

DIÁLOGOS PARA LA PAZ

MIRADAS DESDE LA DIVERSIDAD

Augusto Barrera / María Augusta Espín /
Sebastián Granda / Ralf Oetzel
(Coordinadores)

DIÁLOGOS PARA LA PAZ

MIRADAS DESDE LA DIVERSIDAD

TOMO 2



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Cofinanciado por
la Unión Europea



**Pontificia Universidad
Católica del Ecuador**



2024

DIÁLOGOS PARA LA PAZ: MIRADAS DESDE LA DIVERSIDAD

© Augusto Barrera / María Augusta Espín / Sebastián Granda Merchán / Ralf Oetzel (Coordinadores)

Este documento fue elaborado por Editorial Abya-Yala con el apoyo de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Politécnica Salesiana, Universidad Central del Ecuador y la Cooperación Alemana GIZ Ecuador por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania y la Unión Europea, en el marco del proyecto Diálogo como Instrumento de Paz. Las ideas, opiniones y datos contenidos en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan la posición institucional de GIZ, BMZ o UE.

Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Whymper N28-39 y Orellana

Quito – Ecuador

giz-ecuador@giz.de

www.giz.de

Domicilios de la Sociedad Bonn y Eschborn, Alemania

Bernhard Bösl | director residente | GIZ

Ralf Oetzel | coordinador del Proyecto Diálogo como Instrumento de Paz | GIZ

Coordinación

Ralf Oetzel | Cooperación Alemana | GIZ

Augusto Barrera | PUCE

María Augusta Espín | UCE

Sebastián Granda Merchán | UPS

Versión

1ª edición, noviembre de 2024

Impresión

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

Tiraje

500 ejemplares

ISBN Abya-Yala (obra completa)

978-9942-46-048-6

ISBN Abya-Yala (Tomo 2)

978-9942-46-078-3

ISBN Abya-Yala (digital)

978-9942-46-080-6

ISBN UPS (obra completa)

978-9978-10-977-9

ISBN UPS (Tomo 2)

978-9978-10-982-3

ISBN UPS (digital)

978-9978-10-984-7

ISBN EDIPUCE

978-9978-77-730-5

DOI: <https://doi.org/10.17163/abyaups.80>

Diseño

Ediciones Abya-Yala

Autores y autoras Tomo II

Milagros Aguirre Andrade

Graciela Alba

César Miguel Andrade-Martínez

Jorge Bastidas

Charles Cachipiendo

Luis Córdova-Alarcón

Jorge Delgado Rocha

Rubén Flores Agreda

Carolina Guevara Rosero

Soraya Jarrín Feijó

Andrea Martínez Galarza

Andrés Mideros Mora

Nicolás Oliva

Paulina Palacios Herrera

Sergio Pilataxi

Narcisa Requelme

Carolina Sánchez Pilco

Carolina Viola Reyes

Mateo Villalba



TERCERA PARTE CONFLICTO Y DIÁLOGO EN LOS TERRITORIOS

Amazonía, territorio en disputa: diálogo y derecho a la tierra y al territorio	
<i>Milagros Aguirre Andrade</i>	519
Pueblo afrodescendiente de Guayaquil: autodeterminación y libre determinación	
<i>César Miguel Andrade-Martínez</i>	547
Pueblo Kayambi: planes de vida comunitarios, derecho a la tierra y al territorio	
<i>Narcisa Requelme, Charles Cachipueno Ulcuango, Graciela Alba Colcha, Jorge Bastidas Caiza y Sergio Pilataxi Cañarejo</i>	575
Luchas indígenas en Ecuador: del conflicto a la transformación de la política pública	
<i>Paulina Palacios Herrera y Jorge Delgado Rocha</i>	603
Desde la memoria colectiva hacia la paz: el impacto de los diálogos interculturales en Ecuador	
<i>Paulina Palacios Herrera y Jorge Delgado Rocha</i>	625

CUARTA PARTE MODELO SOCIOECONÓMICO Y CONFLICTO

Impactos de las reformas tributaria y energética	
<i>Nicolás Oliva</i>	659
Restricciones, desafíos y alternativas de política fiscal y monetaria	
<i>Mateo Villalba</i>	695
Posibilidades de un modelo post extractivista	
<i>Carolina Viola Reyes</i>	737
Gestión presupuestaria y competencias de los GAD	
<i>Soraya Jarrín Feijó</i>	771
Guerra interna en Ecuador: un análisis desde el poder militar	
<i>Luis Córdova-Alarcón</i>	805

**Agricultura familiar y campesina en el contexto
de la reactivación productiva**

Andrea Martínez Galarza y Rubén Flores Agreda 831

Desarrollo y productividad

Carolina Guevara Rosero 869

Pobreza y desigualdad: análisis de brechas

Andrés Mideros Mora y Carolina Sánchez Pilco 901

Tercera parte
Conflicto y diálogo en los territorios

Amazonía, territorio en disputa: diálogo y derecho a la tierra y al territorio

Milagros Aguirre Andrade*
Editorial Abya-Yala
aguirre.milagros@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0008-0855-1954>

Introducción

Las demandas del movimiento indígena y las organizaciones sociales, planteadas durante el proceso de diálogo entre el gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales en 2022, son pertinentes, como demostraremos en este artículo. Las cartas puestas sobre la mesa no son más que artículos incumplidos de la Constitución de la República (2008) y tienen que ver con derechos consignados y avalados por el artículo 169 de la OIT. Para los pueblos indígenas el tema de territorio es fundamental pues ha sido el eje de su proyecto de plurinacionalidad. Sin embargo, y pese a ese reconocimiento, sus territorios se ven continuamente amenazados. Su autodeterminación y gobernanza están en permanente conflicto con el funcionamiento y las estructuras de un Estado que, se dice plurinacional, pero que no vive la plurinacionalidad pues guarda en su concepción rezagos coloniales.

La metodología empleada para este artículo se basa en una combinación de entrevistas directas y revisión bibliográfica. Las entrevistas directas permitieron obtener perspectivas y experiencias de individuos clave relacionados con el tema. Por otro lado, la revisión bibliográfica amplió y enriqueció el tema. Esta combinación metodológica permitió un enfoque integral que aborda tanto las experiencias individuales como el

* Magíster en Gestión Editorial por la Universidad Internacional de Valencia. Periodista y editora. Ha trabajado temas de periodismo cultural y de la Amazonía, siendo esta una de sus preocupaciones fundamentales. Fue durante 20 años columnista de opinión en Diario El Comercio y ha publicado también en revistas digitales como Plan V y La Barra Espaciadora. Editora General en Editorial Abya-Yala. También escribe análisis de coyuntura para el Comité Ecuménico de Proyectos.

conocimiento acumulado en la literatura especializada, proporcionando así una base sólida para el análisis y la interpretación de los resultados obtenidos.

Para entender el problema hemos revisado literatura que hace referencia a la lucha histórica de los pueblos indígenas con énfasis especial en la Amazonía. También hemos revisado la documentación existente sobre los puntos de acuerdo y desacuerdo del diálogo, incluidos comunicados de CONAIE y declaraciones de dirigentes indígenas acerca de la importancia del territorio. Además, se han realizado entrevistas a algunos actores que participaron en las mesas de diálogo como observadores o facilitadores y a quienes participaron en la primera (y última) reunión de trabajo realizada sobre este tema en Puyo, en la que se trabajarían temas más técnicos y puntuales para avanzar, paso a paso, en el reto de construir la plurinacionalidad.

Entre esas voces hay pesimismo pues la ruptura unilateral del diálogo debido a las circunstancias políticas (juicio político a Guillermo Lasso y su posterior destitución, sumado a elecciones, cambios permanentes de autoridades ministeriales y autoridades, bloquea cualquier posibilidad de un proceso continuo. Ahora mismo, las autoridades instaladas en 2023 ocuparán sus cargos por un corto tiempo pues se avecina un nuevo proceso electoral (2025).

Mientras los actores políticos tienen en su agenda el próximo proceso electoral, en los territorios lo que se vive es la indefensión: continúa la criminalización de la protesta social, líderes indígenas y comunitarios opuestos a las actividades extractivas son señalados como terroristas y el avance de la minería parece una pandemia imparable, que devora todo a su paso. Parte de la minería está manejada incluso por grupos de delincuencia organizada y otra parte, con la venia del propio Estado.

Las comunidades, por su parte, han aprendido a llevar sus demandas a instancias judiciales superiores, como la Corte Constitucional, en espera de exigir a las demás instituciones del Estado, cumplir con los compromisos descritos en la Constitución.

No se puede garantizar la vida de un pueblo si no hay garantía de su territorio. Del territorio depende el bienestar de los pueblos indígenas que, por ahora, lo que hacen es resistir a la contaminación de sus ríos (Ruiz Agila, 2023), a la ausencia de mecanismos de consulta previa, libre e informada (Land is Life, 2020) y a la necesidad de buscar otras configuraciones territoriales que impliquen autonomía política (Ortiz, 2016). Además, a la necesidad de contar con recursos a través de leyes que beneficien a las comunidades.

Desde tiempos del caucho las comunidades indígenas, habitantes de la Amazonía mucho antes del proceso colonizador, han sufrido el desangre a cambio de recursos (Cabodevilla, 2009). Lo propio ha pasado con el petróleo y ahora, con la minería. Los pueblos indígenas, para defender sus territorios, se han organizado en resistencia. Las

reformas constitucionales de Bolivia y Ecuador en 2009 y 2008 adoptaron la figura de la plurinacionalidad e incorporaron el concepto de autonomía, con distintos sentidos un tanto abiertos como producto de las tensiones que acompañaron dichos procesos, dice Shavelzon (2021). La propuesta surgió desde las organizaciones de pueblos indígenas, buscando como horizonte disputar con la territorialización estatal heredada de la colonia. La autonomía se entiende en defensa del territorio, pero, como remarca Shavelzon, también como formas institucionales, no indígenas, otorgando competencias estatales sobre los territorios.

Entre los temas de la agenda de mínimos acuerdos el respeto a las llamadas Guardias Indígenas, es decir, a defensores de la naturaleza y territorio que han sido amenazados, fue prioritario. En las mesas se acordó el respeto hacia las Guardias Indígenas, sin embargo, la figura legal de “terrorismo”, que ha sido utilizado para la represión a defensores de la naturaleza y defensores de derechos humanos, pone en vilo ese acuerdo.

Hay otros acuerdos que pasan por la legislatura y que, mientras sea un actor ausente frente a las demandas indígenas, no se podrán concretar. Los temas de tierra y territorio, transversales a todas las demandas de los pueblos indígenas, son temas a resolverse en el largo plazo: responden a temas estructurales, a intereses regionales, a la incomprensión de las demandas y de la realidad indígena y al poco o nulo esfuerzo que hace la sociedad nacional frente a los temas de plurinacionalidad e interculturalidad.

Tierra y territorio: antecedentes en la lucha de los movimientos indígenas

La lucha de tierras y territorio en Ecuador tiene profundas raíces. Los pueblos indígenas llevan a cuestas una historia colonial de despojo, explotación de recursos y violación de sus derechos colectivos. En el siglo XX, el tema de la tierra fue la bandera de demandas que constituyeron los pilares para la conformación del movimiento indígena y sus organizaciones. La tierra, su propiedad, su uso y el derecho territorial de los pueblos marcan el principio fundamental de sus demandas y, sobre todo, del proyecto del Estado plurinacional.

Los años setenta y ochenta son de enfrentamientos con potentados y hacendados por la recuperación de la tierra sobre todo en la Sierra ecuatoriana. Los líderes históricos, como Blanca Chancosa, recuerdan la toma de las haciendas como las acciones más contundentes: Lázaro Condo, en ese entonces tesorero de Ecuarrunari fue asesinado en pleno auge de lucha por la tierra. Los militares lo mataron en el tiempo de la cosecha de cebada, cuando los campesinos tenían preparada la toma y posesión de esas tierras (Chancosa, 2020). Cuentan Cartuche y Chancosa que ese mismo año (1974), en

Tungurahua, Cristóbal Pajuña, otro dirigente indígena campesino que organizaba la recuperación de tierras en la sierra ecuatoriana, también fue asesinado a manos de un sicario contratado por un terrateniente local. Ambos dirigentes son reconocidos por el actual movimiento indígena del Ecuador como mártires de las luchas por la tierra, en aquellas duras épocas de dictadura militar (Cartuche, 2023, p. 79).

Un levantamiento en 1961 en la provincia de Chimborazo terminó con muertos, heridos y cerca de 60 indígenas detenidos. En ese mismo año, 15 000 huasipungueros (trabajadores de haciendas bajo el sistema del huasipungo) marcharon por el centro de la capital, exigiendo una reforma agraria que los beneficiara. Sobre esas demandas urgentes se van consolidando las distintas organizaciones indígenas y campesinas de base (Becker, 2015, p. 298). En estas acciones de toma de haciendas y recuperación de la tierra se sentaron las bases de la organización indígena.

