó en el pago de la deuda externa; toda la política económica del Estado ecuatoriano en la década de 1990 y en la primera mitad de la década pasada apuntaba al objetivo de generar un excedente de divisas que permita pagar el servicio de la deuda externa como su meta central.

El gobierno de Correa llega al poder con una crítica muy dura y frontal a esa experiencia absolutamente traumática, que llevó a la peor crisis de la economía ecuatoriana en más de setenta años, al abandono de la moneda nacional, en medio de un masivo éxodo de los compatriotas hacia Estados Unidos y España, en busca de las oportunidades que se les negaban en su propia patria.

El gobierno de Correa plantea claramente un cambio radical frente al modelo económico neoliberal, al posicionar al Estado como un actor central de la política económica. Uno de los elementos de esa política era recuperar, para el gobierno, la capacidad de planificación económica del país, que había desaparecido en la primera mitad de la década de los años de 1990.

Se van a elaborar entonces tres planes: el primer plan de desarrollo 2009-2010; luego el Plan Nacional del Buen Vivir 2010-2013 y, por último, el segundo Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

Este es un primer tema de investigación que considero indispensable: establecer en qué medida la planificación bajo el gobierno actual ha sido realmente asumida y ha superado lo que fue la planificación económica en el país en los años de 1960 y 1970, cuando teníamos básicamente una planificación indicativa, que no tenía una incidencia directa en la política económica. Este es un

1 La primera y la tercera tendencia configuran lo que Yilmaz Ayküz identifica como la tercera y más prolongada fase de ingreso de capitales hacia las economías en desarrollo, en niveles muy superiores a las dos precedentes, que fueron la que se registró en la segunda mitad de la década de 1970, que concluye con la crisis de la deuda externa y la década perdida; la segunda es la que va desde comienzos de los años de 1990 hasta 1994, que se cierra con las profundas crisis en México, en Asia, en Brasil, en Rusia y en varios otros países, incluyendo la del Ecuador de 1998-2000.

trabajo que está por realizarse: responder a preguntas como las siguientes: ¿En qué medida los 12 objetivos del primer Plan Nacional del Buen Vivir orientaron la labor efectiva del incrementado aparato estatal? ¿La priorización y las estrategias que se plantearon en el primero y en el segundo Plan Nacional del Buen Vivir dirigieron realmente la política económica del gobierno?

Bajo las premisas antes señaladas un elemento central de la política económica en este período ha sido la política económica del sector estatal, en términos tanto del gasto público como de la inversión. La expansión que ha registrado la acción estatal en la economía ecuatoriana no tiene precedentes. En tal sentido, es el análisis de la política fiscal lo que nos va a dar mayores elementos para comprender la orientación y los ejes básicos de la política económica. La bonanza de las materias primas en la economía mundial, con precios que llegaron a niveles históricamente elevados, ya mencionada y que se registra también en el resto de países latinoamericanos, va a generar saldos ampliamente favorables en la balanza comercial, que se presentan hasta 2009, cuando, por los efectos de la crisis *subprime* que se expanden al resto del mundo, hay una primera caída de las cotizaciones de ciertos productos básicos, entre ellos del petróleo y el saldo se vuelve deficitario.[2]

Este es un segundo tema de investigación indispensable: establecer qué porcentaje del gasto y de la inversión pública de los últimos años se ha transferido al resto del mundo, sea por el elevado componente importado de los gastos de consumo y de la inversión, sea por la preferencia histórica por los productos importados.

Los ingresos extraordinarios por los altos precios del petróleo, al igual que una recaudación tributaria mucho mayor, debido a la dinamización general de la economía, va a significar una posibilidad de expandir enormemente el gasto de inversión y de consumo del sector público. Aquí hay otro tema de investigación y de debate: analizar la renegociación de los contratos petroleros, que se dio en 2008 y produce una mejor participación del Estado en esos ingresos petroleros. Hay que examinar las condiciones en que se dieron esas negociaciones, en qué fase del ciclo de los contratos se dieron y si se tomaron en cuenta o no los efectos ambientales que la acción de las empresas privadas que renegociaron sus contratos han venido generando.

El hecho es que el Estado ecuatoriano ha tenido una enorme cantidad de recursos, con los cuales invirtió en infraestructura básica: carreteras, puentes,

2 Desde entonces hasta el presente, la economía ecuatoriana registra un saldo deficitario de la balanza comercial, que terminará generando fuertes restricciones que se ha buscado enfrentar con las salvaguardias y barreras para las importaciones.

centrales hidroeléctricas, puertos pesqueros, escuelas, como primer gran rubro de inversión. Un segundo rubro ha sido la inversión en salud, educación y otra infraestructura y servicios sociales. Cabe destacar que esto ha permitido reducir la brecha que Ecuador ha tenido históricamente frente a los promedios regionales, e incluso frente a los demás países andinos, en cuanto al gasto social, expresado como proporción del PIB.[3] ¿Qué significado real tiene eso? Como hemos dicho, frente a otros países de América Latina, Ecuador tenía peores índices en cuanto a educación y salud. Cabe preguntarse qué impacto real y cuan sostenibles son las mejoras generadas por la inversión en salud y educación.

En cuanto a la inversión más estructural, que se canalizó a un sector estratégico y que aporta para mejorar la competitividad sistémica de la economía, constituye evidentemente un acierto la apuesta por la hidroelectricidad. Se trata de cambiar la matriz energética del país –minimizando el peso de la generación termoeléctrica, que es muy costosa para el país, que se sustenta en la importación de diesel y genera efectos ambientales muy negativos– y pasar a la electricidad que no tiene ese componente importado y es ambientalmente menos dañino.

Política fiscal

Otro eje de la política económica del gobierno que ha marcado la política en el ciclo que estamos analizando es el esfuerzo sostenido para mejorar la recaudación de impuestos. La carga fiscal, o más precisamente la carga tributaria en Ecuador, hasta mediados de la década pasada era inferior al 10% del PIB, es decir, el peso de los impuestos que pagaban los ciudadanos era uno de los más bajos de América Latina. Hoy día está en torno al 20%, es decir al nivel del promedio regional de América Latina. Esta ha sido otra fuente enorme de recursos para el presupuesto del Estado.

Ese masivo esfuerzo de inversión en salud, educación, infraestructura y electricidad, obviamente, ha dado un impulso muy grande a la economía en su conjunto, como parte de un modelo keynesiano, que ha logrado tasas de crecimiento muy importantes a nivel del promedio regional, un incremento significativo en el gasto social. Otra línea de la política económica que cabe destacar es que desde los primeros planes del gobierno, aun cuando no en forma totalmente consistente, se fueron identificando sectores estratégicos a los

3 Según los datos con cifras para el año 2012, Ecuador con 8,3% del PIB en su gasto social, está por debajo de los demás países andinos, que registran 9,4% en el caso del Perú, 11,5% en Bolivia y 13,7% en Colombia.

cuales se quería apostar, como los motores de la dinámica económica futura del Ecuador. Uno de ellos, ya lo hemos dicho, es la hidroelectricidad, pero también se mencionan, por ejemplo, la siderúrgica, los astilleros, el turismo, entre otros. Sin embargo esta política no ha sido consistente porque se han registrado varios cambios y, si uno revisa los documentos y las declaraciones oficiales, encuentra que los sectores priorizados han ido modificándose reiteradamente.

Un modelo como el descrito en los párrafos anteriores puede presentar logros muy importantes en el área social. Por ejemplo, una reducción significativa del índice de pobreza, del 37 al 25%, que ha sido destacada incluso por la CEPAL y otras ramas de las Naciones Unidas como un logro importante del país; igualmente una reducción muy importante del trabajo infantil. Por supuesto que hay elementos positivos en la gestión gubernamental. El problema es que un modelo económico como el que se ha aplicado solamente puede operar mientras haya una inyección suficiente y sostenida de ingresos para el fisco, por mejoras de los términos de intercambio, es decir, con precios favorables de los productos básicos, o con recaudaciones tributarias crecientes.

El tema es que ese ciclo favorable de la economía mundial, que predominó en los últimos siete años, se ha modificado drásticamente; ha finalizado la tendencia ascendente de los precios de los productos básicos desde mediados de 2011, y, si bien las cotizaciones no han regresado a los niveles previos, al ciclo favorable, hay un menor dinamismo en el crecimiento de sus precios y un menor ingreso de divisas.

El gobierno se ha preocupado básicamente por mantener los ingresos tributarios y por cubrir los desequilibrios apelando al endeudamiento externo. Recordemos que la deuda externa había caído a límites históricos, sobre todo después de la recompra de papeles que se hizo en el 2009; medida como porcentaje del PIB, cayó a un poco más del 10%. Cabe recordar, a título comparativo, que uno de los requisitos de convergencia entre los países europeos, previo a la conformación de la unión monetaria, exigía el compromiso mínimo de mantener una deuda externa del 60%. El endeudamiento externo del país se redujo drásticamente, hasta 2010, pero, el proceso se ha revertido en los últimos tres años y tenemos un incremento muy importante. Hoy día la deuda externa representa algo más del 25% del PIB y es previsible que en el futuro inmediato el gobierno siga haciendo acopio del financiamiento externo, como la forma de reducir la magnitud del ajuste.

EL Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 incorpora una continuación de este esfuerzo masivo de inversión pública. Para dar una idea, la inversión realizada entre 2007 y 2013 llegaba a un acumulado de más o menos US $

40.000 millones. Para el período 2013-2017 se pronosticaba una duplicación del monto de inversiones. Eso claramente ya no va a ser posible en las actuales condiciones. Concretamente para 2015 se preveía un monto de inversión de alrededor de US $ 8.000 millones. Eso solo sería posible con nuevo endeudamiento externo, que ahora parece más difícil de conseguir.

En consecuencia se impone la necesidad de priorizar las inversiones que están en curso. Ese es un aspecto que vale la pena examinar muy detenidamente: si buena parte de la inversión realizada en el período precedente ya está concluida, hay otra, como la prevista en las hidroeléctricas, que debe tener prioridad. Otras como la de la refinería en Jaramijó, que está en fases muy preliminares del proceso, y varias de ellas van a tener que ser postergadas.

En consecuencia, en 2015 y para los próximos años se vuelve imprescindible concluir, en primer lugar, con las obras de infraestructura hidroeléctrica para que puedan servir al pueblo ecuatoriano desde 2016.

Un aspecto que también vale la pena destacar es que, en esa búsqueda frenética de recursos, el gobierno decidió apostar por la minería a cielo abierto, en la fase en que los precios se encontraban en su nivel más alto. Eso generó una preocupación muy grande y la movilización de sectores comunitarios, de organizaciones de la sociedad civil que rechazan los efectos ambientales que esa decisión podría tener sobre sus comunidades, sus fuentes de agua y sobre la sostenibilidad ambiental. La reducción de los precios de los minerales en los últimos dos años enfrió un poco esa apuesta, pero de ninguna manera se la ha retirado del tapete. En un escenario de un precio bajo del petróleo, digamos de escasez de recursos, esas apuestas van a volver a impulsarse. Por supuesto hay una gran preocupación sobre los efectos ambientales que se generarían y en particular sobre el agua.

En suma, para concluir esta primera parte, es claro que el "modelo" aplicado requiere un flujo permanente de excedentes de capital hacia el Estado, para que este pueda seguir cumpliendo este papel dinamizador de la economía; la inversión privada no ha sido precisamente un aspecto por el cual el gobierno haya mostrado mayor preocupación.

Cabe recordar que este cambio del contexto mundial también va a generar límites para la expansión de la recaudación tributaria; no se puede ampliar la extracción de excedentes de la población por la vía impositiva, porque ya estamos llegando a los límites del promedio regional. No se puede comparar con el caso de los países europeos cuyo punto de partida es bastante distinto en términos de condiciones de vida. El gobierno ha señalado que va a tomar como la variable de ajuste, frente a la nueva situación, a la inversión, cuya reducción es inevitable.

Eso va a incidir inexorablemente sobre el crecimiento del PIB, sobre la recaudación tributaria y terminará afectando también a la generación de empleo.

Otro elemento preocupante de la coyuntura económica mundial hoy en día es la revalorización del dólar, ya que, al ser la moneda que utilizamos, es claro que esta revalorización tendrá efectos negativos sobre la competitividad de nuestras exportaciones. Se vuelve entonces imperioso revisar lo que se ha hecho en términos de política comercial.

Encontramos que, como mencionamos antes, buena parte del dinamismo que ha registrado la economía ecuatoriana en los últimos siete años, se ha desviado hacia importaciones, sea por la clásica preferencia por bienes y servicios extranjeros que tiene la población latinoamericana y ecuatoriana, o por el alto componente importado que tiene la obra pública. Obviamente eso ha generado un desequilibrio comercial creciente.

Para terminar con la primera parte, unas dos palabras sobre el cambio de la matriz productiva. Ese ha sido uno de los ejes de la retórica del cambio del modelo económico. Lamentablemente no encontramos evidencia que compruebe tal afirmación. La composición de las exportaciones del país no registra signos de un cambio efectivo en la matriz productiva. No se puede identificar como un cambio en la matriz cierta reducción relativa de las exportaciones de cacao en grano y el incremento de las de chocolate; ese es un cambio histórico, cuyos orígenes y dinámica vienen desde tiempo atrás y no corresponde a un cambio trascendental en la matriz productiva.

Políticas comerciales

En el ámbito comercial, el gobierno básicamente señaló su decisión de no apostarle a los tratados de libre comercio, porque consideraba que eran asimétricos y que generaban efectos negativos sobre nuestros países. Igualmente generó una vasta retórica en torno a la necesidad y la conveniencia de la integración regional. El objetivo estratégico de impulsar la integración regional está en la Constitución, y ha ocupado un buen espacio en los discursos oficiales, pero en la práctica no se ha aplicado efectivamente. Es lo que se comprueba cuando vemos los problemas que se registran actualmente en el ámbito de la Comunidad Andina, que vamos a revisar luego.

Dejando de lado la caída profunda de las exportaciones en 2009, que se registró a nivel global, puede afirmarse que en 2013 se inicia un serio deterioro de la balanza comercial del país. Se registra un déficit de alrededor de 2.500 millones de dólares, cifra que se aproxima mucho al monto que representan las entradas de remesas que mandan a sus familiares en el país, los ecuatoria-

nos que migraron. La balanza comercial negativa básicamente se explica por el desequilibrio acumulado con el Asia, cuando acumulamos enormes déficit comercial, con China, Japón y Corea; también mantenemos un déficit muy alto con los países de la ALADI, en particular con Brasil, con México y con Colombia (el desequilibrio comercial con Colombia llega a 1.300 millones de dólares). Los únicos países o regiones con los cuales tenemos superávit comercial son los EE.UU., la Unión Europea, América Central y el África.

Ante ese escenario, el gobierno se vio en la necesidad de bloquear el ingreso de importaciones para reducir la salida de divisas, mediante la decisión 116, de noviembre de 2014, que básicamente buscaba bloquear, al menos con nuestros países vecinos, ese ingreso masivo de productos importados. Eso generó la respuesta inmediata de nuestros socios en la Comunidad Andina al considerar que estábamos violando los compromisos acordados. También tomaron medidas de retaliación equivalentes a las que había adoptado Ecuador. Las autoridades ecuatorianas exigieron el cumplimiento de determinadas certificaciones para los productos que ingresaban desde el Perú y Colombia; los gobiernos de los dos países replicaron exigiendo a los productos ecuatorianos certificaciones de origen. Abrieron dudas sobre productos que les estábamos exportando.

En un mundo cada vez más interdependiente no se pueden adoptar medidas proteccionistas sin estar dispuesto a enfrentar las consecuentes retaliaciones. En definitiva, en el contexto comercial internacional del siglo XXI, no se pueden establecer medidas administrativas u obstáculos técnicos, la forma actual que adopta el proteccionismo, sin que se registren inmediatamente las respuestas de los países afectados. El tratamiento del problema muy serio que representan los reiterados y crecientes déficit comerciales, para una economía dolarizada, no se ha presentado en forma adecuada. Su manejo en el ámbito de la integración andina no mejoró cuando el gobierno señaló claramente su posición, en el sentido de considerar que esos conflictos comerciales deben resolverse en términos políticos y no en términos jurídicos. Siendo justa esa posición, ella fue reactiva y no existió un manejo previo de las negociaciones indispensables. Además significa reducir claramente los alcances de instancias de la integración andina, como el Tribunal Andino de Justicia, que era el que debía tratar ese tema.

Igualmente se tomó la decisión de reabrir las negociaciones de un tratado de libre comercio con la Unión Europea y se aceleró el proceso de negociación. No se conocen completamente los términos en que esta negociación se ha cerrado. Sabemos sí que nos encontramos frente a un escenario de muy elevados niveles de desempleo en los países de la UE, y su afán por colocar sus productos en todos los mercados posibles, a fin de reabsorber al menos parte de ese des-

empleo. Habrá que esperar para ver si no existen errores o cesiones excesivas en las negociaciones que podrían tener impactos muy serios sobre algunos sectores sensibles. Frente a esto las autoridades han señalado que se han tomado las debidas precauciones.

Políticas de financiamiento

Como se ha indicado, el acceso a un amplio financiamiento es la segunda condición necesaria para mantener el "modelo" aplicado; es muy difícil que el Estado siga jugando el papel que en los siete años anteriores ha desempeñado como dinamizador de la economía. Es muy difícil seguir jugando ese rol en el futuro, menos aún en la misma magnitud. En consecuencia, el acceso al financiamiento internacional se vuelve fundamental.

Partamos de recordar que, en los primeros años del gobierno, el régimen tuvo posiciones muy críticas y muy duras, en varios casos bien sustentadas, frente a las instituciones financieras internacionales que, desde los años de 1980, habían monitoreado y condicionado la política económica aplicada en el país, y que eran, por lo tanto, corresponsables de las crisis por las cuales había pasado el país y que concluyeron en la dolarización.

El gobierno apostó a obtener el financiamiento requerido básicamente por vías bilaterales, negociando con gobiernos afines ideológicamente y fundamentalmente con China; esas acreencias se garantizaron con petróleo e incluso con el oro de las reservas; cabe recordar la negociación que se hizo con Goldman Sachs. Esas fuentes resultaron insuficientes frente a los requerimientos; por lo tanto, en los últimos años se han retomado las relaciones y se ha aproximado a las instituciones financieras internacionales, y sobre todo regionales, fundamentalmente el BID y en mucha menor medida el Banco Mundial.

Igualmente se produjo el retorno del país a los mercados internacionales financieros privados, con una emisión de US $ 2.000 millones en bonos soberanos, en condiciones que se afirma correspondían a la característica o al nivel de acceso del país a esos mercados. En términos comparativos, las tasas reconocidas y los plazos son más exigentes que para otros países de la región.

Pero quizá lo que vale la pena destacar más es el peso que ha tomado en estos últimos años la deuda interna, que ha adquirido un rol muy importante, si bien no mayoritario, hasta el presente en el financiamiento del gasto público y de la política fiscal. En 2015 se considera que la deuda pública total representaría más o menos un tercio del PIB y podría llegar al 36,5%. El nivel de la deuda interna se multiplicó 3,4 veces en estos últimos 7 años, mientras que la deuda externa se multiplicó 1,4 veces. Es claro que la colocación de bonos del Estado

en el BIESS ha significado un amplio acceso por esa vía al ahorro interno; están por evaluarse las consecuencias que ello genera en la sostenibilidad de la seguridad social en el mediano plazo.

Conclusiones

Hay luces y sombras en el manejo económico del gobierno en estos siete años. Las luces ya han sido señaladas, consisten en el mejoramiento significativo de la infraestructura de carreteras, puertos pesqueros, escuelas y hospitales; así como la menor brecha que presenta el país, frente a los promedios regionales, en lo que respecta al gasto social y el mejoramiento en los índices de salud, educación y reducción de la pobreza. Desde luego que no existe una clara evaluación de la eficiencia de dicha inversión, ni tampoco de sus costos, en términos relativos frente a los países vecinos.

Sin embargo, también es evidente que existe un amplio espacio de sombras, sobre todo con respecto a la coherencia y sostenibilidad de un proceso como el descrito muy brevemente. En las actuales circunstancias parece muy difícil que el Estado pueda seguir jugando ese rol central. Los cambios operados en el contexto económico mundial y las tendencias identificadas por organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y otros órganos de las Naciones Unidas, con respecto a las perspectivas de la región, no son de ninguna manera tranquilizadoras ya que apuntan a un escenario bastante más complejo.

La pérdida de ingresos fiscales y la menor disponibilidad de dólares –en otras palabras, los déficit gemelos: fiscal y externo– solo pueden enfrentarse con una combinación de financiamiento y ajuste; ante las dificultades señaladas en páginas anteriores para obtener nuevos créditos, el peso mayor recaerá sobre el ajuste.

Hasta el momento se ha apostado por un ajuste real de la economía, con una clara reducción de la inversión pública, que tendrá un fuerte impacto sobre la tasa de crecimiento, ya que se reducen sus efectos de arrastre sobre el conjunto de la economía.

Por otro lado se ha buscado reducir el consumo importado con una fuerte restricción de las importaciones, mediante salvaguardias y otras medidas; sin embargo, también se afectará la dinámica del crecimiento y la generación de empleo puesto que dichas restricciones inciden igualmente sobre ciertas materias primas y productos intermedios, que tendrán efectos recesivos sobre determinados sectores productivos.

Otros elementos a los que sin duda se recurrirá serán la eliminación o reducción de subsidios y el manejo de la política tributaria, a pesar de los límites mencionados en páginas anteriores.

¿Cuáles van a ser las opciones que se adoptan frente a ese nuevo contexto? ¿En qué medida se va a buscar un manejo más consensuado de los motores de la dinámica económica del país en un futuro inmediato? Son preguntas abiertas, cuyas respuestas se concretarán a partir de 2015.

Referencias

Ayküz, Yilmaz. 2014. *Internationalization of finance and changing vulnerabilities in emerging and developing economies*. Ginebra: UNCTAD.

Larrea, Carlos. 2015. "Políticas sociales y cambio social en América Latina y la Región Andina: Alcances y perspectivas. En Adrián Bonilla, Isabel Álvarez y Stella Sáenz, edit., *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*, 101-34. San José: FLACSO / CAF.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Ed. Naciones Unidas.

La pyme y su incidencia en el proceso de desarrollo nacional: Situación actual y desafíos futuros

Wilson Araque Jaramillo

Introducción

El tejido productivo ecuatoriano, desde el punto de vista del número de establecimientos, está compuesto, principalmente, por micro, pequeñas y medianas empresas –mipyme–.[1] Según el último Censo Nacional Económico realizado en el año 2010 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), alrededor de 99 de cada 100 establecimientos empresariales están clasificados como mipyme. En cuanto al aporte al empleo, también se puede apreciar la importancia del sector, pues, de cada 4 empleos generados por el tejido productivo nacional, 3 son originados producto de la acción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Como se puede observar, la mipyme juega un rol clave dentro de la producción de bienes y/o servicios de origen nacional. De ahí la importancia del diálogo y la acción público-público, privado-privado y público-privado que se debe generar y tangibilizar a través del diseño e implantación de políticas públicas, acompañadas de programas y proyectos de origen privado y/o público, orientadas a la oferta de servicios financieros y no financieros, cuyo fin último sea la mejora productiva sistémica con equidad e inclusión social del tejido empresarial ecuatoriano.

Cuando se habla de mejoramiento productivo sistémico se refiere a un escenario ideal en donde cada una de las partes, que integran las cadenas de producción y/o comercialización de los bienes y/o servicios ecuatorianos, tiendan

1 Se tomó como referencia el tamaño de empresas por número de empleados expuesto en la Resolución 1260 emitida por la Secretaría de la Comunidad Andina; microempresa (1 a 9 trabajadores), pequeña empresa (10-49 trabajadores), mediana empresa (50-199 trabajadores) y gran empresa (200 o más trabajadores). El parámetro número de empleados, como factor referencial a la hora de clasificar a las empresas por su tamaño, es válido cuando entre la mayoría de empresas analizadas, en cada tramo de clasificación, no existen mayores diferencias desde el punto de vista del avance tecnológico incorporado a los procesos de producción del bien y/o servicio.

a funcionar de forma articulada alrededor de un objetivo nacional clave vinculado a la búsqueda de la transformación productiva del Ecuador con equidad, solidaridad e inclusión social.

Esta forma de ver al funcionamiento del tejido productivo nacional se alinea bastante bien con lo que se señala la actual Constitución de la República en su artículo 283: "el sistema económico es social y solidario; 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; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios".

Con estos antecedentes, a continuación se van a exponer un conjunto de argumentos orientados a dar respuesta a la pregunta: ¿cómo las pyme inciden en el desarrollo integrado del país?

El concepto de desarrollo y su relación con el accionar de las micro, pequeñas y medianas empresas

Si se parte de la concepción del desarrollo como un estado situacional "integrado" en donde, al unísono, además de crecimiento económico[2] (Katz 2008, 90), como lo consiguió el presidente Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil[3] (Araque 2014, 1), existe un predominio por la preocupación hacia una redistribución equitativa de los ingresos entre los seres humanos que habitan un

2 Cuando al desarrollo es visto desde la óptica económica, siguiendo a la visión neo-schumpeteriana, este tiende a ser "un proceso de transformación estructural en el que la interdependencia entre lo económico, lo tecnológico y lo institucional ocurre a lo largo de fases de construcción y destrucción de activos tecnológicos, recursos humanos e instituciones, bajo condiciones de incertidumbre, imperfecta información y fallas de mercado").

3 "El gran mérito de Lula es haber combinado bajo un enfoque de realización al mismo tiempo de lo económico y lo social –espacios que siempre han sido motivo de debate en lo relativo al orden con el que deben ser atendidos–. Para los neoliberales, por ejemplo, primero había que crecer para luego redistribuir, para los socialistas radicales, en cambio, primero había que redistribuir y luego crecer; Lula, por su parte, puso en práctica una nueva propuesta basada en que los ámbitos mencionados hay que atenderlos al mismo tiempo y dio un excelente resultado sobre la base de la promoción permanente de la construcción de espacios efectivos de cooperación "pública y privada"; convirtiéndose, de esta manera, la experiencia brasilera en una demostración empírica de que sí es posible trabajar en lo económico y lo social al unísono"

determinado lugar geográfico –local, nacional y/o internacional–; se encuentra que el apoyo y la promoción que se pueda hacer a favor de la micro, pequeña y mediana empresa se convierte en una buena práctica que, desde la óptica de la acción pública y/o privada, contribuye de forma directa a la generación de empleo, al aumento de los ingresos personales y/o familiares y, por ende, a la disminución de los índices de la pobreza medida por ingresos.

Esta última afirmación está muy relacionada con uno de los resultados obtenidos en el informe del Banco Mundial *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, el cual hace referencia a que "en torno a un tercio de la reducción de la pobreza fue el resultado de políticas sociales que transfirieron ingresos a los pobres, pero los ingresos laborales durante los años del auge dieron cuenta de los dos tercios restantes. En otras palabras, el crecimiento es necesario para mantener la reducción de la pobreza y la expansión de la clase media" (Lederman y otros 2014).

Ahora, tomando los postulados de Amartya Sen en su libro clásico *Desarrollo y libertad,* se puede definir al desarrollo como "un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos" (Sen 2000, 19). De ahí que, siguiendo al mismo Sen, "el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos" (Sen 2000, 19-20).

Como se ve también, para Amartya Sen la erradicación de la pobreza debe ser uno de los principales propósitos hacia donde deben apuntar los procesos de desarrollo que impulsan los diferentes países del mundo. Siendo la educación uno de los medios más importantes a través del cual, a nivel de los niños y adolescentes, se cultiva el razonamiento y, principalmente, la práctica de la libertad cuando están en el momento de su vida adulta (Sen y Kliksberg 2007, 40).

En el caso de las oportunidades económicas, específicamente aquellas relacionadas con el campo laboral, cuando la persona ha logrado cierto nivel de educación el acceso a esas oportunidades se facilita de manera significativa. De ahí la necesidad de que los gobiernos se preocupen por mejorar la cobertura y la calidad de los sistemas educativos de donde, al final, provienen tanto los emprendedores de las mipyme como las personas que se integran como trabajadores de las micro, pequeñas y medianas empresas, consiguiendo de esta forma, a partir del mejoramiento en las facilidades de acceso a oportunidades económicas, la inclusión de personas y/u organizaciones que estuvieron excluidas por mucho tiempo, de los beneficios de la evolución productiva de los países, como

es el caso de las microempresas de subsistencia y en la realidad ecuatoriana también, de los actores que conforman la economía popular y solidaria.

Ahora, claro, el apuntar a la consecución de un desarrollo armónico basado en los principios de la inclusión, la solidaridad y la equidad social, para que sea integrado, no deberá sacrificar la eficiencia con la que se llevan a cabo las actividades productivas promovidas por aquellos actores que están siendo fortalecidos a partir de la acción interconectada del sector público y del privado.

Una vez caracterizado al concepto desarrollo, se puede observar que las micro, pequeñas y medianas empresas son un espacio productivo clave, como lo veremos en el capítulo siguiente y que lo hemos reconocido en este capítulo, a la hora de generar empleo formal –3 de cada 4 puestos de trabajo son generados por mipyme, según el INEC–; explicándose así, como ya lo señalamos, la notable contribución que hace este sector productivo, por un lado, a la disminución de los índices de pobreza por ingresos del país, gracias a las oportunidades laborales que genera a un grupo significativo de ecuatorianos que, con sus capacidades intrínsecas y/o aquellas desarrolladas gracias a su formación educativa previa, llevan a cabo actividades laborales en empresas ecuatorianas que, a cambio, entregan una remuneración que contribuye a la subsistencia y/o mejora del bienestar socioeconómico de las familias del Ecuador.

Y, por otro lado, al ser las mipyme productoras de bienes y/o servicios, que normalmente se tienden a comercializar en el mercado local y/o nacional, contribuyen de forma directa a la satisfacción de necesidades básicas como las de alimentación y vestido, principalmente. Según la Novena Encuesta Cuatrimestral de Coyuntura de la Pequeña y Mediana Empresa, publicada por el Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, alrededor del 8% de pequeñas y medianas industrias ecuatorianas tienden a colocar parte de su producción en mercados internacionales, evidenciando, así, la alta concentración productiva y comercial de este sector hacia el abastecimiento de productos que demanda, de manera permanente, el consumidor nacional; lo cual, al final de cuentas, contribuye de forma directa a garantizar la seguridad de consumo del Ecuador.

Muy pegado a la promoción y mejoramiento sistémico de las mipyme que ya existen dentro del tejido productivo nacional se encuentra el estímulo al emprendimiento orientado al surgimiento de nuevas pequeñas empresas,[4] el cual

4 El emprendimiento no es sinónimo de creación de empresas, es una actitud que puede ser aplicada a cualquier ámbito –cultural, político, social, empresarial, deportivo, etcétera–. Lo que si queda claro es que una de las aplicaciones más estudiadas y estimuladas, en los últimos tiempos, es el emprendimiento dirigido a la creación de nuevos negocios dedicados a la producción de bienes y/o servicios.

como generador de fuentes de trabajo de calidad es un campo propicio para poner a prueba la capacidad creativa e innovadora de las personas a la hora de buscar ideas y aplicaciones dirigidas a la solución de problemas que, generalmente, tienden a aparecer en el campo económico, social y/o medioambiental de los países.

De ahí, no es raro el reconocimiento que hacen autores referentes en el campo del emprendimiento, como es el caso de Joseph A. Schumpeter, sobre la creatividad acompañada de la innovación como una de las características clave del emprendedor, ya que es este quien, a partir de sus capacidades, lleva a cabo nuevas combinaciones de los factores de la producción que luego aparecen tangibilizadas en nuevos bienes y/o servicios para la sociedad (Schumpeter 1976, 88).

El momento que reconocemos al emprendimiento como una actitud innata al ser humano,[5] orientada, desde la óptica del bienestar de toda la sociedad, a crear las condiciones propicias para la búsqueda e implantación de acciones dirigidas al servicio de los demás, estamos, inmediatamente, identificando a un facilitador más del proceso de desarrollo integrado de una sociedad.

Entre los efectos principales que el emprendimiento puede generar están los siguientes:[6] contribución a la solución de problemas presentes en cualquiera de los ámbitos –político, social, económico, cultural, deportivo, etcétera– en los que el ser humano lleva a cabo su vida; creación de productos facilitadores de la vida las personas y/o de las organizaciones y contribución a la generación de las condiciones básicas sobre las cuales se va edificando la transformación positiva del mundo.

Para lograr lo que se acaba de enumerar, aparece la creación de entornos favorables para el aprovechamiento libre de las oportunidades que se presentan en el medio en el que se desenvuelve el ser humano, como uno de los factores clave al momento de consolidar la estructura y funcionamiento del ecosistema emprendedor sobre el cual se desarrolla la iniciativa proveniente de nuevos emprendimientos y/o de aquellas micro, pequeñas y medianas empresas que ya están en operación real.

5 Gracias a la capacidad emprendedora de las personas, la sociedad, vista como un todo, logra convertir ideas en hechos o cosas reales que, a la postre, son las grandes satisfactoras de las necesidades humanas.

6 Opiniones vertidas en la exposición internacional de conferencias sobre innovadores de América, organizada, el 7 de noviembre de 2014, por el Observatorio de la Pyme de la UASB, Ezentis y CAF –Banco de Desarrollo de América Latina–.

Importancia relativa de la mipyme dentro del tejido productivo nacional[7]

El conocer el peso relativo de un sector productivo, dentro del tejido empresarial nacional, permite entender su aporte y, sobre todo, la incidencia que este tiene a la hora de explicar el comportamiento de variables clave como: inversión, producción y generación de fuentes de trabajo de calidad. En el caso de la mipyme, en las siguientes líneas, se resalta su importancia medida a través del peso del sector en cuanto al número de establecimientos, la concentración geográfica, la generación de empleo, el aporte a la generación de ingresos por ventas, la evolución de la productividad laboral por tamaño de empresa y la orientación productiva hacia determinadas actividades económicas por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas

Participación en el número de establecimientos

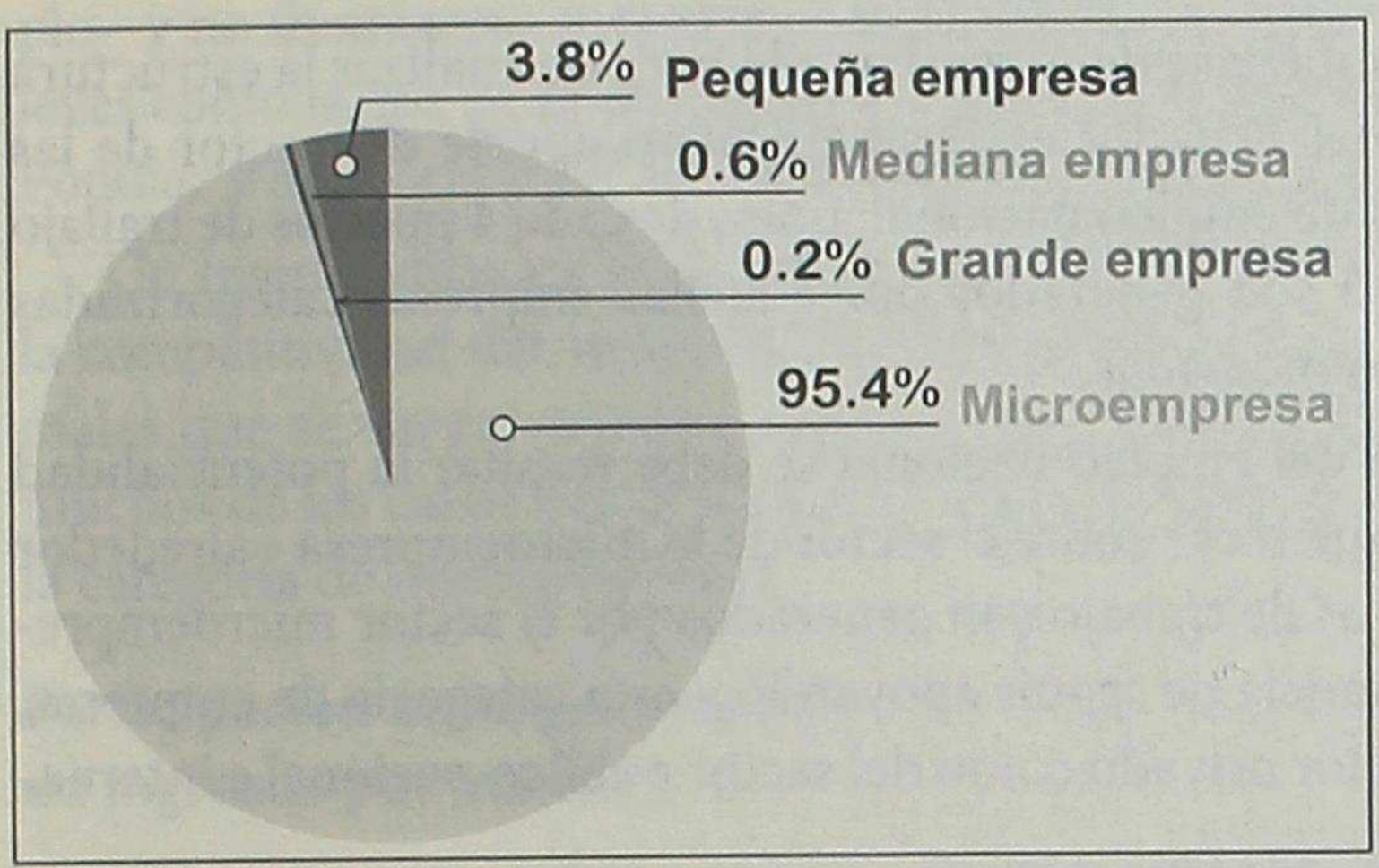
Las mipyme dentro del tejido empresarial ecuatoriano tienen un aporte significativo; según el último Censo Nacional Económico realizado por Ecuador en el año 2010, alrededor de 99 de cada 100 establecimientos se encuentran dentro de la categoría de mipyme. Esta tendencia se convierte en un dato duro sobre la importancia que tienen las micro, pequeñas y medianas empresas a la hora de contribuir al proceso de consolidación del sistema productivo nacional.

Esta presencia de las mipyme, el momento que se trata de explicar el funcionamiento de la cadena de producción y comercialización –relación del rol entre proveedores de los factores de la producción, productores, comercializadores y consumidores de bienes y/o servicios– que se encuentra detrás de un sector de actividad económica, debe ser considerada como de alta relevancia, ya que la estrategias diseñadas desde la óptica empresarial y/o desde las políticas públicas –creadas en el ámbito de los gobiernos central y/o local– deberán partir de esta realidad que se encuentra presente al interior de la estructura productiva nacional.

Desde el punto de vista geográfico, como se puede observar en el gráfico siguiente, las micro, pequeñas y medianas empresas; en cuanto a número de establecimientos, tienden a concentrarse, en mayor grado, en 5 provincias ecuatorianas: Azuay, Guayas, Manabí, Pichincha y Tungurahua.

7 Este capítulo está basado en el análisis realizado por el autor, en el Cuaderno de Trabajo No. 1 y publicado por el Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

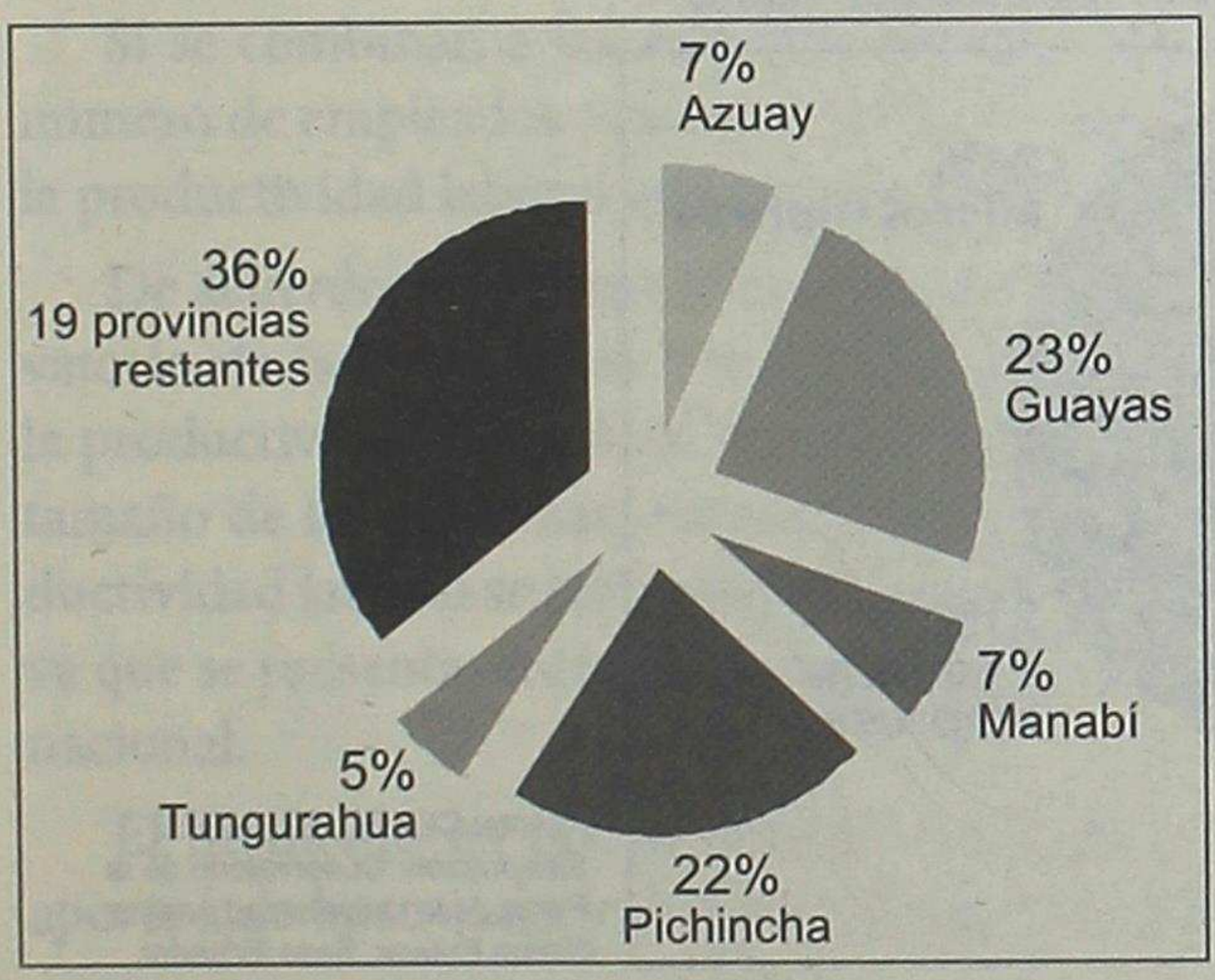
Gráfico 1. **Empresas nacionales por tamaño**



Fuente: CENEC 2010-INEC
Elaboración: Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Aproximadamente de cada 10 establecimientos empresariales ecuatorianos, clasificados dentro de la categoría de mipyme, 7 se encuentran localizados en las provincias que se acaban de nombrar. Este dato hay que verlo desde dos puntos de vista: el uno relacionado con la concentración productiva nacional, como un indicador que muestra los grados de desarrollo económico que se tienden a generar en ciertas regiones geográficas del país, y, el otro, sobre el foco de análisis y de mejora hacia donde se deben dirigir las acciones públicas y privadas vinculadas al mejoramiento competitivo sistémico del sector productivo nacional.

Gráfico 2. **Porcentaje de establecimientos MiP y ME por provincia**



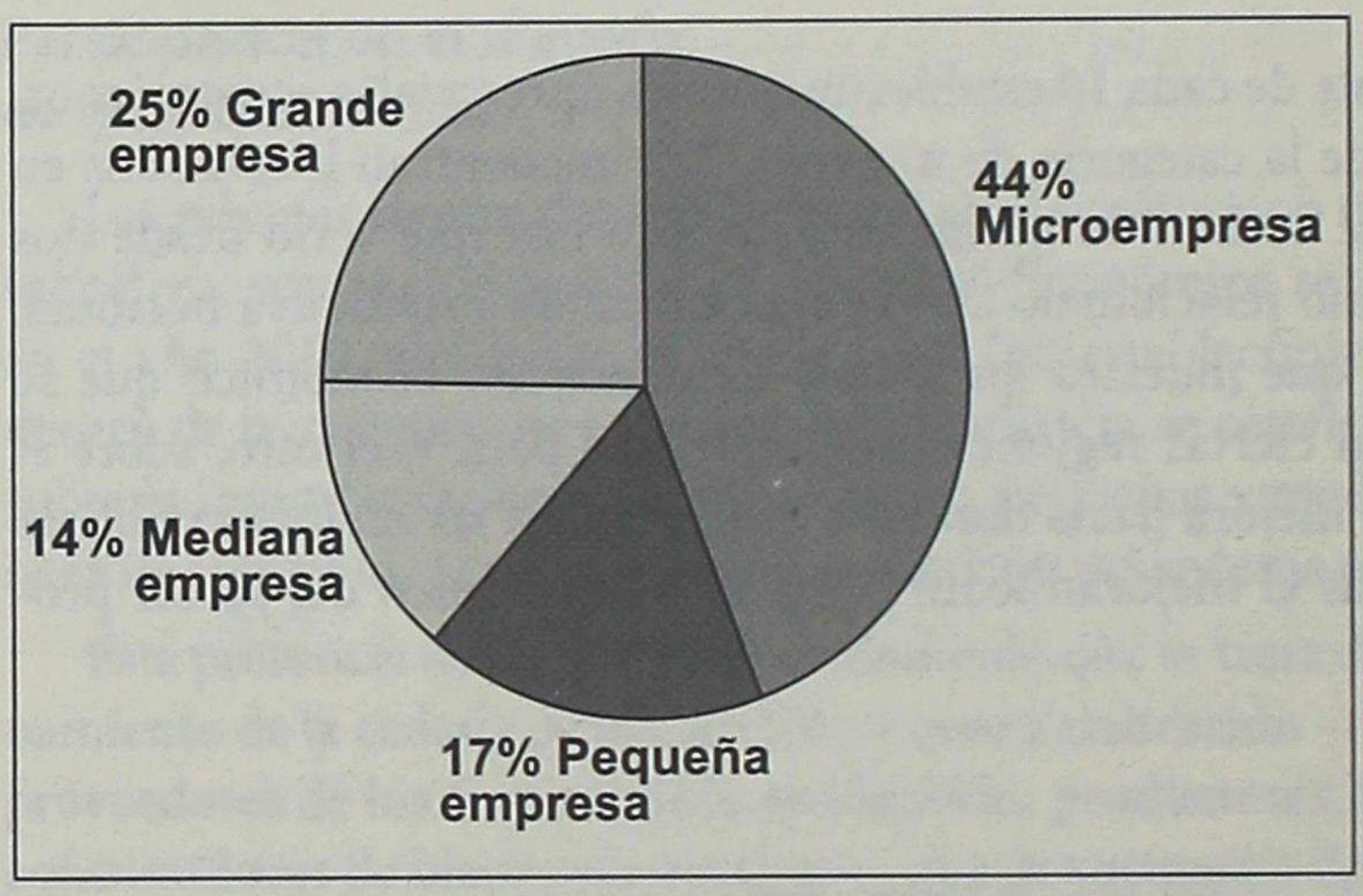
Fuente: CENEC 2010-INEC
Elaboración: Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Participación en la generación de empleo

Otro aspecto que también se debe resaltar a la hora de analizar la estructura del tejido empresarial del Ecuador es el significativo aporte del sector de las mipyme a la generación de empleo nacional; pues, de cada 4 puestos de trabajo que existen en el país, 3 son generados por aquellas empresas categorizadas como micro, pequeñas o medianas.

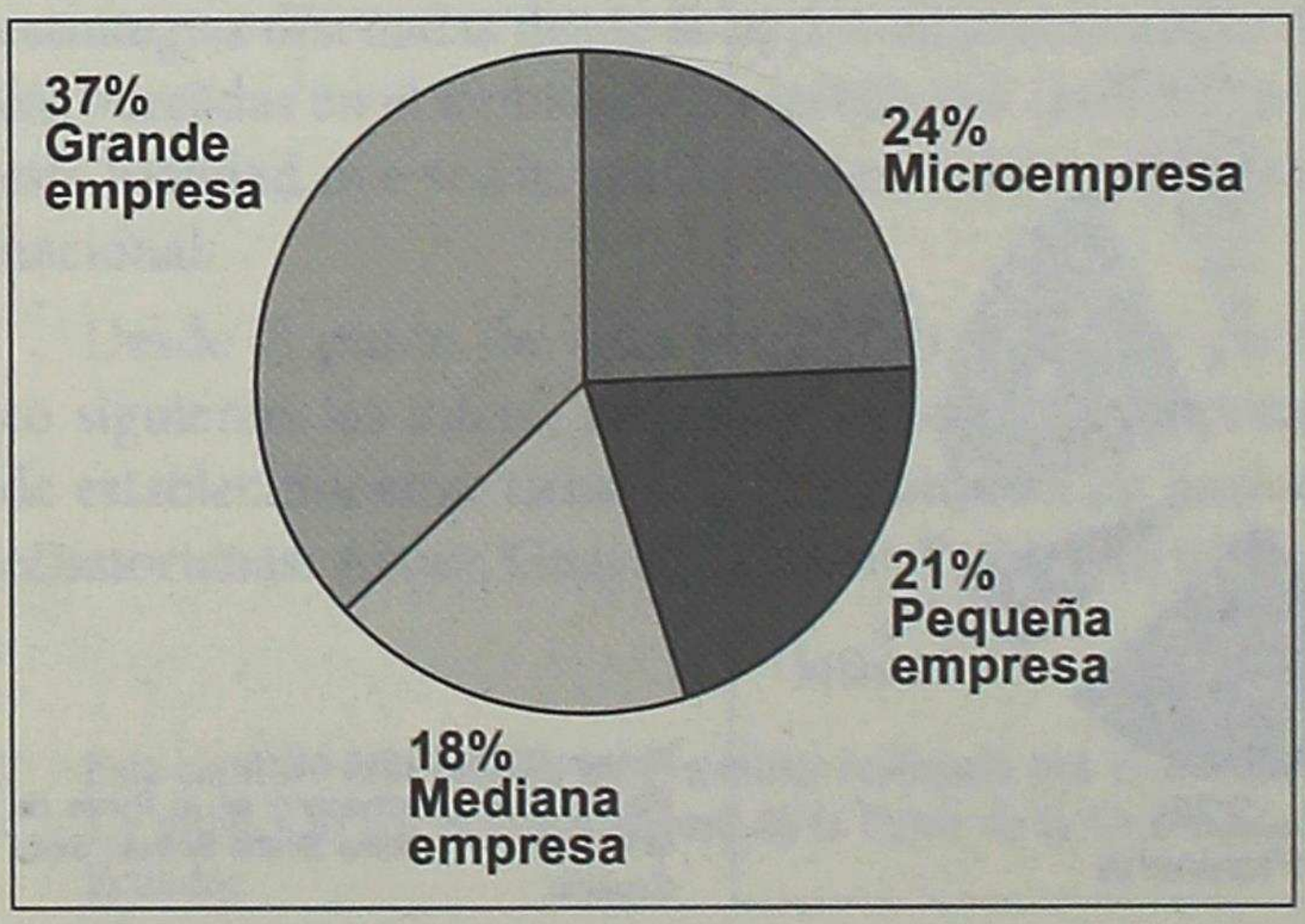
En esta distribución del empleo nacional se debe resaltar la potencialidad generadora de empleo que recae sobre el sector de la microempresa –alrededor de 44 de cada 100 puestos de trabajo son generados por el sector microempresarial–; de ahí la importancia de seguir apoyando a esta categoría de empresas, desde el accionar del sector privado como del sector público nacional e interna-

Gráfico 3. **Aporte a la generación de empleo**



Fuente: CENEC- 2010-INEC
Elaboración: Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Gráfico 4. **Aporte a la generación de ingresos por ventas**



Fuente: CENEC- 2010-INEC
Elaboración: Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

cional, a través de la oferta de servicios financieros –el microcrédito por ejemplo– y no financieros y, también, mediante la creación y puesta en vigencia de leyes como la que ya se encuentra en vigencia, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

Un buen indicador de la efectividad del trabajo que se haga para mejorar la competitividad del sector microempresarial será el número de empleos formales que se vayan creando; alejando, así, al fantasma del subempleo que en muchos de los casos tienden a atacar a las unidades productivas que están bajo la categoría de microempresas.

Participación en la generación de ingresos por ventas

Ahora cuando se da un vistazo al aporte de las empresas, según su tamaño, a la generación de ingresos vía venta de los bienes y/o servicios que producen, podemos ver que son las pequeñas y medianas las que en mayor grado aportan –aproximadamente por cada 100 dólares generados en el tejido empresarial ecuatoriano, por concepto de ventas, 39 dólares son aportados por aquellas empresas clasificadas dentro de la categoría de pyme– (gráfico 4).

En segundo lugar, y de manera muy cercana a las pyme, con respecto al aporte a la generación de ingresos por ventas, se ubican las empresas categorizadas como grandes; aproximadamente el 37% del total del valor de las ventas del sector empresarial ecuatoriano es generado a través de la operación del sector de unidades productivas consideradas de tamaño grande.

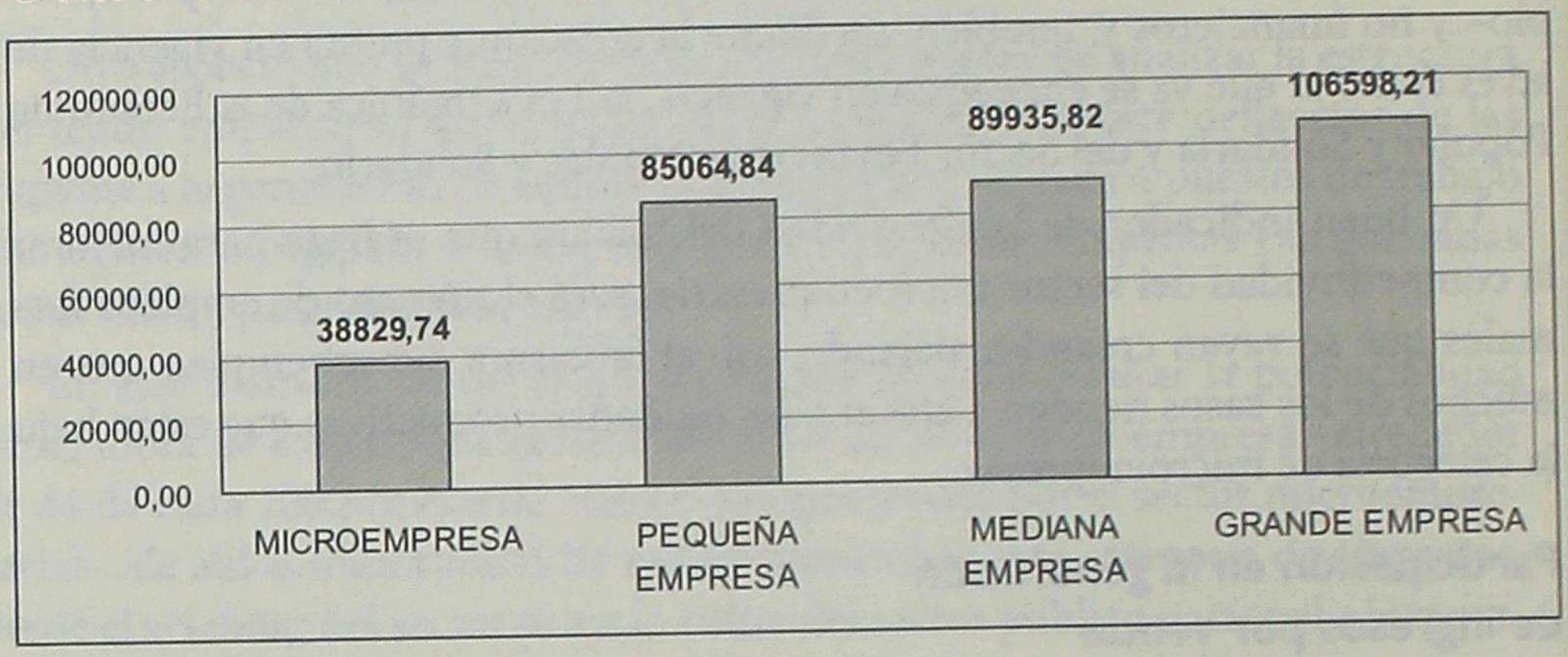
Productividad laboral por tamaño de empresa

Sí se combinan a las variables ingreso por ventas –resultado obtenido– y número de empleados –insumo utilizado– estamos en la capacidad de calcular la productividad laboral que prevalece en las empresas según su tamaño.

De acuerdo a los datos obtenidos por el CENEC y analizados por el Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar, se observa que la productividad laboral en Ecuador tiende a incrementarse según aumenta el tamaño de las empresas. Esta tendencia progresiva del crecimiento de la productividad laboral se convierte en un llamado para analizar la brecha productiva que se presenta, entre empresas de diferente tamaño, en el sector productivo nacional.

El momento en que se compara la productividad laboral, medida por el aporte que hace cada trabajador al ingreso anual por ventas de las empresas,

Gráfico 5. **Productividad laboral (dólares de ventas por empleado)**

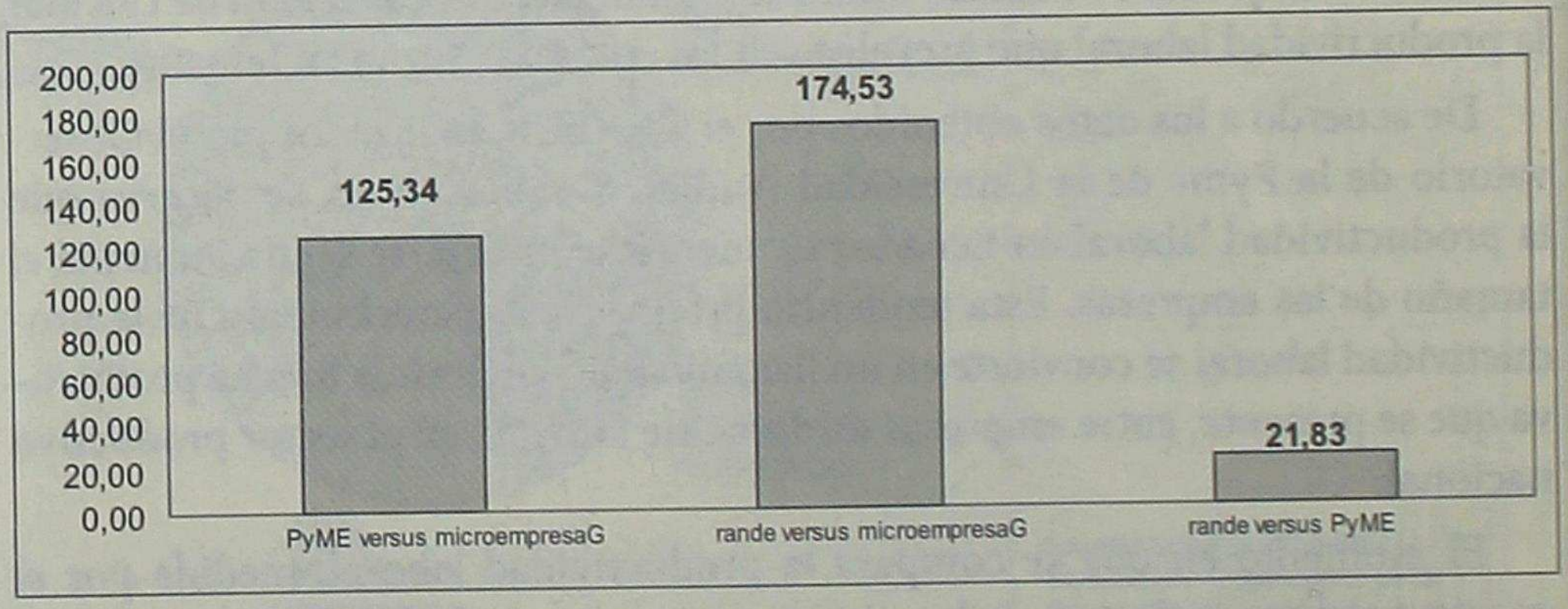


Fuente: CENEC 2010-INEC.
Elaboración: Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

se ve que la microempresa es la que muestra las brechas de productividad más elevadas en relación tanto con las pyme como con las empresas clasificadas como grandes. En ambos casos la productividad del sector microempresarial es superada en más del 100%.

En este punto se debe aclarar que en otros países también se presentan diferencias de productividad laboral de acuerdo con el tamaño de las empresas, ya que como es obvio una empresa conforme aumenta su tamaño también tiende a disponer de mayores recursos para hacer mejoras al ámbito tecnológico y a la forma como llevan a cabo el trabajo las personas que han sido contratadas como personal ocupado; pero lo que sí nos debe llevar a reflexionar es que en el caso ecuatoriano esa diferencia tiende a ser mayor.

Gráfico 6. **Brecha de productividad laboral (en porcentaje)**



Fuente: CENEC 2010-INEC.
Elaboración: Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Esta afirmación se hace sobre la base de un análisis comparativo que se hizo como parte de un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas y Tecnológicas (INSOTEC), a comienzos de 2.000, entre empresas ecuatorianas y colombianas y se determinó que la diferencia de productividad laboral, entre una pequeña industria (1) –empresa de entre 10 y 19 trabajadores– y una gran industria –empresa con 100 o más trabajadores–, para el caso ecuatoriano fue de 248,98% a favor de la gran industria y para la realidad colombiana fue de solo el 47,67%, de igual manera a favor de las grandes industrias (Araque 2002, 43).

Esta situación estructural de la brecha productiva entre empresas ecuatorianas de diferente tamaño debe ser motivo de análisis y de preocupación orientada a implementar una serie de acciones estratégicas que, en el mediano y largo plazo, contribuya a disminuir esas grandes diferencias presentes en la productividad laboral de las empresas del Ecuador.

Orientación productiva del tejido empresarial ecuatoriano

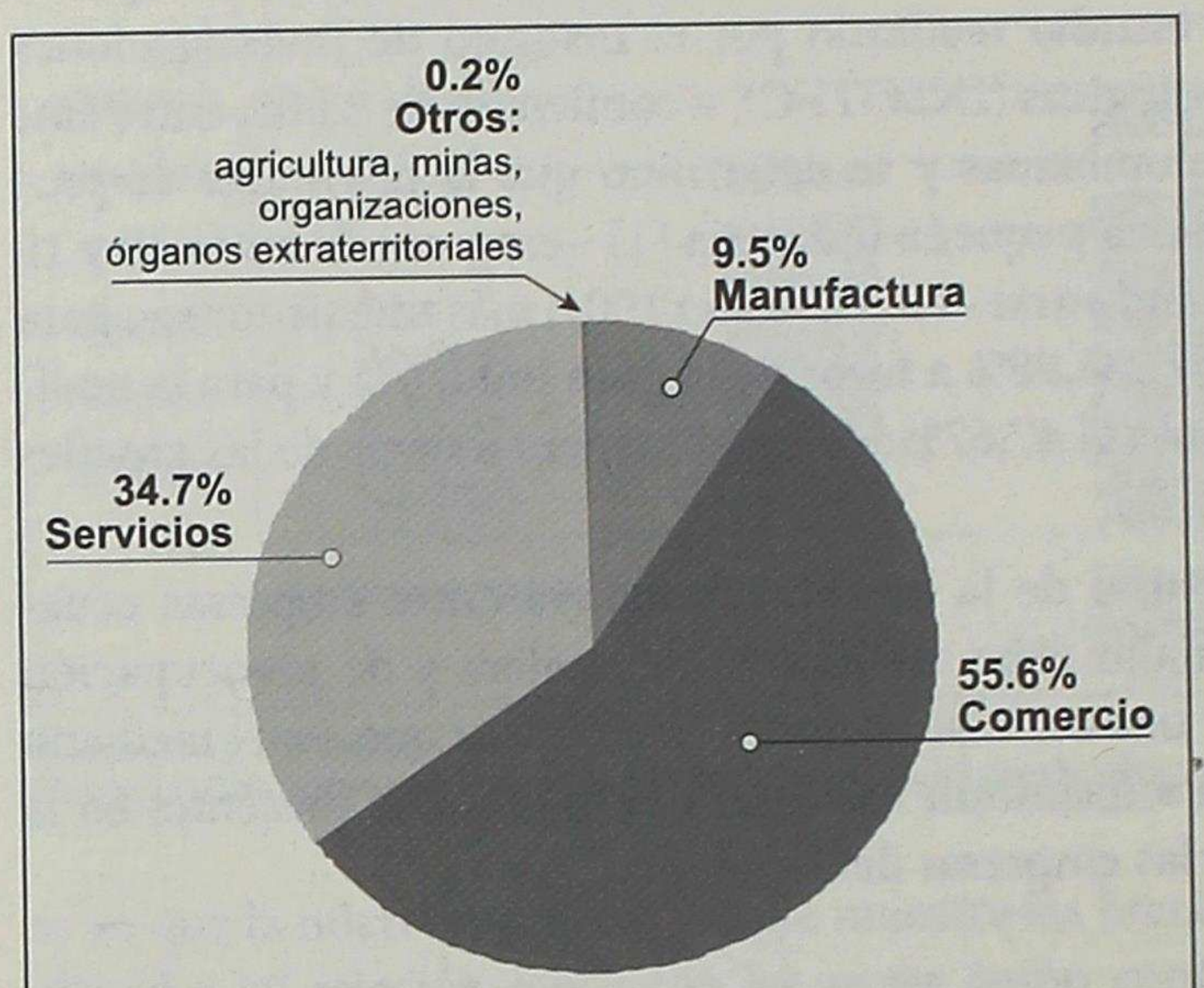
Cuando se analiza la orientación productiva del tejido empresarial ecuatoriano se puede ver que, a nivel de la microempresa, que es el grupo de empresas que más prevalece de acuerdo al número de establecimientos, es el sector comercial el que muestra un mayor predominio –aproximadamente 6 de cada 10 microempresas están dedicadas a actividades relacionadas a la compra y venta de bienes–.

Luego se ubican las unidades micro empresariales dedicadas a la oferta de servicios –cerca del 35% de microempresas están vinculadas a la oferta de actividades económicas consideradas como servicios–; quedando en tercer lugar el aporte del sector micro empresarial a actividades manufactureras –apenas cerca de 1 de cada 10 microempresas están relacionadas con actividades que involucran procesos de transformación productiva, cuya característica principal es el mayor aporte a la generación de valor agregado–.

Con respecto a la distribución por la actividad productiva que realizan las pequeñas y medianas empresas se puede observar que el sector predominante son los servicios –cerca de 7 de cada 10 pequeñas y medianas empresas se dedican a negocios vinculados a la provisión de servicios–, luego aparecen las pyme vinculadas a la actividad comercial –22% del total de pequeñas y medianas empresas– y en tercera ubicación, en cuanto a la participación productiva, están las pyme relacionadas con actividades manufactureras.

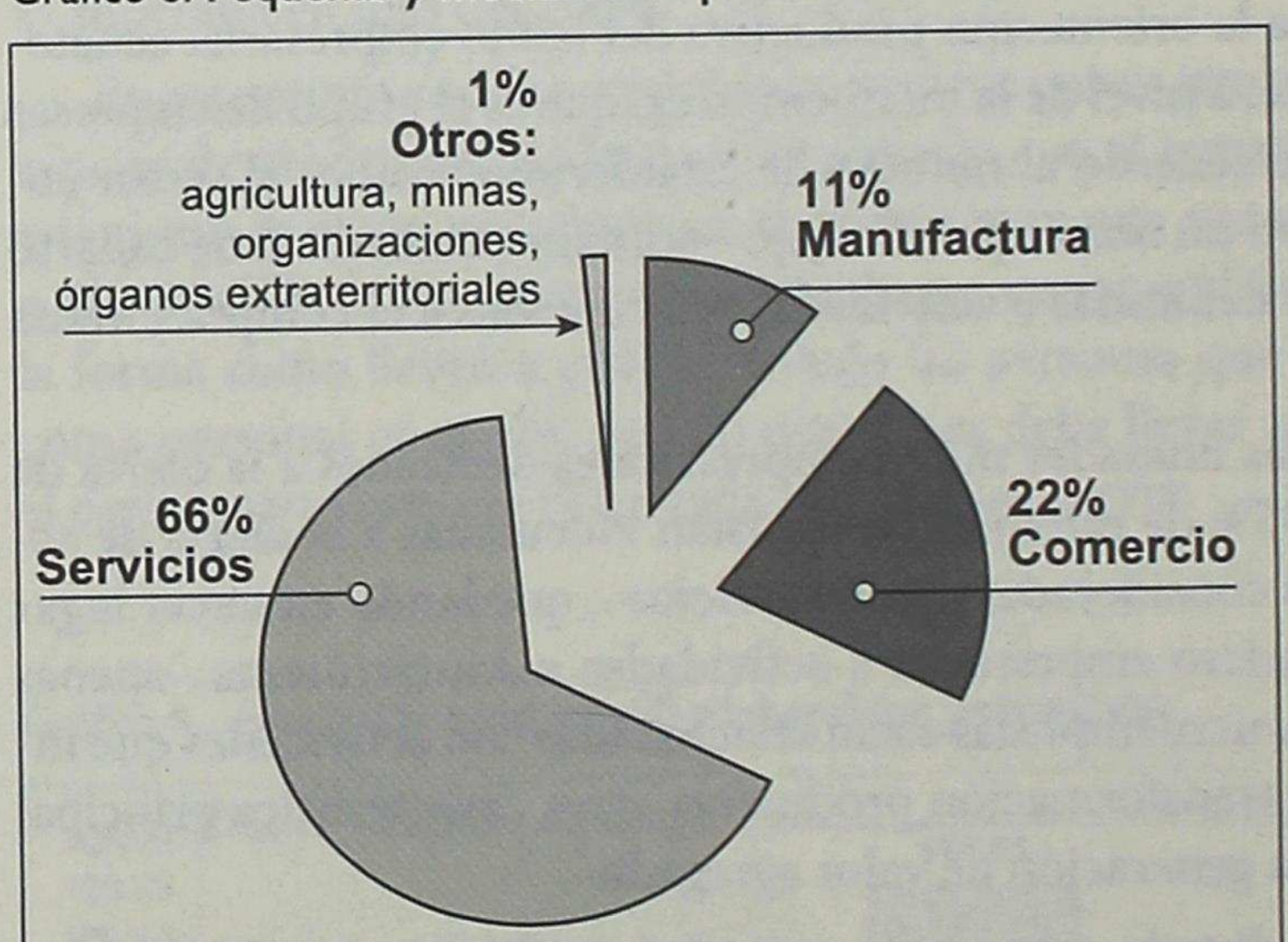
Al juntar la orientación productiva de las microempresas y de las pyme se puede ver que este grupo de unidades de negocios en su mayoría está dedicado

Gráfico 7. **Microempresas a nivel nacional**



Fuente: CENEC 2010-INEC.
Elaboración: Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Gráfico 8. **Pequeñas y medianas empresas a nivel nacional**



Fuente: CENEC 2010-INEC.
Elaboración: Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

a actividades comerciales y de servicios; los cuales según el mismo CENEC tienen que ver, principalmente, con la satisfacción de aquellas necesidades que están en la base de la pirámide –la alimentación y el vestido– y cuya característica principal es que, en la mayoría de casos, tienen muy poco nivel de sofisticación, aportando por lo tanto con muy poco a la creación del valor agregado nacional.