El territorio es fundamental para los pueblos indígenas. Sin territorio, no hay pueblos. Por eso la defensa territorial es la defensa de su supervivencia. El territorio constituye una demanda fundamental por varias razones (espiritual, económico, medio ambiente y recursos naturales, autonomía, resistencia y preservación cultural).

El territorio ancestral representa el lugar donde los pueblos indígenas han vivido durante generaciones. Está lleno de sitios sagrados, tradiciones, historias y conocimientos transmitidos de generación en generación. La conexión espiritual y cultural con la tierra es fundamental para su identidad y bienestar. Los pueblos indígenas dependen de la tierra para su subsistencia. La caza, la pesca, la agricultura tradicional y la recolección de alimentos son actividades clave que les permiten mantenerse y preservar su estilo de vida. Los territorios indígenas suelen albergar una gran biodiversidad y recursos naturales importantes, como agua, minerales, bosques y fauna. La gestión sostenible de estos recursos por parte de las comunidades indígenas puede beneficiar tanto a ellos como al medio ambiente en general.

El control sobre su territorio permite a los pueblos indígenas ejercer su autodeterminación y gobernanza, tomando decisiones que afectan su futuro, su cultura y su desarrollo de acuerdo con sus propias tradiciones y valores. En muchos casos, la defensa del territorio se convierte en una forma de resistencia frente a las presiones externas, como la explotación de recursos naturales, la colonización y la pérdida de tierras. Al proteger su territorio, los pueblos indígenas también protegen su cultura y formas de vida.

Las demandas sobre territorio son transversales y fueron transversales en las mesas de diálogo con el gobierno, dice la misionera Laurita, hermana Digna Erazo, quien acompañó a los indígenas en la movilización de junio de 2022, fue garante de la instalación del diálogo entre el movimiento indígena y las organizaciones sociales con el gobierno y participó en varias de las mesas como observadora y garante.

El territorio es de vital importancia para los pueblos indígenas y es el tema que cobija a todas las demás demandas. Es un tema de derechos colectivos, pero también tiene que ver con la educación, que debe ser pensada en y para los territorios indígenas; es un tema de salud porque sin territorio sano, libre de contaminación, no puede haber salud para los pueblos que dependen de lo que da la tierra, del agua de riego y del agua apta para el consumo humano. Por eso es tan importante hablar de territorio desde su significado integral para los pueblos, desde su cosmovisión, desde su relación espiritual con la tierra, con la Pacha Mama, con la Amazonía. (entrevista Digna Erazo, marzo 2024)

Las organizaciones indígenas no se han cansado de repetir sus demandas en materia de derechos territoriales. Un documento de CONAIE, firmado en 1999, define al territorio como parte del derecho colectivo de los pueblos indígenas como inalienable, imprescriptible e inembargable, no puede venderse en forma individual, la propiedad global no prescribe y no puede ser embargada por nadie.

Ecuador reconoció, en la Constitución de 2008, el territorio ancestral como un derecho colectivo de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas por constituir un espacio de preservación de la cultura. Este derecho, que podía considerarse también una manifestación del Estado intercultural, ha sido limitado desde el discurso del Ejecutivo y por medio de disposiciones normativas (Lozano, 2020).

Toma de tierras. Haciendas. Formación de comunas

La tierra no es solo su propiedad y su uso. La tierra es la madre, la que provee de medicina y alimento. La lucha por la tierra es también la lucha por el agua limpia para la alimentación, el riego indispensable para la siembra y la cosecha. La tierra es, en el caso de las poblaciones amazónicas, su farmacia, su despensa, el lugar de la cacería y el lugar en el que se desarrolla la vida plena y abundante.

En la Amazonía la lucha de tierras fue tardía como tardía fue la formación de las comunas. En los primeros años del siglo XX los indígenas sufrían lo indecible con la explotación del caucho. Los indígenas habían sido desplazados de sus territorios, sometidos por los patrones de las haciendas caucheras que aún eran sus dueños, esclavizados en la tarea de la búsqueda del caucho. En el caso del norte de la Amazonía, desde el río Napo hasta el Curaray, grandes extensiones de tierras estaban en manos de patrones de haciendas que trabajaban para vender la materia prima en el Perú, en Iquitos, en la famosa Casa Arana. El caucho duró poco, pero costó muchas vidas y mucha sangre derramada en los ríos amazónicos.

Los misioneros capuchinos, que entonces trabajaban en la frontera con el Perú, en lo que hoy es Nuevo Rocafuerte, se plantearon la tarea de liberar a los indígenas naporunas del yugo de los patrones de las haciendas. La guerra con el Perú, en 1941

afectaba directamente al negocio cauchero pues bloqueaba el intercambio entre ambos países y el pequeño poblado se quedaba aislado por lo que colonos, hacendados y también misioneros, buscaron surcar el río Napo y asentarse más cerca de la capital. Para ello, el padre Camilo de Torrano compró una de las haciendas donde hoy es la ciudad de El Coca y, con los indígenas como mano de obra, trazaron y construyeron la primera pista de aviación. El padre Camilo, a quien llamaron “El último patrón del Napo”, inició así la tarea de liberación de los indígenas, que con trabajo iban pagando ya sus deudas y recuperaban su condición de hombres libres trabajando con salario en otras tareas: una fábrica de ladrillos, trabajos de finca y algunas construcciones (escuelas, hospitales, internados...).

Años más tarde mediados de la década de los setenta, cuando las misiones católicas cambian de perspectiva evangelizadora hacia el encuentro de las semillas del verbo en los pueblos amazónicos, la misión capuchina, a través de su Centro de Investigaciones Culturales de la Amazonía Ecuatoriana, asumiría la tarea de formación de líderes y de organización de comunas para garantizar el derecho a la tierra y a una vida digna. Así nace la Federación de Comunas del Napo (FECUNAE), una de las organizaciones de primer grado, y, desde ahí, y con el apoyo de la misión capuchina, se trabaja en la defensa del territorio y en la constitución jurídica de las comunas, organización propia con sus propias autoridades (Aguirre, 2004).

En esa misma época, los salesianos, en las provincias amazónicas del sur, también ponen énfasis en la actividad organizativa y política del pueblo Shuar. Como explica Inti Cartuche (2024), este cambio en la política misionera acentuó una perspectiva más étnica de la problemática indígena en la Amazonía, y por esto, la Federación Shuar, nacida en ese ambiente, ponía bastante énfasis en la exigencia de una política estatal diferenciada, que tome en cuenta su particularidad cultural y étnica. La actividad organizativa política de la Federación Shuar fue la educación. En 1972 empiezan a funcionar las famosas “escuelas radiofónicas” que impartían clases en lengua shuar y castellano (Federación Shuar, 1976).

En esos años se forjaron junto a la Federación de Centros Shuar, la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN), 1973: la Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana (UNAE), 1976: la Organización Indígena Siona-Secoya del Ecuador (OISE), 1977, la Federación de Centros Indígenas de Pastaza en 1979, que luego se convertiría en la Organización de Pueblos indígenas de Pastaza (OPIP) en 1981, entre otras (Conaie, 1988). El proceso organizativo amazónico llevó a que en 1980 se fundara la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confeniae) (Cartuche, 2023).

La realidad a la que debían enfrentarse los pueblos y nacionalidades amazónicas era distinta a la de los campesinos kichwas de la Sierra. Mientras estos luchaban por recuperar sus tierras de las haciendas, los indígenas amazónicos disponían de

extensos territorios de caza, pesca y agricultura, pero amenazados por el avance de la explotación petrolera, maderera y por los procesos de colonización de tierras “baldías”, política avalada por los distintos gobiernos republicanos.

En 1992, tres mil indígenas agrupados en la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, OPIP, caminaron desde la Amazonía hasta Quito con un pliego de peticiones al Congreso Nacional (hoy Asamblea Nacional) entre las que proponían la reestructuración del Estado nacional, es decir el reconocimiento del Estado Plurinacional que incluye no solo la titularización de las tierras comunitarias sino derechos colectivos sobre el territorio, incluidos su autonomía y gobernanza. Las críticas al proyecto plurinacional, en ese momento, incluían argumentos de supuesta secesión, con lo que las élites gobernantes pretendían deslegitimar derechos colectivos incluyendo el derecho al territorio, la autonomía y la gobernanza, consignados en el Convenio 169 de la OIT.

Los marchantes demandaban la titulación, pero a la vez exigían la realización de una Asamblea Constituyente para que el Estado reconozca la plurinacionalidad, los idiomas indígenas y el autogobierno de sus territorios. Es decir, entendían que el problema de los territorios no estaba deslindado del problema del poder y de la forma del Estado. La defensa territorial iba enlazada a la demanda del Estado plurinacional. (Cartuche, 2023, p. 52)

Luego de varias semanas instalados en el parque de El Arbolito, en Quito, los marchantes lograron que el gobierno ecuatoriano acceda a la titulación de sus tierras en la provincia de Pastaza, entregando alrededor de un millón doscientas mil hectáreas. Sin embargo, el gobierno recalcó varias veces que los recursos no renovables del subsuelo que se encuentren en los territorios adjudicados seguirían manejados y resguardados por el Estado. Ese será, hasta el día de hoy, uno de los temas de permanente conflicto.

Leonardo Viteri analizó el tema de las Circunscripciones Territoriales en 2006 y las cosas no han cambiado mayormente hasta el día de hoy. CONAIE impulsó entre 1999 y 2000 la formulación de un proyecto de ley orgánica de las Circunscripciones Territoriales Indígenas y su respectivo reglamento de funcionamiento. Este proyecto fue presentado al Congreso Nacional (hoy Asamblea Nacional) y fue tratado en un primer debate, pero fue archivado. En 2001, la Organización de Pueblos Indígena de Pastaza (OPIP) formuló otra propuesta de ley orgánica y su reglamento, con el objetivo de crear la circunscripción territorial autónoma del pueblo quichua de Pastaza (TAKIP). En 2003, las bases de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH) diseñaron una tercera propuesta de ley orgánica de CTI, aplicada a la visión y las perspectivas de la nacionalidad shuar. Esta propuesta por el momento se encuentra sin ningún tipo de gestión (Viteri, 2006, p. 238).

Los principales conflictos sobre la propiedad de la tierra en la región amazónica

La Amazonía fue considerada tierra baldía y los distintos gobiernos impulsaron su colonización. ‘Una tierra sin hombres para unos hombres sin tierra’, era el lema con el que se incentivó la colonización caótica y desordenada creando algunos conflictos: invasión de territorios indígenas por parte de los colonos, reducción de los territorios indígenas, ampliación de la frontera agrícola y los conflictos entre comunidades indígenas por falta de procesos de linderación y titularización de tierras. Además, distintos gobiernos delegaron, primero a las misiones católicas y evangélicas y luego, en los años setenta del siglo pasado, a las empresas petroleras, tareas de desarrollo que no eran de su competencia, como la educación o la salud, siendo las compañías las responsables de las relaciones comunitarias.

Áreas intangibles, parques nacionales, zonas protegidas ¿en pro o en contra del derecho de los pueblos indígenas a su territorio?

En 1978, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) estableció diferentes categorías para la gestión de las áreas protegidas:

Según la UICN un Parque Nacional es área natural de tierra o mar destinada a proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas para las generaciones presentes y futuras; excluir la explotación u ocupación no ligadas a la protección del área; proveer las bases para que los visitantes puedan hacer uso espiritual, científico, educacional o recreativo, de forma compatible con la preservación y la cultura.

En el Ecuador para que un área protegida sea declarada un Parque Nacional debe cumplir con los siguientes elementos:

- Uno o varios ecosistemas, comprendidos dentro de un mínimo de 10 000 hectáreas.
- Diversidad de especies de flora y fauna, rasgos geológicos y hábitat de importancia para la ciencia, la educación y la recreación.
- Mantenimiento del área en su condición natural, para la preservación de los rasgos ecológicos, estéticos y culturales, siendo prohibida cualquier explotación u ocupación.

Un Parque Nacional en el Ecuador cumple los siguientes objetivos de conservación: protección de ecosistemas, protección de especies, manejo de recursos naturales, manejo de recursos culturales, facilitación de investigación y brindar alternativas de turismo. Actualmente en Ecuador hay 14 parques nacionales y 77 áreas protegidas, sin embargo, uno de los problemas es la falta de participación comunitaria y de gobernanza que tienen comunidades indígenas dueñas de esos territorios mucho antes de las

mencionadas declaratorias. Ese es uno de los temas que se puso sobre la mesa durante el proceso de diálogo.