De ahí una acción que debería ser producto del esfuerzo sinérgico, entre los actores del sector público y del privado, es el estímulo en el país de actividades

Cuadro 1. **Nacional por número de establecimientos**
10 actividades económicas principales. CIIU 4

	Establecimientos	%
Ventas al por menor en comercios no especializados con predominio de la venta de alimentos, bebidas y tabaco	87.244	17.4
Actividades de restaurantes y de servico móvil de comidas	44.722	8.9
Venta al por menor de prendas de vestir, calzado y artículos	25.432	5.1
Mantenimiento y reparación de vehículos automotores	20.437	4.1
Otras actividades de telecomunicaciones	17.528	3.5
Venta al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en puestos	15.627	3.1
Otras actividades de venta al por menor en comercios no especializados	15.474	3.1
Venta al por menor de alimentos en comercios especializados	14.634	2.9
Actividades de peluquería y otros tratamientos de belleza	14.426	2.9
Venta al por menor de productos farmacéuticos y medicinales	10.884	2.2
Los 229 sectores restantes	233.809	46.7

Fuente: Censo Nacional Económico 2010.
Elaboración: Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

económicas que además de centrarse en la satisfacción de necesidades básicas, como alimentación y vestido, también se orienten a otros sectores productivos en donde debido a la falta de producción nacional tienden a ser reemplazados con la importación, de otros países, de aquellos productos que no están dentro de la matriz productiva nacional.

En el caso de aquellas mipyme que decidan seguir ofertando productos dirigidos a la satisfacción de las necesidades básicas, que se acaban de señalar, es importante que las organizaciones promotoras del mejoramiento competitivo de las micro, pequeñas y medianas empresas diseñen programas y proyectos cuyo propósito principal sea el impulso de la creatividad e innovación dirigida a incrementar el nivel de sofisticación de los bienes y/o servicios que producen.

Este enfoque de mejoras permitirá a las micro, pequeñas y medianas empresas consolidar su posición en el mercado gracias a la mayor aceptación de los clientes potenciales y a la posibilidad de obtener mayores ingresos, por ventas, debido a que el mayor valor que ha sido agregado al producto les genera la opción de incrementar el precio unitario del bien y/o servicio producido.

Para terminar el análisis sobre la situación de la pyme ecuatoriana se debe resaltar, como conclusión general significativa, de acuerdo a la revisión que se hizo, sobre la estructura productiva de cada estrato de empresas categorizado por el tamaño de estas, que Ecuador es un país poblado, según el número de es-

tablecimientos, principalmente por mipyme cuyas actividades económicas están concentradas en el comercio y luego en los servicios; quedando en tercer lugar las actividades industriales, tan necesarias para crear una mayor oferta de puestos de trabajo formales y permanentes; ya que como se sabe entre más valor le agregamos a la producción de un bien, mayores son las demandas de materias primas y otros materiales y, principalmente, de mano de obra.

Desafíos que giran alrededor del mejoramiento productivo del tejido empresarial ecuatoriano, con énfasis en las mipyme

Para lograr un mejoramiento productivo sistémico del tejido empresarial ecuatoriano es necesaria la interacción de todos aquellos actores que intervienen de forma directa e indirecta en el funcionamiento de las cadenas de producción y comercialización de los bienes y/o servicios que se consumen en el mercado nacional e/o internacional. Esos actores pueden estar vinculados al sector público como al privado nacional o internacional.

Entre los actores más representativos se pueden nombrar a los siguientes: gremios empresariales; ministerios y otras organizaciones del gobierno central y local promotoras de la producción nacional; organismos de cooperación internacional, interesados en la mejora del sector empresarial ecuatoriano; organizaciones no gubernamentales preocupadas por el desarrollo económico local y/o nacional; universidades e instituciones de educación técnica; y todas aquellas organizaciones vinculadas al sector financiero nacional.

Todos estos actores, de manera sinérgica, serán los que contribuyan a enfrentar, de forma directa, los desafíos actuales y acciones estratégicas futuras que se tienden a visualizar en el entorno en el que se desarrollan las micro, pequeñas y medianas empresas.

Desafíos generales actuales y acciones estratégicas futuras[8]

En primer lugar es importante empezar recordando que el sector productivo nacional, dentro del cual están las pyme, a partir de mayo de 2013 –fecha de posesión para el nuevo período presidencial de Rafael Correa– ha ido recibiendo, desde el espacio de las políticas públicas del gobierno central, un paquete de desafíos que se resumen en tres de alta trascendencia estratégica nacional: cam-

8 Este punto está basado en el trabajo del autor, publicado por la revista *Gestión* No. 248, de febrero/marzo de 2015.

bio de la matriz productiva, sustitución estratégica de importaciones y acuerdo comercial con la Unión Europea (UE).

Para su enfrentamiento efectivo, estos desafíos requieren del desarrollo de capacidades productivas, tecnológicas, administrativas y comerciales encaminadas a mejorar la *competitividad sistémica* de los actores que integran el tejido empresarial ecuatoriano.

En el caso de entidades competentes al fomento productivo nacional, como el del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) a través de la Subsecretaría de Micro, Pequeña y Mediana Empresa y Artesanías, se observa que ya han venido llevando a cabo, bajo la modalidad de políticas públicas y/o de programas y proyectos, algunas acciones enfocadas a mejorar la competitividad del sector de la mipyme. Entre las políticas públicas más relevantes están: política de apoyo al fomento de la oferta exportable y la internacionalización del sector productivo; política de sustitución estratégica de importaciones; política de fomento de la calidad en el sector productivo; política de acceso a mercados; política de acceso al financiamiento; política de acceso a información del sector público.

En lo que tiene que ver a programas y/o proyectos de acción se puede ver una preocupación por ámbitos específicos como: el fomento del emprendimiento, las tecnologías de información y comunicación, la exportación para pyme, la asociatividad aplicada a la producción y comercialización dentro y fuera del país, la potenciación de los sistemas de gestión de la calidad, la generación de espacios de comercialización con enfoque inclusivo; entre los más relevantes.

Quedan pendientes por consolidar, para el diálogo y acción público-público, privado-público y privado-privado, acciones estratégicas clave enfocadas al mejoramiento del funcionamiento sistémico de todos los actores que integran el sector de la mipyme, como las siguientes:

- Desarrollo, sobre el enfoque de la asociatividad empresarial, de encadenamientos productivos basados en una filosofía de eficiencia, solidaridad y trabajo interconectado entre empresas de todo tamaño –micro, pequeñas, medianas y grandes empresas–. También es clave incluir a los actores que forman parte del recientemente visibilizado sector de la economía popular y solidaria. En este punto, como se señaló anteriormente, la estrategia de empresa ancla toma relevancia, eso sí cumpliendo, para evitar abusos de las empresas de mayor tamaño, con principios y acciones alineadas a la equidad e inclusión productiva justa. Logrando, de esta manera, que el concepto de *solidaridad*, tan hablado por el gobierno actual, se vaya expandiendo a los di-

ferentes espacios que integran el sistema económico nacional, el cual, según la Constitución de la República, en su art. 283, está integrado por "la organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y demás que la Constitución determine".

- Mejoramiento de la calidad de la mano de obra mediante el diseño y puesta en ejecución de programas de certificación laboral por rama industrial, en donde se capaciten y/o formen trabajadores y mandos medios capaces de realizar, dependiendo de las exigencias específicas de la rama productiva en donde se van a incorporar, tareas acompañadas del conocimiento científico y técnico que exige la producción de bienes y/o servicios con mayor valor agregado.
- Promoción, por parte del sistema financiero público y privado, de fuentes de financiamiento especializadas y adaptadas al perfil productivo de las mipyme y a las nuevas necesidades –productivas, tecnológicas y comerciales– que van surgiendo el momento de la reorientación del tejido productivo nacional a la adaptación que exige el alineamiento con los tres desafíos de trascendencia estratégica nacional que se indicó al inicio de este capítulo.

Por último, bajo un mecanismo de acción transversal, la creatividad y la innovación debe ser el factor que, de forma permanente, esté presente en el diseño e implantación de las acciones estratégicas que se acaban de señalar. Ya que, de acuerdo a las características de la evolución socioeconómica y tecnológica a la que están sometidos todos los países del mundo, uno de los caminos probados para salir adelante, desde la óptica productiva, es la generación bienes y/o servicios más sofisticados, cuyo insumo de producción principal es el conocimiento generado producto del diálogo y acción interrelacionada de los actores que integran el triángulo: empresa privada, Estado y sector educativo.

Desafío sistémico para el desarrollo económico:

la transformación de aglomeraciones empresariales en *clusters*

Muy alineada al impulso de la asociatividad empresarial se encuentra la propuesta vinculada a la transformación de aglomeraciones empresariales en *cluster*, la cual parte de una realidad productiva nacional caracterizada por la presencia, dentro del tejido productivo ecuatoriano, de un número significativo de aglomeraciones de empresas en determinados lugares geográficos, dedicadas a la producción de un determinado bien y/o servicio y con una alta participación de micro, pequeñas y medianas empresas en calidad de proveedoras de los factores de la producción, productoras y/o comercializadores del producto base del agrupamiento empresarial.

Como ejemplo de aglomeraciones empresariales –las cuales en el país se presentan en un número significativo– podemos citar a las siguientes: la confección de prendas de vestir en tejido de punto en Atuntaqui, la confección de prendas de vestir en Pelileo, la producción de cerámica en Cuenca, la producción de artículos de cuero en Ambato, la producción de carrocerías en Ambato, la producción de flores en Cayambe y Pedro Moncayo, la oferta de servicios turísticos en Vilcabamba, la producción de atún y pelágicos y procesados de Manta, etcétera.

Cuando se habla de *cluster* se está refiriendo a aquellas "concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones conexas (por ejemplo, universidades, institutos de normalización, asociaciones comerciales) que compiten pero que también cooperan" (Porter 2003, 203). De ahí que, el rol de los líderes empresariales, es vital a la hora de desarrollar y fortalecer a los *cluster* (Pineda 2006, 84).

De acuerdo con un estudio realizado por la Corporación Andina de Fomento, a mediados de la primera década de 2000, el sector de atún y pelágicos de Manta es una de las actividades productivas que muestra varios signos que le acercan a la categorización de *cluster*, es decir presenta indicadores que le han permitido pasar de la categoría de aglomeración empresarial a la categoría superior de *cluster*, siendo el indicador más relevante para lograr ese importante salto cualitativo, como se acabó de señalar, el trabajo *interconectado* que se han tendido a dar entre los diversos actores que tienen incidencia en la estructura y funcionamiento del sector de atún y pelágicos mantense. Dentro de esa interconexión productiva se observa y se reconoce la presencia del trabajo cooperativo y de acción colectiva de actores como: Escuela de Pesca del Pacífico Oriental (EPESPO); los gremios del sector: ATUNEC, CNA y ASO-EXPEBLA; las Escuelas de Acuicultura y Ciencias del Mar de las Universidades localizadas en la provincia de Manabí; la Fundación Swisscontac; la Federación de Exportadores del Ecuador (FEDEXPOR); el Ministerio de Industrias; la Corporación Andina de Fomento (CAF); entre los más relevantes (Pineda 2006, 87-9).

A pesar de que la mayoría de aglomeraciones de empresas no ha dado el paso transformador a la figura de *cluster* se debe reconocer que constituyen una potencialidad significativa para el proceso de trasformación productiva sistémica del Ecuador, ya que, bajo la acción sinérgica del sector público y privado, se puede conseguir, sobre la base de lo que ya se tiene como parte del mapa productivo nacional, el desarrollo de una cultura empresarial en donde el trabajo en equipo, independientemente del tamaño de las unidades productivas, sea una capacidad sobre la cual se lleven a cabo actividades creativas e innovadoras y, sobre todo, de un elevado grado de *interconexión* entre los ac-

tores que intervienen en la operación de las diferentes cadenas de producción y/o comercialización de bienes y/o servicios que integran el tejido productivo ecuatoriano; cumpliéndose, así, desde la óptica de la promoción de la competitividad sistémica, con el requisito clave de la transformación de simples aglomeraciones empresariales a esa forma de operación productiva superior denominada *cluster.*

Referencias

Altenburg, Tilman. 2001. *La promoción de los* cluster *en América Latina Experiencias y estrategias*. Buenos Aires: Foco Pymes-GTZ.

Araque, Wilson. "Brasil y la otra final que se posterga para después del Mundial 2014". *Observatorio de la Pyme*, 2 de julio de 2014 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).

------. 2015. "Caracterización de la pyme ecuatoriana". Revista *Gestión*, No. 248: 64-7.

------. 2002. *Competitividad de las pequeñas empresas de la confección de Quito*. Quito: INSOTEC (Instituto de Investigaciones Socioeconómicas y Tecnológicas).

------. "Las pyme y su situación actual". *Observatorio de la Pyme*. Cuaderno de Trabajo, No. 1, enero de 2012 (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).

Constitución de la República del Ecuador. 2008. *Registro Oficial*, No. 449, 20 de octubre de 2008.

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2010. Censo Nacional Económico.

Katz, Jorge. 2008. *Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico.* Santiago: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

Lederman, Daniel, y otros. 2014. *El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación*. Washington: Banco Mundial.

Observatorio de la Pyme-Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. 2014. *Novena Encuesta Cuatrimestral de Coyuntura de la pyme.*

Pineda, José. 2006. "Cooperación y coordinación: factores clave para el desarrollo de clusters". En CAF (Corporación Andina de Fomento), Reportes de Economía y Desarrollo. *Camino a la transformación productiva en América Latina*. Caracas: CAF.

Porter, Michael. 1998. "Clusters and new economics of competition". *Harvard Business Review* 76: 77-90.

------. 1997. *Estrategia competitiva*. México DF: CECSA.

------. 2003. *Ser competitivo*. Barcelona: Deusto.

Red Pyme Mercosur. 2004. *El rol de las pequeñas y medianas empresas en un nuevo modelo de desarrollo*. Buenos Aires: Universidad General Sarmiento.

Schumpeter, Joseph. 1976. *Teoría del desenvolvimiento económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de la Comunidad Andina. "Resolución No. 1260". 21 de agosto de 2009.

Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad.* México DF: Planeta.

Sen, Amartya, y Bernardo Kliksberg. 2007. *Primero la gente*. España: Deusto.

Aproximación al régimen político ecuatoriano (2007-2014)

César Montúfar Mancheno[1]

Estudiosos de la democracia como Collier y Levitsky (1997, 432-3) advierten sobre el riesgo de no ser rigurosos en el uso de conceptos y definiciones, en especial cuando se trata de categorías esencialmente polémicas como democracia o autoritarismo; categorías cuya aprehensión está atravesada por disputas políticas y académicas irresolubles. Aquello, empero, no debería disuadirnos de asumir el desafío de intentar una clasificación de los regímenes políticos, más aún cuando su estatuto democrático o autoritario no puede *a priori* darse por sentado como es el caso ecuatoriano. Es aquí que la ciencia política puede jugar un papel esclarecedor, al menos en la perspectiva de aportar claridad analítica y precisión descriptiva. Sí, porque lo más riesgoso de conceptos "esencialmente polémicos" como democracia es que la clasificación se imponga desde el Estado y esta se transforme en el dogma para los ciudadanos. Así, el ejercicio de categorización del régimen político para cualquier sociedad es la tarea conceptual y política más seria y acuciante. De ahí el imperativo de no rehuir esta tarea y de buscar la mayor rigurosidad al momento de encararla.

En este documento evalúo si el régimen político ecuatoriano puede clasificarse como una democracia. Me concentraré en la etapa pos 2007, fecha que marca el colapso del régimen político anterior y el surgimiento de un nuevo régimen construido por el gobierno de la Revolución ciudadana.[2] Mi enfoque será exclusivamente nacional debido al peso determinante sobre la política, la economía y la sociedad del Ejecutivo nacional, en un sistema fuertemente pre-

1 El autor agradece a los participantes del Coloquio de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador en el que fue presentada la primera versión de este texto. Asimismo, agradece la asistencia de Ana María Flores.

2 Sobre el régimen político pos 2007 es importante no perder de vista que este se encuentra en proceso de construcción; está, para decirlo en el argot constitucional, en fase de transición. Sin embargo, desde 2007 se han decantado varios de sus atributos principales y aquello nos permite definir sus propiedades caracterizadoras.

sidencialista como el ecuatoriano, y la consecuente subordinación de todas las instancias subnacionales de gobierno al Estado central. Vale anotar, asimismo, que la literatura académica sobre clasificación de regímenes políticos concentra su análisis en el mismo ámbito, lo cual sugiere que no obstante matices que pudieran ocurrir en espacios locales de gobierno, la lógica política nacional los determina.

Para determinar la *democraticidad* del régimen político ecuatoriano pos 2007 utilizaré cuatro modelos de clasificación:

1. Morlino (2002-2007) y Diamond y Molino (2004).
2. Mainwaring y otros (2001).
3. Schedler (2004).
4. Przeworski y otros (2000).

Los tomo como referencia porque presentan definiciones mínimas de democracia que, por tanto, demandan mucho menores exigencias para la clasificación de un régimen político como democrático. Excluyo de la evaluación concepciones de democracia mucho más exigentes y ricas; concepciones que incorporan elementos sustantivos de la misma como el de la propia Constitución de Montecristi, contra la cual sería también lícito contrastar el régimen político ecuatoriano actual. Igualmente, dejo de lado mi propia definición del concepto, el mismo que entiende democracia como un régimen político que requiere elecciones justas y competitivas, funcionamiento efectivo de las instituciones del Estado de derecho (en que destaco la separación e independencia de poderes), existencia real de un sistema multipartidista junto al ejercicio del pluralismo político y la deliberación pública, y una vigencia amplia y razonable de los derechos humanos (civiles, políticos y sociales) para toda la comunidad política.[3]

Estas exclusiones responden a que el objetivo en este trabajo es mucho más modesto. Mi propósito es examinar si el régimen político ecuatoriano supera

3 La definición que sostengo incorpora aspectos formales y sustantivos que considero deberían ser parte de una caracterización mínima de este régimen, pues en sociedades como la ecuatoriana, en que históricamente amplios sectores sociales han enfrentado situaciones de exclusión y desposesión en el acceso a recursos, es imposible pensar en una comunidad política democrática si no se aseguran para todos condiciones básicas de igualdad material, lo cual requiere una protección y vigencia efectiva de los derechos humanos de todos los habitantes. Partiendo del núcleo procedimental del modelo liberal de democracia representativa, esta definición incluye un piso de igualdad sustantiva para toda la sociedad, ya que sin este, la existencia formal de las otras dimensiones sería insubsistente e inocua para sectores de la población efectivamente excluidos de la comunidad política. En suma, esta concepción incorpora de manera indisoluble, con igual jerarquía, como una integralidad y sin perspectiva de proceso, elementos liberales y posliberales de una concepción moderna de democracia.

el umbral democrático básico de acuerdo a cuatro modelos que presentan concepciones mínimas y procedimentales de democracia. Para ello, planteo una tabla de valoración en cuatro niveles: más, más/menos, menos/más y menos. No se trata de una valoración objetiva, basada en indicadores cuantitativos, sino de un tratamiento subjetivo con base en juicios sustentados en evidencia. Aclaro que he preferido pecar de concesivo antes que de demasiado exigente en situar una valoración negativa. En vista de que la categoría puesta a prueba es el carácter democrático del régimen político ecuatoriano, en mi calificación he preferido valorar cada atributo acercándome a dicha categorización antes que a la contraria. Es decir, mis calificaciones tienen un sesgo prodemocracia. Dichas valoraciones intentan definir lo que Schedler (2004) denomina umbrales normativos y empíricos razonables sobre la borrosa y controversial frontera entre las democracias electorales y las autocracias electorales. Esto, "más que un asunto de medición precisa, muchas veces es una cuestión de juicio que tiene que ser sensitiva a contextos concretos" (2004, 141). Por ello, siguiendo a Mainwaring y otros (2001, 48-60), defiendo que la clasificación de los regímenes políticos necesariamente debe incorporar niveles de discrecionalidad y valoraciones subjetivas, los mismos que pueden hacer mayor justicia y ser más completos que aquellas que, reclamando la objetividad de solo contemplar variables medibles, corren el riesgo de caer en definiciones submínimas de democracia.

A continuación expongo los cuatro modelos y sus consiguientes valoraciones para el caso ecuatoriano:

Inicio esta evaluación con el modelo propuesto por Morlino (2002-2007) y Diamond y Morlino (2004). Estos autores establecen cuatro propiedades mínimas para calificar a un régimen como democrático: 1. sufragio universal de la población adulta; 2. elecciones libres, competitivas, recurrentes y correctas; 3. vigencia de más de un partido serio; y 4. existencia de fuentes de información diferentes y alternativas (3). Según los autores, solo una vez sobrepasados satisfactoriamente estos cuatro mínimos democráticos un régimen político podría ser objeto de un análisis de calidad democrática. Además de elecciones libres y justas y de un sistema de partidos que ofrezca más de una opción viable, el umbral democrático requiere la vigencia de un grado importante de protección de derechos civiles y políticos por fuera de la arena electoral. Asimismo, las autoridades elegidas deben ejercer efectivamente el gobierno y no deben estar constreñidas por poderes extraelectorales que no rindan cuentas a la población (3).

A partir de la definición de Morlino (2002-2007) y Diamond y Morlino (2004), el diagnóstico es que el régimen político en construcción en Ecuador

desde 2007 hasta el presente no pasa el umbral mínimo para ser calificado de democrático. De los cuatro criterios expuestos, en tres la calificación es menos/más, a saber, existencia de más de un partido político serio, elecciones libres competitivas y justas, y fuentes alternativas de información; y solo en uno la calificación es positiva, sufragio universal de adultos. Los tres primeros están íntimamente relacionados y expresan la inexistencia de condiciones reales para que los ciudadanos puedan escoger con libertad la opción electoral que deseen.

Scott Mainwaring y otros (2001) establecen un modelo tricotómico de clasificación de los regímenes políticos latinoamericanos (período 1945-1999). Los autores sostienen la inconveniencia de utilizar clasificaciones dicotómicas, democracia *versus* autoritarismo, y agregan el tipo semidemocracia con lo cual sería posible identificar un número importante de casos que, no siendo plenamente democráticos, tampoco justificaría calificarlos de autoritarios.

MÍNIMO DEMOCRÁTICO (Morlino 2002, 2007; Diamond y Morlino 2004)	**VALORACIÓN**	**JUSTIFICACIÓN**
Sufragio universal adultos	+	Expansión del derecho al sufragio para ciudadanos a partir de 16 años, ecuatorianos en el exterior y extranjeros residentes en el país.
Elecciones libres, competitivas, justas y correctas	-/+	La competitividad electoral está seriamente afectada por la parcialidad de la autoridad electoral, el uso de recursos públicos en favor del oficialismo y un menú diverso de mecanismos de manipulación preelectoral que dificultan a la oposición competir contra el oficialismo en igualdad de condiciones por el poder nacional.
Vigencia de más de un partido político serio	-/+	La distancia entre la representación legislativa del oficialismo y la segunda fuerza política (CREO) es de 10 a 1. Cabe anotar que, a nivel subnacional, como lo demostró el proceso electoral de febrero 2014, sí existe el pluralismo vedado a nivel nacional.
Existencia de fuentes de información alternativas	-/+	Serio deterioro de los derechos a la libertad de expresión e información; importantes restricciones al derecho al acceso a la información pública y al derecho a la asociación, lo cual también erosiona la existencia de fuentes de información no oficiales. Sin embargo, aún es importante la existencia de medios de comunicación y comunicadores independientes.

Mainwaring y otros (2001, 38) parten de una definición de democracia basada en cuatro propiedades:

1. Elecciones competitivas y justas para designar al legislativo y ejecutivo nacionales.
2. Ciudadanía política universal para la población adulta.
3. Protección de derechos civiles y políticos.
4. Gobierno efectivo de las autoridades electas y control civil de los militares.

En este caso se propone una definición un poco más extensiva en la medida que no se demanda pluralidad partidista. Es importante señalar que Mainwaring y otros (2001) arremeten en contra de lo denominan definiciones submínimas de democracia que califican de tal a regímenes que no alcancen a las cuatro propiedades señaladas. Ese sería el caso de definiciones estrictamente procedimentales o electoralistas, que desconocen la necesidad de que estén vigentes condiciones de inclusión política, respeto a derechos civiles y políticos fundamentales y el ejercicio pleno de gobierno por parte de los elegidos sobre las decisiones del gobierno. El equiparar democracia a elecciones, significa, para Mainwaring y otros (2001, 42), dejar de lado dimensiones fundamentales de la democracia o no distinguir entre gobiernos no liberales elegidos de las democracias liberales (44). La consecuencia de todo ello es otorgar el membrete de democráticos a regímenes que no lo son; con las implicancias políticas y conceptuales que aquello encierra. Si evaluamos el régimen político ecuatoriano pos 2007 con base en los criterios de Mainwaring y otros (2001), tampoco sería adecuado ubicarlo en el ámbito de las democracias. Quizá lo más preciso sea clasificarlo como un régimen semidemocrático, siguiendo la categorización tricotómica propuesta.

Schedler (2004) establece varios criterios para clasificar los regímenes políticos como democráticos o autoritarios a partir de la función que cumplen las elecciones como medios de gobernación democrática o de control autoritario. Según el mismo autor, las transiciones han producido nuevos tipos de autoritarismos distintos a las clásicas dictaduras militares, personales o de un solo partido...". De estas han surgido regímenes que celebran elecciones y toleran cierto grado de pluralismo y competencia multipartidista, pero que al mismo tiempo quebrantan las normas democráticas mínimas de manera tan grave y sistemática que no tiene sentido clasificarlos como democracias, por más salvedades que se introduzcan" (Schedler 2004, 137). El autor sostiene que, si bien ningún régimen político es totalmente democrático o autoritario, es necesario definir la línea de frontera, la distinción significativa, entre ambos tipo de régimen. Con el objetivo de indagar la frontera entre democracia y autoritarismo, el autor propone indagar las diferencias entre las democracias electorales, que son aquellas re-

PROPIEDAD (Mainwaring y otros 2001)	VALORACIÓN	JUSTIFICACIÓN
Elecciones libres, competitivas y justas	-/+	La competitividad electoral, en especial en el ámbito nacional, está seriamente afectada por la parcialidad de la autoridad electoral y el uso de recursos públicos a favor del oficialismo. Queda la duda si las elecciones, al menos respecto del Ejecutivo y Legislativo nacionales, conservan el nivel de incertidumbre que es esencial en los procesos electorales democráticos.
Sufragio universal adultos	+	Expansión del derecho al sufragio para ciudadanos a partir de 16 años, ecuatorianos residentes en el exterior y extranjeros residentes en el país.
Protección de derechos civiles y políticos	-	Serio deterioro de los derechos a la libertad de expresión e información, del derecho a la asociación y criminalización de la protesta. Los medios de comunicación y organizaciones sociales independientes sufren una situación de creciente acoso y descalificación oficial.
Gobierno efectivo de elegidos y control militar	+/-	Gobierno con autonomía de poderes fácticos con mayor control civil de los militares. El presidente de la República triunfador de los comicios asume sin restricción el control del Gobierno. Empero, por el control e influencia del Ejecutivo sobre las demás funciones del Estado, especialmente el Legislativo, la subordinación de los asambleístas del oficialismo al líder de su movimiento erosiona significativamente su real poder de decisión. Ellos responden al liderazgo de su partido y no a los electores que los eligieron. Por otro lado, los asambleístas de oposición, al actuar desde una insuperable minoría, no pueden ejercer ninguna capacidad decisoria más allá de votar en contra en votaciones en que no alcanzan los votos para superar la votación de la mayoría. Su capacidad de decisión se queda en el plano testimonial. El único cargo que ha adquirido capacidad real de gobierno es la Presidencia, incluso más allá de los controles políticos y sociales necesarios para mantener un equilibrio democrático. En los hechos, el Presidente, por el poder que adquiere en el sistema político dado el sistema hiperpresidencialista y el monopolio de la legitimidad electoral que ostenta, ha adquirido una suerte de poder tutelar sobre el legislativo y los demás cargos de elección popular.

ducidas a su dimensión electoral, y los autoritarismos electorales, que son aquellos que practican elecciones como mecanismo de legitimación de gobernantes autocráticos (138-9). Se excluyen, por supuesto, los autoritarismos cerrados y las dictaduras nacidas de golpes militares de Estado. Por lo general, hoy por hoy muy pocos autoritarismos desechan lo electoral siendo que la mayoría hacen un uso manipulativo de este atributo para afianzar su poder. Del mismo modo, las elecciones son una condición necesaria, aunque no suficiente para las democracias modernas. De tal forma, "las democracias liberales van más allá del mínimo electoral, mientras que las democracias electorales no" (139).

Ahora bien, para Schedler, la línea de frontera entre la democracia electoral y el autoritarismo electoral es el cumplimiento o no de siete normas mínimas de integridad electoral, que el autor denomina, la cadena de elección democrática. Estas normas son las siguientes: objeto de la elección (empoderamiento); rango de alternativas (libertad de oferta); formación de preferencias (libertad de demanda); sujetos de la elección (inclusión); expresión de preferencias (protección); agregación de preferencias (integridad); y consecuencias de la elección (decisividad). Hagamos, pues, nuestra propia valoración del régimen político ecuatoriano pos 2007 respecto del cumplimiento de la cadena de elección democrática propuesta por Schedler (2004).

Para Schedler, las elecciones pueden ser consideradas democráticas solamente si cumplen con las siete normas de esta cadena. El cumplimiento parcial de una de ellas, no nos lleva a una democracia parcial, sino que invalida la vigencia de todas las demás. De forma categórica el autor dice: "Si la cadena de elección democrática se rompe en cualquiera de sus eslabones, los comicios no se vuelven menos democráticos; se vuelven no democráticos... la analogía matemática no es la simple suma de las dimensiones, sino la multiplicación por cero" (Schedler 2004, 144). Y ello por una razón sustantiva: los regímenes democráticos forman "totalidades delimitadas" y, por estrategia, los gobiernos autoritarios pueden atacar cualquier eslabón de la cadena democrática, la que coyunturalmente más les convenga o les sea posible, y de esa manera distorsionar de manera sustantiva el funcionamiento del sistema democrático (145).

A partir de los parámetros propuestos por este autor, ¿conservan las elecciones ecuatorianas pos 2007 su núcleo democrático? La respuesta es no. Salvo en dos eslabones, a saber, objeto de la elección y sujetos de la elección, estas presentan valoraciones que van de más a menos o de menos a más. El gobierno suele destacar el haber ganado de manera incontestable todos los procesos electorales nacionales a partir de 2006. En total, han sido ocho procesos eleccionarios consecutivos entre elecciones nacionales, referéndum y consultas populares. Empero, la cadena de elección democrática presenta serios problemas

NORMAS DEMÓCRATICAS MÍNIMAS (Schedler 2004)	VALORACIÓN	JUSTIFICACIÓN
Objeto de la elección (empoderamiento)	+	No existen cargos, normalmente sujetos a elección popular, que hayan sido colocados por fuera del ámbito electoral.
Rango de alternativas (libertad de oferta)	-/+	El colapso del sistema tradicional de partidos, objetivo central del proceso constituyente desatado por el Gobierno desde 2007, y las diferencias de recursos entre el oficialismo y las nuevas organizaciones políticas, dificultan al extremo la formación de alternativas políticas distintas al correísmo en el ámbito nacional. En los hechos, desde el movimiento de Gobierno se ha definido las reglas electorales y su aplicación, así como la disposición del escenario electoral, sus actores y sus condiciones de participación. Los actores de oposición afrontan los procesos electorales nacionales en una condición de inequidad radical (Schedler 2004, 148).
Formación de preferencias (libertad de demanda)	+/-	La formación de preferencias políticas de los electores está limitada por la publicidad y propaganda del Gobierno y los resquicios abiertos para que esta continúe durante la campaña electoral. Del mismo modo, el acceso ciudadano a fuentes de información independiente del Gobierno se encuentra restringida por la limitación sistemática del derecho a la libertad de expresión e información; el no funcionamiento de los mecanismos de control político, fiscalización, contraloría independientes; el monopolio sobre la producción de estadísticas, la falta de transparencia sobre las actividades de las instituciones públicas; y el acoso y criminalización a las posiciones disidentes. De igual modo, las reformas a la ley electoral para regular el acceso de candidatos a los medios de comunicación en el tiempo de campaña, en vez de promover la equidad como supuestamente proclamaron, crearon un ambiente de auto censura y restricciones al derecho a la información de los ciudadanos.*
Sujetos de la elección (inclusión)	+	La Constitución 2008 extendió el universo de votantes a los mayores de 16 años, ecuatorianos en el exterior y extranjeros residentes.

* Ver Fundamedios (2013) es un estudio de monitoreo en 10 medios impresos nacionales, regionales y locales. Sus conclusiones excluyen a la radio y la TV.

Expresión de preferencias (protección)	+/-	Se condiciona la expresión de preferencias mediante la aplicación de mecanismos como el uso de políticas clientelares a amplísimos segmentos de la población (bonos y transferencias directas); la ejecución de formas de cooptación a sectores económicos privados que dependen de las inversiones y contratación pública; y la coacción sobre un segmento importante de los funcionarios públicos que mantiene una relación simbiótica con el partido de Gobierno. Se aísla a la oposición de segmentos importantes del electorado, los mismos que desarrollan una relación orgánica con el Estado y el grupo en el poder.
Agregación de preferencias (integridad)	+/-	La puesta en vigencia de reglas electorales de adjudicación de escaños y definición de distritos electorales favorecen desproporcionadamente la representación de la mayoría. En un estudio anterior demostré la distorsión entre los porcentajes de votos recibidos por Alianza País (alrededor del 55%) y su representación en la Asamblea Nacional (73%) para el período 2013-2017 (Montúfar 2013a,10). Se aplican "reglas redistributivas" en el campo electoral "que afectan de forma sistemática los resultados del juego electoral en detrimento de algunos actores y en beneficio de otros (Schedler 2004, 150) por parte de una autoridad electoral afín al Gobierno.
Consecuencias de la elección (decisividad)	-/+	El presidente de la República triunfador de los comicios asume sin restricción el control del gobierno; ejerce plenamente la llamada decisividad. Empero, por el control e influencia del Ejecutivo sobre las demás funciones del Estado, especialmente el Legislativo, la subordinación de los asambleístas del oficialismo al líder de su movimiento erosiona significativamente su real poder de decisión. Ellos responden al liderazgo de su partido y no a los electores que los eligieron. Por otro lado, los asambleístas de oposición no pueden ejercer ninguna capacidad decisoria más allá de votar en contra en votaciones en que no alcanzan los votos para superar la votación de la mayoría. Su capacidad de decisión se queda en el plano simbólico y testimonial. El único cargo que ha adquirido capacidad real de gobierno es la Presidencia, incluso más allá de los controles políticos y sociales necesarios para mantener un equilibrio democrático. En los hechos, el Presidente, por el poder que adquiere en el sistema hiperpresidencialista y el monopolio de la legitimidad electoral que ostenta, ha adquirido una suerte de poder tutelar sobre el legislativo y los demás cargos de elección popular.

en dimensiones tan importantes como rango de alternativas, formación de preferencias, expresión de preferencias, agregación de preferencias y consecuencias de la elección. Por tanto, el régimen ecuatoriano no sería una democracia electoral, sino de un tipo de autoritarismo electoral. En suma, si se evalúan los parámetros de integridad electoral de Schedler, el caso ecuatoriano cruza la línea divisoria entre democracia y autoritarismo electoral, y debería clasificarse como parte del segundo.

Finalmente, Przeworski y otros (2000) proponen una concepción mínima de democracia que, además, pueda medirse mediante variables objetivas y no juicios subjetivos. Para ello, los autores desarrollan un modelo en negativo de cuatro reglas básicas que se resume de la siguiente manera. Un régimen político es una dictadura cuando, al menos, una de estas cuatro reglas se cumplen en un período determinado: a) El jefe del Ejecutivo no es elegido; b) La función legislativa no es elegida; c) No hay más que un partido; y d) Si las tres anteriores se cumplen, no existe alternancia por más de dos períodos consecutivos (28-9).

CUATRO REGLAS DE LA DICTADURA (Przeworski y otros 2000)	**VALORACIÓN**	**JUSTIFICACIÓN**
Elección del jefe del Ejecutivo	+	Se ha producido regularmente.
Elección del Legislativo	+/-	Se han producido regularmente, aunque el Congreso elegido en 2006 fue cesado y reemplazado por la Asamblea Constituyente en 2007 y 2008 y por la Comisión Legislativa y de Fiscalización que se conformó a partir de ella.
Existencia de más de un partido	+	De acuerdo al registro electoral del CNE, hasta 2013, existen 11 organizaciones políticas nacionales. Empero, a pesar de lo formal poco a poco la tendencia es que solo un partido en la realidad tenga reales opciones de poder nacional.
Alternancia, al menos una vez en dos períodos	-	Rafael Correa ha triunfado en tres elecciones presidenciales consecutivas, reelegido en dos ocasiones (2009 y 2013). Igualmente, el oficialismo logró mayorías electorales para la Asamblea Constituyente (2007), para la Asamblea Nacional (2009 y 2013). Ha triunfado electoralmente en todos los demás eventos electorales ocurridos desde 2007: convocatoria a la Asamblea Constituyente (2007), referéndum aprobatorio de la Constitución (2008), referendo y consulta popular (2011). El oficialismo ha ganado todos los eventos electorales nacionales ocurridos desde 2006.

Como vemos, este modelo se centra en lo electoral y tiene la ventaja de que la constatación de cada uno de atributos es observable. En presencia de los tres primeros atributos, la propiedad clave es la alternancia. Este atributo sería suficiente para que un régimen político pueda ser calificado de democrático (Przeworski y otros 2000, 24). La violación de derechos civiles o políticos, no obstante aquello impida que se pueda hablar de elecciones verdaderamente libres y competitivas, o el incumplimiento de otros atributos sustantivos, debe ceder frente al criterio de la alternancia, que es el que adquiere un valor absoluto. Lo mismo, incluso, podría decirse de los parámetros de integridad electoral. No importa cuán inclinado o inequitativo sea el escenario electoral a favor del grupo en el poder, si hay alternancia, aquello acredita a dicho régimen como democrático.

Analizado el régimen político ecuatoriano a partir del modelo de Przeworski y otros (2000), la calificación también sería negativa y este no calificaría como democrático. Si bien los atributos 1, 2 y 3 sí se cumplen desde 2006, el país afronta, especialmente desde 2013, una evidente abolición de la alternancia política a nivel nacional. El movimiento en el poder, al menos a escala nacional, ha triunfado consecutiva e inapelablemente en todos los eventos electorales desde 2006. Para estos autores, paradójicamente, el que el oficialismo gane, gane y solo gane, en vez de tornar más democrático su régimen, lo descalifica como democracia.

El ejercicio precedente nos lleva a excluir al régimen político ecuatoriano pos 2007 de la familia de los regímenes democráticos. En el siguiente recuadro, identifico la clasificación que correspondería al régimen político ecuatoriano pos 2007:

AUTOR	DEFINICIÓN MÍNIMA, PROPIEDAD CARACTERIZADORA	CLASIFICACIÓN RÉGIMEN ECUATORIANO POS 2007
Morlino y Diamond 2004	Pluralismo partidario, junto a elecciones justas, sufragio universal, fuentes de información alternativas.	No democracia
Mainwaring y otros 2001	Vigencia de derechos civiles y políticos, junto a elecciones justas, sufragio universal, ejercicio real del poder de elegidos.	Semidemocracia
Schedler 2004	Integridad electoral, siete dimensiones de la cadena de elección democrática	No democracia
Przeworski y otros 2000	Alternancia, junto a elecciones del ejecutivo, del legislativo y existencia de pluralismo político	No democracia

En el caso del análisis de Morlino (2002-2007) y Diamond y Morlino (2004), la conclusión es que el régimen político ecuatoriano pos 2007 no cumple con los parámetros necesarios para superar el umbral mínimo de democracia. La serías limitaciones que se presentan en condiciones como elecciones libres, justas y competitivas, existencia de más de un partido político serio, y acceso a fuentes de información independientes significan un menoscabo significativo en el funcionamiento del sistema político.

Si se atiende al modelo tricotómico de Mainwaring y otros (2001), el régimen correísta cae dentro de la categoría de semidemocrático. Empero, esta clasificación resulta insuficiente porque, en vez de clarificar el carácter del régimen político vigente, agrega vaguedad al análisis. Si un régimen no es plenamente democrático, sino semidemocrático, la pregunta es por qué no calificarlo mejor de semiautoritario. Se entiende que no se lo hace porque este mantendría elementos democráticos que, no obstante presentarse limitados, aún están presentes para que al prefijo *semi* pueda seguir agregándose el sustantivo democrático.

Con relación al modelo de siete normas democráticas mínimas propuesto por Schedler (2004), específicamente enfocado en distinguir entre democracias electorales y autoritarismos electorales, el resultado no es diferente: el régimen político ecuatoriano pos 2007 solo cumple 2 de ellas, en 5 obtiene una puntuación más/menos o menos/más. Con ello quedaría establecido que en Ecuador las elecciones nacionales están más cerca de ser mecanismos de legitimación del poder establecido, en que el acceso a los cargos de decisión por vía de elecciones no está en juego, que mecanismos democráticos en que el poder se pone en juego y, por tanto, da lugar a la alternancia o contestación de los grupos de oposición.

A pesar de su extensión y generalidad, con Przeworski y otros (2000) las cosas están aún más claras. Su definición procedimental mínima de democracia, en que democracia es el régimen político en que el grupo en el poder pierde elecciones, pone en relieve que el régimen político ecuatoriano contemporáneo dejó de ser democrático.

Pero agotemos una última posibilidad de catalogar al régimen político ecuatoriano como democrático. ¿Es este una democracia delegativa, de acuerdo a la popular definición de O'Donnell (1997)? Este autor, si bien no presenta un modelo como los anteriores (de ahí que no lo hayamos incluido), creó esta tipología para describir regímenes que "se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su man-

dato" (O'Donnell 1997, 293). En este tipo de democracias los candidatos presidenciales victoriosos se perciben a sí mismos por encima de las instituciones (como las cortes o los legislativos), de los partidos políticos y de los intereses organizados, de ahí que los vean como estorbos o impedimentos al despliegue ilimitado de poder (293-4). Sin embargo, los partidos, el Congreso y la prensa son normalmente libres para expresar sus críticas e, incluso, en algunos casos, logran bloquear las iniciativas presidenciales (295).

Para O'Donnell, la democracia delegativa debe clasificarse como un tipo democrático de régimen político. Debido a su inclinación mayoritaria, "en realidad es más democrática, pero menos liberal, que la democracia representativa" (294). Una diferencia importante entre ambas es que la representación implica control político y rendición de cuentas (*accountability*). En las democracias representativas institucionalizadas, la *accountability* no es solo vertical, es decir la que periódicamente rinden los gobernantes en las urnas, sino también horizontal, que se da mediante una red de poderes relativamente autónomos que examinan, cuestionan y sancionan los actos irregulares del gobierno. La *accountability* horizontal no existe o es extremadamente débil en las democracias delegativas y el jefe del Ejecutivo goza de la aparente ventaja de un proceso decisorio rápido (296). Luego de la elección se espera que los votantes/delegadores vuelvan a ser una audiencia pasiva y complaciente de lo que hace el gobernante (294).

La descripción de O'Donnell de democracia delegativa calza con varios rasgos dominantes del régimen político ecuatoriano pos 2007. Es evidente el carácter mayoritario de este, la pasividad de la sociedad y el encumbramiento del Presidente por sobre todas las instituciones y actores políticos. El punto en discusión es si aún prevalecen en Ecuador espacios para el *accountability* vertical y horizontal. Se entiende que en la idea de O'Donnell la existencia de al menos algunos espacios de rendición de cuentas y fiscalización, o *accountability*, es indispensable para seguir hablando de democracia. En el caso ecuatoriano no está claro de que esa sea la situación; de que aún podamos hablar de la vigencia de niveles aceptables de libertad a los derechos civiles y políticos, como para hablar de *accountability vertical*; o de la existencia de instituciones de control autónomas del Ejecutivo, propias de un Estado de derecho, en capacidad de fiscalizar o bloquear las iniciativas del Ejecutivo, como para decir que aún funciona el *accountability* horizontal. Aquello no solo por la desmovilización de la sociedad ecuatoriana y el deterioro sustantivo del respeto a derechos como la libertad de expresión y libertad de asociación, sino por los fallos en la integridad electoral y sobre todo por la inexistencia de toda forma de control al poder del Ejecutivo y la influencia directa de este sobre justicia, los organismos

de control y el propio legislativo. En verdad, en estos siete años de Revolución ciudadana no ha existido un solo proceso de fiscalización por el órgano legislativo, auditoría financiera por la Contraloría, o llamamiento a juicio por el sistema judicial de ningún alto funcionario del gobierno.[4] Y si se han producido en este período ejercicios de denuncia o intentos de control social desde organizaciones sociales o medios de comunicación, estos han sido judicializados.[5] Por ello, la pregunta que queda latente es si aún este régimen político conserva algún espacio, aunque sea mínimo, para el ejercicio del llamando *accountability* horizontal, indispensable para la vigencia de un Estado de derecho. Siendo que ese no es el caso, la aplicación del tipo democracia delegativa para el caso ecuatoriano es inadecuada.

Para concluir es importante dejar sentada una premisa. En ninguna de las definiciones de democracia, mínimas o submínimas, a esta se la equipara con la ocurrencia de elecciones. La designación electoral de las autoridades representativas es propiedad necesaria pero no suficiente para clasificar a un régimen político como una democracia. Es un error, por tanto, pretender que por el solo hecho de que se lleven a cabo elecciones para designar a las autoridades del Estado un régimen político automáticamente merece el calificativo de democrático.

En resumen, el régimen político ecuatoriano pos 2007 ya no debe seguir conceptualizándose como una democracia. De acuerdo a los atributos mínimos señalados por los cuatro modelos analizados se debe ubicarlo en el campo de las no democracias: semidemocracia para uno de ellos (Mainwaring y otros 2001) y autoritarismo para todos los demás.

He tomado el riesgo de caracterizar el régimen político ecuatoriano con la certeza de que es necesario abrir el debate sobre el tema; de que llegó a hora de discutir, discrepar o coincidir sobre la pregunta capital del momento histórico que vive Ecuador desde 2007: ¿vivimos o no en democracia? Mi respuesta es precisa: no. Ni siquiera en las versiones más elitistas o minimalistas de democracia, como la desarrollada por Schumpeter (1975, 271-2) o Przeworski y otros (2000), democracia es igual a elecciones, peor aún si el grupo en el poder las gana siempre. Si hemos avanzado en esta definición, nos hace falta la otra

4 El caso del primo del presidente y exgerente del Banco Central, Pedro Delgado, pudiera ser la excepción. Sin embargo, su proceso judicial se inició una vez que él estuvo fuera del país, con lo que evitó la prisión.

5 Los ejemplos más sonados han sido los juicios en contra de los autores del libro El gran hermano, Juan Carlos Calderón y Cristian Zurita, y el proceso judicial en contra de los veedores ciudadanos a los contratos del hermano del Presidente.

cara de la medalla: responder a la pregunta de si el régimen político ecuatoriano no es una democracia, entonces, qué es; qué tipo de autoritarismo electoral se estaría constituyendo en Ecuador. Pero esta pregunta es un tema que escapa el alcance de este trabajo.

Referencias

Collier, David, y Steven Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics* 49, No. 3 (abril): 430-51.

Conaghan, Catherine, y Carlos de la Torre. 2008. "The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency". *The International Journal of Press/Politics*, No. 13: 267-84.

De la Torre, Carlos. 2013. "El tecnopopulismo de Rafael Correa. ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia". En Juan Cuvi, Decio Machado, Atawallpa Oviedo, Natalia Sierra, edit. *El correísmo al desnudo*, 39-53. Quito: Montecristi Vive.

Diamond, Larry. 2002. "Elections without Democracy. Thinking about Hybrid Regimes". *Journal of Democracy* 13, No. 2: 21-35.

FDM (Fundamedios). 2013. "Informe especial: Los medios en las elecciones 2013 o el laboratorio del silencio" (marzo).

Hurtado, Oswaldo. 2013. *Dictaduras del siglo XXI*. Quito: Paradiso.

Levi, Lucio. 1991, "Régimen político". En Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, edit. *Diccionario de política*, 1362-6. México DF: Siglo XXI.

Levitsky, Steven, y James Loxton. 2013. "Populism and competitive authoritarianism in the Andes". *Democratization* 20, No. 1: 107-36.

Linz, Juan. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán. 2001. "Classifiying Political Regimes in Latin America. 1945-1999". *Studies in Comparative International Development*, No. 36 (primavera): 37-65.

Montúfar, César. 2013a, "Ecuador: Análisis de los resultados electorales del 17 de febrero de 2013. En perspectiva de la reconstitución de la oposición democrática", Serie Propuestas para el Debate, No. 1. Quito: Movimiento Concertación.

------. 2013b. *Las reglas del silencio. Análisis de la Ley Orgánica de Comunicación en el Ecuador*. Quito: 13 Ediciones.

------. 2014. "El camino de la soledad. El Decreto 16 o el retrato de la sociedad civil en la Revolución ciudadana". En César Montúfar y otros. *El derecho a reunirnos en paz*, 35-57. Quito: Fundamedios.

Morlino, Leonardo. 2002. "What is a 'Good' Democracy? Theory and Empirical Analysis". Ponencia presentada en la Conferencia The European Union, Nations State. and the Quality of Democracy. Lessons from Southern Europe. University of California, 31 de octubre-2 de noviembre. Berkeley.

Morlino, Leonardo. 2007. "Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?". *Revista de Ciencia Política* 27, No. 2: 3-22.

Morlino, Leonardo, y Larry Diamond. 2004. "The Quality of Democracy". *CDDRL Working Papers*, No. 20 (septiembre). (Center on Democracy, Development and the Rule of Law-Stanford Institute on International Studies).

O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización.* Buenos Aires: Paidós.

Participación Ciudadana. "Campaña Presidencial, Elecciones 2013. Informe final de la utilización del fondo de promoción electoral". *Centro de Monitoreo de Medios de Comunicación* (Quito), 22 de febrero de 2013.

Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World. 1950-1990.* Cambridge: Cambridge University Press.

Steven Levitsky, y Lucan A. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 1979. "Concept Misformation in Comparative Politics". *The American Political Science Review* 64, No. 4 (diciembre): 1033-53.

Sartori, Giovanni. 1979. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales.* México DF: Fondo de Cultura Económica.

Schumpeter, Joseph A. 1975. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper & Row Publishers.

Schedler, Andreas. 2004. "Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral". *Estudios Políticos*, No. 24 (enero-junio): 137-156 (Medellín).

Schedler, Andreas. 2006. "The Logic of Electoral Authoritarism". En Andreas Schedler., edit. *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition.* Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Villavicencio, Arturo. 2013. *¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución ciudadana?* Quito: 13 Ediciones.

¿Interculturalidad? Fantasmas, fantasías y funcionalismos

Catherine Walsh

El Estado es el capitalista colectivo ideal,
guardián de sus intereses, y
opera como dictadura hasta en el
más democrático de los Estados modernos.

Esteva 2014: 26.

La interculturalidad en Ecuador siempre ha sido un concepto en disputa y contención. Desde su planteamiento como principio ideológico y político en los años de 1990 por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), hasta su incorporación como política del Estado (más notablemente en la Constitución de 1998), el sentido mismo del término como también el propósito de su proyecto han estado en tensión y cuestión. La Constitución de 2008 y su nombramiento del Estado Plurinacional e Intercultural parecerían introducir un nuevo momento de anuencia encaminada hacia la transformación social de las estructuras e instituciones, es decir, hacia el proyecto puesto en práctica de lo que la CONAIE proponía hace más de dos décadas atrás para el conjunto de los ecuatorianos. Sin embargo, hoy el escenario político está tomando otro rumbo, apuntalando un proyecto de interculturalidad realmente preocupante y desalentador.

Desde las esferas del gobierno ecuatoriano se dice que la interculturalidad sigue avanzando en 2014, que la desigualdad está en plena disminución. De hecho, y según el informe de 2014 de la ONU, Ecuador es uno de los países líderes en la región en la reducción de pobreza y desigualdad ("Ecuador reduce la desigualdad 2013"). Hay datos alentadores al respecto, incluyendo en la educación superior. Por ejemplo, se incrementó en 2014 a 26% la asistencia universitaria de estudiantes provenientes de hogares considerados pobres (en comparación con el 11% en 2006). La asistencia de estudiantes indígenas creció a 17% desde 9,5% en 2006 y la asistencia de estudiantes afrodescendientes aumentó a 26%. En 2014 el gobierno dio impulso al programa de becas de cuarto nivel para pueblos y nacionalidades y, según René Ramírez, se puso en funcionamiento

"la transversalización de la interculturalidad" en el sistema de educación superior (Ramírez 2014).

Ante esos hechos, preguntamos sobre el sentido de la interculturalidad hoy y la asociación casi naturalizada de interculturalidad-pobreza-desigualdad, donde la primera está postulada como la atención a y la resolución de la segunda y tercera. Así y de manera relacionada, preguntamos también sobre el enredo, evidente en el discurso y política del Estado, entre interculturalidad, democratización y modernización. ¿Cómo está operando este enredo en la esfera política actual? ¿Y qué suceden a la democratización e interculturalidad ante la modernización, el proyecto maestro, ordenador y significador de la llamada "Revolución ciudadana"? Mientras la democratización está siendo resignificada como modernización y reconfigurada como ámbito del Estado y su poder, la interculturalidad, como argumentaré a continuación, es cada vez más funcional al proyecto modernizador, siendo ya dispositivo de la modernización misma.

En lo que sigue analizaré tres instancias o ejemplos de esta funcionalización promovidos durante 2014.

La "transversalización de la interculturalidad"

En julio de 2014 la Secretaria de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) anunció la "transversalización de la interculturalidad" como un nuevo eje de atención y acción. Su conceptualización contempla tres elementos o enfoques relacionados: la inclusión, la igualdad y el intercambio de conocimientos y saberes, necesarios e importantes para el proyecto de la "Revolución ciudadana".

El discurso en que está inserto este pronunciamiento es, sin duda, crítico y alentador:

La transformación de la educación superior pone grandes desafíos a las instituciones de educación superior, al Estado ecuatoriano y la sociedad en su conjunto, ya que plantea una profunda reflexión sobre el modelo de universidad que requiere el país. La alternativa propuesta es la ecología de los saberes inspirada en la reinvención del conocimiento, la emancipación social y la democratización del aprendizaje desde la diversidad (De Sousa Santos 2009);[1] propone el diálogo e intercambio permanente entre los conocimientos científicos y otros conocimientos: sociales, populares, artísticos, campesinos, indígenas, afrodescendientes, montuvios, etc. en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Con una

1 Aunque el concepto de "ecología de saberes" fue introducido y desarrollado por Boaventura de Sousa Santos, en este documento publicado en la página de SENESCYT no hay mención o cita del autor.

intención descolonizadora se busca replantear la cultura hegemónica que propone el saber científico para construir nuevos procesos de educación superior inspirados en los saberes plurales (SENESCYT 2014).

No obstante, su objetivo principal evidencia la agenda que está detrás, una agenda instrumentalista, inclusionista y desarrollista-modernizante:

Dar asistencia, acompañamiento técnico y asesoría a los diferentes actores del Sistema de Educación Superior para la inclusión de las agendas de igualdad[2] (interculturalidad, discapacidad, género y ambiente) y dar respuestas de formación técnica, tecnológica y académica culturalmente apropiada, sostenible, inclusiva, de calidad y de pertinencia.

Este interés y agenda se repiten en el proyecto nacional de la SENESCYT del "diálogo de saberes":

El diálogo de saberes es el proceso de interacción permanente entre saberes, conocimientos, prácticas y técnicas desarrolladas mediante diferentes procesos histórico-sociales, económicos y políticos, integrados en la gestión del conocimiento y talento humano, cuyo objetivo es fomentar la revitalización y protección de los conocimientos tradicionales, así como promover su incorporación en el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y la innovación social desde el enfoque multi, inter y transdisciplinario, para generar procesos dialécticos entre la academia y la comunidad, en el marco del Estado Plurinacional, y en correspondencia a los principios de: justicia, interculturalidad, sumak kawsay y descolonización del conocimiento (Educación superior 2014).

El trabajo del proyecto "Diálogo de saberes" comprende tres niveles: a) la transversalización de la interculturalidad; b) la promoción de la multidisciplinariedad en la investigación y la educación superior; y c) la revitalización, promoción y protección de los conocimientos tradicionales. Actualmente incluye cinco subproyectos, cada uno contemplado, en gran medida, a servir los intereses no de los pueblos dueños colectivos de esos saberes, sino del Estado y por medio de él, la sociedad en general. El problema aquí no es con el "diálogo" de saberes por sí, sino con el propósito que parece estar detrás: de hacer

2 Por asuntos de espacio, no analizo estas agendas de igualdad aquí. Sin duda, sirven como otra muestra de la conceptualización y funcionalización de la interculturalidad, donde la diferencia va vaciándose de su memoria colectiva y su sentido histórico-cultural y donde el problema estructural moderno/colonial está encubierto. La tendencia con estas agendas es promover políticas de inclusión e igualdad como apuesta de ciudadanía individual, una extensión de la lógica de derecho positivista y racionalidad occidental pero también de la política de "modernización" que pretende hacer desaparecer los movimientos, organizaciones y luchas sociales, y las instituciones "propias" indígenas y afrodescendientes ganadas en estas luchas.

los conocimientos ancestrales propiedad patrimonial del Estado ecuatoriano, otorgando al Estado el derecho de uso en la forma que mejor crea conveniente. Una descripción breve de esos subproyectos ayuda la comprensión.

Conocimientos tradicionales (CT) y cambio climático

Este subproyecto tiene su enfoque en la identificación y el estudio de los conocimientos tradicionales asociados al cambio climático que "pueden contribuir a fortalecer los programas y planes de prevención de riesgos ante desastres naturales, en tanto que son una fuente valiosa de información para las ciencias de la atmósfera y el desarrollo de una cultura climática".

Memoria y territorio

Entre otros objetivos, este subproyecto busca "conformar bancos de memoria biocultural que faciliten el conocimiento, la protección, la gestión y el aprovechamiento del patrimonio cognitivo del país".

Investigación e Innovación en diálogo de saberes

Este subproyecto pretende "contribuir a que diferentes agentes (científicos, tecnólogos, sociedad civil organizada, empresarios, comunidades, Pueblos y Nacionalidades) con objetivos y propósitos en común fortalezcan sus procesos de diálogo e interacciones, vinculaciones y articulaciones en torno a los conocimientos de diverso orden, las ciencias y la tecnología como recursos estratégicos para el Buen Vivir".

Educación y ecología de los saberes

Su descripción parte de lo mencionado anteriormente.

Creación del Sistema de Popularización de la Ciencia y la Tecnología para la Innovación Social

Que entre otros objetivos, pretende "crear política (estrategias y lineamientos) que fortalezca el trabajo de popularización de la ciencia y la tecnología para la innovación social a nivel nacional".

Evidente aquí, y en los otros ejemplos que abordaré posteriormente incluyendo el nuevo proyecto de ley del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, la Creatividad y la Innovación (COESC2+i), son la resignificación y funcionalización de la interculturalidad como dispositivo o instrumento-aparato –además de discurso– gubernamental-estatal. La

"transversalización de la interculturalidad" afianza por incorporar la diferencia étnico-racial, cultural y ancestral al interior de –y haciéndola utilitario y funcional– al proyecto del gobierno uninacional y su resignificación y reingeniería del Estado, incluyendo del Estado Intercultural y Plurinacional nombrado en la Constitución de Montecristi.

A pesar de las apariencias, esta intención no es la misma de las décadas anteriores donde el multiculturalismo neoliberal –o lo que algunos llamábamos la lógica multicultural del capitalismo global (Walsh 2009)–, ejercido tanto por los gobiernos de turno como por las instituciones multilaterales y transnacionales, hizo de la diversidad estrategia del mercado global. Mientras el mercado y el capital siguen orientando las políticas y aspiraciones en Ecuador de 2014 –país todavía con visión y proyección capitalista/moderno/colonial–, la diferencia cultural tiene un alcance y valor actual mucho más problemático y complejo. Digo problemático y complejo por su incorporación no como añadido, sino como elemento constitutivo del proyecto estatal. Hoy el Estado es la esfera u órbita del alcance y valor de la diversidad y de la interculturalidad, y es el Estado mismo que decide cómo, en qué términos y con qué fines usarlas.

La utilización e incorporación de la diferencia –de gentes y también de conocimientos– es componente constituyente y fundamental de la (re)significación y re-ingeniería desde el Estado y del Estado mismo, al respecto de lo plurinacional e intercultural. Es decir, es el Estado como gobierno –y gobierno como Estado– (es decir la tripla unida y unificadora: Presidente-Estado-gobierno) que pretende determinar, definir y regir el uso, sentido y función de lo plurinacional y de lo intercultural. La histórica construcción significante de ambos "desde abajo" –desde las comunidades y los pueblos y nacionalidades– en el marco de la lucha sociopolítica, epistémica, ética y existencial –de existencia y de vida– y de radical transformación estructural e institucional –la que impulsó y posibilitó su consideración dentro de la Asamblea Constituyente (Walsh 2009)–, está siéndose desplazada, despojada, desterrada, descreditada y desmembrada por la autoridad y auto-autorización (uninacionalista y uni-versalista) de la tripla del poder. Recordado, y a la vez perpetuado y replicado, es el sistema hacendario y el orden patriarcal. En este contexto, la "transversalización de la interculturalidad" implica poco más que hacer la diferencia omnipresente, contribuyente constitutivo del proyecto societal-estatal-gubernamental, una diferencia simple, naturalizada y en camino de modernización, vaciado del conflicto, sentido y razón de lucha, de colectividad y de ancestros; vaciada de la memoria colectiva y la ancestralidad todavía vividas y vitales.

Las nuevas vías y rumbos de la modernización, urbanización y interculturalidad funcional

En su conceptualización y práctica desde las comunidades indígenas y afrodescendientes, la interculturalidad parte primeramente de los procesos de comprensión y fortalecimiento de lo "propio", no como algo estático y fijado en el tiempo ni tampoco como esencialismo como critica algunos intelectuales contemporáneos (Figueroa 2014, 1-9), sino como un continuum vital de saberes, prácticas, perspectivas, visiones y enseñanzas ligadas a la tierra y a una colectividad-comunidad. Es desde esta raíz y su "siendo", que lo relacional implicao en y constitutivo de la interculturalidad, va tomando un rumbo, camino y viabilidad muy distintos a la aculturación y transculturación donde lo propio se pierde o se sintetiza en el mestizaje cultural.

La educación ha sido uno de los campos centrales para construir y ejercer este derecho y práctica de la interculturalidad. Así las luchas comunitarias por la educación indígena, la educación intercultural bilingüe y la etnoeducación afroecuatoriana son de larga data. Sin idealizar su existencia, implementación o práctica, y sin negar la complejidad de influencias e intereses que han operado a su interior y alrededor, podemos simplemente resaltar su derecho –no solo constitucional sino también cultural-ancestral– de existir.

Desde hace algunos años atrás, la educación nacional renombrada como "educación intercultural" (aquí la política de nombrar no debe pasar desapercibida) tiene su apuesta en la integración, la que supone la eliminación de sistemas, experiencias y espacios de educación culturalmente "diferenciada", esos considerados contraproducentes a la modernización y ciudadanización del país, pero también de la modernización (leer: universalización y occidentalización) de las ciencias, conocimientos y saberes. Resaltado es la "utilidad" como eje novato orientador del oficio, propósito, contenido y práctica educativa. Así los nuevos criterios instrumentalistas de la educación buscan la eficiencia, la estandarización, la clasificación y la evaluación cuantitativa como universales que llevarán al país a la modernización y a la disciplina y disciplinamiento que la modernización y universalización requieren (Villavicencio 2013, 216-32). El cierre en noviembre de 2013 de la Universidad Intercultural Amawtay Wasi por ¨falta de calidad académica" y por no aprobar los estándares de evaluación fijados por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) es un buen ejemplo.

Tales criterios y "universales" tienen el efecto no solo de poner el sistema sobre las personas (alumnos, familias y docentes), sino también, y a la vez, individualizarles y desculturalizarles; es decir, deshacerles de las lenguas, saberes

y prácticas de vida típicamente asociados con el "subdesarrollo y atraso", y desligarles de sus lazos vitales comunitarios y colectivos. En este nuevo escenario, lo intercultural significa e implica poco más que la diversidad por sí; la diversidad concebida en términos individuales y étnico-raciales, pero también con relación a las categorías de género, discapacidad y vulnerabilidad. Suscita la visibilización funcional de caras y cuerpos diversos dentro del nuevo conjunto ciudadano, supuesto reflejo de la ya emergente "igualdad", otra palabra clave de la nueva política de la interculturalidad (la nueva "Agenda Nacional para la igualdad" y los nuevos Consejos de Igualdad son ejemplos especialmente ilustrativos).

Aunque hay mucho que decir al respecto, aquí resaltamos solo dos de las manifestaciones emergentes y crecientes de la interculturalidad del "Ecuador 2014", tal vez las más preocupantes y nefastas.

La "fusión" educativa

Estamos presenciando en 2014 la acelerada eliminación de la educación intercultural bilingüe, efectuada con el cierre masivo de escuelas comunitarias, centros no solo de la educación escolarizada, sino también lugares donde se dinamizan la cultura y economía de las comunidades. El Ministerio de Educación ha declarado que su meta es reducir los 30 mil planteles escolares comunitarios que existieron a finales de 2012 a 5 mil para el año 2017. Entre los inicios de 2013 y finales de 2014, ya fueron cerradas más de 10 mil escuelas pequeñas, comunitarias, unidocentes, interculturales bilingües y alternativas, entre ellas la reconocida escuela comunitaria-alternativa Inka Samana en Saraguro que ha venido operando desde 1986, con su currículo intercultural y propio desde preprimaria hasta el bachillerato, y en tres idiomas: kichwa, castellano e inglés (Torres 2013).

Con tal política el gobierno pretende "fusionar" las escuelas indígenas e hispanas, e ir reemplazando la educación comunitaria con las nuevas escuelas o "Unidades Educativas del Milenio" (UEM). En mayo 2013, el presidente explicó en un enlace ciudadano el concepto y el plan:

> La construcción de los colegios del Milenio se realizará con una planificación especial, lo que terminará con la edificación de pequeñas unidades dispersas y sin los servicios necesarios. En este momento existen 21.000 unidades educativas para 3 millones de niños y adolescentes. Pero el país solo necesitaría aproximadamente 3.000, cada una atendiendo a más de 1.000 estudiantes (Enlace ciudadano 2013).

Para la exministra de Educación Rosa María Torres, con las UEM

> Se implantará un solo modelo educativo... fundamentado, según el Ministerio de Educación actual, "en conceptos técnicos, pedagógicos y administrativos innovadores, como referente de la nueva educación pública en el país" [...]. En definitiva: megaplanteles, con numerosos alumnos, con varios turnos, iguales en todo el país, como signo de progreso, modernidad y calidad educativa. Justamente todo lo NO recomendable en el mundo de la educación (Torres 2013).

Actualmente, en diciembre de 2014, existen 51 Unidades Educativas del Milenio a nivel nacional (con una inversión de US $ 219'165.823); 21 más están en construcción y para 2017 se proyectan 300 adicionales nuevas ("El MINEDUC destaca sus logros 2014").

Estas escuelas, que agrupan grandes números de estudiantes, incluyendo de distintas culturas y lenguas, en edificios modernos con acceso a la última tecnología, dan camino a la nueva política de "fusión" y masificación intercultural. Como dice la vicepresidenta de la UNE Sisa Pacari Bacacela, "El Estado centralista masifica la educación y desarrolla un etnocidio cultural... asimila las prácticas culturales indígenas a la esfera de lo estatal, y folkloriza las propuestas sociopolíticas de los pueblos... No queremos la masificación de la educación en un solo sistema colonial" (Pacari 2014).

De esta manera, se elimina el sistema de educación intercultural bilingüe semi-autónomo ganado en 1988 después de décadas de lucha, una lucha que tomó visibilidad en la Sierra ecuatoriana a mediados del siglo XX con las primeras escuelas indígenas de Cayambe bajo la iniciativa de las lideresas Dolores Cacuango y Tránsito Amaguaña. Se eliminan también los docentes comunitarios, remplazados por otros, mestizos en su mayoría, sin vínculos sociales y culturales con las comunidades, quienes llevaran la labor de impartir un currículo "nacional" homogéneo en castellano.