En el caso del parque Yasuní, su creación data de 1979 pero no es sino hasta la creación del Instituto ecuatoriano forestal y de áreas naturales (Inefan) en 1992 que se puede hablar del inicio de la gestión del área. A pocos meses de haber sido creado, el Inefan inicia un proceso de delimitación de la frontera interétnica entre las nacionalidades kichwa y waorani que habitan el parque. Desde el propio Inefan, buscando mecanismos de gestión, se resuelve que la petrolera Maxus financie la construcción de instalaciones para investigación sobre los recursos del parque y establezca y financie ocho puestos permanentes para control ambiental. Ahí empiezan las contradicciones: ¿es la petrolera la más indicada para las obras que tienen que ver con la protección ambiental? Suena contradictorio. Pero así es cómo se ha manejado.

Hay una superposición entre los modelos de extracción y conservación de recursos naturales en el parque nacional Yasuní (ver figura 4). Por un lado, hay una Reserva de Biósfera que gestiona recursos para conservación y por otro, dentro del mismo Parque Nacional Yasuní hay al menos cinco bloques petroleros en pleno funcionamiento (los bloques 14, 17, 16, 31, 43). Los procesos de control territorial indígena se han visto afectados por una actuación del Estado basada en una delegación de funciones que ha privilegiado criterios ecológicos y biológicos de intervención sobre la territorialidad indígena antes que criterios de equidad, eficacia económica y legitimidad política (Cisneros, 2008).

Ahora mismo (mayo 2024) el Gobierno Nacional (Primicias, 2024) firmó un acuerdo con tres organizaciones no gubernamentales: Wildlife Conservation Society (WCS), Legacy Landscapes Fund (LLF) y Gordon and Betty Moore Foundation. que compromete un millón de dólares anuales por los próximos cincuenta años, para el manejo de la Reserva de Biósfera del Yasuní. Esos recursos serán administrados por el Ministerio del Ambiente.

Entre las demandas puestas sobre la mesa de diálogo, la creación de áreas protegidas y reservas naturales o parques nacionales, ha sido cuestionada pues estas declaratorias se han hecho sin previa consulta a las comunidades, quitándoles la posibilidad de gestión propia de las actividades en sus territorios y como una más de las estrategias de despojo.

Si bien el sistema de áreas protegidas y parques nacionales, SNAP, está creado para garantizar la conservación, las instituciones ecuatorianas no disponen de recursos suficientes para aplicar los planes y estrategias de gestión que viabilicen la concreción de acciones de conservación (Fontaine y Narváez, 2007).

En Ecuador, como en muchos otros países, hay tensiones y contradicciones entre áreas protegidas y territorios indígenas debido a diferentes intereses y perspectivas sobre el uso de la tierra y los recursos naturales. Las áreas protegidas suelen tener regulaciones estrictas sobre el uso de la tierra y los recursos naturales dentro de sus límites. Esto puede entrar en conflicto con las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas que dependen de la tierra y los recursos naturales para su subsistencia. Además, hay diferentes visiones sobre la conservación: mientras que las áreas protegidas están diseñadas principalmente para conservar la biodiversidad y los ecosistemas, los pueblos indígenas tienen una visión más holística de la conservación, que incluye la protección de su cultura, identidad y formas de vida tradicionales.

Por otro lado, las restricciones impuestas por las áreas protegidas a menudo pueden limitar las actividades económicas tradicionales de las comunidades, causando impactos sociales y económicos. Y, en algunos casos, los territorios indígenas se superponen con áreas protegidas sin que se reconozcan adecuadamente los derechos territoriales de los pueblos. Esto suele generar conflictos legales y disputas sobre la tenencia de la tierra.

Por último, la falta de consulta y participación. Abordar estas contradicciones suele requerir un enfoque inclusivo que involucre la participación significativa de los pueblos indígenas en la planificación, creación y gestión de áreas protegidas, así como el reconocimiento y respeto de sus derechos territoriales y culturales. La consulta y el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas son principios fundamentales para abordar estas tensiones de manera justa y equitativa.

Derechos colectivos vs. extractivismo

El tema es de vieja data. Desde que en los años sesenta se inician los trabajos de prospección sísmica en el nororiente de la Amazonía, empezarían los conflictos con los pueblos que allí habitan. Jorge Viteri Toro, en su libro *Petróleo, lanzas y sangre* (2019), uno de los trabajadores de trocha de los primeros tiempos del petróleo, da cuenta de la cantidad de conflictos que significó el trabajo petrolero y de lo que se llamaría “la ilusión de la abundancia”.

En nuestro país, el tener una enorme variedad de recursos naturales en la superficie y en las entrañas del territorio nacional no nos ha significado riqueza, prosperidad, equidad y dignidad para los ecuatorianos en general y particularmente para las nacionalidades y pueblos. Al contrario, estas riquezas han servido como materia prima para alimentar la corrupción, la codicia, la arbitrariedad, la injusticia, el racismo y el predominio del interés particular de un reducido grupo de ecuatorianos y extranjeros por sobre el de las mayorías. Esa es la historia vergonzosa del proceso de explotación de hidrocarburos

y la minería en la Región Amazónica Ecuatoriana. Frente a esta situación, si no se hace cambios decididos y profundos en el futuro inmediato, esa historia está condenada a replicarse para el conjunto de recursos naturales, vitales para el ser humano, como el agua, los bosques, el aire, y la biodiversidad. Es decir, la vida misma de las generaciones presentes y futuras se perfila con un futuro incierto. (Viteri, 2006, p. 214)

En la Asamblea Constituyente del 98, en varias regiones de la Amazonía las comunidades indígenas estaban en plena lucha contra la expansión de los bloques petroleros sobre sus territorios. De acuerdo con Inti Cartuche (2003), los derechos colectivos fueron una forma de maquillar las intenciones reales del orden neoliberal: se avanzaba en lo jurídico, pero se perdía en la realidad concreta de las luchas por la tierra, el agua, los territorios.

La hermana Digna Erazo (2024), como veedora del proceso de diálogo, afirma que “los temas más sensibles tenían que ver con los recursos naturales, con las políticas extractivistas”. De hecho, por ejemplo, en la mesa de minería es en la mesa que más participación gubernamental hubo”. Indicador de que una de las preocupaciones centrales del gobierno es desarrollar la política minera y que le preocupa la oposición del movimiento indígena y las organizaciones sociales, a la minería en gran escala. A esa mesa, como bien explica la hermana Erazo, sí asistieron todos los ministros. ‘Estamos confirmando eso hoy: los mayores conflictos se están dando alrededor del tema minero.

Parece que los gobiernos no comprenden la importancia del territorio para la vida y desarrollo de los pueblos”.

La Constitución ecuatoriana (aprobada en Montecristi en 2008), establece en su primer artículo los principios fundamentales y los elementos constitutivos del Estado, lo siguiente:

Art. 1.- 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. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. **Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.**

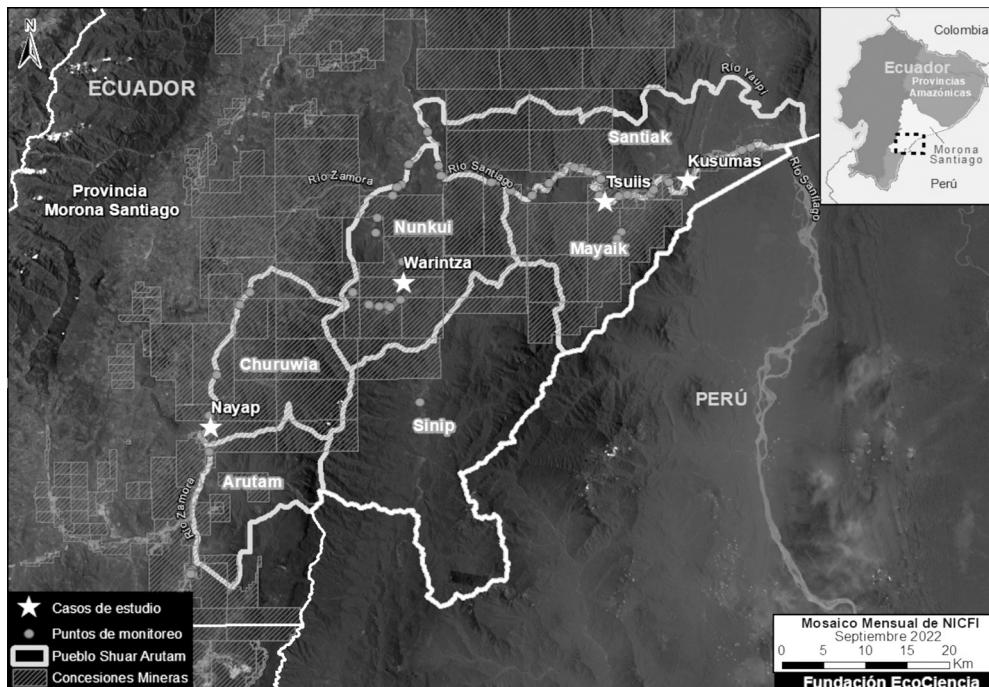
Ese renglón final entra en contradicción con la idea misma de plurinacionalidad y es la punta de lanza para la política extractivista. El articulado de la Constitución tiene algunas contradicciones: ¿si los recursos naturales pertenecen al patrimonio irrenunciable del Estado, como renunciar a ellos y dejar de explotarlos? Por un lado, es una Constitución garantista de derechos y por otro tiene esquinas y excepciones que los limitan. El artículo 57 de la Constitución enumera los derechos colectivos,

aunque es el mismo Estado (y sus instituciones) que no encuentran las fórmulas para su cumplimiento.

El extenso articulado de la Constitución recoge las demandas históricas de los pueblos indígenas y lo que dicen los organismos internacionales sobre sus derechos colectivos. Los pueblos indígenas, tanto en las movilizaciones de 2019 como en la de 2022, no han pedido nada más de aquello que está consignado en la Carta Magna. Sin embargo, los gobiernos y sus instituciones ejecutiva y legislativa no han sabido poner las reglas claras para aplicar el articulado estipulado en la Constitución.

Figura 1

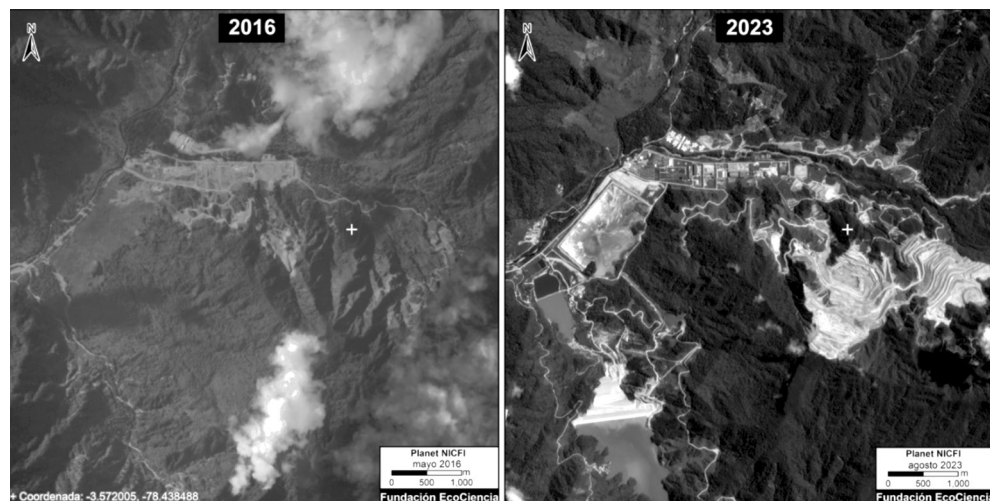
Concesiones mineras en territorio shuar¹



1 <https://bit.ly/3LmVsRk>

Figura 2*El Pueblo Shuar defiende su territorio*

Foto. Jaime Palomino, presidente del Pueblo Shuar Arutam, muestra un mapa del territorio. Lluvia Comunicación.

Figura 3*Avance de la minería en comunidad Churuwía*

Nota. Datos: Planet.
Elaboración: EcoCiencia.

Tres ejemplos de conflicto territorial

El territorio Secoya, entre el triunfo y la nada

Luego de un largo proceso judicial, el pasado 24 de noviembre de 2023, un tribunal ecuatoriano falló a favor de la demanda interpuesta por la nación Siekopai para recuperar y legalizar la propiedad de su territorio ancestral conocido como Pě'kēya, ubicado en la selva amazónica, en la frontera entre Ecuador y Perú. La decisión, emitida por tres jueces de la Corte Provincial de Sucumbíos, marca un hito en tanto sería la primera vez que el gobierno ecuatoriano entrega un título de propiedad a una nacionalidad indígena cuyo territorio ancestral se encuentra dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Esa decisión crea un precedente para los pueblos indígenas que luchan por recuperar sus tierras.