Al parecer, la interculturalidad educativa no está sola convirtiéndose en "fusión", sino también en instrumento de filtro. Por un lado, un filtro eliminador: desde que se han establecido las UEM, ha bajado la participación de alumnos de comunidades alejadas de las nuevas edificaciones escolares. Pero también podemos hablar de un filtro de control, vigilancia y pacificación. El hecho de que varias de las UEM están concentradas en zonas que históricamente se han mantenido mayor resistencia y movilización social, política y cultural, incluyendo zonas adyacentes y cercanas a recursos naturales estratégicos, no es fortuito o coincidente. Así no es por nada que la comunidad kichwa amazónica de Sarayacu rechazó la UEM que le ofreció el gobierno (Torres 2007).

La localización estratégica de las UEM coincide, en algunos casos, con otra manifestación creciente y emergente de la interculturalidad funcional: las llamadas "Ciudades del Milenio".

Las Ciudades del Milenio

Desde 2013 empiezan emerger en la Amazonía ecuatoriana las nuevas "Ciudades del Milenio" que amplían y efectivizan la modernización, urbanización e interculturalidad funcional, por medio de una nueva modalidad de organización y control territorial y sociocultural. Con estas "Ciudades", adyacente a los bloques productivos de petróleo, pero también proyectadas para otras regiones adyacentes a proyectos hidroeléctricos y de minería de cielo-abierto, el gobierno pretende ofrecer a los pueblos históricamente olvidados y excluidos los bienes del "buen vivir": desarrollo, tecnología y acceso a servicios públicos de alta calidad, incluyendo educación y vivienda. La primera de estas Ciudades del Milenio (con 200 proyectadas) fue inaugurada en Cuyabeno en 2013. La segunda, inaugurada en enero de 2014, es Pañacocha también en la provincia de Sucumbíos, financiada con 14 mil millones de dólares provenientes del 12% de las utilidades petroleras (Bayón 2013). Ambas se encuentran en la zona limítrofe con el parque Yasuní.

Para el gobierno, estas dos ciudades evidencian una política de interculturalidad, igualdad y equidad, una política que pretende dar la vuelta del atraso histórico que caracteriza a los pueblos de la selva y a esta región, una política de "liberación" de la pobreza.

Las construcciones "limpias" y ordenadas con caminos de asfalto y edificaciones de cemento y zinc, con la Escuela del Milenio en el centro, dejan todo lo "salvaje" –costumbres y prácticas, plantas y animales, chacras, y espíritus, dioses, diosas y ancestros y ancestras– detrás de rejas, mallas y paredes. Recordadas son las misiones del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) establecidas en Ecuador desde 1953 y con su sistema de educación bilingüe en Limoncocha desde 1963. Allí la escuela también fue al centro de la reorganización del continuo espacio-temporal, humano-territorial, una reorganización que, como recuerda Bayón, facilitó los procesos de "civilización" y pacificación religioso-educativo-cultural.

El ILV ubicó a la población de forma concentrada en nuevas poblaciones en la ribera de los ríos, en las que se construía la iglesia y la pista de aterrizaje en la que llegaban los pastores evangélicos y lingüistas. La estrategia territorial fue similar a la jesuita: concentrar a la población dispersa en poblados en los que se pudiera ejercer un dominio religioso y cultural" (Bayón 2013).

También fue una reorganización que facilitó los procesos de exploración y explotación del petróleo por compañías asociadas a Nelson Rockefeller y al gobierno estadounidense. El ILV fue componente estratégico e importante de este proyecto en su conjunto (Walsh 1994).

Una descripción simultáneamente paisajista y desarrollista presentada en *El Telégrafo* pinta bien la imagen actual: "En medio de la verde selva, en las riberas del Río Napo, las casas de la Ciudad del Milenio rompen el paisaje y, por momentos, parecería que una gran urbe se colocara en el bosque. Los pobladores... aún no se hacen a la idea de tener casas avaluadas en 60.000 dólares y rodeadas de todas las comodidades".[3]

Efectivamente, y como sugiere Bayón, las Ciudades "vacían" el territorio, redistribuyen la población, y dejan libre acceso a la exploración y explotación de la naturaleza y sus recursos. "Se trata de un tipo de desarrollo y urbanización de la Amazonía que vuelve a complementar a la acumulación de capital transnacional a través del despojo territorial y de los bienes comunes de los pueblos indígenas" (Bayón 2013). Así es la nueva modernidad e interculturalidad de la "Revolución ciudadana", la que sigue su marcha con otra Ciudad inaugurada en agosto 2014 en Chone (Manabí) al lado de la represa hidroeléctrica de Río Grande.

El mercadeo intercultural de las enmiendas constitucionales, o el nuevo TLC saliente

Mi último ejemplo de la funcionalización de la interculturalidad es el que toma forma con tres de las propuestas de enmienda constitucional presentadas en los últimos meses de 2014. Entre las enmiendas actualmente en discusión, se encuentran los artículos 57, 322 y 402 que tienen relación directa con la interculturalidad y sus fantasmas crecientes.

El artículo 57 es el que da base a los derechos colectivos, derechos concebidos a partir de las realidades, movilizaciones y demandas de los pueblos indígenas y afrodescendientes. En su actual numeral 12 establece el derecho de:

> Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y flora.

3 ‹http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/ciudad-del-milenio-emerge-de-la-selva.html›.

Además dice que "se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas". Para algunos, ahí mismo está el problema: en la prohibición de la apropiación de conocimientos, cuando estos conocimientos pueden servir a fines más amplios, incluyendo de sacar los pueblos de la pobreza y a contribuir a necesidades nacionales y globales. Para el presidente Correa, la Constitución debe contemplar esos fines. Así afirma en la prensa:

> Si los waoranis descubren la cura para el cáncer y eso significa miles de millones de dólares que les permitirá salir de la pobreza, no lo pueden patentar porque se está prohibiendo toda forma de apropiación de su conocimiento y lo va a patentar en un laboratorio de Estados Unidos o alguna nacionalidad en Colombia o Perú ("Presidente Correa sobre enmiendas constitucionales: Eso no significa cambiar la Constitución sino modificarla" 2014).

La propuesta entonces: permitir "acceder, usar y aprovechar el conocimiento colectivo...". Con esa propuesta, INREDH argumenta que cualquier persona o empresa –nacional o extranjera– podría acceder, usar y aprovechar un determinado saber ancestral, y también convertirse en dueño de su "descubrimiento" (INREDH 2014).

De manera similar, se propone cambiar el sentido del artículo 322, que ahora "prohíbe toda forma de apropiación de conocimientos colectivos en el ámbito de las ciencias, tecnología y saberes ancestrales... [y] también la apropiación sobre los recursos genéticos", permitiendo la apropiación de conocimientos colectivos. Afirma INREDH que "de ser dueños del conocimiento, los pueblos y nacionalidades pasarán a ser una especie de trabajadores que recibirán utilidades y no se sabe si una vez al año o solo al principio del *descubrimiento*" (INREDH 2014).

Finalmente con relación al artículo 402, en el que actualmente "se prohíbe el otorgamiento de derechos, incluidos los de propiedad intelectual, sobre productos derivados o sintetizados, obtenidos a partir del conocimiento colectivo asociado a la biodiversidad nacional", la reforma permite otorgar tales derechos, incluidos los de propiedad intelectual.

"Con estas enmiendas," dice el presidente, "se está ayudando a los pueblos ancestrales y a la humanidad"; los artículos originales, en cambio, según él, "están haciendo condenar a la pobreza a esos pueblos que dicen defender" (INREDH 2014). René Ramírez sostiene que con estas reformas las comunidades decidirán libremente "como disponer y beneficiarse de su conocimiento y su relación con terceros, de acuerdo al principio de equidad y... participar de forma justa y equitativa en la distribución de beneficios" (ANEPI 2014).

Para asegurar la regulación de los conocimientos tradicionales, el gobierno se propone el Código Orgánico de la Economía Social del Conocimiento, la Creatividad e Innovación (COESC+i), anteproyecto en espera de la aprobación de estas enmiendas en la Asamblea Nacional y en actual difusión y discusión en los talleres de socialización regionales organizados por la Secretaria de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación junto a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidos para los Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con los Pueblos y Nacionalidades llevados a cabo en noviembre y diciembre de 2014 (SENESCYT 2014).

Según María Inés Rivadeneira, coordinadora de Saberes Ancestrales,

> La propuesta [de COESC2+i] se orienta hacia la protección positiva que es un sistema de garantías de derechos para empoderar a las comunidades basado en el desarrollo de capacidades locales, además que reconoce que las comunidades, los pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afrodescendiente y el pueblo montubio son los legítimos poseedores de los conocimientos tradicionales y por tanto, son quienes tienen la potestad de decidir qué hacer con sus conocimientos, así como autorizar a las personas que desean utilizar los saberes. Para esto, se establece como obligatorio el consentimiento previo, libre e informado y un contrato de repartición justa y equitativa de los beneficios monetarios y no monetarios (SENESCYT 2014).

Con este proyecto de Ley, la SENESCYT "impulsa el cambio cualitativo de una economía primario exportadora hacia una economía social de los conocimientos, donde prime la generación de investigación, ciencia, tecnología, la protección de la biodiversidad y los saberes ancestrales en Ecuador" (SENESCYT 2014). Dentro de este proyecto de Ley, como también en las enmiendas constitucionales, los saberes, aparentemente, "son considerados como cosas y conocimientos", como productos medibles y tangibles, "no como maneras (epistemologías y metodologías) enlazadas con la opción colectiva por la existencia diferenciada y prevalente en el territorio" (Juncosa 2014), es decir, saberes enlazados a y parte de la vida misma.

Al parecer, regresamos a los tiempos de antes –tiempos que, de hecho, nunca han terminado del todo–, donde los extractivismos, incluyendo particularmente al extractivismo epistémico, siguen de pie. Pero también, y a la vez, caminamos hacia la modernización presente-futuro, hoy con la capitalización y consumo del conocimiento ancestral. Aquí, sin duda, un nuevo derecho no explicito está siendo ofertado: el derecho para individuos indígenas y afrodescendientes participar en el mercadeo de los conocimientos milenarios y sagrados, y el derecho de recibir una muy buena compensación. ¿Sería eso evidencia de otro TLC? Me refiero a un Tratado de Libre Conocimiento.

A manera de cierre

Hoy, y ante la coyuntura actual, la interculturalidad parece no solo perder su criticidad como proyecto de transformación social, sino que también parece convertirse en dispositivo discursivo-político de la tripla de poder, un dispositivo que pretende relegar a la Constitución de Montecristi, y a las históricas luchas comunitarias y colectivas por un "muy otro" país y sociedad, al panteón de las fantasmas del pasado. Al respecto podemos preguntar si vale la pena seguir insistiendo en su término, concepto y referente también –y aún– transformativo y de(s)colonial. Después de más de 20 años de luchar desde mi escritura y mi praxis por la interculturalización, incluyendo mi práctica pedagógica dentro de la educación superior, mi perspectiva es todavía indecisa.

Por tanto, y frente a los fantasmas, las fantasías y los funcionalismos de la interculturalidad en Ecuador de 2014, pienso sobre la necesidad de precisar no tanto el término en sí, sino el contenido y el propósito de su práctica, acción, pedagogía y praxis. Así, me aferro en el "inter", en su sentido relacional concebido desde la realidad plurinacional y la apuesta descolonizadora, donde el eje de acción no se queda en lo cultural por sí. Transita, más bien, por la esfera de conocimientos –lo interepistémico, interepistemológico e intersaber–, y por las (cosmo)visiones, perspectivas y prácticas de vida, lo interrelacional, lo que se extiende a los campos de educación, salud, derecho, entre otros, y que permite traspasar o sobrepasar la individualidad, el antropocentrismo y los patrones de modernización y "fusión" característicos de la "Revolución ciudadana", señalando caminos otros –propios y compartidos– ante un país y mundo que siguen perpetuando el capitalismo cada vez más salvaje y la colonialidad.

Referencias

Bayón, Manuel. 2013. "La urbanización de la Amazonía como estrategia continua de la acumulación por despojo capitalista-extractiva". *La Civdad Viva*, 12 de diciembre de 2013. ‹http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=20229›. Consulta: 1 de noviembre de 2014.

Beverley, John. 2013. "El ultraizquierdismo: enfermedad infantil de la academia". *Alter/nativas*, No. 1, 1-9.

Colby, Gerard. 1995. *Thy Will Be Done. The Conquest of the Amazon: Nelson Rockefeller and Evangelism in the Age of Oil*. Nueva York: Harper Collins.

De Sousa Santos, Boaventura. 2009. *Una epistemología del Sur.* Buenos Aires: Siglo XXI / CLACSO.

Esteva, Gustavo. 2014. *Nuevas formas de revolución. Notas para aprender de las luchas del EZLN y de la APPO.* Oaxaca: El Rebozo.

Figueroa, José Antonio. 2014. "Etnicidad, esencialismos de izquierda y democracia radical". Ponencia presentada en el IAEN, 2 de diciembre de 2014.

INREDH. "Los escenarios ocultos. Una mirada a las enmiendas constitucionales". *INREDH*, 8 de octubre de 2014.‹http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=646:una-mirada-a-las-enmiendas-constitucionales&catid=74:inredh&Itemid=49›. Consulta: 6 de noviembre de 2014.

Juncosa, José. 2014. "La educación formal y la educación superior en el territorio shuar: de la implantación a la apropiación". Presentación del avance de la tesis doctoral: "La educación superior en el pueblo shuar: Epistemologías y metodologías en disputa". Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 17 de diciembre de 2014. Quito.

Pacari Bacacela, Sisa. "Etnocidio cultural desde el Estado". *El Universo,* enero de 2014. ‹http://www.une.org.ec/~une/index.php/2012-07-08-04-19-37/2012-07-08-04-26-21/2012-07-11-23-41-10/465-etnocidio-cultural-desde-el-estado›. Consulta: 30 de octubre de 2014.

SENESCYT. 2014. "Propuesta de enmiendas constitucionales sobre la protección de los saberes ancestrales y la biodiversidad del Ecuador". *SENESCYT*, 1 de agosto de 2014. ‹http://www.educacionsuperior.gob.ec/propuesta-de-enmiendas-constitucionales-sobre-la-proteccion-de-los-saberes-ancestrales-y-la-biodiversidad-del-ecuador/›. Consulta: 6 de noviembre de 2014.

SENESCYT. 2014. "Pueblos y nacionalidades construyen colectivamente el COESC2+i". *SENESCYT*, 1 de diciembre de 2014. ‹http://www.educacion-superior.gob.ec/pueblos-y-nacionalidades-de-ecuador-construyen-colectivamente-el-coesc2i/›. Consulta: 3 de diciembre de 2014.

------. "Educación y ecología de saberes". *SENESCYT*, 14 de julio de 2014. ‹http://www.educacionsuperior.gob.ec/2014/07/page/2/›. Consulta: 30 de octubre de 2014.

Torres, Rosa María. "Adiós a la educación comunitaria y alternativa". *OtraƎducación*, noviembre de 2013. ‹http://otra-educacion.blogspot.com/2013/10/ecuador-adios-la-educacion-comunitaria.html›; *Línea de fuego*, 14 de noviembre de 2013. ‹http://lalineadefuego.info/2013/11/14/adios-a-la-educacion-comunitaria-y-alternativa-por-rosa-maria-torres/›. Consulta: 30 de octubre de 2014.

Villavicencio, Arturo. 2013. "¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución Ciudadana?". En Juan Cuvi, Decio Machado, Atawallpa Oviedo y Natalia Sierra, edit. *El correísmo al desnudo*, 216-32. Quito: Montecristi Vive.

Walsh, Catherine. "El desarrollo sociopolítico de la educación intercultural bilingüe en el Ecuador". *Pueblos Indígenas y Educación*, No. 31-32 (julio-diciembre de 1994): 99-164.

Walsh, Catherine. 2009. *Interculturalidad, Estado, sociedad: Luchas (de)coloniales de nuestra época.* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Abya-Yala.

El relato literario frente a la institucionalidad de hoy

Fernando Balseca Franco

Pero lo que permanece
lo fundan los poetas.

Hölderlin.

En *Educándose con Jane Austen: de qué manera seis novelas me enseñaron sobre el amor, la amistad y los asuntos que realmente importan*, William Deresewicz (2011) explica que las narraciones de esa autora inglesa del siglo XIX le sirvieron no solo para comprender mejor a los habitantes de una época, sino también para entenderse mejor uno mismo. Aquí y allá, la lectura de relatos literarios nos obliga, fundamentalmente, a interrogarnos sobre nosotros: sobre nuestro lugar en el mundo, sobre lo que pasa a nuestro alrededor, sobre los que pasan a nuestro alrededor, sobre el prójimo. Más que tratarse de acontecimientos textuales que se utilizan para evadirse de nuestras responsabilidades, la tradición de la literatura ha evidenciado, más bien, que las narrativas literarias son necesarias para conocer las circunstancias que nos determinan.

Leemos –y estudiamos– obras literarias no por un afán de sola erudición o de alcanzar lo que se llama "ser culto", sino sobre todo porque la palabra literaria muestra a la persona humana en su condición de grandeza y de miseria, para reconocer en cada página el misterio que supone ocupar un lugar en el planeta. La literatura nos provee de una serie de ficciones –construida a base de la experiencia y la observación– que ayuda a examinarnos a nosotros mismos y al entorno que creemos que fabricamos.

En el año 2227, a la ciudad capital de la Venturosa República Revolucionaria de Novo Ecuador llega Segon González Lobo, devoto y diácono de la Iglesia Universal Chavista Absoluta (IUCA son las siglas de esta organización), con el propósito de estudiar los logros de la Revolución estacionaria correísta que, ininterrumpidamente, está gobernando ya por 220 años. Para poder alcanzar la utopía de transformación social propuesta, quien ejerce la primera magistratura es un cíborg del presidente Correa, es decir, un robot formado a la vez por material tomado del ADN del presidente y por dispositivos electrónicos.

¿Por qué el escritor Santiago Páez publicó a fines de 2013 esta novela con el título de *Ecuatox*˚. *Novo Ecuador, 2227 d.c.*? ¿Por qué, si se quiere aludir a la realidad que vivimos en nuestros días, siguen siendo útiles y necesarios los recursos de la imaginación? ¿No ha servido el género de la ficción científica –conocido como ciencia-ficción– para especular sobre las situaciones que en el futuro los humanos vamos a encontrar? Una respuesta posible a estas preguntas es que la imaginación es una forma de conocimiento; por tanto, las obras novelescas no son producto del delirio desenfrenado de un autor, sino la comprobación palpable de que con la imaginación podemos conocer los mundos posibles a los que nos encaminamos individualmente y como miembros de una colectividad.

En esta Venturosa República de Novo Ecuador, de la ficción de Páez, la ley principal es que todo lo que ocurre ha salido de la única voluntad iluminada del personaje literario llamado presidente Correa, a quien los ciudadanos de ese país están obligados a rezar varias veces al día, mediante un sistema de oraciones que ha sido aprendido de modelos religiosos iraníes. Escuchemos un resumen de por qué se ha llegado a esta situación:

> Luego de dos períodos presidenciales, Correa, llamado ya por su pueblo "El Líder Esplendoroso", tuvo su primera revelación, durante una kermese de agradecimiento que organizara la Policía de la República para el Gran Estadista hace ya más de doscientos años. [...] En esa oportunidad, Chávez se le apareció en forma de tolete y le dijo que debía prolongar su mandato presidencial. Correa acató la voluntad del sagrado tolete parlante y, cuando fue oportuno, modificó la Constitución y se hizo reelegible para la Presidencia, de manera obligatoria (11-2).

La crónica "histórica" de este proceso añade que, hasta el año 2037, el país vivió en medio de cierta armonía, pues se logró erradicar "la disidencia de los pocos pérfidos que se resistían al Cambio de Época" (12). Pero en el año 2040 una conmoción trágica remeció al país:

> Guía Sapientísimo y Ejemplar, el Sol de la Revolución estacionaria, el augustísimo presidente Correa descubrió que se ponía viejo: una próstata contrarrevolucionaria le atormentaba por las noches y, durante los días, una artritis reumatoide le impedía hacer puño y golpear la mesa en sus cotidianas sabatinas. Fue en ese momento que, recurriendo a la ciencia de la robótica, decidió hacerse una operación que lo transformó en *cyborg* (12).

La ironía de esta anécdota es notoria, ya que si a quienes vivimos en Ecuador de 2014 nos resuena a diario la idea de que estamos viviendo transformaciones asombrosas y milagrosas, en la novela de Páez la revolución es "estacionaria", es decir, que no cambia, que está detenida, que es idéntica a lo anterior. Como era de esperarse, el uso de la palabra en aquel Ecuador imaginado de 2227 es cen-

tral pues con ella se mantienen las ritualidades que le dan sentido a esa nueva sociedad: por ejemplo, ante el saludo "¡Larga vida al Líder Esplendoroso!", otro responde: "¡Lubricación permanente de las máquinas que lo mantienen con vida!" (21). Para mostrar que los tiempos han cambiado de forma radical, el almuerzo ya no se llama como tal sino "Ingestión de Alimentos Sanos y Cálidos y de Calidad Brindados por la Enorme Bondad de nuestro Líder Esplendoroso y Guía Sapientísimo Correa gracias a su Perspicaz Visión de Nuestras Necesidades Nutricionales" (21). Esta burla nos remite a la idea de que también los procesos políticos exigen una disputa por el vocabulario, ya que la lengua está en la base de la estructura social.

Recalquemos otras características de ese país del futuro: todos sus habitantes son, de antemano, culpables de crímenes contra el Estado (23); todos deben amar al líder y reverenciarlo sin condicionamientos (31); todos los empleados del Estado se someten a evaluaciones permanentes e interminables para constatar "la ignorancia revolucionaria, que debe adornar a todo buen correísta" (33-4); solo se puede navegar en el único sitio de internet Elciudadano_gobiernista_porsiacaso.com (45); la Casa de la Cultura Ecuatoriana se ha convertido en un garaje para los autos oficiales (47); el cuento, la novela y el poema han sido sustituidos por el género literario del "sainete burocrático-kultural" (51); se ha creado una Policía Pedagógica, una SS académica que impide que en las universidades haya distintas formas de pensar (63); solo hay un único periódico oficial, *El Heliógrafo*, cuyo lema es "Reflejando al Líder" (69); existe una "oficina de redacción de sentencias de la Presidencia de la República" (82); se han creado "centros de tratamiento de la puerilidad ecologista" (83); en la Asamblea de los Aquiescentes (Antigua Asamblea Nacional) los asambleístas "llevan... abierto en la frente un enchufe o *plug* con el que se conectan, durante las sesiones legislativas, con la Presidencia de la República" (85). Al investigador Segon González Lobo, quien firma este reporte, le llama la atención un ritual que no comprende:

> Cada cierto número de días, los funcionarios disponen varios cheques sobre sus escritorios y luego, parsimoniosamente, imbuidos de un especial espíritu de compromiso con la patria y el Presidente, los devoran, rasgándolos sonoramente con sus dientes y masticándolos luego con ahínco. Nadie sabe el porqué de este rito encantador y, sin embargo, todos los burócratas lo cumplen con entrega, convencimiento y, justo es decirlo, con muy pocas arcadas (34).

Qué interesante y qué curioso es el procedimiento el de la literatura: en el imaginado año 2227, el personaje narrador de la novela desconoce el origen de esta ritualidad oficial, porque todo lo anterior a la Revolución estacionaria

ha sido borrado de la memoria social; nosotros, en cambio, por vivir en el presente, sí sabemos cuál es el origen de ese rito que se describe con evidente risa.

En *La singularidad de la literatura*, Derek Attridge (2004) afirma: "la obra de arte tiene lugar como un tipo particular de *acontecimiento* que llamaré 'realización', y participa en lo que llamamos la dimensión de 'lo ético'" (27). Esto es, los relatos que leemos nos permiten visualizar de tal modo una situación y aludir a ella que, como sujetos, nos vemos encaminados a tomar decisiones en torno a eso que se narra; de esta manera, la lectura es un impulso para la acción. Este es uno de los acontecimientos centrales de la dimensión de lo humano: a partir de lo que se lee, somos capaces de actuar por nuestra propia cuenta porque, volviendo a Attridge, "la literatura, entendida como diferente a otros tipos de escritura (y otros tipos de lectura), no resuelve problemas ni salva almas. Y sin embargo [...] es *efectiva*, aunque sus efectos no sean lo suficientemente predecibles como para adaptarse a un programa político o moral" (30). No podía ser de otro modo, pues la literatura ofrece un ejercicio liberador con la palabra. Reflexionar sobre la capacidad transformadora de la palabra literaria demanda preguntarnos para qué sirven los literatos en nuestro tiempo actual.

Los literatos no están para hacer cabriolas con el fin de que el poder político los amanse colocándolos al frente de un ministerio, una embajada o un dizque sitio de honor. En la función contemporánea del literato sus expresiones ya no operan como correlato del proyecto estatal y sus fantasías, como sucedió en el siglo XIX, pues la literatura se ha asentado como una práctica artística de la imaginación que intenta presentar lo que no dicen las verdades oficiales que se ponen de moda. La tarea específica de los escritores consiste en producir una escritura que nos ayuda a poner en crisis todo sistema jerárquico de valores. La literatura sirve para dudar de las promesas de todos los poderes.

En *Necesidad de América*, Mario Campaña (2010) –poeta ecuatoriano residente en España–, al sopesar los imperativos culturales y políticos de estos días, plantea: "No intento abogar por un nuevo Estado o nuevas formas de gobierno sino por algo que va más allá de un sistema económico o político: por una civilización nueva". Para fortuna de nuestro destino, Ecuador aún produce autores que, sostenidos en estudio y lecturas, crean no solo ficciones poéticas y narrativas sino que cuestionan el curso de lo humano y, por tanto, los rumbos sociales que emprendemos. Los grandes escritores polemizan sobre la coyuntura y también acerca de los procesos duraderos.

Necesidad de América inicia con el llamado a evitar "el peligro hagiográfico", que consiste en "la tendencia a elevar a alturas excesivas a los personajes y obras por las que nos sentimos acompañados o iluminados". De esta manera, dice el escritor, las ideas ya no se discuten, no se ponen en cuestión, y, en cam-

bio, se adoran haciendo de ellas verdades dogmáticas. Esto puede suceder si los dirigentes políticos rehúyen el examen permanente. En la urgencia de un pensamiento intelectual independiente, que no ceje ante los errores cometidos, nada es sagrado para Campaña: solo la autocrítica sin tregua puede vislumbrar el Ecuador del nuevo siglo.

Quienes ahora tienen el poder están compelidos a alcanzar "una independencia intelectual sin límites". Dice Campaña: "El problema no es solo el capitalismo, sino algo más profundo, algo que lo antecede y lo contiene; y por tanto la solución, si cabe hablar así, no puede ser solo el socialismo". El reto revolucionario no se reduce a un asunto de subsidios o de bonos sino que anhela un salto mundano: "llevar adelante una transformación radical y cualitativa de la cultura, de las relaciones entre las personas, de la manera de interactuar, es decir, transformar la vida, el mundo práctico y cotidiano, que es donde se es feliz y se sufre. La meta ha de ser, en suma, una nueva civilización".

Como se ve, el ideal es grande y, por eso mismo, acaso imposible de alcanzar. Por eso los relatos literarios cuestionan aquellas acciones que pretenden refundarlo todo a partir de cero. Escuchemos otra historia: valiéndose hasta de redes virtuales, el señor Torres ha citado a un cónclave para aquellos interesados en participar en la construcción de la República Análoga. A casa del anfitrión, que habita con su anciana madre, llegan una poeta y un sastre, su prometido; Carpio, cirujano plástico; Chester, embrollado en la imposibilidad de cerrar un paraguas; Morales, un urólogo con graves problemas de frenillo en el habla, acompañado de Renza, que traduce sus parlamentos. El propósito es loable: vivir en una sociedad justa, por lo que consideran indispensable instituir la República Análoga, aunque no están claros del parecido, equivalencia o similitud con respecto a qué.

Basados en convicciones racionales, deciden que el país renacerá mediante un acto fundacional como el de una revolución. Pero cuando se sientan a discutir, afloran las contradicciones: Carpio revela su adicción por los métodos violentos; el sastre casi no habla; la poeta es por momentos muy soñadora; Renza es apenas una secundona del médico; Morales está interesado en el reparto de los ministerios; Chester se distrae con una muchacha que parece colmar su imaginación; Torres es demasiado intelectualizado y poco práctico. Pero la anfitriona madre evidenciará los límites absurdos de su proyecto porque ni siquiera saben cuánto cuesta una lechuga.

El debate es bronco, interrumpido por digresiones que van y vienen; las intervenciones se traslapan, nadie entiende la posición del otro. Unos amenazan con abandonar la causa y dan golpes en la mesa. Hay sangre. Se oyen llamados a la calma, los ánimos se exaltan y se generan riñas: así son estos patriotas

fundadores. Mas, respetuosos de la institucionalidad, buscan insignias que los identifiquen, una bandera, un himno, un mesa directiva, y, si en 1809 se dio el Primer Grito de la Independencia, ahora inventan el Primer Estertor de la República Análoga, un chillido sordo que nada y todo dice en este esfuerzo por crear una democracia donde no exista el miedo.

Con texto, dirección y puesta en escena de Arístides Vargas, del grupo Malayerba, *La República Análoga* retrata sin concesiones a aquellos que pretenden fabricar ilusiones sin medir las consecuencias históricas y políticas de sus actos. Entre la comicidad y el patetismo, se cuestiona a las revoluciones, de antes y de ahora, que no modifican su trato con el poder: un personaje afirma que las revoluciones gozan de diez días o diez horas de gloria, pero que luego el poder pervierte la utopía. Esta obra quita las vendas que ciegan. Interroga por lo que tenemos que hacer aquí y ahora, desacraliza la revolución, la independencia y su celebración bicentenaria. Hace que el sinsentido adquiera sentido y que el blablablá oficial exhiba una penosa repetición burda y retórica. Descubre lo ridículo que puede ser el discurso intelectual y la arenga. Muestra la pequeñez humana de quienes exhiben buenas intenciones con empresas descomunales. Nos advierte del desvarío en que pueden caer los afanes, por irrealizables, de las transformaciones absolutas y totales.

Con relación al decir literario, Antoine Compaignon (2008) interroga: "¿En qué consiste su poder, no solo de proporcionar placer, sino también conocimiento, no solo de evasión, sino también de implicación?" (27). En esta pregunta está una clave de lo que puede producir la literatura: la implicación de quien lee con lo leído, pues, al mostrarnos escenas que podrían suceder o que podrían existir, el lector siente una identificación con esos mundos narrados.

Mientras podamos, tenemos que reírnos frente al cariz de gravedad con que se nos presentan ciertos asuntos mundanos que, bien mirados, al principio asustan bastante pero después ya no. Esta es la lección que se desprende del libro de cuentos del escritor lojano Carlos Carrión (2011), *Habló el rey y dijo muuu*. Pocas veces una obra literaria ecuatoriana se sostiene entera a partir de la sonrisa. En estas historias lo serio se torna algo volátil, sin importancia.

En un cuento, la Radio Nacional del Estado interrumpe el programa oficial de noticias para dar un boletín informativo: la vaca Rosalinda, animal preferido del alcalde, ha sido secuestrada. Del alcalde se decía que se llevaba mejor con las vacas que con sus secretarias: "Tanto era ese amor que cuando salía a dar una vuelta por los alrededores de la ciudad y veía un pastizal suculento, se detenía unos minutos fascinado y decía lástima no ser vaca para comérmelo" (27). El burgomaestre "atribuyó el secuestro a la oposición recalcitrante que no

tenía ojos para ver la época florida de progreso de la ciudad". En medio de la diversión que nos produce la lectura, vamos reconociendo elemento de nuestra actualidad. En las negociaciones de rescate, los secuestradores, que pertenecen al grupo Patria Libre, envían las debidas pruebas de vida: primero, un mugido a través del teléfono y, luego, una botella de leche de la vaca plagiada. La sociedad del cuento vive bajo un gobierno corrupto, sitiada por secuestros, asaltos y asesinatos, por la falta de empleo y de libertades, y acosada por una pobreza generalizada. En aquellos tiempos, por dos *sucres* se vendía un colirio maravilloso que mejoraba increíblemente la visión. Los sucres nos remiten a una época pasada; sin embargo, el presente del relato alude a la boda de Guillermo y Catalina, que fue en 2011. Juegos de la literatura para aludir a la realidad.

Más adelante se nos presentan los vericuetos emocionales que padece el hijo del dictador que rige el país, conocedor de "las torturas a quienes le mostraban el dedo más grande de la mano cuando salía en su carro blindado por las calles de la capital". En otra narración, tan mayúscula es la ineptitud de un detective para encaminar la investigación de un crimen, que, harto de la gilipollez policial, el asesinado, que ya despedía el olor de la muerte, se levanta de la mesa de disección y abandona la morgue. La autoridad amenaza con acusarlo por obstrucción de la justicia. ¿En dónde rebota, nos preguntamos cómo lectores, esta crítica a la torpeza de las autoridades judiciales? ¿Cómo dejar de mirar mi propio entorno cuando leo ficciones literarias?

A punto de cumplir 80 años, la licenciada Circuncisión Paredes es la candidata para diputada provincial porque ha sido la profesora de toda la vida del pueblo; así sus partidarios buscan obtener los votos de sus alumnos agradecidos. Al descubrir la hueca oratoria de campaña, ella más bien emprende, en las plazas vacías por la emigración, la enseñanza de la tabla del dos para no caer en las "simples burradas de políticos". El título del libro desarma la falsa y tonta solemnidad de las jerarquías y de los poderes, pues, en estos mundos imaginados, el rey –personaje principal de los relatos infantiles–, cuando habla, hace muuu.

Al contrario del discurso de aquella política comprada por el poder, la literatura –en las formas del cuento, la novela, la poesía, el teatro– recompone el lugar de la dignidad personal y hace de la verdad tan solo una búsqueda. También muestra que, por medio del arte, una sola voz puede suspender momentánea, pero profundamente, toda la bullanguería que atiborra nuestros sentidos en la cotidianidad, y proveernos así de motivos para seguir. La voz de los genuinos escritores proviene de la amplia experiencia del camino, tiene que ver con el pasar de los años junto a la lectura. Con la literatura se crece en humanidad. Por eso fue muy significativo que el Premio a las Libertades Juan Montalvo, de la Asociación de Editores de Periódicos (AEDEP), le fuera concedido al poeta

Iván Carvajal, quien en este tiempo histórico ha puesto en la palestra asuntos como la responsabilidad y la valentía en la conformación de una voz pública crítica.

Que la literatura es una forma artística que no cesa de socavar lo políticamente correcto de cualquier ideología lo comprueba *Memorias de Andrés Chiliquinga*, novela del escritor quiteño Carlos Arcos Cabrera (2013), en la que se problematiza la idea de interculturalidad a partir de una ingeniosa situación: en el año 2000, viaja a Nueva York un músico y dirigente otavaleño poco ilustrado, llamado Andrés Chiliquinga, para participar en un curso de literatura en el que se ve obligado a leer *Huasipungo*, de Jorge Icaza, y a enterarse de que Andrés Chiliquinga es uno de los principales personajes de esa novela.

En la década de 1990, las organizaciones sociales, las universidades y el Estado empezaron a reconocer, formalmente, la interculturalidad como una existencia que definía al país plurinacional: Ecuador estaba formado, se dijo, no por una sola cultura, sino por varias que eran expresión de un largo proceso histórico. Aunque separadas, y muchas veces enfrentadas, el diálogo entre esas culturas y sus respectivas lenguas era imprescindible para dotar a nuestro país de una identidad más real y diversa. No existían, en teoría, naciones superiores e inferiores, sino pueblos diferentes. El discurso de la interculturalidad había prendido oficialmente.