Sin embargo, la sentencia no es suficiente y legalizar la propiedad de su territorio ancestral requiere algo más que una decisión judicial. En la sentencia se daba un plazo de 45 días al gobierno para que el Ministerio de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica de Ecuador —MAATE— entregue el título de propiedad sobre las más de 40 mil hectáreas de territorio que pertenece a los siekopai. Ya han pasado cinco meses (abril 2024) y aún no se ha hecho el recorrido por el territorio, de acuerdo con lo que comenta Justino Piaguaje, líder de los siekopai y una de las voces autorizadas en este tema.

La sentencia está en firme y el MAATE tiene la obligación de cumplir. La demanda fue planteada justamente por la vulneración de derechos, reconocida por la justicia que falló favorablemente para la nación siekopai, dice Piaguaje, sin embargo, comenta que hay nuevas vulneraciones pues siguen ingresando a hacer recorridos guardaparques y militares pese a que la ley lo impide. Enviamos una carta en la que manifestamos que si quieren ingresar al territorio siekopai tenían que concertar con nosotros como titulares de derecho.

Expusimos que esto es una nueva vulneración y que genera nuevos conflictos.

En lugar de garantizar el retorno pacífico de los siekopai lo que está sucediendo es que se escala el conflicto entre hermanos, con los kichwa.

Estamos analizando programar un recorrido para el reconocimiento del territorio, para así tener esperanza. Por ahora estamos a la espera pues no se ha cumplido ninguno de los puntos de la sentencia: no hay delimitación, ni reconocimiento del territorio, hay que señalar el territorio en coordinación con la dirigencia. Iban a pedir las disculpas públicas y eso tampoco pasó; ya hubo cambio de gobierno, seguramente cambiaron de funcionarios, así que tampoco hay disculpas. Hasta el momento ningún punto de la sentencia ha sido cumplido. (Justino Piaguaje, conversación personal, 27 de marzo de 2024)

Los Waorani y la conservación del Yasuní

Luego de una larga historia de conquista y despojo, el territorio del pueblo waorani se legalizó durante el gobierno de Rodrigo Borja, en 1990. Dicha legalización, que en principio era un triunfo para el pueblo Waorani ha dado como resultado nuevos conflictos territoriales en la medida en que no se ha respetado ese territorio y en que la legalización incluyó en su letra pequeña, que el Estado es el dueño de la riqueza que está en el subsuelo (petróleo y ahora, minería). Una nota de prensa de abril de 1990 registraba lo siguiente:

En el documento de adjudicación que el Instituto de Reforma Agraria y Colonización, IERAC, entregó a los representantes Huaorani, consta que “Los adjudicatarios no podrán impedir o dificultar los trabajos de exploración minera y de hidrocarburos que realice el Gobierno Nacional y/o personas naturales o jurídicas legalmente autorizadas”.

Lo que sucedería a lo largo de los años en el nororiente de la Amazonía es una historia de continuo despojo y conflicto, sobre todo frente a los intereses petroleros. A la continua apropiación de las compañías petroleras a través de concesiones y de bloques, le ha seguido la política colonizadora.

Las políticas agrícolas tienen una fuerte incidencia en la región amazónica desde 1977, cuando se promulga la Ley de Colonización de la RAE y se crea el Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana (INCRAE); posteriormente el Programa Regional para el Desarrollo del Sur (PREDESUR), el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA) y el Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica Ecuatoriana (ECORAE). La apertura de vías para el petróleo, tanto para la construcción de infraestructura necesaria para la explotación, así como la política de entrega de tierras para hombres sin tierra, que incentivó la colonización desordenada, ha ido creando un caos territorial en la Amazonía.

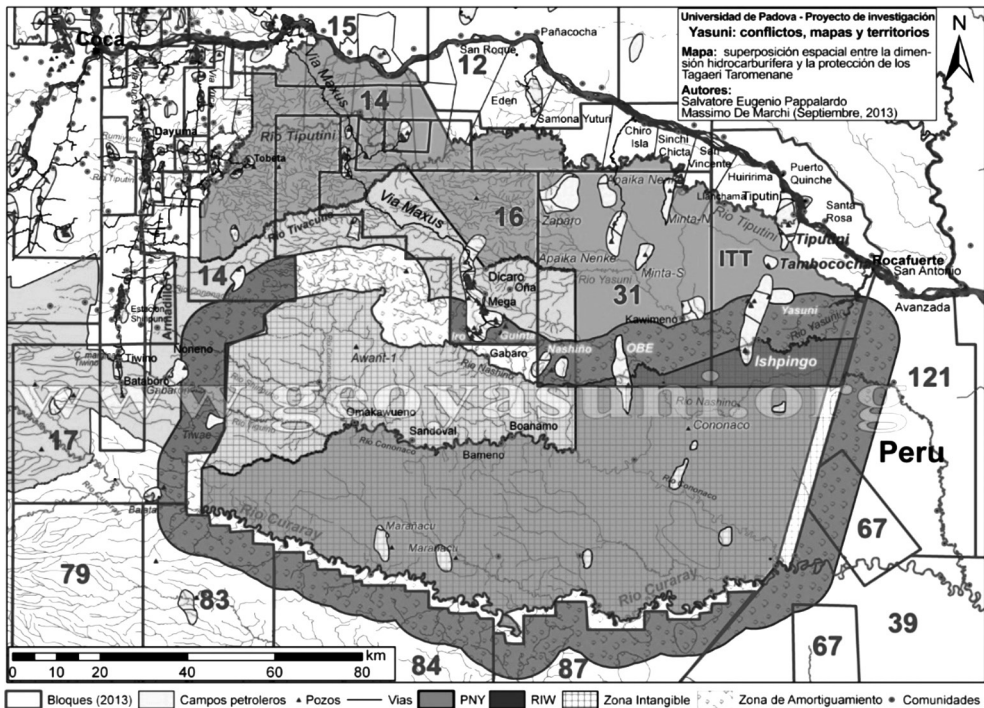
En el caso del Yasuní, los bloques petroleros están montados sobre el territorio waorani, y sobre las áreas llamadas protegidas o la Reserva de Biósfera. La llamada Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT) que ha quedado como una isla rodeada de petróleo (ver mapa). Los límites de la ZITT, se han movido a conveniencia de las necesidades de explotación petrolera y de los intereses de los distintos gobiernos.

La complejidad del territorio waorani tiene varias aristas: unas familias se han quedado lejos del petróleo y otras, totalmente dependientes de él; el Estado ha delegado a las mismas empresas petroleras las responsabilidades ambientales o sociales e incluso

organizativas.² Como gran paradoja, cinco bloques petroleros operan dentro del Parque Nacional Yasuni y son parte de él (Geoyasuni, 2019), en lo que Massimo De Marchi, geógrafo de la Universidad de Padova ha llamado una Geografía Imposible.

Figura 4

Bloques petroleros dentro del Parque Nacional Yasuni



Nota. Finner *et al.* (2014).

El territorio waorani tiene, además de los bloques petroleros sobre su territorio, otras complejidades. Si bien en el gobierno de Rodrigo Borja se entregó el título global a la nacionalidad waorani, en 2017 se entregó un título unificado a la Nacionalidad Waorani del Ecuador (NAWE), es decir, a su organización, que no es lo mismo. Hay

2 No hay que olvidar que la compañía Maxus impulsó en 1993, la creación de la ONHAE (más tarde NAWA) para tener interlocutor válido a la hora de firmar el “Acuerdo de amistad, respeto y apoyo mutuo”, acuerdo que continuó con la empresa Repsol y que sigue hasta hoy en vigencia y con el que se financia incluso la propia organización NAWA.

comunidades waorani que no son parte de dicha organización o que no se sienten parte de ella, incluso, que desconocen la legitimidad de la organización NAWÉ, como ha ocurrido con la comunidad de Bamenó, en plena Zona Intangible, que incluso tiene otra concepción y propuesta territorial.

Sentencias de inconstitucionalidad: Sinangoe y Waorani de Pastaza

En 2011 el gobierno argumentó haber hecho un proceso de consulta que, de acuerdo a los testimonios recogidos en las comunidades, fue engañoso y dividió a las comunidades. Con ese proceso se autorizó la explotación del bloque 22 en territorio waorani.

A principios de 2019, los waorani de Pastaza, junto a la Defensoría del Pueblo, presentaron una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables, la Secretaría de Hidrocarburos y el Ministerio de Ambiente, demandando la vulneración del derecho a una consulta previa, libre e informada, el derecho a la autodeterminación y a su territorio ancestral. En diciembre, la Corte Constitucional emitió una sentencia favorable a los waorani, demandando al Estado para que garantice el proceso de consulta previa, libre e informada, en las comunidades afectadas por la explotación petrolera.

Sobre el tema Esperanza Martínez, de Acción Ecológica, dice que de esa sentencia se desprende no solamente la necesaria realización de los procesos de consulta sino que esta debe ser culturalmente adecuada, respetando los tiempos y procedimientos propios de las comunidades, de interpretar los lenguajes de la naturaleza y escuchar la memoria de la comunidad sobre cómo quieren vivir y qué condiciones requieren para garantizar la existencia como pueblos y la de la naturaleza (Amazon Frontlines, 2019).

El 27 de enero de 2022, la Corte dictó la Sentencia No. 273-19-JP/22, en el caso referente a la consulta previa en la comunidad A'Í Cofán de Sinangoe, sobre las actividades mineras.

Dicha decisión judicial tiene como mérito, en primer lugar, recoger y sistematizar los estándares generados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la propia Corte Constitucional del Ecuador y los órganos internacionales de protección de derechos, respecto al derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, frente a actividades extractivas que los puedan afectar; luego, amplía y profundiza algunos de ellos como pasamos a resumir.

En esta sentencia, la Corte Constitucional fija como principio rector derivado de los caracteres de interculturalidad y plurinacionalidad del Estado ecuatoriano “a la autodeterminación de los pueblos, nacionalidades, comunidades y comunas indígenas para mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia y formas de organización social”.

Como se puede ver en los casos enunciados, la consulta previa es una de las demandas fundamentales de los movimientos indígenas. Las comunidades han encontrado una vía en la acción judicial, interpelando al Estado en los tribunales.

La organización Amazon Frontlines recoge en su página web, declaraciones sobre el tema que ilustran la importancia de las sentencias en estos casos y a la vez muestran la dificultad del Estado y sus instituciones, de aplicar las sentencias de la Corte Constitucional. Gregorio Mirabal, presidente de la COICA dice:

La gobernanza territorial sobre nuestros territorios ancestrales es clave para el futuro de nuestro planeta. Se ha demostrado que los ecosistemas mejor conservados son los que han sido protegidos por los pueblos indígenas, con quienes los Estados tienen deudas históricas. Estas sentencias garantizan la conservación y deben darles el debido cumplimiento.

Andrés Tapia, dirigente de comunicación de CONFENIAE, también comenta que:

Las dos sentencias de carácter histórico, obtenidas en los últimos años por la Comunidad A'i Cofán de Sinangoe y Resistencia Waorani, no solo han marcado un precedente en la defensa y conservación de los territorios amazónicos, sino que han puesto sobre la mesa, la vulneración de los derechos colectivos y territoriales por parte de los Estados hacia los pueblos originarios de la Amazonía. Pese al carácter vinculante y mandatorio, no ha existido cumplimiento por parte de este gobierno, generando incertidumbre en las comunidades. Desde CONFENIAE y el movimiento indígena, respaldamos las medidas establecidas por los tribunales y rechazamos el incumplimiento por parte de las carteras de Estado y de todas las instancias del gobierno. (Amazon Frontlines, 2022)

En la mesa técnica dentro del proceso de diálogo, este tema fue fundamental. Los integrantes de las mesas técnicas trabajaron en un Borrador de Acuerdo de Decreto con criterios mínimos, pero “hasta ahí llegamos”, según comenta Melisa Ramos, quien fuera una de las delegadas para el seguimiento.

Lectura crítica de los acuerdos y los desacuerdos

El tema de tierras y territorios, como hemos visto, ha estado siempre consignado en las demandas que los movimientos sociales y organizaciones indígenas, como una de las asignaturas pendientes y no resueltas, pero, además, indispensable para la constitución del Estado Plurinacional. En el paro nacional de junio de 2022 CONAIE incluyó, en los diez puntos de la agenda, temas de conflicto permanente que tienen que ver con derechos colectivos, tierras y territorios. El tema de tierras y territorios se trabajó en la mesa de derechos colectivos, pero también, en la de energía y recursos naturales pues evidentemente ambos temas están estrechamente relacionados.

En la mesa de derechos colectivos se trabajó en tres subtemas que tienen que ver con el territorio y la gobernanza territorial (Cárdenas *et al.*, 2023): autodeterminación y libre determinación, consulta y consentimiento, tierras y territorios. El primer tema está más bien vinculado a la organización y su registro. Para el segundo, el de consulta y consentimiento, se trabajó en una mesa técnica y, para el tema de tierras y territorios el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP) se comprometió a reformar el acuerdo ministerial 0073 sobre tierras y territorios comunitarios mientras en la mesa técnica se acordó además trabajar en la elaboración de un manual de procedimiento del registro de tierras rurales y territorios ancestrales. Además, hubo consenso en temas de conservación y recuperación de territorios ancestrales y comunitarios; la necesidad de constituir una mesa de trabajo sobre conflictos de tierras, territorios ancestrales y comunales; la creación de un sistema nacional de registro de territorios ancestrales y comunales. También se acordó que el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) generará política una para incluir la categoría comunitaria, según proceda, además de elaborar una norma técnica para la regularización de tierras en el SNAP.

En la Mesa de Energía y Recursos Naturales, las organizaciones indígenas presentaron propuestas sobre moratoria petrolera, consulta y consentimiento previo e informado, consulta ambiental, reparación de pasivos ambientales, moratoria de las actividades mineras y nulidad de las concesiones mineras otorgadas dentro del Sistema Nacional de Áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento (Cárdenas *et al.*, 2023).

Uno de los acuerdos logrados fue el de la moratoria petrolera hasta contar con la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada en 15 bloques petroleros y que tampoco se otorgarán títulos mineros hasta contar con la normativa tanto en materia de la consulta previa como en materia ambiental. Sin embargo, esos acuerdos han quedado en letra muerta. Ahora mismo, el gobierno de Daniel Noboa, se ha comprometido a hacer cumplir la consulta popular que deja el petróleo en tierra en el bloque 43, conocido como ITT, y ha firmado un decreto creando una comisión para el cierre del bloque, pero, por otro lado, ha participado en la feria de minería en Canadá, mostrando un país abierto a esas inversiones.

Algunos de los acuerdos pasan por la legislación: proyecto de ley de Consulta Previa, Ley de Gestión integral de Recursos Hídricos; proyecto de ley de Petroecuador, reformas a las leyes de Hidrocarburos y Minería, reforma a la ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (CTEA) aprobada en 2018 pero que exige reformas, revisión de concesiones mineras que se superponen con el SNAP y con las zonas intangibles.

De los desacuerdos registrado en la memoria documental del proceso de diálogo (Cárdenas *et al.*, 2023) se desprende que el Estado es contrario a aquellas propuestas que impliquen sacrificar los recursos petroleros o mineros, contrario también a las

moratorias y las prohibiciones de ampliar las concesiones petroleras o mineras en territorios indígenas. Sin embargo, luego de las tensiones generadas en las mesas acepta que no se puede desarrollar la minería en áreas protegidas y territorios ancestrales, zonas declaradas como intangibles, áreas de protección hídrica de conformidad con la ley.

En el documento de demandas presentadas al gobierno al inicio del proceso queda claro que muchos de esos derechos están consignados en la Constitución pero que no están siendo aplicados, sea porque no hay voluntad política ni instancias de ejecución y, lo que es más grave, porque los intereses económicos pueden más que los derechos: los territorios de los pueblos indígenas están asentados sobre los recursos naturales y ese es justamente el mayor de los conflictos. Minería y petróleo vienen a ser dos temas que, sin lugar a dudas, afectan directamente a los territorios de los pueblos y a sus derechos consignados en la Constitución.

Estos temas siguen en la agenda de los movimientos sociales y organizaciones indígenas y ninguno de ellos es de fácil solución ni de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo: requieren de reformas legales dentro de la Asamblea, actor que ha permanecido ausente durante todo el proceso de diálogo y de mesas técnicas.

El tema de la Consulta Previa es no solo una demanda de los pueblos indígenas sino parte de los estándares internacionales que el Ecuador debe cumplir. Hasta hoy ese tema no se ha resuelto, es más, se ha complicado con la presentación del Manual de Consulta presentada en el gobierno de Daniel Noboa, creando aún más tensiones, sobre todo por el tema minero, como ya hemos explicado. De todas formas, CONAIE ha seguido trabajando en el proyecto de Ley de Consulta que se presentará a la Asamblea en varios foros, encuentros y conversatorios.

En relación con el tema de la defensa territorial y de los derechos colectivos, el Ejecutivo se comprometió a respetar las guardias indígenas y comunitarias como forma propia, ancestral y legítima de autogobierno y ejercicio de autoridad propia. El tema de las guardias indígenas no es nuevo sobre todo en la Amazonía y ha sido ampliamente difundido. Cuentan los waorani que, durante el *boom* del caucho, Gawe, uno de los guerreros, vigilaba cada centímetro de su territorio. Caminando bajo la lluvia amazónica, a ratos sentado bajo un tronco, el joven waorani cuidaba que ningún *cowori* o extraño cruzara esos límites. Gilberto Nenquimo, presidente de la Nacionalidad Waorani del Ecuador (NAWE), cuenta en un artículo de prensa que defender su territorio ha sido, para los waorani, una cuestión de vida o muerte desde que ocurrió el primer encuentro con foráneos. Del bosque en el que habitan han obtenido agua, alimentos, medicinas y las herramientas necesarias para su subsistencia. En ese bosque habitan los espíritus de sus ancestros, convertidos en jaguares protectores de la selva. Con la presión de los colonos, muchos waorani volcaron sus esfuerzos a cubrir nuevas necesidades impuestas desde las ciudades. Desde hace cinco años, el incremento de la actividad petrolera, la

minería y la tala ilegal obligaron a los waorani a retomar el legado de Gawe. Al menos dos docenas de hombres y mujeres conformaron grupos de monitores y guardias para defenderse de nuevas amenazas (Mongabay, 2022).

Una mujer indígena, cuyo nombre debe ser omitido por razones de seguridad, pone una alerta sobre el tema. Dice que es secreto a voces que actores externos pertenecientes a bandas criminales dedicadas a la minería ilegal y a otros ilícitos, se están atribuyendo el título de Guardias indígenas. La dirigente comenta que, si bien hay que respetar el derecho y la figura de las guardias indígenas que ayudan a monitorear el territorio, las comunidades también deben estar alertas y los verdaderos guardianes indígenas, cuidar el ingreso de estas personas que dividen a las comunidades y que se infiltran para sacar provecho intereses económicos particulares (fuente reservada, 2024). Esas infiltraciones, lamentablemente, dan carta blanca a los gobiernos para la represión y la deslegitimación de esta figura clave para la comunidad y para la resistencia.

En otro tema, las partes acordaron que la Subsecretaría de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, del MAG, realizará un levantamiento a nivel nacional, de las adjudicaciones de tierras y territorios que se hayan efectuado dentro de tierras comunales o las que se encuentren en proceso de legalización. Se realizó una asamblea en Puyo con todas las instituciones involucradas, pero, una vez que se suspendió el proceso de diálogo, no se ha vuelto a hablar del tema. Con los cambios de autoridades ese proceso quedó trunco.

Además, se acordó crear la Comisión Interinstitucional Especializada para la solución de los conflictos de tierras, territorios ancestrales y comunales, que audite e investigue con los conflictos para determinar, de forma vinculante, los procedimientos para garantizar los derechos colectivos y la reparación histórica en el marco de esta solicitud para restitución de territorios ancestrales a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Lo anterior incluye de manera explícita los conflictos generados por la sobreposición de títulos de propiedad o la adjudicación a particulares dentro de territorios ancestrales. En este tema hubo acuerdos parciales, pero, como hemos visto en el Caso Siekopai, el tema sigue siendo parte de las agendas pendientes.

Por otro lado, el Gobierno Nacional a través del MAATE, conjuntamente con las Organizaciones Sociales y Organizaciones de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, acuerdan elaborar de manera colectiva y participativa la Norma Técnica para el procedimiento para la regularización y legalización de tierras en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas hasta diciembre de 2022, como requisito previo al inicio del proceso administrativo y prelegislativo, necesarios para su oficialización.

En las mesas participaron Agustín Cachipundo, Alejandra Delgado (facilitadora), Milton Luna (cofacilitador), Pablo Ulloa (relator), Lucas Guadalupe (correlator) y la hermana Digna Erazo (misioneras Lauritas) como observadora. Una vez cerrado el

tema puntual de las mesas de diálogo, en un acto oficial en la PUCE donde se habló de los 218 puntos en los que había acuerdos entre los movimientos sociales y organizaciones indígenas y el gobierno, se trabajaron mesas técnicas hasta que el consejo ampliado de la CONAIE decidió abandonar el proceso de diálogo con el Gobierno y exigir la renuncia del presidente Guillermo Lasso, por “su incapacidad de gobernar” (febrero 2023). Romper el proceso de diálogo y retirarse de las mesas de seguimiento. Responsabilizar al Gobierno por el incumplimiento fue el segundo punto de las catorce resoluciones de CONAIE. Según el consejo ampliado, “no ha existido la voluntad política por parte del Gobierno” para el cumplimiento de los acuerdos. Al contrario, sostuvo, el Mandatario “ha continuado avanzando con sus políticas neoliberales, que violentan nuestros derechos” (Primicias, 2023).

Melisa Ramos, quien participó durante las mesas de trabajo posteriores, como apoyo técnico, es más bien pesimista y ve pocos avances en temas que son muy complejos. Como parte del seguimiento de los acuerdos, dice Ramos, se organizó un gran taller en Napo. Por parte del Estado participaron el MAGAP, la Subsecretaría de Tierras y el MAATE (Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica) y, además de los representantes de CONAIE, FEINE y FENOCIN, también participaron representantes de ONG que trabajan en la Amazonía. Se trabajó en una matriz con el listado inicial de conflictos que tienen que ver con tierras y territorios para ir logrando acuerdos, pero no se avanzó más pues el diálogo cesó. Para trabajar la resolución de esos conflictos, las instituciones estatales pedían cantidad de información, como expedientes judiciales, número de juicios, número de trámites, etc., que “era muy difícil conseguir toda esa información”. Pero, además, el proceso mismo resultaba complejo: “los funcionarios del Estado nunca iban los mismos y en el caso de los compañeros indígenas, la movilización semanal (nos reuníamos los martes) resultaba imposible, no tenían manera de llegar de tan lejos, así que no se logró avanzar” (conversación personal).

Entre los temas más conflictivos estaban problemas de titulación de tierra e irrespeto a los territorios colectivos, así como la contraposición de áreas protegidas en territorios indígenas. En las discusiones hubo muchos temas sensibles, estructurales y profundos, que no se pueden arreglar de la noche a la mañana, que requieren trabajo, dedicación y voluntad política.

Conclusiones y temas pendientes

Mientras las políticas extractivistas sigan siendo prioridad de los distintos gobiernos, parece imposible que algunos acuerdos iniciales, establecidos en los procesos de las mesas de diálogo, lleguen a buen puerto. Los intereses petroleros o mineros son y serán fuente permanente de conflicto entre las comunidades indígenas y las

instituciones de gobierno, sea por la ausencia de procesos transparentes de consulta previa, libre e informada, por la injerencia de las instituciones o por la ausencia de mecanismos que garanticen el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las empresas con las comunidades en aquellos territorios en los que hay concesiones petroleras cuyos contratos no se pueden revertir y cuyos acuerdos no se cumplen, dejando en la indefensión a las poblaciones.

Las comunidades amazónicas, sobre todo aquellas del nororiente de la Amazonía ecuatoriana, han vivido no solamente la reducción (práctica colonial) y contaminación de sus territorios sino también la decepción de que la calidad de vida de sus habitantes no mejora, al contrario, mientras más barriles salen y más recursos llegan a las arcas del Estado, menos recursos llegan a quienes lo necesita. Las empresas no cumplen con sus convenios y el Estado no cumple tampoco con sus ofertas y promesas.

Los fondos destinados a mejorar la calidad de vida de los pueblos amazónicos, son manejados desde políticas asistencialistas y miradas alejadas de las reales necesidades de los pueblos, de sus formas de gobernanza e incluso alejadas de la cosmovisión indígena, lo que hace que fracasen propuestas desarrollistas. Para ejemplo, el fracaso de las ciudades del milenio construidas en Cuyabeno y Pañacocha, enormes complejos urbanísticos en los que se suprimió uno de los espacios comunitarios primordiales: la Casa Comunal, lugar desde el que se realizan las asambleas comunitarias donde se toman las decisiones comunitarias. Sin casa comunal, sin escuela dentro de la comunidad, sin lugar de reuniones, sin capilla para las actividades celebrativas de la comuna, se ponen más obstáculos para el ejercicio del autogobierno indígena y de la administración de su territorio y de su cosmovisión y vida comunitaria.