Veinte años más tarde, el ficticio Chiliquinga del relato de Arcos dice: "En mi país entre nosotros y los negros hay algo que no funciona. No nos llevamos". Desde la primera página, entonces, la noción de interculturalidad como lugar de entendimiento entre las culturas es muy frágil, pues una cosa es lo que decrete la institucionalidad estatal, Constituciones incluidas, y otra es la cotidianidad, que no se cambia únicamente con la imposición de nuevos conceptos. En otro momento, Chiliquinga se distancia de una supuesta excesiva masculinidad que exhiben algunos dirigentes shuar cuando viajan al exterior.

Al asistir como oyente en un seminario sobre literaturas andinas, Chiliquinga visita los museos neoyorquinos: "Era la primera vez que yo veía la grandeza de mis antepasados: los incas, los olmecas, los aztecas, los mayas", y, ante ese desconocimiento, quiere "tapar el hueco de mi ignorancia sobre lo que yo mismo y los dirigentes indígenas llamábamos nuestros antepasados, los pueblos originarios". Aunque este relato se sitúa en pleno inicio del siglo XXI, sabemos que en Ecuador actual la interculturalidad aún no es una experiencia colectiva vivida en profundidad: "en las palabras todos éramos de los pueblos originarios conquistados por los españoles, todos hijos de la Pacha Mama, pero en realidad cada uno miraba por sí mismo".

Debemos aceptar que no solo los indios desconocen sus propias trayectorias, sino también los mestizos. ¿Cuántos de aquellos que se embanderan con la interculturalidad habrán leído los relatos fundamentales que, desde el siglo XIX, vienen delineando una sociedad intercultural que ha ampliado el mapa simbólico del Ecuador que habitamos? La novela de Arcos contradice la visión parcial y parcializada que Jorge Icaza tenía de los indios. Carlos Arcos incluso inventa a un indio que habla en la novela. ¿Cuán auténtica es esa voz para nuestros días? ¿Se podrá decir que Arcos presenta a un indio desidealizado? En fin, la práctica de la interculturalidad queda cuestionada.

El número 66 de la revista *Rocinante* (abril de 2014) trajo una reflexión firmada por el escritor quiteño Iván Égüez, cuyo título es una pregunta: "¿Es posible educarse en democracia sin aprender a discernir?". La respuesta que él da es contundente: no, no es creíble que una ciudadanía se esté formando en plenitud sin pasos concretos y efectivos para desarrollar el pensamiento crítico a través de la lectura permanente. En el contexto que nos preocupa, Égüez reconoce los méritos del gobierno, por ejemplo, en la entrega gratuita de textos escolares y en la reforma de la malla curricular para consolidar la lengua en la educación básica. Pero también señala yerros increíbles e inaceptables de esa gestión educativa y cultural: no se promulga aún una Ley de Cultura; no pasa nada con la vigente e inaplicable Ley del Libro; no existe un manual para las entidades culturales que reciben fondos públicos; ¡Ecuador no tiene una Biblioteca Nacional como institución!; la Casa de la Cultura recibe dinero únicamente para sueldos y su rubro para inversión es cero; el Ministerio de Cultura desperdicia el 70% de sus recursos para inversión cultural. Esto no favorece un cambio de mentalidad, tan o más necesario que el de la matriz productiva.

Y dice: "Cuando se entienda que la lectura es más importante que una carretera, este país será otro, primero porque habrá mejores y debidas carreteras, luego porque nos daremos cuenta del sacrificio que se hace para tenerlas, las cuidaremos y aprovecharemos más, es decir, seremos mejores ciudadanos, las cosas volverán a tener un valor de uso y no solo de cambio, de réditos políticos o de mercado". Esta idea es de uno de los escritores ecuatorianos más creativos –como lo prueba su narrativa, desde *La Linares* hasta *Malabares en su tinta*–, que, además, lleva varias décadas batallando para que se lea más y mejor, para que la literatura adquiera un lugar preponderante en la escena de cambio social y cultural que a todos nos interesa.

"El gobierno de la Revolución ciudadana ha sido el que mayores recursos ha asignado para la cultura y el que menos logros puede exhibir en ese campo o, al menos, en el del libro y la lectura", afirma Égüez, autorizado por ser un protagonista dinámico de la escena cultural ecuatoriana y latinoamericana. Por

eso cuestiona los postulados de la economía del conocimiento, que haría de las personas entes subsidiarios de los procesos productivos que, sin hábitos de lectura, no podrán discernir ni en qué mundo viven. Lo absurdo, en el fondo, es que quien "promueve el no leer" es el sistema educativo.

Según Égüez, Ecuador es el único país iberoamericano que no tiene un Plan Nacional de Lectura, que es una estrategia más de desarrollo, y que debe ser asumido, entre otros, por el Estado, los medios de comunicación, los organismos seccionales, el sector editorial, las bibliotecas, los clubes de lectura... Égüez subraya que leer es una acción que nos aparta del statu quo y de la rutina, nos brinda un espacio de espiritualidad laica en un mundo deshumanizado, y puede volvernos personas solidarias y más libres.

¿Qué nos deja como lección, pues, la reciente narrativa ecuatoriana? Que una de las dimensiones cruciales de la literatura, cuyos actos imaginativos tienen que ver con una crítica de la costumbre, consiste en el descreimiento de los poderes en este Ecuador de 2014. Por eso leer literatura pretende formar personas insumisas, con capacidad de tomar sus propias decisiones y, por tanto, de acometer sus propias acciones. Y es una invitación, además, para hacerle un lugar en nuestra cotidianidad al cultivo del espíritu. Como señala Nuccio Ordine (2013), en *La utilidad de lo inútil*:

> la utilidad de los saberes inútiles se contrapone radicalmente a la utilidad dominante que, en nombre de un exclusivo interés económico, mata de forma progresiva la memoria del pasado, las disciplinas humanísticas, las lenguas clásicas, la enseñanza, la libre investigación, la fantasía, el arte, el pensamiento crítico y el horizonte civil que debería inspirar toda actividad humana. En el universo del utilitarismo, en efecto, un martillo vale más que una sinfonía, un cuchillo más que una poesía, una llave inglesa más que un cuadro: porque es fácil hacerse cargo de la eficacia de un utensilio mientras que resulta cada vez más difícil entender para qué pueden servir la música, la literatura o el arte (11-2).

Los relatos literarios nos proporcionan elementos para discernir mejor los pasos que damos. En la novela de Santiago Páez, que comentamos en el inicio de esta presentación, *Ecuatox*® es una nueva agua mineral que se extrae de las plantas de tratamiento de los metales extraídos en todas las zonas mineras del país y que contiene cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otros disolventes químicos, y que, gracias a las artes de la publicidad y la propaganda, se comercializa embotellada como una marca país (80). Pero también *Ecuatox*® debe comprenderse como la metáfora de un futuro cercano al que no debemos llegar: la realidad de un país entoxicado por las diversas causas que en estas reuniones se están analizando. Al destacar el valor de lo insólito y lo singular, la narrativa

literaria nos está alertando para que nos vacunemos contra toda forma institucionalizada de intolerancia por razones políticas, económicas o sociales. Y nos enseña a tratar de asimilar los asuntos que realmente importan en la vida.

Referencias

Arcos Cabrera, Carlos. 2013. *Memorias de Andrés Chiliquinga*. Quito: Alfaguara.

Attridge, Derek. 2011. *La singularidad de la literatura* [2004]. Edición, traducción y prólogo de María Jesús López Sánchez-Vizcaíno. Madrid: Abada.

Campaña, Mario. 2010. *Necesidad de América*. Maryland: Q'Antaty Enterprises.

Compagnon, Antoine. 2008. ¿Para qué sirve la literatura? Lección inaugural de la cátedra de Literatura Francesa Moderna y Contemporánea del Collège de France, leída el jueves 30 de noviembre de 2006 [2007]. Trad. Manuel Arranz. Barcelona: Acantilado.

Carrión, Carlos. 2011. *Habló el rey y dijo muuu*. Quito: El Conejo.

Deresiewicz, William. 2011. *A Jane Austen Education: How Six Novels Taught Me About Love. Friendship and the Things that Really Matter*. Nueva York: Penguin.

Égüez, Iván. 2014. "¿Es posible educarse en democracia sin aprender a discernir?". *Rocinante*, No. 66 (abril).

Ordine. Nuccio. 2013. *La inutilidad de lo inútil. Manifiesto*. Trad. Jordi Bayod. Barcelona: Acantilado.

Páez, Santiago. 2013. *Ecuatox®. Novo Ecuador, 2227 d.c.* Quito: Paradiso.

Arte, extractivismo y sociedad

Alex Schlenker Galindo

La humanidad *versus* la naturaleza. Una yuxtaposición de larga data histórica que, basada en proyectarnos por fuera del mundo de la naturaleza (Castro Gómez 200), encuentra su origen en la Modernidad occidental negando la relación de fluidez (Marcos 1992) entre hombre y mundo natural. Tal concepción binaria, sostenida por pensadores como Euclides y Descartes en un inicio, y legitimada posteriormente por corrientes (neo)liberales de la economía, ha modificado y condicionado de manera reiterada los modos de estar en el mundo a lo largo de los últimos siglos. Tal separación, contraria al origen y sentido mismo de la existencia (Estermann y Lander 1998), es el punto de origen para la relación de explotación de la naturaleza a manos del capitalismo. La extracción de hidrocarburos fósiles (petróleo, gas natural, carbón), de metales (oro, plata, cobre, estaño, zinc, etcétera) o de materias primas como la madera, el caucho natural, entre otros, como fuente de acumulación, es una acción que afecta de manera irreversible al entorno sobre el que actúa.

El impacto que se genera no se limita al ecosistema únicamente (destrucción de flora y fauna, contaminación del aire, de aguas naturales y del suelo, erosión de la tierra, etc.), sino que afecta además a la vida humana que habita el territorio sobre el que la extracción actúa. Así, en muchos casos las comunidades pierden sus fuentes de alimentación y autosustento (pesca, caza, frutas, crianza de animales, agricultura a pequeña escala) y se ven obligadas a insertarse en las lógicas laborales del capitalismo como empleados de las empresas extractoras que, escudadas en discursos de desarrollo y progreso, invaden el territorio y alteran las dinámicas ya establecidas en el lugar. En aquellos casos en que los miembros de la comunidad no cuentan con títulos de propiedad, la migración forzada a otras regiones en busca de trabajo es una estrategia común.

Con el afán de maximizar las ganancias, estos procesos de extracción han alcanzado un nivel de parafernalia tecnológica que solo grandes corporaciones transnacionales –amparadas en licencias de explotación otorgadas por el Es-

tado– pueden costear. Estos procesos altamente invasivos y destructivos –un altísimo nivel de entropía es generado en el proceso– disparan en una gran cantidad de casos formas diversas de resistencia por parte de las comunidades directamente afectadas y por otros sectores de la sociedad (distintos grupos de defensa y protección ambiental, ciertos medios de comunicación, colectivos artísticos, actores del *artivismo*, entre otros) que hacen suya la causa. Hoy en día, y a lo largo de toda América Latina, hay cientos de proyectos petroleros y mineros atravesados por complejas tensiones entre las empresas y las comunidades, apoyadas por otros sectores de la sociedad como organizaciones, fundaciones, colectivos, gestores, activistas, comunicadores, artistas, intelectuales, etcétera.

Las estrategias de cada uno de estos "actores" tiene sus propias particularidades; las distintas formas de resistencia van desde reuniones comunitarias para acordar la no-venta de las tierras, marchas de reclamo y formas de comunicación alternativa para visibilizar los efectos del proceso, bloqueos, intervenciones y defensas radicales del territorio invadido ilegítimamente (lo que no excluye que la empresa petrolera o minera pretenda justificar su accionar sobre una base legal) hasta formas creativas y críticas de abordar/intervenir frente al poder del capital y del Estado. En muchos casos, las reacciones de las empresas extractoras, centradas en silenciar las protestas que afectan a su imagen pública y al mismo proceso de extracción, responde con represión armada a manos de la seguridad privada de la empresa o incluso a través de agentes de la fuerza pública del Estado. Otras tácticas apuntan a la acefalía comunitaria a través del amedrentamiento o la compra de miembros de la comunidad, especialmente a las instancias de liderazgo de las mismas, y en muchos casos la judicialización de la protesta por parte del Estado-nación que, a partir del pacto Capital-Estado, ha ofrecido las respectivas garantías a las empresas extractoras. Frente a estas formas de control y represión surgen estrategias visuales que buscan evidenciar la invasión y la correspondiente represión, la visibilidad de las formas de vida adoptadas, la (contra)representación y otras formas de registro y construcción de memoria crítica.

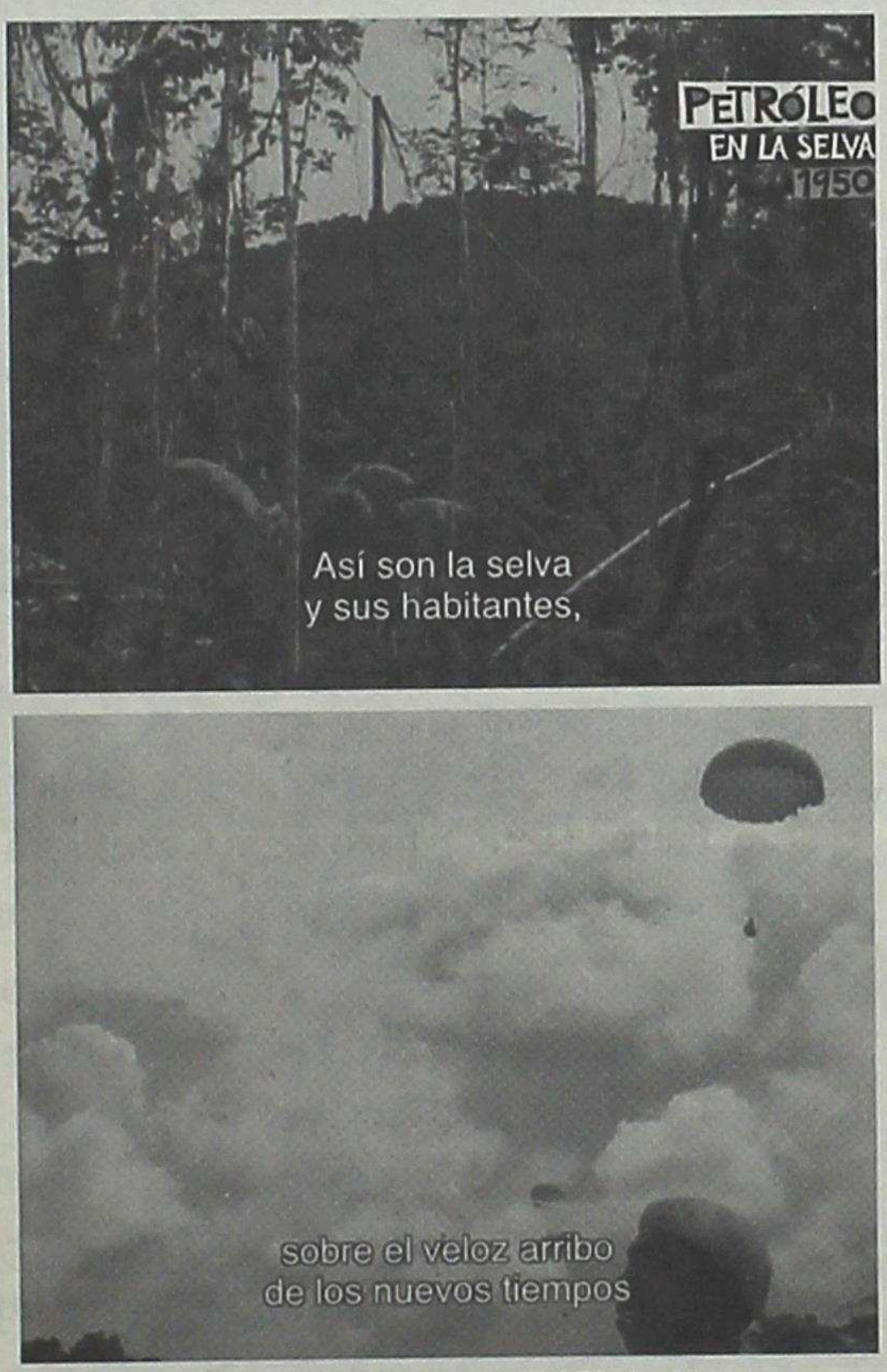
Un elemento presente en las distintas formas de resistencia frente a los proyectos de extracción es la producción y circulación de imágenes (fotográfica, en video, performática, en dibujo o ilustración, etcétera) que, de alguna manera, empodera a la comunidad y a las organizaciones y sectores de la sociedad que la apoyan y acompañan. Un breve rastreo de algunas de las experiencias visuales sugiere que los distintos lugares de enunciación de los (contra)discursos visuales, los momentos retratados/registrados, así como el soporte/lenguaje empleado articulan tres escenarios: las imágenes de la memoria; la imagen que acompaña la lucha; y la imagen que critica/comenta la lucha.

Las imágenes de la memoria

Este tipo de visualidad apunta a la construcción de un recuerdo. Las imágenes que lo componen, en su mayoría producto de un registro acontecido hace años o incluso décadas, apuntan a operar como recuerdo de casos que, aunque no vigentes al momento, operan como referentes para comprender los procesos iniciados hace décadas. Dos ejemplos emblemáticos son los documentales *Petróleo en la selva* (Blomberg 1949-1950) y *Petrolera Texaco en Ecuador* (Robinson 1971). Ambos filmes muestran en dos momentos distintos la invasión a la Amazonía por parte de técnicos y obreros petroleros. El documental de Blomberg incluye planos en los que se identifica la irrupción tecnológica a la selva, con equipos lanzados en muchos casos desde aviones que sobrevuelan la zona ya explorada.

Veinte años más tarde, Scott Robinson, por su parte, se centra en abordar en su documental *Sky Chief: Texaco en Ecuador* (1971) la migración de "colonos" a distintas zonas de la Amazonía para trabajar en el consorcio petrolero en cuyo interior surge rápidamente una sociedad de clases.

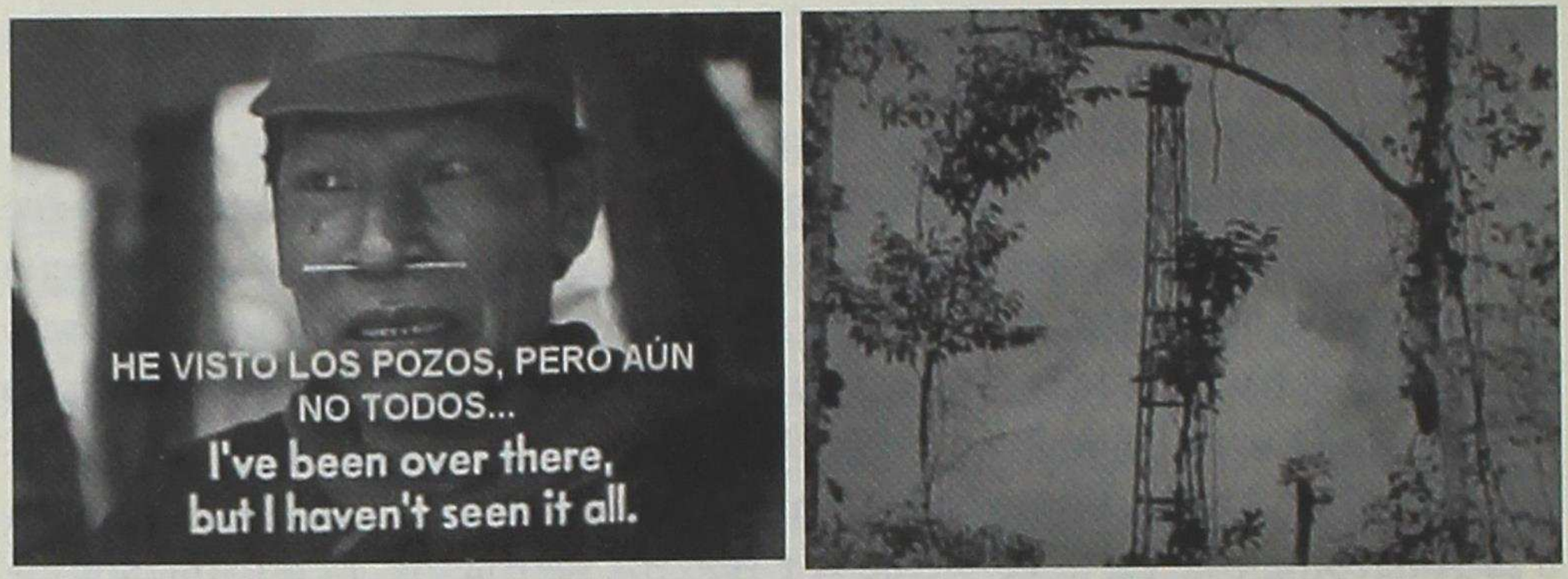
Esta secuencia narra la llegada de los aviones a las pistas recientemente construidas, la recepción de materiales y equipos, el choque de distintas culturas y la irrupción de las torres de perforación en el paisaje natural. En este sentido, ambos documentales cumplen con una función más arqueológica que política: visibilizar aquello que está oculto.



Rolf Blomberg, *Petróleo en la selva*, 1950, Archivo Blomberg, Quito.

La imagen que acompaña la lucha

Una vez que la imagen permite conocer los daños contra la naturaleza, inicia en muchos casos una lucha con distintas estrategias. Las imágenes presentes en distintos momentos de la lucha por el dere-



Scott Robinson, *Sky Chief: Texaco en Ecuador*, 1971.

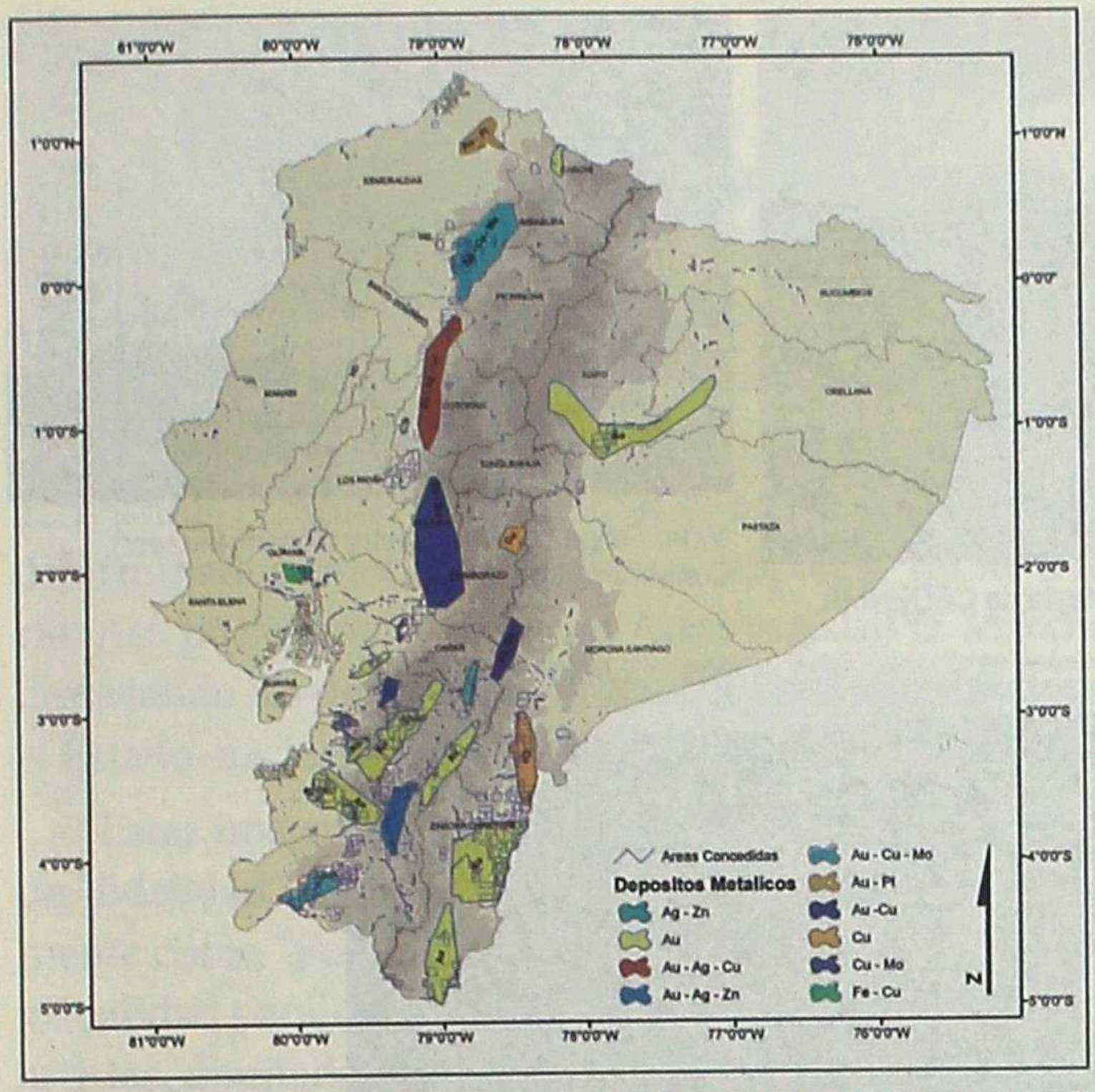
cho a la vida abordan tres momentos: la naturaleza megadiversa y aún intacta; los efectos dañinos de la extracción petrolera y/o minera y por último la protesta/resistencia y la correspondiente tensión en quienes protestan por el daño ambiental y aquellos que los reprimen. Una primera imagen en las tensiones en torno al territorio y las políticas extractivistas es el mapa de las concesiones mineras diseñado por Natalie Green (2014). Para Green, se trata de un mapa de concesiones mineras [que] muestra los vastos territorios que se han designado a la minería en Ecuador según a sus reservas aún no comprobadas. Estas concesiones se encuentran sobre territorios muy biodiversos como páramos, bosques nublados, bosques amazónicos y son el hogar de poblaciones campesinas e indígenas, la mayoría de ellas, poblaciones que no han sido consultadas y que se oponen a la minería en su territorio.

Este ejercicio cartográfico se complementa con una suerte de inventario visual de lo existente y lo amenazado. El trabajo de Pedro Bermeo y Murray Cooper por ejemplo registra la megadiversidad e insinúa ya su fragilidad frente a políticas extractivistas.

El segundo momento, aquel en el que las exploraciones por recursos naturales dan paso a la extracción y sus consecuencias, puede ser rastreado en la serie que Felipe Jácome hizo de la Cordillera del Cóndor y la devastación que deja la incursión de los proyectos mineros como el denominado Cóndor-Mirador.

La visualidad que construye el testigo fotográfico se extiende en este tipo de registros más allá de un inventario de daños y pretende además incluir la resistencia de la comunidad afectada. La fotógrafa Karla Gachet produjo una serie que recoge distintos instantes que dan cuenta de la resistencia por parte de la comunidad al proyecto mega-minero Pacto-Junín. La exhortación de la comunidad se concentra en un grafiti que en letras rojas pide detener la minería.

En otra serie, Karla Gachet captó la imagen Yasuní (titulada también "Esto no es un sendero o de cómo ambientarse en el medio") que revela a la mira-



Depósitos metálicos en Ecuador, *El ABC de la Minería en Ecuador*, Ministerio de Energía y Minas, 1997.



S.T., Pedro Bermeo, Fotografía digital Parque Nacional Yasuní, Cortesía de UISA, UASB.



S.T., Murray Cooper, Fotografía digital Parque Nacional Yasuní, Cortesía de UISA, UASB.



Cóndor-Mirador, Felipe Jácome, Cortesía de CEDENMA.



Mina, Felipe Jácome (sector Cóndor-Mirador), Cortesía de CEDENMA.



No a la minería, Karla Gachet (sector Cóndor-Mirador), Cortesía de CEDENMA.

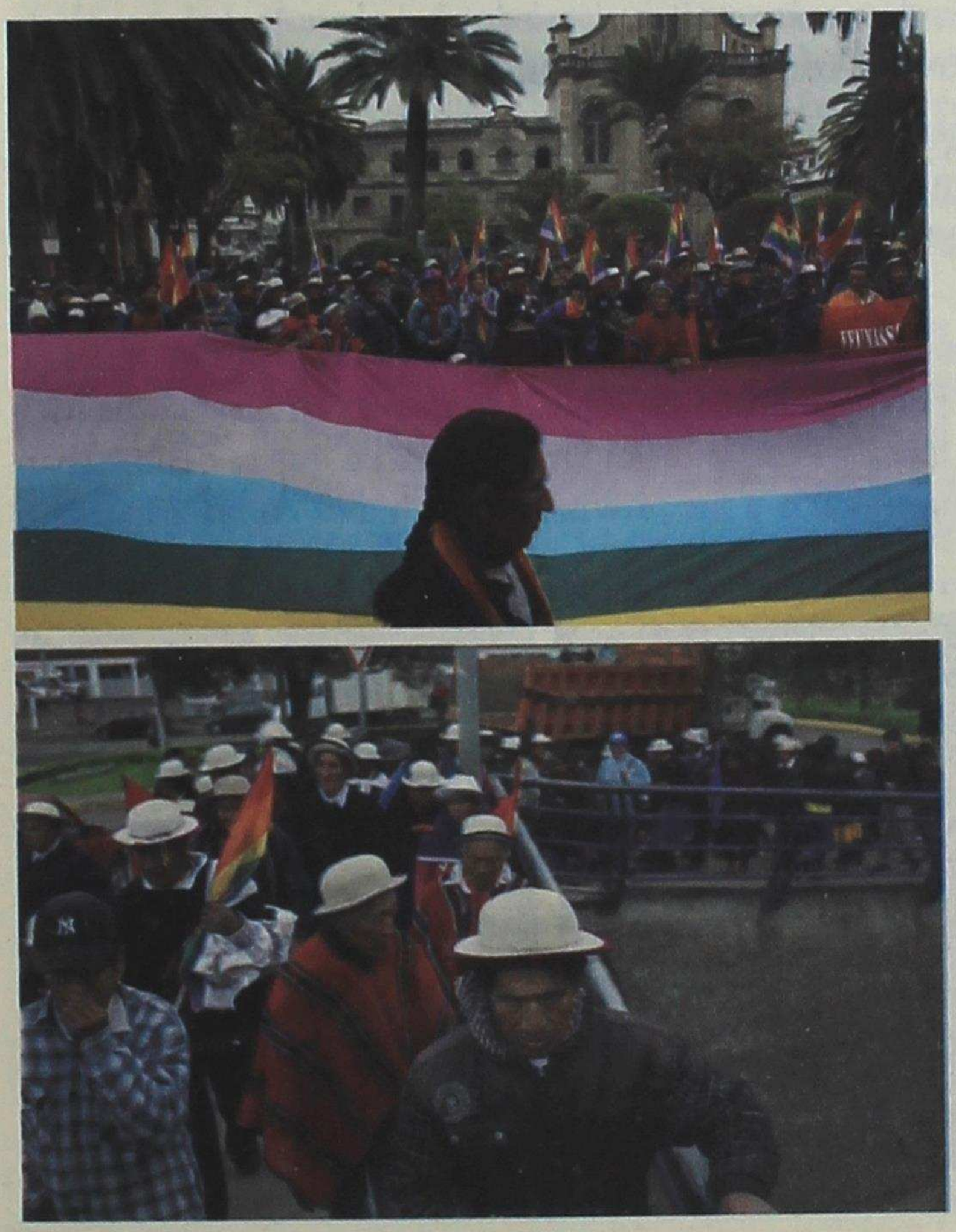


Yasuní, Karla Gachet, Cortesía de CEDENMA.

da las dimensiones de la carretera al interior del Parque Nacional Yasuní en Ecuador. Tal imagen abre la posibilidad para discutir en torno al carácter de *evidencia* que puede adquirir la imagen.

Para muchos de los fotógrafos comprometidos –la gran mayoría no quiere ser catalogado como *artista*, pues consideran que su trabajo se acerca más al activismo–, resulta fundamental el acompañamiento visual a la protesta que determinados colectivos pudieran desplegar frente a la invasión de su territorio. Así, por ejemplo, Santiago Arias registró la Marcha del Agua del año 2009 destacando los dos actores en tensión: las organizaciones sociales por un lado y el Estado-nación con sus fuerzas de choque por el otro.

Estas imágenes –apenas una breve muestra– se basan en las posibilidades de "fidelidad" que ofrece el régimen realista de la fotografía, aceptada comúnmente como "porción exacta de la realidad". Al mismo tiempo, y en un tipo de visualidad paralela a la fotografía, surgen una serie de imágenes elaboradas por artistas, diseñadores ilustradores...



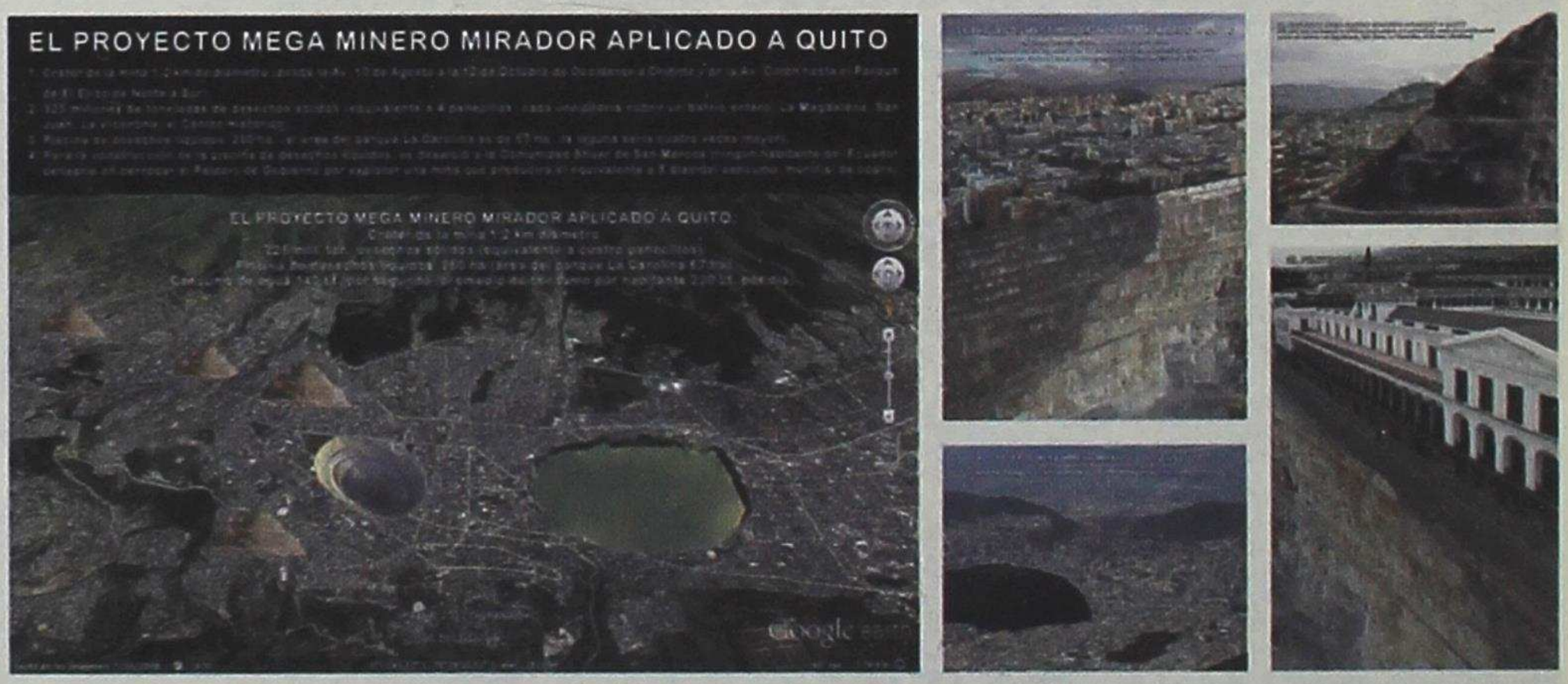
Marcha del Agua, Santiago Arias, julio 2014.