El territorio, como hemos dicho antes, es la base para la construcción del proyecto plurinacional. El tema aparece desde los inicios de las luchas del movimiento indígena y, durante las mesas de diálogo de 2022, en dos espacios de discusión: la mesa de derechos colectivos y la mesa de recursos naturales.

Las demandas de los movimientos indígenas se centran en los mecanismos de consulta previa, libre e informada y, justamente ahí, es donde están las mayores complejidades y tropiezos. Los distintos gobiernos no han entendido el tema y, pese a que hay incluso resoluciones de la Corte Constitucional que han sido favorables a las comunidades indígenas, los cuatro últimos gobiernos se han hecho de oídos sordos, aplicando la figura de la consulta de acuerdo a su conveniencia, poniendo siempre en primer lugar la explotación de recursos naturales. En la práctica, la consulta es vista como un mero trámite burocrático y no como un derecho legítimo de las comunidades, sobre todo, de aquellas que son directamente afectadas por las actividades extractivas, por el petróleo y por la minería.

¿Qué le espera al gobierno? Mientras ninguno de los acuerdos previos, señalados en las mesas de diálogo, se tomen en serio, a los gobiernos les espera la continua inconformidad de las comunidades indígenas y para las comunidades indígenas y la salida prevista es la resistencia, la continua movilización. Los pueblos y nacionalidades se llevarán siempre la peor parte: las continuas incursiones de policías y militares para reprimir, contener y para finalmente imponer la política extractivista en territorios de los pueblos indígenas. Si para ello se necesita cooptar a algunos dirigentes indígenas, los gobiernos no escatimarán ni esfuerzos ni recursos.

Los dirigentes indígenas de la CONAIE han sido claros y reiterativos en su postura sobre este tema al conocer la elaboración de un manual para la consulta previa anunciado como parte de la presencia del gobierno en Canadá, en la cumbre minera. En un comunicado fechado 7 de marzo de 2024, el Consejo de Gobierno manifiesta lo siguiente:

Este acuerdo (el Manual de consulta previa) se percibe como un nuevo intento de evadir e irrespetar los derechos consagrados en la Constitución ecuatoriana y en los tratados internacionales, así como las decisiones de la Corte Constitucional. Es importante recordar al Estado y a la sociedad ecuatoriana que en 2023 la CONAIE logró una importante victoria legal al demandar el Decreto Ejecutivo 754, el cual fue declarado inconstitucional. Entre las razones principales se estableció que los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas deben regularse únicamente mediante leyes orgánicas. Observamos con indignación como el Estado persiste en su intento de desconocer los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas al emitir normativas sin respetar el derecho a la consulta prelegislativa, consagrado en la Constitución. Por lo tanto, exigimos el pleno respeto a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como el cumplimiento de la consulta prelegislativa. Ante la persistente amenaza de explotación de recursos en nuestros territorios ancestrales, sin el debido respeto a la Constitución y a los fallos de la Corte Constitucional, tomaremos acciones legales y de hecho para garantizar el respeto a nuestros derechos colectivos. (CONAIE, 2024)

El tema de la consulta también cobró fuerza durante la última consulta popular (agosto 2023) en la que se aprobó el cierre de operaciones del bloque 43-ITT (Ishpingo, Tambococha, Tiputini) en el parque nacional Yasuní. En este caso, una consulta popular a nivel nacional, se impuso sobre los votos que este tema tuvo a nivel local donde, las comunidades que se sienten beneficiarias de las rentas petroleras, votaron en contra (Orellana, Aguarico, la comunidad waorani de Kawimeno y comunidades kichwas del cantón Aguarico). La Consulta Previa, si bien es uno de los derechos colectivos que los Estados tienen que garantizar, tampoco significa cien por ciento la garantía de protección del territorio. Es por eso que se viene debatiendo el tema del procedimiento de consulta pues los gobiernos y los intereses extractivos han demostrado que es

fácil dividir criterios dentro de las comunidades, mostrando solamente los supuestos beneficios de corto plazo sin informar las consecuencias que a largo plazo tienen la minería y el petróleo en los territorios indígenas. El avance minero en la Amazonía produce desaliento (figura 2).

Por otro lado, la inestabilidad política, los cambios de gobiernos y de funcionarios de los ministerios encargados de dar seguimiento y paso a los acuerdos, además de la ausencia de lobby en la Asamblea para la aprobación de leyes consignadas en las mesas, hace imposible que se pueda avanzar en temas que son estructurales y que requieren de trabajo a largo plazo. Los funcionarios de gobierno guardan silencio.

En los casos mencionados (demandas de los Siekopai, de los Waorani y de Sinangoe) la Corte Constitucional ha dado la razón a los pueblos indígenas y, en los tres casos, las sentencias parecen imposibles de cumplir. Los acuerdos logrados en las mesas de diálogo requieren trabajo continuo, pero, una vez roto el proceso de diálogo y sin interés de los interlocutores de gobierno (ejecutivo y legislativo), los acuerdos se reducen a una carta de buenas intenciones.

Los sistemas nacionales de áreas protegidas deben ser considerados una política pública tan importante como la de educación o salud, recibir la misma atención y generar las mismas obligaciones. Los sistemas de áreas protegidas deberían ser el punto de partida para pensar en estrategias de desarrollo responsables y sostenibles adaptadas a las capacidades y ritmos de la naturaleza y no contrarias a ella ni a los pueblos que las habitan sino al contrario, como está pasando hoy en día: las etiquetas de áreas protegidas o parques nacionales se quitan y ponen de acuerdo a los intereses políticos y económicos y a las presiones corporativas.

En resumen, las políticas públicas sobre territorio deben incluir al menos estos cinco puntos fundamentales:

- **Demarcación y titulación de tierras indígenas:** buscar el reconocimiento legal y la demarcación física de los territorios tradicionales de los pueblos indígenas. Involucra la identificación y registro de tierras para garantizar la propiedad colectiva de los territorios ancestrales.
- **Consulta previa:** asegurar que cualquier proyecto o decisión que pueda afectar a los territorios indígenas se realice solo después de consultar y obtener el consentimiento de las comunidades involucradas, respetando su derecho a participar en las decisiones que afectan sus vidas y territorios.
- **Co-manejo de áreas protegidas:** establecer acuerdos de gestión compartida entre gobiernos y comunidades indígenas para la administración de parques nacionales y áreas protegidas, promoviendo la participación activa de los pue-

blos indígenas en la conservación y manejo de los recursos naturales dentro de sus territorios.

- **Programas de desarrollo sostenible:** promover prácticas de desarrollo económico que respeten y fortalezcan los modos de vida tradicionales de los pueblos indígenas, incluyendo la agroforestería, el ecoturismo comunitario y otros proyectos que aseguren la sostenibilidad ambiental y el bienestar de las comunidades.
- **Protección de conocimientos tradicionales y recursos genéticos:** proteger los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y sus derechos sobre los recursos genéticos, asegurando que cualquier uso comercial de estos recursos beneficie a las comunidades y respete sus derechos.

Estas políticas deben ser implementadas con un enfoque inclusivo y participativo, asegurando que las voces y los derechos de los pueblos indígenas sean respetados y promovidos.

Para construir un Estado Plurinacional es indispensable repensar el modelo de división política y administrativa del Estado desde el cual poder ejercer esa plurinacionalidad. No es suficiente para los pueblos y nacionalidades reclamar sus derechos territoriales ni participar en cuotas del poder administrativo (GADS, gobernaciones, intendencias, alcaldías): el reto es construir formas de gobernanza y autonomía, respetando la vida comunitaria y las lógicas propias de la cosmovisión de los pueblos y de su propia estructura organizativa, con suficientes recursos y capacidades administrativas, recuperando liderazgos que favorezcan la vida comunitaria de los pueblos y nacionalidades que componen ese Estado Plurinacional y con procesos de consulta transparentes y respetuosos. El camino aún es largo y requiere de la participación de todas las instituciones del Estado, así como de toda la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, M. (2004). *La utopía de los pumas*. Cicame.
- Amazon Frontlines. (2019). <https://bit.ly/3VYOA3l>
- Amazon Frontlines. (marzo de 2019). <https://bit.ly/3zxbN3d>
- Amazon Frontlines. (6 de septiembre de 2022). [amazonfrontlines.org: https://bit.ly/3xUkswb](https://bit.ly/3xUkswb)
- Becker, M. (2015). *Pachakutic*. Flacso.
- Cabodevilla, M. (2009). *La Nación Huaorani*. Cicame.
- Cárdenas, J., Ponce, F. y Sempértegui, F. (2023). *Diálogo entre gobierno y movimiento indígena y organizaciones sociales, Memoria Documental*. Ediciones Abya-Yala.
- Cartuche, I. (2023). *Horizontes de la plurinacionalidad*. Ediciones Abya-Yala.
- Chancosa, B. (2020). *Los hilos con los que he tejido mi historia*. Ediciones Abya-Yala.

- Cisneros, P. (2008). Gobernanza ambiental, conservación y conflicto en el Parque Nacional Yasuní. *Observatorio socioambiental de FLACSO, Documento de Trabajo N. 3*, 243. <https://bit.ly/3Lnbk6u>
- CONAIE. (7 de 3 de 2024). Comunicado de prensa. Quito, Ecuador. <https://bit.ly/4azA2eL>
- Erazo, D. (entrevista 15 de abril de 2024).
- Finer, M, Pappalardo, S. E., Ferrarese, F y De Marchi, M. (2014). ¿Bloque 31: sendero ecológico o carretera petrolera? Imágenes satelitales de alta resolución revelan que Petroamazonas transgredió el estudio de impacto ambiental al construir una carretera dentro el Parque Nacional Yasuní. *Geoyasuni*. geoyasuni.org: <https://bit.ly/4cxy0Ng>
- Fontaine, G. y Narváez, I. (2007). *Yasuní en el siglo XXI*. Flacso. <https://bit.ly/3VZkQli>
- Land is Life. (2020). *De la Consulta al Consentimiento. Debates y experiencias desde Abya-Yala*. Ediciones Abya-Yala.
- Lozano, A. (2020). Limitaciones al reconocimiento del territorio ancestral en Ecuador. *Foro: revista de derecho*, (34), 25-44. <https://doi.org/10.32719/26312484.2020.34.2>
- Mongabay. (octubre de 2022). Los guardianes indígenas toman. *Mongabay*.
- Ortiz, P. (2016). *Territorialidades, autonomía y conflictos*. Ediciones Abya-Yala.
- Piaguaje, J. (27 de abril de 2024). (M. Aguirre, entrevistadora)
- Primicias. (2023). <https://bit.ly/49KQqbm>
- Ruiz Agila, G. (2023). *Al gobierno pido que me dé un río*. Ediciones Abya-Yala.
- Shavelzon, S. (2021). Guardiões da Floresta: autonomia indígena y conflicto territorial en la Amazonia. *Revista Tellus*. <http://dx.doi.org/10.20435/tellus.v21i46.794>
- Viteri Toro, J. (2019). *Petróleo, lanzas y sangre*. Ediciones Abya-Yala.
- Viteri, L. (2006). Circunscripciones territoriales indígenas. En G. Fontaine, *Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador* (p. 214). Flacso-Ecuador.

Pueblo afrodescendiente de Guayaquil: autodeterminación y libre determinación

César Miguel Andrade-Martínez*
Universidad Politécnica Salesiana
candrade@ups.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-2011-8551>

Introducción

Desde inicios del siglo XVIII, la lucha por la libertad, justicia, igualdad y los derechos humanos de los afroecuatorianos tomó forma en Latinoamérica a través de las propias organizaciones sociales a las que pertenecían, las mismas que surgieron como pilares fundamentales entre los grupos étnicos. En Ecuador, los afrodescendientes desafiaron la institucionalidad de la esclavitud, convirtiéndose en agentes de cambio por lograr su emancipación y dignidad humana mediante la resistencia armada, la disputa legal y el activismo político (Merizalde *et al.*, 2016). Desde la década de los sesenta y hasta los ochenta del siglo XX, el proceso organizativo de los afroecuatorianos comenzó a concretarse gracias a los movimientos continentales de descendencia africana, el mismo que luchaba por la construcción de una sociedad libre de racismo y discriminación donde los ciudadanos disfruten de plenos derechos en condiciones de igualdad (Antón Sanchez, 2011).

Tamara Merizalde *et al.* (2016) señalan que una de las hazañas reivindicativas del pueblo afroecuatoriano se dio en 1970 cuando el Centro de Estudios Afroecuatoriano CEA, fundado por jóvenes de la época trabajaron en “el rescate y la difusión de la memoria histórica del pueblo afroecuatoriano, la concientización sobre la situación de marginación y pobreza en que este se encontraba y la lucha contra la discriminación y

* Doctor en Comunicación por la Universidad de Huelva-España. Magíster en Comunicación y Licenciado en Comunicación Social por la Universidad de Guayaquil-Ecuador. Docente investigador de la Universidad Politécnica Salesiana de Ecuador. Realiza estudios sobre Educomunicación, interculturalidad y comunicación.

el racismo” (p. 45); desde entonces, las protestas y manifestaciones han surgido como un mecanismo de inserción social entre los cuestionamientos de la clase política y en defensa de los derechos de los afrodescendientes.

La población afroecuatoriana que habita en Guayaquil no ha dejado de luchar contra el racismo y la exclusión; y por una mejor forma de vida, especialmente en la cobertura de necesidades sobre vivienda, alimentación, educación, empleo con salarios digno y demás derechos consagrados en la autodeterminación y libre determinación de las comunidades afrodescendientes como un aspecto fundamental para su identidad y desarrollo (Yáñez *et al.*, 2022); derecho protegido por tratados internacionales con estándares de derechos humanos, determinante para su autonomía y soberanía (Gros-Espuell, 1976).

El análisis crítico al Diálogo 2022 ha permitido recordar acontecimientos históricos desarrollados en Ecuador como son las movilizaciones y demandas sociales, huelgas y paros nacionales, negociaciones y procesos de consultas populares, etcétera, que se desarrollaron en los periodos presidenciales de las últimas décadas, eventos que han desempeñado un papel decisivo y fundamental en la edificación de un marco legal e institucional que reconozca y garantice los derechos de los pueblos y nacionalidades del país (Becker, 2020). Uno de estos acontecimientos se produjo en octubre de 2019 cuando se suscitó un levantamiento indígena en respuesta a las políticas económicas y sociales implementadas por el gobierno del presidente Lenín Moreno Garcés (Ponce *et al.*, 2020). La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE y otras organizaciones sociales encabezaron este movimiento cuyo objetivo principal era la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la exclusión y la marginación experimentada históricamente por las nacionalidades indígenas ecuatorianas (Lúcar y Romero, 2020).

Los pueblos indígenas y afrodescendientes han enfrentado políticas y prácticas afectando su identidad cultural, autonomía, derechos a la tierra y territorio, así como los derechos a la consulta y al consentimiento previo e informado conforme a la Constitución del 2008; de esta manera “tratan de recuperar un rasgo identitario de la cultura negra que supone no solo una forma de organización del espacio, sino también una recuperación de la lengua y el sentido de pertenencia a una comunidad” (Popolo *et al.*, 2005, p. 158); problemas sociales que se han manifestado desde la carencia de acceso a servicios básicos hasta la discriminación en el empleo y el acceso a la educación, la criminalización de prácticas culturales (Luque-González *et al.*, 2019).

Durante el gobierno del presidente Guillermo Lasso Mendoza, del 13 al 30 de junio de 2022, se desarrolló una nueva movilización social encabezada por la CONAIE con el respaldo de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras FENOCIN; y de la Federación del Consejo de Pueblos y Organizaciones

Indígenas Evangélicos del Ecuador FEINE, quienes convocaron a la movilización nacional, producto de la caldeada crisis política, social y económica que atravesaba el Ecuador, situación que sumado a la devastadora pandemia de la COVID-19, interrumpía la paz y la normalidad ciudadana en el país. De acuerdo con el reporte periodístico de (Vitery-Gualinga, 2022) la movilización, que duró 18 días de paro, se tomó las principales urbes del país para exigir varias demandas al Gobierno Nacional, entre ellas: la focalización de los subsidios y reducción a los precios de los combustibles; moratoria de deudas al sistema bancario, perdonando las deudas a pequeños productores campesinos; entre otras exigencias (Cárdenas *et al.*, 2023).

El paro nacional culminó el 30 de junio de 2022 gracias a la efectiva y oportuna participación de los representantes de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana CEE, quienes intervinieron en calidad de garantes del diálogo; que permitiera el cese de las hostilidades políticas, garantizando una mediación pacífica para la resolución de las demandas planteadas por las organizaciones sociales (Gutiérrez-Ríos, 2022). Durante las mesas de diálogo las partes del conflicto sociopolítico, líderes del paro, dirigentes de la CEE, rectores de la Pontificia Universidad Católica, Universidad Politécnica Salesiana, Universidad Central del Ecuador, y representantes del Gobierno, firmaron el acta de la paz que dio fin a la paralización nacional y que comprometía al régimen el cumplimiento de varias obligaciones adquiridas (Jarrín-Hidalgo, 2022).

El proceso de diálogo que se desarrolló durante 90 días, desde junio hasta octubre del 2022; a pesar de los conflictos y desacuerdos en algunas demandas, se convirtió en una verdadera oportunidad para analizar y resolver los graves problemas del país, logrando conciliar 218 acuerdos en diez mesas de diálogo establecidas para tal efecto, poniendo en práctica el razonamiento y la lógica para el tratamiento de conflictos territoriales y diferencias políticas heterogéneas que permitió reconocer y garantizar los derechos de los pueblos y nacionalidades que constituyen el Estado multinacional, pluriétnico e intercultural (Cárdenas *et al.*, 2023).

Teniendo en cuenta que los procesos de diálogo entre partes en conflicto provocan resultados efectivos y satisfactorios para todos, fue necesario revisar las demandas presentadas sobre el derecho a la autodeterminación y libre determinación durante las mesas de Diálogo 2022; así como los principales conflictos y desacuerdos que se presentaron durante el proceso.

Origen, periodo colonial y expansión de la esclavitud afroecuatoriana

En el Ecuador colonial la esclavitud estuvo determinada por una recopilación de *Leyes de Indias* que influyeron en la estructura legal y social de las colonias españolas

en América (Secreto, 2022). Aunque estas leyes proporcionaron protección y opciones para conseguir la libertad, su cumplimiento no siempre fue efectivo. Las autoridades del gobierno y de la Iglesia católica lograron establecer que la esclavitud era un convenio que se acordaba entre esclavizados y esclavizadores, estos últimos permitía otorgarles derecho a la alimentación y a la vida de los esclavos, y concebían “aceptar la esclavitud como algo natural” (Lucena-Salmoral, 2000, p. 4).

La historia de la población afrodescendiente en Ecuador data del siglo XVI cuando los primeros habitantes negros llegaron a las costas de Esmeraldas, producto de un naufragio de una embarcación que trasladaba esclavos africanos hacia Perú y Panamá. Alfonso de Illescas lideró el *Movimiento Cimarrón* que se creó después del fallecimiento de Antón, el líder sobreviviente del naufragio; posteriormente se establece el reino de Los Zambos en Esmeraldas, una comunidad constituida por negros libres e indígenas (Guerrero, 2005). La esclavitud afectó sustancialmente la vida cotidiana de los afrodescendientes, su aculturación religiosa y las relaciones interpersonales y económicas colapsaban entre los esclavos y hombres libres (Álvarez, 2020).

El término *cimarrón* hacía referencia a los esclavos rebeldes o fugitivos que llevaban una vida de libertad en rincones denominados palenques o quilombos (Serna, 2013); se trataban de comunidades de esclavos que habían escapado de sus amos y se establecían en zonas remotas donde vivían de forma autónoma y resistían a la esclavitud. Los cimarrones desempeñaron un papel importante en las colonias al ser un catalizador entre las autoridades y los esclavos; a menudo interactuaban para negociar términos de paz o para obtener ciertas concesiones de movilización en libertad (Díaz y García, 2017).

Las autoridades coloniales no solo rechazaban la presencia de comunidades de negros libres, sino que promovían activamente la institución esclavista durante los siglos XVI y XVII (Gonzales-Jáuregui, 2023). Los jesuitas, por ejemplo, establecieron haciendas en el valle del Chota utilizando esclavos traídos desde Cartagena (Bouisson, 1997). Tras la expulsión de los jesuitas en 1767 los esclavos negros pasaron a manos de diversos propietarios. Durante el primer censo colonial de 1779 se constató que los esclavos representaban una minoría en la población total (Ciliberto, 2020). A pesar de que la esclavitud aportó mano de obra para actividades mineras y en plantaciones de caña de azúcar, estas impulsaron la economía; pero también fue responsable de las desigualdades, los sufrimientos y los más inhumanos tratos (Bergasa-Perdomo, 2019).

En 1813 Simón Bolívar declaró una guerra a muerte contra los realistas Incluyendo a los cautivos que defendían al rey (Vergara, 2011); muchos esclavos se unieron a las causas independentistas lo que llevó a la aprobación de la ley de manumisión en 1821, ley que garantizaba la reparación económica y permitía a los hijos de esclavos obtener su libertad después de 21 años de trabajo. La emancipación de la

población negra en Ecuador fue liderada por José María Urbina como jefe Supremo de la República en 1854 y marcó un hito de la historia del país (Antón-Sánchez, 2012).

Tras la abolición de la esclavitud en 1860 Ecuador no logró una verdadera emancipación (Viveros, 2016); pues, para mantener la hegemonía de poder los exdueños de los afrodescendientes contrataban a los negros para que trabajen los sembríos de caña de azúcar en la sierra Norte (Ayala-Mora, 2008); sin embargo, los ingresos eran bajos generando endeudamiento y eternizando el régimen de hacienda en la región del Chota-Mira hasta las reformas agrarias de los años 60 y 70 (Bouisson, 1997), los esclavos libres recibían un salario por su labor como peones; aunque a menudo se enfrentaban a condiciones de explotación (Whitten, 1999). Paralelamente la demanda de mano de obra rural utilizaba el sistema de encomiendas donde los indígenas trabajaban en la producción agrícola y ganadera a cambio de protección y evangelización (Delgadillo-Núñez, 2019).

Las revoluciones liberales del siglo XX en Ecuador contaron con el apoyo de los negros esmeraldeños quienes luchaban contra la explotación precapitalista y la esclavitud por deudas heredadas. Los sectores subalternos Incluyendo a los afrodescendientes carecían de espacios de representación política, por lo que a principios del siglo XX comenzaron a activarse políticamente presentando sus demandas al Estado de manera continua y creciente. Se presentaban como grupos cuestionadores articulados a las ideologías socialistas vinculadas con el anarquismo y el marxismo (Antón Sanchez, 2011). Son las comunidades indígenas quienes provocaron articular la posesión colectiva de tierras dentro de la ley; pero gestando la “manumisión y la abolición de la esclavitud proveniente de las revoluciones atlánticas, de Haití, del proceso independentista y de la intervención política de las milicias radicales del sur de Colombia y de Ecuador a mediados del siglo XIX” (Coronel, 2022, p. 51).

La Constitución de 2008 representa un cambio trascendental al reconocer al afroecuatoriano como un pueblo con plenos derechos culturales desvinculándolo del término racial negro y estableciendo así el reconocimiento de la autodeterminación del pueblo afrodescendiente (Antón-Sánchez, 2009). Este hilo constitucional marca un importante avance hacia la inclusión y reconocimiento de la identidad cultural que los afrodescendientes históricamente ha enfrentado la exclusión y la invisibilización. La falta de acceso a la educación, vivienda y empleo digno han sido un obstáculo para su desarrollo agravado por la discriminación y el racismo, generando desigualdades y negación de oportunidades (Insulza, 2011). A pesar de los avances logrados, las comunidades afroecuatorianas del norte de Esmeraldas señalan problemas actuales; se destaca el congelamiento de políticas de titulación colectiva y la expansión de agro-negocios que han dado lugar a conflictos legales y representan una amenaza para sus tierras comunitarias (Moreno-Parra, 2019).

En Ecuador se han implementado políticas públicas destinadas a combatir el racismo y la exclusión de los afrodescendientes (Crespo-Henríquez, 2020); por ejemplo, se destaca la aprobación de la Agenda de la Igualdad para el Decenio Afrodescendiente como un esfuerzo concreto para abordar el racismo y la exclusión del pueblo negro. Sus demandas se sumaron al levantamiento indígena de 1990 encabezado por la CONAIE quien enfocó sus peticiones en los conflictos territoriales, la educación bilingüe y el reconocimiento de un Estado pluricultural, que luego fueran incorporados en la Constitución de 1998 (Rivadeneira *et al.*, 2012). Posteriormente, sucedieron varios levantamientos indígenas en Ecuador abarcando los años 1992, 1994, 1997, 1998, 2000, 2001, y 2003, los cuales desencadenaron en algunos casos, diálogos entre los gobernantes y los indígenas; y en otros casos, represiones y encarcelamientos. En el 2006 la significativa marcha por el agua, que concluyó con una contundente represión en Quito, donde el Gobierno se opuso a la defensa del agua (Celi, 2022). El levantamiento de octubre de 2019 en Ecuador puso de manifiesto la capacidad del movimiento indígena para organizarse, movilizarse y lograr acuerdos para alcanzar sus aspiraciones sociales; sin embargo y a pesar de la limitada cobertura mediática, las acciones de los pueblos indígenas lograron sacudir al régimen de Lenín Moreno (Ponce *et al.*, 2020). Finalmente, en el 2022 la CONAIE convocó a un nuevo paro nacional para exigir entre otras demandas la reducción del precio de los combustibles (Montaño y Ponce, 2022).