La imagen que critica/comenta la lucha: la visualidad creada

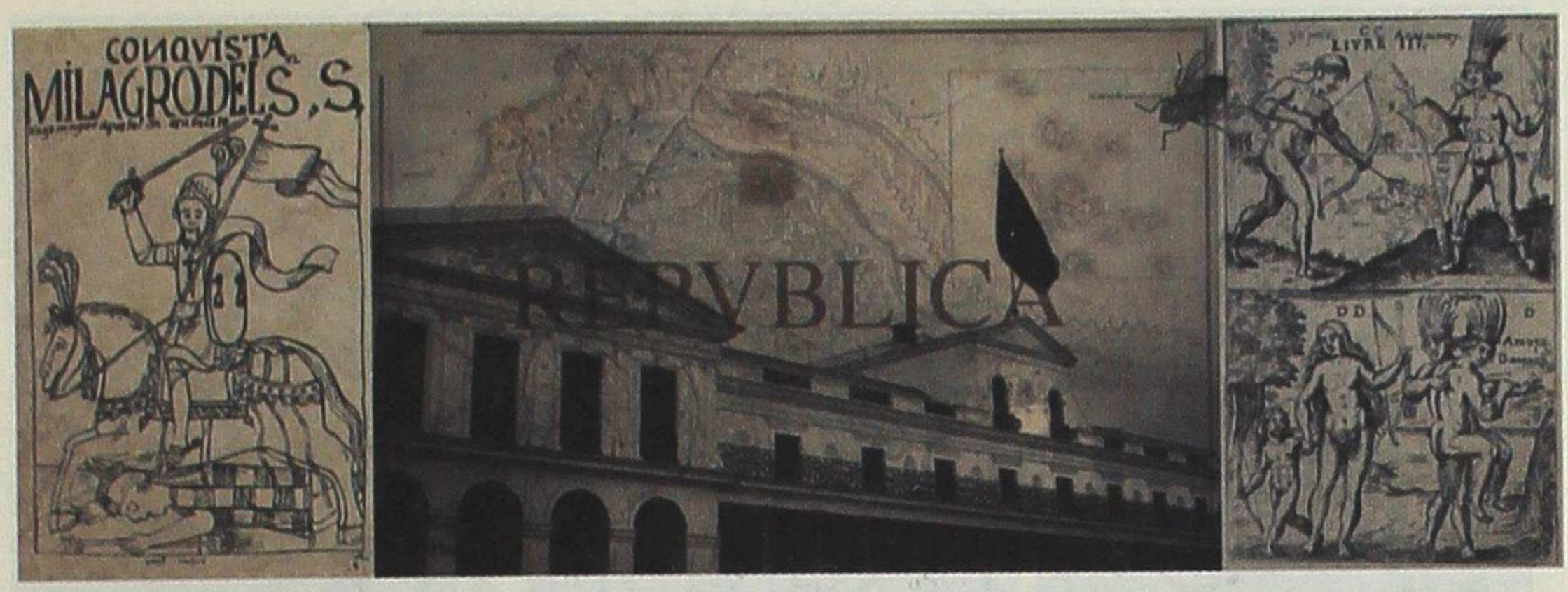
Un tercer escenario visual surge de la producción de imágenes que incorporan otros elementos no necesariamente presentes en la imagen original. Ya sea que la imagen creada surja de una ilustración o dibujo, o como intervención de una fotografía ya existente, este tipo de imágenes busca incluir de manera más explícita el punto de vista/la postura política-social que el autor hace desde su subjetividad creadora. Un ejemplo que ilustra con claridad esta idea son las ilustraciones hechas en el proyecto "Megaminería aplicada a la ciudad" por las cuales, a través de un retoque digital hecho sobre una fotografía satelital de la ciudad de Quito, traslada los efectos de la destrucción ambiental acontecidos en el ámbito rural hacia la ciudad. Tal estrategia lúdico-visual logra poner en relación la destrucción de la naturaleza con el ámbito urbano de lo cotidiano: la ciudad como escenario de lo cotidiano se vuelve espacio de un posible desastre ecológico en el que el habitante común –lejano de todo derrame, invasión de tierras, contaminación de aguas, etcétera– puede comparar los efectos de la extracción minera/petrolera con su propia realidad.

Un proyecto con perspectivas similares es *REPVBLICA*, una ilustración de Gonzalo Vargas, que en un (re/des)montaje digital de imágenes de archivo propone una crítica a la apropiación colonial de los territorios indígenas al Estado nación.

La imagen constituida a manera de tríptico está compuesta por material de archivo (imágenes de Guamán Poma de Ayala, un mapa cartográfico de Manuel Villavicencio del territorio ecuatoriano hacia 1858 en que se delimitaban las fronteras y se denominaban a las provincias orientales como Záparos o



El proyecto megaminero aplicado a Quito, Patricio Chávez, 2012.



REPVBLICA (Tríptico digital con material de archivo), Gonzalo Vargas, 2014, cortesía Ana Rosa Valdez.

Provincias de Oriente, grabados coloniales, fotografías del Palacio de Carondelet, sede de la Real Audiencia de Quito y actual sede del Gobierno del Estado) resignificado por Vargas quien describe su aproximación al proyecto así:

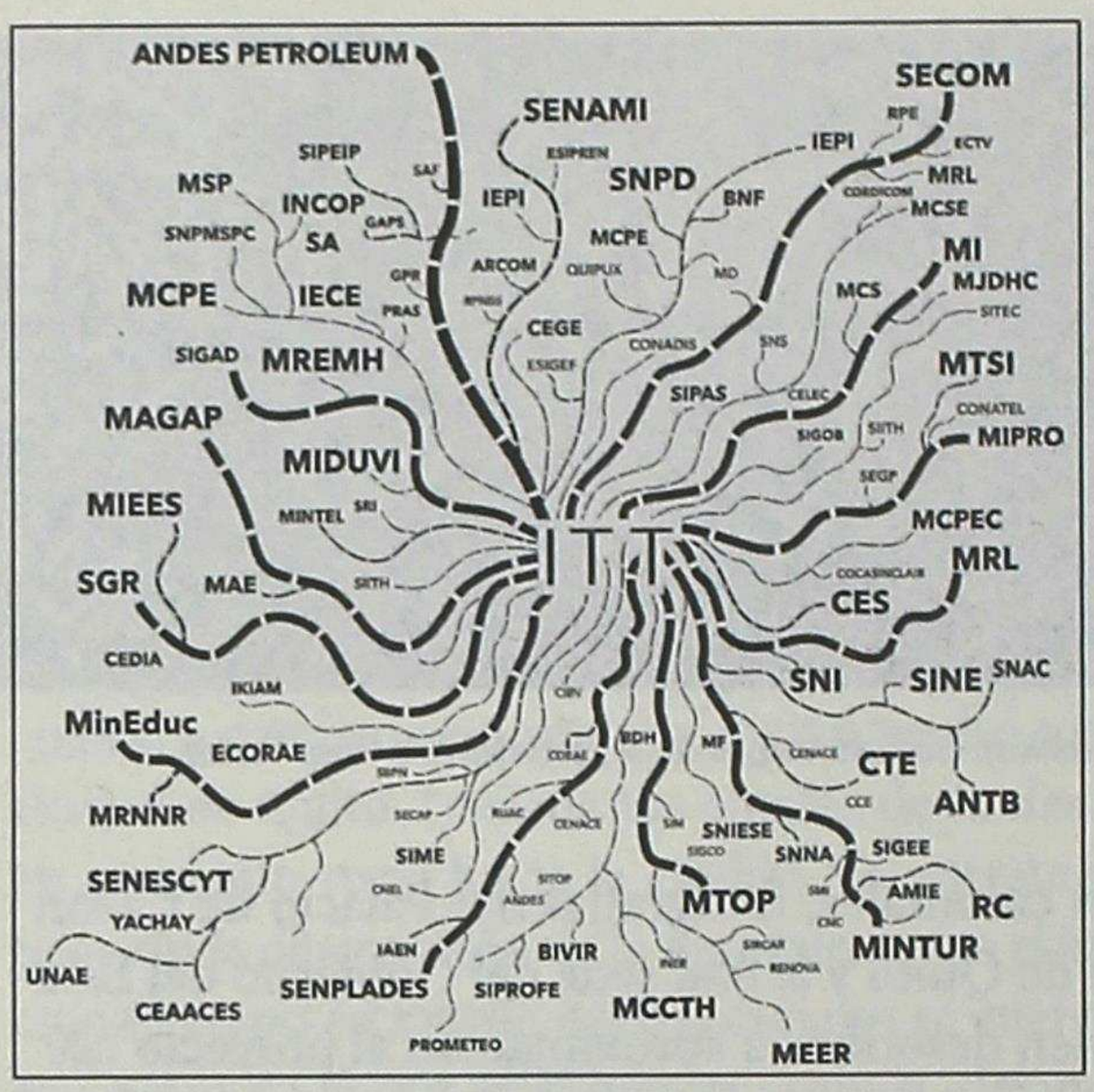
> Luego de la llamada independencia de las naciones latinoamericanas, se conformaron como Estados en que los derechos, al igual que en el caso francés, solo se aplicaban a las élites criollas y blanco-mestizas. Estos derechos no eran aplicados a los pueblos originarios, a quiénes hasta la época, se les niega la jurisdicción de sus propios territorios, al estar insertos en las "líneas imaginarias" que conforman las fronteras de América Latina, bajo un claro caso de tutelaje (Vargas 2014).

Otra ilustración muy potente para pensar el debate en torno a la relación entre Estado-nación, naturaleza y sujeto es *ITT* de Manuel Kingman quien intenta graficar de manera irónica la estructura actual del Estado ecuatoriano al que se ve sometido el destino de la Zona intangible denominada ITT en los proyectos extractivistas del país. La pieza gráfica se llama *ITT* haciendo referencia a un sector del Parque Nacional Yasuní ubicado entre los cuadrantes de exploración petrolera Ishpingo, Tiputini y Tambococha (ITT) creado a fines de los años de 1990 para limitar el impacto sobre la población originaria.

Otra ilustración, de autoría de ADN Montalvo, recoge la frase oficial "solo el uno por mil" con la que los sectores oficiales buscaban aclarar el bajo impacto que tendría la explotación del Yasuní; Montalvo completa la expresión con las posibles consecuencias:

El contraste cromático entre colores ocres y saturados verdes de la ilustración de SAKI, artista visual e ilustrador, remiten a focos de destrucción que son los pozos de perforación de los proyectos petroleros.

NOSTROMO, otro artista visual, lleva su participación a un siguiente nivel: a más de generar diferentes piezas visuales que exhortan a defender el Parque



ITT, Manuel Kingman, Ilustración Digital, Quito, 2014, cortesía Ana Rosa Valdez.



Solo el uno por mil, ADN Montalvo, Quito, 2014, cortesía Ana Rosa Valdez.

Nacional Yasuní, las ilustraciones apelan a unas estrategias de circulación que surgen del derecho a "copiar y pegar" concedido por el autor, pensado fundamentalmente para las redes sociales:

Otro creador visual, Fabián Patiño, propuso una serie de cuatro imágenes en blanco y negro que interpelan al lector/espectador a pensar conceptos centrales como democracia, libertad, naturaleza, futuro. Los personajes ilustrados miran de frente al espectador mientras sostienen sus mensajes.

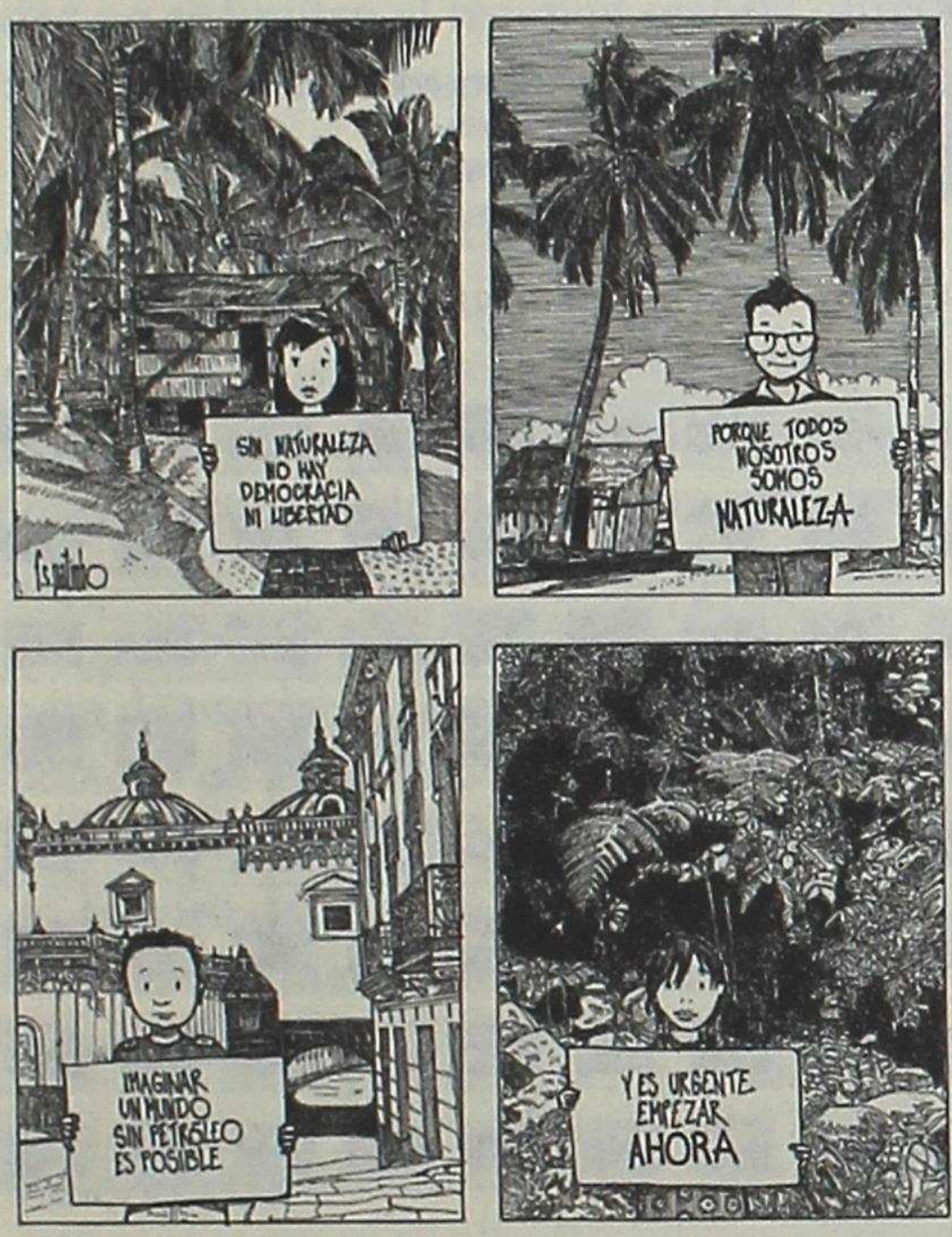


Cardoso, Premio Nacional de Artes "Mariano Aguilera" a la trayectoria artística (2013), tiene además una importante serie titulada *Lago Agrio/Sour Lake* en la

Yasuní, SAKI, Ilustración, Quito, 2014, cortesía Ana Rosa Valdez.



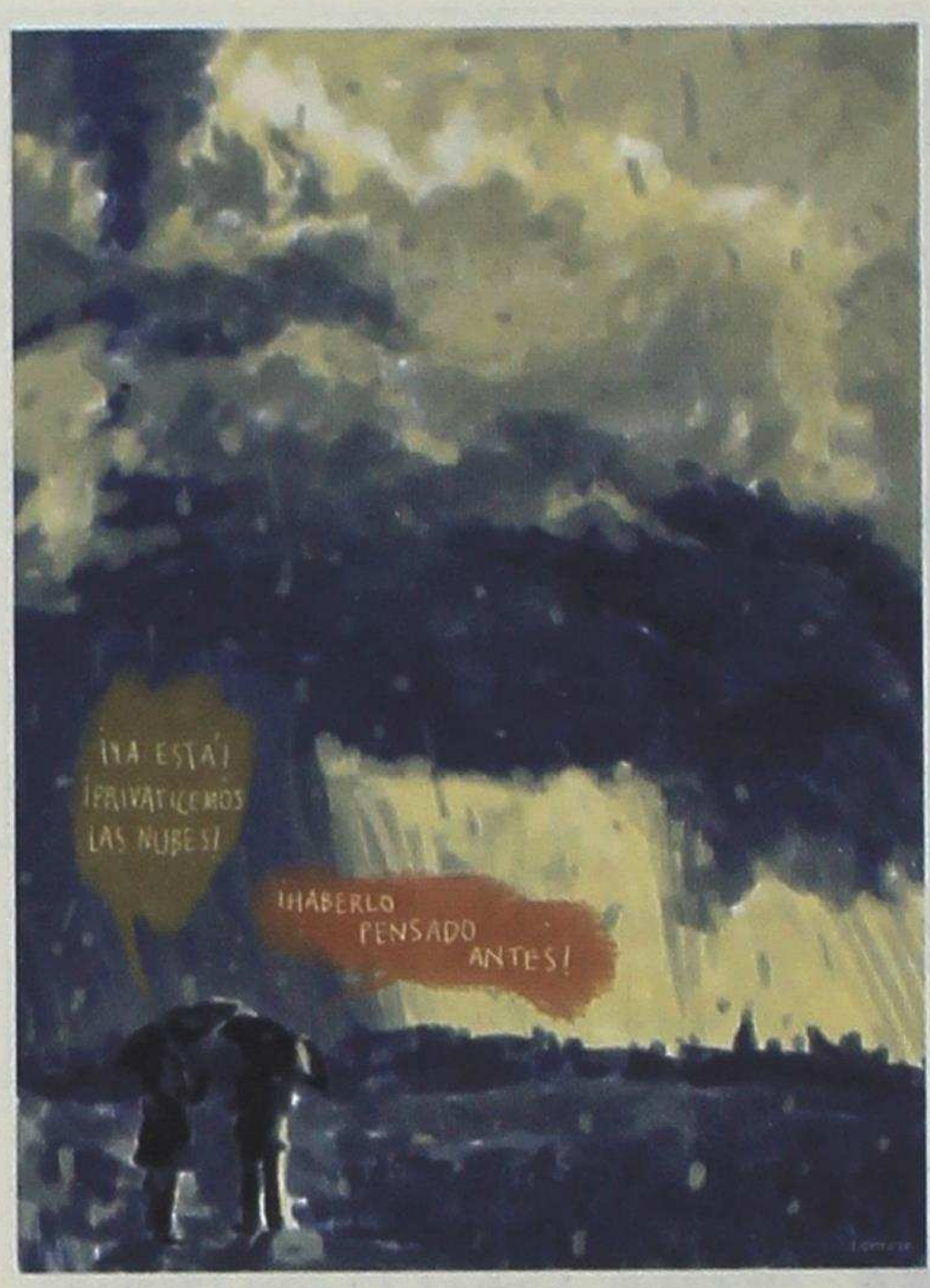
El Yasuní no se toca (copia y pega), NOSTROMO, ilustración digital, Quito, 2014. Cortesía Ana Rosa Valdez.



S.T. Fabián Patiño, dibujo, Quito, 2014. Cortesía Ana Rosa Valdez.

que más de un centenar de fotografías que documentan la destrucción ambiental hecho por la empresa TEXACO son trasladadas a formato de dibujo; el proyecto incluye las imágenes que dan cuenta del proceso en el que Cardoso lleva un frasco de agua contaminada hasta la sede principal de la empresa petrolera.

Los 120 cuadros producidos por Cardoso irrumpen en la mirada del espectador como si de una serie fílmica se tratara. El régimen realista está ausente, no así la veracidad de los hechos. Para tales efectos el proyecto entreteje la imagen etnográfica del registro fotográfico de los efectos sobre la naturaleza, con el poder político de los dibujos que, simulando una estética no-realista de los hechos acontecidos en la realidad, invitan a indagar sobre la condición de verdad de los hechos narrados en las imágenes. Este trabajo de Cardoso, un artista comprometido con el medio ambiente, ha detonado un sinfín de lecturas e interpretaciones.





Arriba: *Lago Agrio-Sour Lake*, Pablo Cardoso, Cuenca, 2012. Cortesía del artista.
Izquierda: *Haberlo pensado antes*, ilustración digital, Pablo Cardoso, Cuenca, 2014. Cortesía del artista.



Lago Agrio-Sour Lake, Pablo Cardoso, Cuenca, 2012, 120 cuadros en óleo y acrílico sobre lienzo.

Conclusiones

...cualquier salida alterna debe tomar en cuenta los modelos de la naturaleza basados en el lugar, así como las prácticas y racionalidades culturales, ecológicas y económicas que las acompañan.

Arturo Escobar,
El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar

Las imágenes que surgen en el complejo entramado de tensiones entre los proyectos mineros y del petróleo, por un lado, y las voces de protesta de quienes habitan en estas frágiles zonas invadidas por los proyectos extractivistas, por el otro, están cargadas de potencialidades y lógicas distintas. Si bien en primera instancia tales imágenes, amparadas en su poder realista, buscan registrar y denunciar los destrozos que dejó en el pasado y deja en el presente la extracción minera/petrolera como amenaza contra la vida, las posibilidades de tal visualidad no se limitan al régimen realista que le permite operar como evidencia de un proceso de destrucción de un entorno natural.

A las imágenes producidas por etnografías tempranas (Blomberg, Robinson) y fotógrafos activistas/ambientalistas (Pedro Bermeo, Murray Cooper, Felipe Jácome, Santiago Arias, entre otros) se suman aquellas otras imágenes de artistas, ilustradores y diseñadores que, en forma de ilustraciones, montajes múltiples o intervenciones fotográficas, amplían las estrategias miméticas de la imagen (su capacidad para parecerse/imitar la realidad) a través de la ironía, la parodia, la exageración o la apropiación. Finalmente, el poder estético de la imagen, basado en su lenguaje preciso y detallado, deviene en poder político para denunciar, reclamar, interpelar, criticar desde la creación visual. La multiplicidad de formas de visualidad que acompaña las resistencias y re-existencias no solo son importantes piezas de la memoria, insertando distintos aspectos en los debates que se sitúan más allá de los medios convencionales, sino que además nos interpelan a pensar y a debatir otras formas de coexistencia con la naturaleza...

Referencias

Castro-Gómez, Santiago. 2000. "Teoría tradicional y teoría crítica de la cultura". En Santiago Castro-Gómez, edit. *La reestructuración de las ciencias sociales en América Latina*. Bogotá: Instituto Pensar-Pontificia Universidad Javeriana.

------. *La* hybris *del punto cero: ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005.

Escobar, Arturo. *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar*. Documento digital.

Estermann, Josef. 1998. "La racionalidad andina", en *Filosofía andina (estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina)*. Quito: Abya-Yala.

Greene, Natalia, y Felipe Jácome. coord. 2014. "El Buen Vivir es sin minería". Documento digital. CEDENMA.

Lander, Edgardo. "Un planeta en crisis. El papel de las formas hegemónicas de producción de conocimiento". ‹bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/lander.rtf›.

Marcos, Sylvia. 1992. "Curación y cosmovisión: el reto de las medicinas populares". *Revista de la Red de Salud/ISIS Internacional*. ‹http://www.dhf.uu.se/ifda/readerdocs/pdf/doss_71.p›.

Vargas, Gonzalo, *La República*, Documento digital, Quito, 2014.

Filmografía

Petróleo en la selva, (1949-1950; 12 min.) Rolf Blomberg.
Petrolera Texaco en Ecuador, (1971; 26 min.), Scott Robinson.
Intag en indefensión, (2014; 10 min.), Pocho Álvarez.
Secretos del Yasuní, (2013; 60 min.), Carlos Andrés Vera.

La maldición de la universidad silenciosa
La educación superior en el debate de los temas nacionales

Enrique Ayala Mora

Pensar la universidad desde dentro

La universidad es un espacio social para la reflexión. Es la sede de la razón, como lo decía Hernán Malo (1996, 31). Pero, con frecuencia, la universidad ecuatoriana se resiste a reflexionar sobre sí misma. Y en nuestros días también evita pensar y criticar la realidad en que está inmersa. Tiene un doble déficit en ese ejercicio de la crítica, que es una de sus razones de ser.

Nuestra educación superior se ha cubierto de un manto de silencio respecto de la realidad social, justificado por la búsqueda de la excelencia, o por la necesidad de satisfacer las necesidades del mercado. Por ello también ha evitado definir lineamientos de acción y autoevaluación que den cuenta de su propia misión autónomamente asumida, para seguir sin chistar, con sumisión y temor, los parámetros de las acreditaciones y las decisiones, hasta de detalle, de los organismos oficiales.

El control, la evaluación y la acreditación realizados por organismos oficiales no solamente son obligatorios, sino necesarios para las instituciones universitarias. No estamos en contra de ellos, ni en contra de elevar el nivel académico. Al contrario, los respaldamos con fuerza.[1] Pero no podemos concebir que las normas de los organismos de dirección y evaluación de la educación superior se transformen en mecanismos de imposición de un modelo institucional autoritario, donde los establecimientos se conviertan en meras instancias burocráticas sin dinamismo ni autonomía.

En nuestros días hay un inédito panorama de pesado silencio que no se dio ni aun durante las dictaduras. Antes, luego de los atropellos, se alzaron voces para defender a la "universidad ultrajada" (Pérez Guerrero 1964). Ahora vivi-

1 Una larga práctica de lucha por la reforma universitaria patentiza el compromiso con la reforma de la universidad. He respaldado los esfuerzos que se han dado en esa línea en los pasados treinta años. Pero he combatido siempre la limitación o eliminación de la autonomía universitaria.

mos tiempos de la "universidad amordazada". Desde luego que hay excepciones, pero son escasas. La gran mayoría de las instituciones, hasta los organismos estudiantiles, han optado por callarse. Han renunciado a la crítica.

Pero, de todas maneras, las instituciones superiores tienen el imperativo de pronunciarse sobre la realidad en que viven, sobre todo cuando se supone que está en marcha una "revolución" que quiere cambiar la universidad. Y tienen también la obligación de autoevaluarse, de ejercer la crítica hacia adentro. Porque, si estamos en un proceso de reforma, esa reforma no tendrá éxito si no parte de la propia experiencia y la deliberación autónoma.

En los últimos años se han dado pasos importantes en la reorganización del sistema universitario. Se ha realizado una necesaria depuración, se han puesto las bases de una cultura de la evaluación de la calidad, se ha logrado regular las carreras, programas y titulaciones. Pero nada de eso tendrá resultados de largo plazo si no se mantiene y profundiza el respeto a la naturaleza de la ciencia, a la diversidad del conocimiento, a la autonomía universitaria. Y si, en consecuencia, no se recobra y profundiza el ejercicio de la crítica en la relación de la educación superior con el Estado y la sociedad.

Al finalizar una jornada de reflexión sobre nuestra realidad ecuatoriana en este año 2014, que ha hecho la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, con la presentación pública de varios aportes académicos, voy a centrar esta presentación en el tema asignado, que acepté con sentido de compromiso. Al hablar sobre la educación superior en el debate de los temas nacionales, no lo hago desde afuera sino desde dentro, asumiendo nuestra visión sobre la realidad como una autocrítica, sabiendo que somos parte de los problemas y no distantes observadores de realidades ajenas.

Estado y universidad:
¿separación por mutuo consentimiento?

Las relaciones Estado-universidad se hunden en las raíces coloniales de América Latina. Y se profundizan desde la fundación de las repúblicas, puesto que las universidades nacionales fueron ejes de los sistemas educativos y los centros de formación de los políticos y legisladores. Universidad y administración estatal marcharon juntas. Pero también en los claustros se cuestionó el poder. Y el poder, por su parte, intervino en la educación superior. García Moreno y luego Veintemilla clausuraron la Universidad Central. También lo hizo el régimen liberal en tiempos de Plaza. Eloy Alfaro tuvo un duro enfrentamiento con los universitarios que reclamaban contra el fraude electoral, con resultado de varios muertos (Dávila 1907, 3-6).

Pero ya hacia 1925 la idea de que la universidad debía ser autónoma logró imponerse y así se emitieron las leyes reguladoras de la educación superior. El principio de la autonomía universitaria fue consagrado por la Revolución Juliana en 1925 (Malo 2015, 26). Desde entonces pasó a ser un referente nacional y se respetó aun en medio de las dictaduras, aunque varias veces fue violada.

Entre los años veinte a los sesenta, los centros superiores se desarrollaron y crecieron en el marco del respecto a su condición autónoma, manteniendo una relación de mutuo respeto respecto de los sucesivos gobiernos. Aunque hubo varios atropellos, se dio una suerte de estabilidad institucional, que contrastaba con la inestabilidad de la política nacional, convirtiéndose en un ejemplo de que la autonomía respecto del poder central era una garantía de buen funcionamiento. Así se vio el papel de las universidades, como el de los municipios, el Banco Central, la Caja del Seguro y otras instituciones públicas descentralizadas.

En esos años se expandió la educación superior (Pérez Guerrero 1955, 52-3).[2] Crecieron la Universidad Central, las de Cuenca y Guayaquil. En 1935 se restableció la Escuela Politécnica Nacional. En 1943 se creó la Universidad de Loja, donde ya funcionaba una Facultad de Derecho. En 1952 se fundó la Universidad Técnica de Manabí y en 1958 la Escuela Politécnica del Litoral. Por otra parte, en 1946 se autorizó el funcionamiento de la Universidad Católica del Ecuador, primera institución superior particular del país. En los sesenta siguieron otros centros privados como la Universidad Católica de Guayaquil, fundada en 1962, y la Universidad Laica Vicente Rocafuerte, establecida en 1966.

A mediados de los sesenta las instituciones universitarias funcionaban en forma autónoma con financiamiento estatal. Incluso las universidades particulares recibían fondos públicos.[3] Por cuatro décadas se había consolidado un sistema de educación superior en el que los centros capacitaban a sus alumnos para el ejercicio profesional, previamente seleccionados mediante un examen de ingreso. No emprendían investigaciones sistemáticas, pero sus docentes más destacados publicaban algunos de sus hallazgos científicos.

En todas las instituciones, aunque con menos énfasis en las politécnicas, el gobierno interno se ejercía en relación con las fuerzas políticas nacionales. En las universidades públicas la influencia de la izquierda creció y varios de los

2 El Dr. Alfredo Pérez Guerrero lanzaba esta consigna: "La Universidad, diversa y única, debe extenderse a todos los rincones del país, adecuando su ciencia, su técnica y su enseñanza a las urgencias y problemas de cada región y de cada provincia".

3 Esta es una situación excepcional en América Latina. Por mandato de la Ley, las universidades católicas y la Laica Vicente Rocafuerte han recibido fondos públicos desde los años sesenta. Ahora las instituciones "cofinanciadas" son ocho.

rectores más destacados de esos años fueron socialistas militantes como Luis F. Chávez, Alfredo Pérez Guerrero, Carlos Cueva Tamariz y José Miguel Mora Reyes. En las universidades católicas se formaban los cuadros de la derecha, uno de cuyos principales ideólogos fue el padre Aurelio Espinosa Pólit. En las instituciones superiores se hacía política y había un amplio espacio para la crítica de los regímenes, que se expresaba en los pronunciamientos institucionales y en la participación de los alumnos universitarios en la agitación y la protesta. Sus dirigentes eran figuras políticas. En no pocos casos hubo conflictos, pero, en general, los gobiernos respetaron a las autoridades y a los predios universitarios.

Entre los años veinte y sesenta se dio una etapa de auge de la universidad autónoma, profesionalizante y "politizada". Las instituciones superiores, sus directivos, docentes y alumnos tenían prestigio social y las autoridades estatales no injerían en sus asuntos internos, pero esperaban que cumplieran sus tareas de formación, sin que la agitación, a veces fuerte, llegara a desestabilizar el sistema político. La estabilidad en el sistema universitario predominó sobre todo desde que a fines de los años cuarenta, en que se inició en el país una etapa de crecimiento moderado y estable, aunque resultó efímero. Fueron tiempos de respeto, algún nivel de colaboración y enfrentamientos controlados entre el gobierno y la universidad.

Universidad Estado: palo con piedra

A inicios de los sesenta estalló la crisis económica con el fin del auge bananero. La agitación política se intensificó, con el movimiento estudiantil como uno de sus principales protagonistas. La reacción antiimperialista y los movimientos insurreccionales de izquierda convocaron a muchos jóvenes. La dictadura militar (1963-1966) intentó una reforma universitaria influenciada por modelos norteamericanos e intervino varias instituciones. Incluso, para parar la agitación, tomó por asalto la Universidad Central con fuerzas militares especiales, en un acto de salvajismo que precipitó su caída en 1966.

Ese mismo año, 1966, se sancionó a los asaltantes de la Universidad y se emitió una Ley de Educación Superior que reafirmó la autonomía y el cogobierno universitarios, y puso un marco jurídico al sistema universitario nacional (Ley de Educación Superior 1966). Pero los días de la relación de estabilidad, colaboración y diferencias respetuosas entre Estado y universidad habían pasado. En los sesenta concluía un período de la historia del país y se iniciaba uno nuevo. Desde entonces hasta fines del siglo se dio un proceso de agitación e "hiperpolitización" de las universidades, un crecimiento descontrolado y con

frecuencia un franco deterioro de los niveles académicos. El Estado coadyuvó a esa realidad, pero se desatendió de la educación superior.

En ese marco social y político tuvo un auge la reflexión sobre la relación entre la universidad y la realidad nacional. Así se formuló la "Segunda Reforma Universitaria", propuesta por Manuel Agustín Aguirre (Aguirre 1973). La iniciativa planteaba una universidad científica, democrática, nacional, comprometida con los intereses del pueblo. Hubo cambios y agitación política. Pero la reforma no pudo culminar. La crisis sobrevino aceleradamente.

El aumento significativo de establecimientos de bachillerato en todo el país, que graduaron desde los años cincuenta a una gran cantidad de jóvenes, provocó una creciente presión para ingreso en las universidades. Por ello, luego de una lucha en la que se dieron varias muertos, las universidades públicas terminaron por aceptar el "libre ingreso" de bachilleres aspirantes a la universidad en 1969.[4] Sin duda, los exámenes de ingreso eran injustos e inadecuados, y la demanda de los bachilleres tenía fundamento (Aguirre 1973, 288-90).[5] Pero también es cierto que la medida provocó un inusitado crecimiento de las universidades existentes, que en pocos años cuadruplicaron su número de estudiantes, tuvieron que contratar gran cantidad de docentes, en muchos casos improvisados y se vieron obligadas a funcionar en una infraestructura planificada para números mucho menos profesores, estudiantes y funcionarios.

Los sesenta y setenta fueron años de auge de la agitación universitaria. La protesta de los estudiantes frente a las medidas económicas que tomaban los gobiernos se volvió cotidiana. Esa fue uno de los motivos que precipitaron la dictadura. En 1970 Velasco Ibarra asumió todos los poderes con respaldo militar. Una de sus primeras medidas fue clausurar las universidades públicas. Su reapertura tuvo que esperar más de un año. La dictadura emitió una nueva Ley de Educación Superior de corte restrictivo y autoritario que intentaba "despolitizar" la universidad e impedir que volvieran sus autoridades electas. Esa fue la "Ley Vera-Larrea", preparada por un viejo comunista amigo de Velasco Ibarra y un clérigo de extrema derecha miembro de Opus Dei (Ley de Educación

4 Todas las universidades públicas aceptaron el "libre ingreso", pero las dos politécnicas estatales y las universidades privadas lo mantuvieron. Las escuelas politécnicas desarrollaron un sistema de ingreso muy adecuado, que combinó un examen riguroso con la posibilidad de nivelación y preparación en los "prepolitécnicos".

5 En los exámenes el aspirante se jugaba el ingreso en una sola oportunidad. Y los alumnos venidos de colegios de menor nivel tenían mucho menos opciones. Por ello, al suprimirse los exámenes de ingreso, se planteó que se estableciera un sistema de nivelación para quienes no estaban en condiciones de aprobarlos. Pero esa alternativa no se aplicó y se impuso la práctica de que se ingresaba a la universidad con la sola presentación del título de bachiller.

Superior 1970).[6] Pero todas las instituciones, públicas y privadas rechazaron la ley y se negaron a aplicarla. Los organismos establecidos para dirigir y controlar el sistema universitario no llegaron siquiera a organizarse (Vivar Castro 1981, 58).[7] De este modo, por casi una década, la educación superior del país funcionó sin un marco legal específico, pero creció y recibió cada vez más altas asignaciones estatales.

El fracaso de la autorregulación

Las dictaduras militares que siguieron a la de Velasco Ibarra no intentaron aplicar la Ley, pero incrementaron el financiamiento para la educación superior, gracias a la elevación de los ingresos públicos por el inicio del auge petrolero. Se desatendieron de la universidad y mantuvieron un largo divorcio sin grandes incidentes. El aumento del financiamiento público de todas las universidades les permitió enfrentar, al menos parcialmente, los costos del crecimiento. Pero las instituciones no pudieron escapar de la masificación y sus deplorables consecuencias.

Luego de la vuelta el régimen constitucional, en 1982, se emitió una nueva Ley de Educación Superior, que respetó los principios de autonomía y cogobierno, pero no permitió enfrentar la reforma que ya entonces se veía como indispensable. La Constituyente de 1998 tomó algunas medidas positivas para regular el sistema universitario, para superar el creciente deterioro de la educación superior y su desordenado crecimiento (Asamblea Nacional Constituyente 1998). Pero la Ley que se dictó el año 2000 no logró enfrentar algunos de los problemas centrales, como la proliferación de universidades, que funcionaban sin un mínimo control.

En los años noventa, en que se desató la crisis de la desregulación bancaria y la dolarización, se patentizó también la crisis de la educación superior. Era evidente que las grandes taras que se habían acumulado en medio del divorcio de la universidad con el Estado no iban a solucionarse si no se emprendía en una reforma efectiva. El sistema de total autorregulación, o más bien de no

6 Alfredo Vera y Juan Larrea Holguín, que nunca habían llegado a ser autoridades universitarias, coincidieron en la virtual eliminación del cogobierno, la reimplantación del examen de ingreso y otras medidas reaccionarias totalmente ajenas a la tradición democrática de la educación superior del país.

7 Este Consejo Nacional de Educación Superior, que elimina la autonomía y supedita a las universidades y escuelas politécnicas al Poder Ejecutivo del Estado, no llegó a ser organizado por negativa inicial de varias universidades y politécnicas que después fue asumida por todas al declararse la impugnación y rechazo unánime a la Ley de 1971 calificada de carta de esclavitud de la universidad ecuatoriana.

regulación, llegó a situaciones límite con el funcionamiento del CONUEP, que luego de algunos años de esfuerzos por analizar la educación superior y mejorarla, llegó a finales del siglo XX a un manejo personalista, incompetente y clientelar. En estos años, se dio con mayor fuerza la creación desordenada de universidades y el deterioro del nivel académico.

El establecimiento del CONESUP y la aplicación de la Ley del 2000 fueron soluciones a medias, sobre todo porque ese consejo terminó por ser manejado a inicios del siglo XXI por gente corrupta e inepta, cuya acción ahondó la situación crítica. Los esfuerzos que se hicieron desde el año 2006 a 2010 por una dirección democrática de ese Consejo y del sistema universitario ecuatoriano fueron muy importantes, pero no suficientes para enfrentar la realidad.

Para solo mencionar un rasgo de la situación, que se dio en la última década del siglo pasado y la inicial de este, recordaremos que en esos años se registró un acelerado proceso de creación de nuevas instituciones superiores públicas en la gran mayoría de las capitales de provincia. En Quito y Guayaquil, luego en algunas capitales provinciales, en cambio, se multiplicaron las universidades privadas. En 1966 existían 10 instituciones superiores en Ecuador. A inicios del siglo XXI el número había llegado a 72.[8]

Pero, sin negar las responsabilidades internas por el deterioro, no debe perderse de vista el hecho de que el Estado abandonó a la educación superior, no solo en su control y regulación, sino en el financiamiento. Con el neoliberalismo rampante no crecieron las asignaciones estatales en proporción a las necesidades, se dio un desbalance notorio en los fondos asignados a una u otra institución, las trasferencias fueron retardadas, sobre todo a las instituciones que tenían rectores críticos del neoliberalismo. En suma, las políticas de ajuste imperantes, recortaron los recursos y afectaron seriamente el funcionamiento de la universidad pública.

"Autonomía responsable", un lado feo de la modernización refleja

La necesidad de reforma fue asumida por el gobierno de Rafael Correa desde sus inicios y se empezaron a tomar medidas. La más drástica fue el llamado "Mandato 14" de la Asamblea Constituyente, que dispuso la evaluación de las instituciones del sistema de educación superior (Consejo Nacional de Evalua-

8 Se cuentan solo las instituciones legalmente reconocidas por el CONUEP y el CONESUP, de acuerdo a las normas vigentes en su momento. No se incluye varias "universidades" que funcionaban en forma ilegal, instituciones extranjeras que tenían sucursales en el país y "proyectos" de creación que cursaban en la Legislatura.

ción y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador, 2009). Luego vino la discusión y emisión de la Ley de Educación Superior. No voy a detenerme en ninguno de estos dos puntos cruciales, pese a su importancia, para pasar a concretarme al tema de esta ponencia, que es el rol de la universidad en el debate de los temas nacionales. Pero al enfrentar el tema, nos vemos necesariamente envueltos en los grandes puntos de relación y conflicto de la universidad con el Estado, en el centro de la cual está la concepción y ejercicio de la autonomía universitaria.

Aunque no faltan quienes sostienen de frente que debe abolirse la autonomía universitaria, en general este principio es aceptado. González Casanova entiende la autonomía como "la responsabilidad y el derecho que tiene la universidad de gobernarse a sí misma, con el objeto de asegurar su existencia institucional y el cumplimiento de sus funciones específicas; responsabilidad y derecho que exigen el respeto y la no intervención del gobierno, así como de las personas y corporaciones del sector público o privado, o de cualquier otra fuerza externa, por lo que hace al propio gobierno universitario, a su organización y administración interna, así como a las decisiones y actos para los cuales las universidad realmente autónoma tiene personalidad propia conforma a la ley" (Vivar Castro 1981, 5).

Los redactores de la Constitución vigente se apartaron notoriamente del contenido que la lucha democrática había dado al contenido de este concepto, para restringirlo y encasillarlo bajo el control estatal. Por ello, al consagrarlo en la Constitución, la limitaron "de manera solidaria y responsable" (Constitución de la República del Ecuador 2008).[9] Al formular la Ley de Educación Superior, el gobierno fue más allá y la denominó "autonomía responsable", enfatizando en el calificativo, que es limitante en su propia enunciación. Así debía ser, se dijo, porque la universidad no puede mantenerse como un ente aislado del medio que la sustenta y debe cumplir una función social, obligada a rendir cuentas de su funcionamiento. Pero ya desde entonces estaba claro que esa fórmula contenía un proyecto de intromisión autoritaria en la educación superior. La "autonomía responsable" fue resistida por el sistema universitario, pero al fin fue impuesta sin sentido crítico por la mayoría gobiernista de la Constituyente. Debo insistir que fue impuesta, ya que las razones de la academia fueron desoídas.

La "autonomía responsable" desarrollada en la Ley de Educación Superior y en sus reglamentaciones encasilla a la universidad en varias limitaciones. Primera, el que su acción ha de ser obligatoriamente sometida a la planificación

9 "Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable".

estatal. Segunda, que las instituciones superiores han de ser regidos por instancias estatales designadas sin su participación, que ingieren hasta en asuntos académicos internos. Tercera, que la autonomía no es del sistema sino solo de sus instituciones y que solo se limita al contenido académico de la enseñanza, es decir, a una muy restringida "libertad de cátedra".

Si las universidades deben someterse a los planes de desarrollo periódicos de cada gobierno no serán autónomas porque estarán a merced de las decisiones de los organismos planificadores del ejecutivo. Una cosa es que la educación superior consensúe con el Estado las líneas generales de su desarrollo, a la luz de una planificación nacional de largo plazo, otra es que se convierta en instancia ejecutora de las decisiones de un gobierno que se atribuye la "rectoría" de la educación. La Ley debe establecer espacios para el diálogo y la coordinación, no mecanismos de imposición.

Los organismos de dirección nacional universitaria que integran personas delegadas del gobierno, y no de las instituciones superiores, no tienen legitimidad. No se puede sostener que el sistema de educación superior como tal no debe ser autónomo, que solo lo son, limitadamente, sus instituciones. Eso no solo va contra la tradición democrática, sino que atropella principios y trae consigo la eliminación real de la autonomía.

Está claro que la "autonomía responsable" es, en el mejor de los casos, una autonomía mutilada o incompleta. Es justificatoria de la sujeción de la educación superior al gobierno. Nada tiene que ver con la "autonomía solidaria" que se ha planteado para destacar la necesidad de que las instituciones superiores dialoguen con los gobiernos y sirvan a las sociedades en que estén enraizadas.[10] La razón es autónoma o no lo es. No puede declararse que es un poco autónoma, o más o menos autónoma.

Desde luego que no puede concebirse la autonomía como autarquía. La universidad debe mantener relación con la sociedad en la que está enraizada y también con el Estado. Debe someterse a las regulaciones, evaluación y control de entidades públicas especialmente creadas para el efecto. Pero esas entidades públicas deben ser ellas mismas autónomas y no dependencias gubernamentales. Por cierto que no es fácil establecer los caracteres y límites de la regulación del sistema universitario y de cada una de las instituciones en particular. Pero, sin dejar de aceptarlo, se debe convenir en que es general y no restrictivo.

10 Aunque, como se ha citado, la Constitución habla de una autonomía ejercida de "manera solidaria y responsable", en la Ley de Educación Superior ya no se mencionó siquiera lo de "solidaria", para hablar siempre exclusivamente de "autonomía responsable".

Cuando se regulan hasta las minucias de los procesos, el resultado es la ineficiencia, aparte del atropello a la autonomía institucional.

Esta realidad puede ser mejor entendida cuando se aprecia que uno de los ejes del actual proyecto gubernamental es la modernización del capitalismo para consolidar su vigencia en el país. Aunque al principio fue una consigna del gobierno, ahora ya ni se propone el "socialismo del siglo XXI". Se apuntala, en cambio, el "capitalismo del siglo XXI". Y es que son "inherentes a los procesos de modernización capitalista las reformas educativas que integran eficientemente las lógicas del disciplinamiento centradas en la vigilancia y el castigo" (Sierra 2015). Es con esta perspectiva que se llevan adelante las políticas universitarias del gobierno, centradas en la modernización del sistema de educación superior.

Pero la modernización no es neutra. Tiene el sesgo político que le induce el proyecto en el que se enmarca. No es siempre un cambio que lleva a la ampliación de la democracia o la democratización de la educación. Hay modernizaciones reaccionarias que empujan hacia atrás a los sistemas educativos. Decía Alejandro Moreano en 1972 que en la universidad, con la imposición colonialista, "ese proceso de modernización y reestructuración académica, tenderá a impulsar la consolidación de una ideología tecnocrática" (Moreano 1973, 134). Y eso es justamente lo que ahora está sucediendo, con rótulo del "siglo XXI". De ese modo, con un modelo cientificista, se castra a la universidad.

La regulación y la evaluación son necesarias, Pero al aceptar la regulación general, el seguimiento y evaluación de las instancias oficiales, en el marco de su autonomía, las instituciones de educación superior deben poder cuestionar los mecanismos con que se lo hace. Porque de la regulación y la evaluación a la imposición de un modelo hay corto trecho, cuando las instancias reguladoras desmantelan la autonomía. Y en nuestro país se lo está recorriendo precisamente cuando desde varios frentes el gobierno impone la modernización refleja de la universidad como su reforma. Porque se restringe y anula la autonomía para implantar una educación superior productivista con moldes foráneos usados profusamente por el neoliberalismo.

Negar la representación

En toda democracia, el Estado respeta las organizaciones que la sociedad ha creado para expresarse. El poder público reconoce su representatividad y establece que sus delegados forman parte de instancias de dirección estatal (Ayala Mora 2015, 52-3). En Ecuador, los organismos de planificación, por ejemplo, tenían en sus cuerpos directivos representantes de los empresarios, de los trabajadores, de las universidades. Pero, en nombre de la "revolución", los consti-

tuyentes de Montecristi atropellaron esa tradición democrática y eliminaron a las organizaciones de la sociedad como sujetos de representación ante el Estado.

Se elevó al rango de principio constitucional el que la sociedad civil no pueda estar presente en los organismos de dirección oficial a través de sus representantes electos por las organizaciones que existen y son reconocidas por el poder público. Argumentando que no se puede ser "juez y parte", prohibieron expresamente que los organismos oficiales, incluso en los de planificación y definición de políticas, tuvieran ninguna representación de centrales sindicales, colegios profesionales, cámaras empresariales, cuerpos universitarios, asociaciones estudiantiles, etcétera. Establecieron "consejos de igualdad" y una serie de organismos integrados por "ciudadanos" presuntamente independientes, designados por el Consejo de Participación Ciudadana, con mecanismos de selección manipulados por el poder único.

Al respecto, aclaremos que el derecho de la sociedad organizada a que sus representantes actúen en la función pública, está reconocido en la inmensa mayoría de las democracias del mundo. Por otra parte, hay que distinguir entre ser juez y parte en un proceso judicial, o que quien debe ser controlado integre un organismo de control, especialmente de recursos públicos, lo cual es inaceptable, con el hecho de que un representante de una instancia de la sociedad forme parte de un organismo directivo oficial en el que sus miembros tienen interés y conocimiento para hacerlo.

Hay que decirlo con claridad y fuerza: la sociedad organizada debe estar presente en la institucionalidad del Estado. Los representantes de los afiliados tienen derecho a integrar la dirección de la Seguridad Social. Las organizaciones de médicos no solo que pueden sino que deben formar parte de los organismos de planificación de la salud pública. Los universitarios tienen derecho a que sus delegados integren los organismos de dirección de la educación superior, aunque no las instituciones de evaluación y acreditación, que deben ser compuestas por miembros técnicos e independientes.[11] Esto es elemental. Pero la Constitución de Montecristi lo niega. Y el Gobierno correísta lo ha aplicado rigurosamente.

Según ese perverso principio constitucional, la participación de la sociedad la organiza el propio Estado, con instancias estatales. Toda la trama de "participación social" en la institucionalidad vigente es una suerte de ejercicio

11 Este punto debe quedar claro. La representación debe ejercerse en organismos de planificación, dirección y coordinación del sistema universitario. Los de control económico o evaluación académica y acreditación, en cambio, deben ser integrados por personas técnicas, designadas por mecanismos de selección adecuados y transparentes.

ventrílocuo en que el Estado rechaza a la sociedad organizada y acepta solo la presunta representación de la sociedad que se ha designado desde el "cuarto poder", que no es electo, y hace lo que el poder único le dispone, más allá de los concursos y la pretendida "meritocracia".

Desde luego que los militantes de izquierda somos partidarios del robustecimiento del Estado y la ampliación de la esfera de lo público. Creemos en un Estado fuerte que amplíe la propiedad pública y comunitaria, que regule la economía, e incluso intervenga en ella en forma directa, con un radical esfuerzo de redistribución, que haga una efectiva reforma socioeconómica (como en lo agrario, que este gobierno ni siquiera ha topado, por ejemplo). Pero eso implica que la organización de la sociedad debe ser promovida respetada y no suplantada desde el Estado. Una cosa es robustecer lo público y otra destruir a la sociedad. Lo primero lo promueven los verdaderos demócratas. Lo otro lo imponen los fascistas. La diferencia es clara.

La Constitución, las leyes y el gobierno correístas han negado la representación de la sociedad en las instancias oficiales y mantienen organismos como el Consejo de Educación Superior en que la universidad no ha elegido ningún miembro. Eso no fue un avance, sino un retroceso.

"Hay momentos en que callar es mentir"

La restricción o supresión de la autonomía universitaria y la eliminación de la representación son solo una parte de un proyecto oficial más amplio, que pretende implantar una modernización refleja que enfatiza en el cientificismo, la copia indiscriminada de modelos exógenos y elimina la dimensión crítica del sistema de educación superior. Esto quiere decir que no solo se ha promovido que las universidades no se pronuncien sobre temas nacionales, sino que se ha tratado de imponer la consigna de que esa misión central de las instituciones de educación superior no debe ejercerse.

Modernización autoritaria y sin crítica, funcional al plan gubernamental. Eso hemos visto como el proyecto del correísmo para la universidad. Al establecerlo, no negamos los aportes que el gobierno ha hecho, sus pasos positivos y medidas que eran necesarias. Aún más, hemos apoyado sin reparos varios de ellos. Pero destacamos que en lo de fondo, en último análisis, al funcionalizar la academia a un solo proyecto político –aún más, al imponerle silencio–, se está afectando la naturaleza de la educación superior y su porvenir.

En nombre de la reforma se ha instaurado un "colonialismo académico que niega la experiencia, la trayectoria de la universidad ecuatoriana e ignora su papel fundamental como repositorio de la cultura nacional que la está haciendo

perder su sentido y horizonte" (Villavicencio 2013, 11). Se impulsa la imitación de modelos universitarios del capitalismo, la burocratización de la investigación, la fragmentación del sistema universitario, suprimiendo el ejercicio crítico de las instituciones.

El referente del académico que las iniciativas oficiales parecen tener es el "típico" investigador del primer mundo, si este existe. Este fenómeno fue ya advertido hace algunas décadas. Varsavsky señalaba que "es natural, pues, que todo aspirante a científico mire con reverencia a esa Meca del Norte, crea que cualquier dirección que allí se indique es progresista y única, acuda a sus templos a perfeccionarse, y una vez recibido su espaldarazo mantenga a su regreso –si regresa– un vínculo más fuerte con ella que con su medio social. Elige uno de los temas allí en boga y cree que eso es libertad de investigación" (Varsavky 1971, 16).

No estamos en contra de asumir experiencias ajenas, impulsar las buenas relaciones o contactar con instituciones del exterior. Quienes hemos estudiado, enseñado, investigado, examinado a estudiantes de maestría y doctorado en instituciones reconocidas de Europa y Norteamérica, no somos chauvinistas ni tenemos complejo de inferioridad. Por eso entendemos muy bien la necesidad de cooperación, pero rechazamos la sumisión. Nuestros centros superiores serán de "clase mundial" cuando sirvan a nuestro medio y no se midan con mecanismos desarrollados para instituciones asentadas en otras realidades.

Quienes nos hemos dedicado a la docencia y la investigación por más de cuatro décadas podemos decir con experiencia que la formación profesional de mayor calidad es la que solventa nuestras necesidades, y que la labor investigativa más relevante es aquella que se refiere a nuestros propios problemas, cuando tiene un sentido cuestionador y crítico. No en vano nuestros más grandes pensadores han planteado que el país necesita una educación superior que sea ante todo ecuatoriana y latinoamericana.

Rechazamos el modelo que se quiere imponer porque no es adecuado para nuestro país y para Latinoamérica. Porque será un fracaso a pesar del despilfarro de recursos. Porque se lo implanta con una ruptura de la relación universidad-sociedad y con la vigencia de una "vinculación con la comunidad" de corte asistencialista de cara al "mercado" y no a las necesidades de la sociedad.

Una educación superior que sirve al pueblo que la alimenta debe entender la vinculación a la comunidad o la extensión como una relación de cooperación con la sociedad organizada. No como el cumplimiento de consignas de los burócratas de turno. Es fundamental el diálogo y el emprendimiento común con las organizaciones sociales, que necesitan aportes de investigación y formación de su militancia, con las empresas, que requieren recursos humanos de calidad.

Y con el propio Estado, que demanda capacitación de sus directivos y servidores. La universidad será cada vez mejor si cumple con esta tarea.

La universidad también cumplirá su misión si no renuncia a su función crítica de la realidad en que vive, aunque resulte incómoda. José Moncada, rector universitario, militante, maestro y calificado profesional, planteaba con fuerza una voluntad que no debe declinarse: "La Universidad Ecuatoriana quiere ser cada vez más la conciencia crítica de la sociedad. Nuestra mira fundamental es el país, su presente y su futuro". Y establecía una tarea del Alma Mater: "Formar a esa juventud no solo profesionalmente sino para que sepa distinguir y para que se proponga actuar por un futuro superior y distinto" (Moncada 1987, 3).

Hay que modernizar la universidad, pero para eso no hay que silenciarla. Los que creen que debe renunciarse a la crítica para incrementar la producción científica están equivocados. Una universidad silenciosa es una maldición. Decía una vieja sentencia: "Hay momentos en que callar es mentir". Y decía la verdad porque el silencio es padre y madre de la sumisión. Una universidad silenciosa es una universidad sumisa. Aunque parezca que en eso se ha convertido la nuestra, hay muchos que tenemos fe en la fuerza, en el compromiso, en la rebeldía, de la educación superior y apuntalamos una vez más, hoy como siempre, la consigna: "Universidad para la Patria".

Referencias

Aguirre, Manuel Agustín. 1973. *La segunda reforma universitaria*. Quito: Ed. Universitaria.

Asamblea Nacional Constituyente. 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Riobamba: Gaceta Constitucional, República del Ecuador.

Ayala Mora, Enrique. 2015. ¿Por qué la Asamblea Constituyente? *Derrotar al autoritarismo con un gran acuerdo nacional*. Quito: La Tierra.

B. M. A., 1907. *El 25 de abril*. Quito: Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios.

CONEA (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador). 2009. *Mandato Constituyente No. 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CONEA.

Constitución de la República del Ecuador. 2008. *Registro Oficial*, No. 449, 20 de octubre de 2008.

Dávila, Aurelio. 1909. *El 25 de abril: recuerdos históricos*, Guayaquil: Imprenta Popular.

González Casanova, Pablo. 2008. Citado por J. M. Vivar Castro. 1981. *Estudios sobre la educación superior*. Loja: Ed. Universitaria.

Malo, Hernán. 1996. "La universidad, sede de la razón". En Enrique Ayala Mora, edit. *Hernan Malo: Pensamiento universitario*. Universidad del Azuay / Corpora-

ción Editora Nacional.
------. 2015. *Universidad, institución perversa.* Quito: Fundación Hernán Malo / Corporación Editora Nacional.
Moreano, Alejandro. 1973. "Universidad y desarrollo", en *Memorias del primer congreso de universidades y escuelas politécnicas,* Quito: Ed. Universitaria.
Moncada Sánchez, José. 1987. *Reflexiones universitarias, cuarta parte,* Quito: Ed. Universitaria.
Pérez Guerrero, Alfredo. 1995. *Esquicios de la universidad y la patria.* Quito: Universidad Central del Ecuador.
------. 1964. *La universidad ultrajada.* Quito: Publitécnica.
República del Ecuador. 1966. *Ley de Educación Superior*. Decreto Ejecutivo No. 394, de 31 de mayo de 1966. *Registro Oficial*, No. 48, de 6 de junio de 1966.
------. 1970. *Ley de Educación Superior*. Decreto Ejecutivo No. 1069, de 31 de diciembre de 1970, *Registro Oficial*, No. 136, de 7 de enero de 1971.
Sierra, Natalia. "El examen, la obsesión disciplinaria de los verde flex", *Plan V*, Sección Ideas, 12 de febrero de 2015. ‹http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-examen-la-obsesion-disciplinaria-verde-flex›.
Vivar Castro, José María. 1981. *Estudios sobre la educación superior.* Loja: Ed. Universitaria.
Villavicencio, Arturo. 2013. ¿Hacia dónde va el proyecto *universitario de la Revolución ciudadana?* Quito: 13 Ediciones.
Varsavsky, Oscar. 1971. *Ciencia, política y cientificismo.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Los autores

Editores

Fernando Balseca Franco es Licenciado en Lengua Española y Literatura por la Universidad Católica Santiago de Guayaquil; MA, por la Emory University, Atlanta; PhD en Hispanic Languages and Literature por la State University of New York, Stony Brook. Actualmente es profesor principal, y director del Programa de Doctorado en Literatura Latinoamericana, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito (UASB-E).
Correo electrónico: ‹fernando.balseca@uasb.edu.ec›.

César Montúfar Mancheno es Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito (PUCE). Máster y PhD en Ciencias Políticas por la New School for Social Research, Nueva York. Es docente investigador y director del Área de Estudios Sociales Globales de la UASB-E.
Correo electrónico: ‹cesar.montufar@uasb.edu.ec›.

Autores

Wilson Araque Jaramillo es Economista por la Universidad Central del Ecuador, Quito (UCE); Ingeniero Comercial por la Escuela Politécnica del Ejército, Quito; Especialista Superior en Dirección Integrada de Proyectos de la UASB-E; Magíster en Gerencia Empresarial por la Escuela Politécnica Nacional (EPN), Quito; Máster Ejecutivo en Dirección Integrada de Proyectos, por la Escuela de Organización Industrial, Madrid, y Doctor en Administración, por la UASB-E. Es director del Área de Gestión y coordinador académico de los Programas de Maestría en Administración de Empresas, Especialización Superior en Creación de Empresas, con énfasis en gestión de Pyme de la UASB-E.
Correo electrónico: ‹wilson.araque@uasb.edu.ec›.

Ramiro Ávila Santamaría es Doctor en Jurisprudencia por la PUCE; Máster en Derecho por la Columbia University, Nueva York; Máster en Sociología Jurídica por la Universidad del País Vasco-Instituto Internacional de Sociología Jurídica, y candidato doctoral en Sociología Jurídica por la Universidad del País Vasco. Docente de planta del Área de Derecho y coordinador académico de la Maestría en Derecho Penal de la UASB-E.
Correo electrónico: ‹ramiro.avila@uasb.edu.ec›, ‹ravila67@gmail.com›.

Enrique Ayala Mora es Licenciado y Doctor en Educación por la PUCE; realizó un curso de Maestría en Historia, en la Universidad de Essex; DPhil en Historia por la University of Oxford. Rector de la UASB-E; director de *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*. Editor de la *Nueva Historia del Ecuador* (15 volúmenes); coordinador general de la *Historia de América An-*

dina (8 volúmenes). Miembro del comité de la *Historia de América Latina* de la UNESCO y editor del volumen VII.
Correo electrónico: ‹rector@uasb.edu.ec›, ‹enrique.ayalamora@uasb.edu.ec›.

Gina Benavides Llerena es Doctora en Jurisprudencia por la PUCE; Especialista Superior en Derechos Humanos, y Magíster en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, con mención en Políticas Públicas, por la UASB-E. Es docente investigadora del Programa Andino de Derechos Humanos y coordinadora de la Maestría Profesional en Derechos Humanos y Exigibilidad Estratégica de la UASB-E .
Correo electrónico: ‹gina.benavides@uab.edu.ec›.

Jaime Breilh Paz y Miño es Doctor en Medicina y Cirugía por la Universidad Central del Ecuador (UCE). Máster en Medicina Social por la Universidad Autónoma Metropolina-Unidad Xochimilco. Doctor en Epidemiología por la Universidad Federal da Bahia. Director del Área de Salud y coordinador del Doctorado en Salud, Ambiente y Sociedad de la UASB-E. Es presidente de la Academia Ecuatoriana de Medicina; profesor honorario de las universidades San Marcos, de Lima; Autónoma de Santo Domingo y Universidad de Cuenca.
Correo electrónico: ‹jaime.breilh@uasb.educ.ec›.

Gardenia Chávez Núñez es antropóloga por la Universidad Politécnica Salesiana y Magíster por la UASB-E. Es docente investigadora del Área de Derecho, coordinadora del Programa de Maestría en Derechos Humanos en América Latina, con mención en Interculturalidad. Actualmente se desempeña como coordinadora del Programa Andino de Derechos Humanos

Natalia Greene López es Bachelor of Arts por el Hampshire College, Massachusetts; Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, Quito (FLACSO-E). Es coordinadora ejecutiva de la Unidad de Información Socio Ambiental (UISA) de la UASB-E.
Correo electrónico: ‹natalia.greene@uasb.edu.ec›.

Carlos Larrea Maldonado es PhD en Pensamiento Social y Político por la Universidad de York; realizó sus estudios posdoctorales en Salud y Nutrición, en la Universidad de Harvard, Boston; estudios especializados en investigación cuantitativa, en la Universidad de Michigan, y su Maestría en Ciencias Sociales, en la Fundación Bariloche. Ha sido profesor asociado de la Universidad de Trent, profesor asociado de la FLACSO-E. Es docente investigador del Área de Estudios Sociales y Globales, coordinador académico del Programa de Maestría en Desarrollo Sostenible y Cambio Climático y director de la UISA de la UASB-E.
Correo electrónico: ‹carlos.larrea@uasb.edu.ec›.

César Montaño Galarza es Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Nacional de Loja; Especialista Superior en Tributación, Magíster en

Derecho Económico, con mención en Relaciones Económicas Internacionales, y Doctor en Derecho por la UASB-E. Actualmente dirige el Área de Derecho de la UASB-E, y es coordinador académico del Programa de Maestría en Derecho.
Correo electrónico: ‹cesar.montano@uasb.edu.ec›.

Marco Romero Cevallos es Economista por la PUCE; Máster en Sistemas Financieros y Desarrollo, Université Paris I, Panthéon Sorbonne; Máster en Economía y Política Internacional, Centro de Investigación y Docencia Económica, México DF. Candidato doctoral en Relaciones Internacionales, en la Universidad Nacional de Rosario. Es docente investigador del Área de Estudios Sociales y Globales y coordinador académico del programa en Relaciones Internacionales de la UASB-E.
Correo electrónico: ‹marco.romero@uasb.edu.ec›.

Alex Schlenker Galindo es realizador y experimentador audiovisual, escritor y traductor. Tiene estudios en ciencias de la educación, dirección de cine y realización audiovisual por el Instituto de Artes Visuales de Maehringen, en donde estudió guion con Robert McKee, Michael Joe Kuespert y Jean Paul Raabe; Magíster en Estudios de la Cultura y candidato doctoral en Estudios Culturales Latinoamericanos por la UASB-E. Es docente e investigador en el campo de las visualidades, los estudios culturales, el cine y la literatura en varios programas de posgrado de la UASB-E.
Correo electrónico: alex.schlenker@uasb.edu.ec.

María Fernanda Soliz Torres es Psicóloga Educativa Terapéutica por la Universidad del Azuay; Especialista en Investigación, y Magíster en Salud del Adolescente por la Universidad de Cuenca; Doctora en Salud Colectiva, Ambiente y Sociedad por la UASB-E. Es docente del Área de Salud de la UASB-E, profesora-investigadora en la Facultad de Psicología de la PUCE e investigadora de la fundación Acción Ecológica.
Correo electrónico: ‹mariafernanda.soliz@uasb.edu.ec›.

Rosemarie Terán Najas es Licenciada en Historia y Geografía por la PUCE; Maestra en Historia por la FLACSO-E, y Doctora en Formación en Investigación Histórica y Comparada en Educación por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid. Es docente investigadora del Área de Educación y coordinadora académica del Programa de Especialización Superior en Gestión de la Calidad en Educación de la UASB-E.
Correo electrónico: ‹rosemarie.teran@uasb.edu.ec›.

Arturo Villavicencio Vivar ha realizado estudios en la EPN, Quito, en Rusia y en Francia; en estos dos países obtuvo los títulos de Magíster en Matemáticas y en Economía, respectivamente. Se desempeñó como presidente del antiguo Consejo de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CO-

NEA); fue rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales y ha sido profesor de la EPN, la UCE, la FLACSO-E y la Universidad San Francisco de Quito. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la UASB-E.
Correo electrónico: ‹arturo.villavicencio@uasb.edu.ec›.

Catherine Walsh es BA en Sociología, MA en Educación Bilingüe, y Doctora en Educación, Sociolingüística y Psicología Cognitiva, por la University of Massachusetts, Amherst. Docente del Área de Letras y directora del Doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos de la UASB-E.
Correo electrónico: ‹catherine.walsh@uasb.edu.ec

Este libro es una contribución de un grupo de investigadores y docentes de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, a la comprensión de los problemas nacionales. Se enmarca en el deber de nuestra comunidad universitaria de mantener vivos la investigación y el debate permanentes sobre la coyuntura de nuestro país en la perspectiva de plantear problemas y proponer soluciones a sus más acuciantes desafíos. El lector encontrará un tratamiento profundo de temas sociales, culturales, ambientales, jurídicos, políticos y económicos desde una perspectiva interdisciplinaria y pluralista, en lo metodológico, y con el mayor rigor académico. Concebimos así nuestro aporte concreto a la sociedad ecuatoriana y nuestro compromiso con los sectores más vulnerables del país, en el marco de la autonomía de pensamiento que debe encarnar el ejercicio universitario. Esperamos, entonces, que esta obra pueda ser una referencia para una mayor comprensión y reflexión crítica de la coyuntura actual de nuestro país y que concite el más amplio diálogo en la sociedad, la academia y el Estado.

CDI - BIBLIOTECA UASB
073137

VERSIDAD ANDINA
IMÓN BOLÍVAR
Ecuador

EDICIONES
LA TIERRA

Ediciones La Tierra
Avda. de los Shyris N36-152
(593 2) 256 6036
ediciones_latierra@yahoo.com

9 789978 320945