Análisis crítico al Diálogo 2022 y derecho de autodeterminación y libre determinación

Aunque el derecho de autodeterminación y libre determinación de los pueblos y nacionalidades se encuentra consagrado en leyes y tratados internacionales de derechos humanos como la Organización de Estados Americanos OEA y la Organización de Naciones Unidas ONU, su base teórica y conceptual es compleja y se encuentra en evolución; pues, habrá que establecer si se trata de un principio jurídico o un derecho. Por su antigüedad se parece al Derecho Internacional del siglo XIV donde “se hacen las primeras referencias acerca de la libertad de la que disponen ciertos grupos de personas para, por sí mismos, elegir su propio gobierno y destino” (Forno, 2003, p. 91). El orden internacional reconoce el derecho de todos los pueblos a determinar libremente su condición política; pero, los criterios para definir a un pueblo son distintos y solo se lo ha establecido en el contexto de la descolonización (Urrejola *et al.*, 2021). El concepto de Urrejola se asemeja al emitido por el Diccionario Panhispánico Jurídico de la Real Academia Española que, sobre la libre determinación de los pueblos señala:

Principio estructural del ordenamiento internacional, conforme al cual todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia interna, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural. En su dimensión externa, supone que los pueblos sometidos a dominación colonial, racistas o extranjera tienen derecho a decidir futuro estatuto político, mediante la libre expresión de su voluntad, para optar entre la independencia, la libre asociación o la integración con un Estado independiente y cualquier otra condición política libremente decidida. En su dimensión interna, el principio se concreta en el derecho a la participación democrática en los asuntos públicos. (DPEJ, 2023, párrafo 1)

Los principios de integridad territorial y el derecho de autodeterminación y libre determinación están estrechamente relacionados con el concepto de soberanía y pueden conducir a procesos geopolíticos y conflictos interétnicos (Soloviova y Mamonov, 2022). Los criterios del derecho pueden darse mediante la concesión de diferentes formas de autodeterminación a los grupos subnacionales dentro de un Estado (Shikova, 2023), e incluyen aspectos socioeconómicos, lingüísticos, culturales, y espirituales, y pueden ejercerse mediante la autonomía territorial la autoorganización, dependiendo de las circunstancias (Parra-Ortiz, 2019). De acuerdo con la carta y tratado fundacional de las Naciones Unidas aplicada desde octubre de 1945, y ratificada por 193 Estados integrantes de la ONU comprometidos a través del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP de 1976, establece como derecho de autodeterminación y libre determinación de los pueblos, en su capítulo 1-1:

Artículo 1: 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. (Zayas, 2015, p. 2)

Se ha propuesto una nueva tipología de autodeterminación, que clasifica de manera política, secesionistas, coloniales, correctivas, según los motivos o la pretensión de legitimidad en los que se basa (Sparks, 2023). Los estudios realizados por (Yáñez-Merino, *et al.*, 2022), (Mina-Aragón, 2021), (González-Kazén, 2021) y Gros-Espiell (1976) brindan un marco teórico para comprender el derecho de autodeterminación y libre determinación de los pueblos destacando la identidad, libre autodeterminación para el desarrollo, herencia cultural y social, reconociendo y respetando los sistemas jurídicos de los pueblos en general.

Durante el Diálogo 2022 los pueblos indígenas y organizaciones sociales presentaron al Gobierno Nacional una lista de diez demandas que generaron 218 acuerdos; entre las demandas más destacadas se menciona el reconocimiento del derecho de autodeterminación y libre determinación, la garantía de consulta y consentimiento previo; el derecho a la tierra y territorio con titulación de tierras ancestrales; y la promoción de la educación intercultural bilingüe que incluye la formación de docentes

indígenas, etcétera (Cárdenas *et al.*, 2023, pp. 62-66). En las mesas de diálogo, las demandas afroecuatorianas solo estaban relacionadas con la autodeterminación y sujeta a diversos factores, como la voluntad política, la capacidad de implementación y la disponibilidad de recursos. Algunas de las propuestas planteadas; como, por ejemplo, la creación de registros, pudieron resultar más prácticas en comparación con medidas más complejas, como la demarcación de tierras; situación que durante el tiempo de conversaciones provocó conflictos y desacuerdos entre los actores; inclusive, unas generaron mayores conflictos que otras.

De acuerdo con Cárdenas *et al.* (2023), la demanda por el reconocimiento y garantía del derecho a la justicia de los pueblos provocó una controversia en su definición de procedimientos para la ejecución efectiva de las sentencias impuestas por el sistema de justicia de los pueblos indígenas, demanda que no logró un acuerdo entre las partes (pp. 360-361). Debido a la necesidad de reconocer y garantizar el derecho a la educación y formación intercultural bilingüe de los docentes indígenas, surgió otra polémica sobre la introducción de un proceso de evaluación y acreditación de los conocimientos y habilidades de los docentes indígenas, por lo que la propuesta era crear un plan especial de capacitación para docentes indígenas. Otro de los conflictos que surgió fue la demanda que exigía reconocer y garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento previo e informado de los pueblos indígenas a las decisiones que los afectan, y se planteaba la creación de un protocolo específico para tal efecto, el tema provocó una nueva discusión entre las partes; puesto que, no existía una definición ni directrices claras de cómo se desarrollarían dichos procesos legales (Cárdenas *et al.*, 2023, pp. 356-357).

Metodología

La investigación tiene enfoque mixto (cuantitativo, cualitativo), “la primera representa los fenómenos mediante el uso de números y transformaciones de números, como variables numéricas y constantes, gráficos, funciones, formulas y modelos analíticos; mientras que la segunda a través de textos, narrativas, símbolos y elementos visuales” (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014, p. 537), lo que permitió enriquecer la comprensión del fenómeno de estudio; y de tipo analítico, exploratorio y descriptivo.

Se aplicó el diseño de investigación no experimental de tipo correlacional que “asocian variables mediante un patrón predecible para un grupo o población” (p. 93); fenomenológico para explorar las experiencias subjetivas de los participantes en el diálogo; y documental a fin de analizar textos relevantes de estudios anteriores para contextualizar el tema objeto de investigación; para tal efecto, se realizó una completa revisión bibliográfica de libros, artículos de revistas indexadas, tesis, informes, y repositorios digitales de las principales bases de datos como Scopus, Springer Link, Web of Science y Google Scholar.

Durante el desarrollo del estudio se utilizaron varias herramientas de investigación las mismas que facilitaron la recolección de la data de fuentes primarias para su posterior tratamiento y análisis. Se realizó una entrevista semiestructurada de seis preguntas a siete dirigentes representativos de los movimientos y pueblos afroecuatorianos residentes en Guayaquil con el objetivo de explorar a profundidad experiencias y percepciones sobre el tema de estudio. Así mismo, se realizó una encuesta online por Internet con un cuestionario estructurado confiable y validado de 19 ítems a través de la plataforma Google Forms (<https://n9.cl/jpzzb>) a 102 ciudadanos afroecuatorianos, población objetivo y tipo de muestra no probabilística de un tamaño poblacional de 319 000 habitantes afrodescendientes que habitan en Guayaquil, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo INEC. La población a quien se le aplicó la técnica de muestreo por conveniencia que, “busca obtener la mejor información en el menor tiempo posible, de acuerdo con las circunstancias concretas que rodean tanto al investigador como a los sujetos o grupos investigados” (Sandoval-Casilimas, 2002, p. 124), permitió seleccionar a los participantes basándose en su experticia, disponibilidad y accesibilidad; y por conglomerado que, agrupa a los encuestados según su ubicación geográfica lo que admitió recopilar datos cuantitativos.

Otro instrumento de investigación aplicado fue la observación participante, donde “el observador interactúa con los sujetos observados” (Behar, 2008, p. 70), la misma que afianzó el análisis y tratamiento de los datos recogidos durante el desarrollo del conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz” realizada con la participación de siete líderes de pueblos y nacionalidades del Ecuador, autoridades locales y dirigentes afroecuatorianos, quienes expusieron sus criterios y recomendaciones en torno a la importancia de los procesos de diálogos y acuerdos en momentos de conflictos internos. La información recopilada durante el conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz” recibió el respectivo tratamiento de medición a través del método de la escala de Likert para cuantificar las percepciones y actitudes de la población encuestada y de los dirigentes entrevistados; mientras que como recurso de validación se aplicó el coeficiente de Spearman con el objetivo de evaluar y correlacionar la información obtenida entre las variables. Gracias a la consistente y correcta aplicación del SPSS como herramienta utilizada que arrojó un Alpha de Cronbach de ,794 de coeficiente fiable aceptable, garantizando la robustez de los resultados, como se observa en la tabla 1:

Tabla 1
Estadística de fiabilidad

Alfa de Cronbach	Número de elementos
0,794	19

Resultados y discusión

La investigación permitió realizar el conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz” con la participación de siete líderes, dirigentes y representantes de pueblos y nacionalidades del Ecuador que habitan en Guayaquil con el objetivo de analizar el proceso de diálogo efectuado de junio a octubre de 2022, su impacto en la comunidad afroecuatoriana y las recomendaciones que como políticas públicas pueda aplicar el Estado para lograr una convivencia pacífica a través del diálogo en momentos de conmoción social. El evento se desarrolló el miércoles 27 de marzo 2024 en las instalaciones del campus Centenario de la Universidad Politécnica Salesiana sede Guayaquil. Los líderes y dirigentes invitados al conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz”, a quienes se les aplicó una entrevista de seis preguntas, fueron seleccionados por su activa participación en la defensa de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos del país; y sus altos niveles académicos y de experiencias en defensa de derechos humanos, como se expone en la tabla 2:

Tabla 2

Expertos invitados al conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz”

Integrantes del conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz”	Resumen de hoja de vida
1.- Dra. Norma Quiñonez Quevedo	Doctora Honoris Causa por la Universidad de Salamanca-España y la Organización de las Américas por la Excelencia Educativa 2023. Posgrado Internacional en Derechos Constitucional y Derechos Humanos; Posgrado en Derechos, Afrodescendencia y Mujer Afroamericana por la Universidad Central del Ecuador. Título de Abogada por la Universidad de Guayaquil. Catedrática universitaria. Parlamentaria de Pueblos y Nacionalidades de la Provincia del Guayas 2017. Declarada Embajadora de Paz por la Organización de las Américas en febrero 2024.
2.- Dr. Manuel Peñafiel Falconí	Presidente de la Corte de Justicia Indígena Iberoamericana. Nacido en el cantón Milagro, provincia del Guayas. Doctor Honoris Causa por la Universidad Yeshua University & Theological Seminary del Estado de California en Los Ángeles, Estados Unidos. Director Provincial del Movimiento Plurinacional Pachakutik del Guayas 2003. Miembro del Consejo de Gobierno de la CONAIE Región Costa. Coordinador del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2022. Embajador de los Derechos Humanos 2024.
3.- Ab. Lucciola González Quinteros	Delegada Provincial de la Defensoría del Pueblo de Guayaquil. Abogada de la República del Ecuador. Directora ejecutiva de la Fundación Afroamericana Siglo XXI defendiendo los derechos de niños, jóvenes y mujeres de la Cooperativa Batalla de Tarqui del Guasmo sur. Coordinadora de la Conamune-Guayas.
4.- Abg. Olver Ruano Gómez	Abogado, escritor y emprendedor ecuatoriano, nacido en Esmeraldas y radicado en Guayaquil. Título de Abogado por la Universidad de Guayaquil. Como escritor ha publicado tres textos “Enigmas I”, “Enigmas II” y el libro de poesías “De mar y arena”.

Integrantes del conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz”	Resumen de hoja de vida
5.- Lcda. Luisa Ortiz Bustos	Presidenta de la Fundación de Acción Social “Santa Rosa”. Vicepresidenta de la Sud América de la Diáspora Africana. Lideresa del Pueblo Afroecuatoriano en defensa, por la visibilización y el reconocimiento de la mujer ecuatoriana.
6.- Ab. Juan Nazareno Quiñónez	Ideólogo del proceso organizativo del pueblo afroecuatoriano. Integrante de la Asociación Iniciativa Afroecuatoriana “Somos Decenio”, (AOPA) Palenke del Pensamiento Afro, y miembro de la Comisión de Juristas Afrodescendientes de Ecuador. Docente universitario, Investigador Jurídico y Activista Social.
7.- Lcdo. Ayison Tenorio Bastidas	Licenciado en Comunicación Social por la Universidad de Guayaquil. Integrante de la Asociación Iniciativa Afroecuatoriana “Somos Decenio” y del Observatorio Inter-cultural “Estado de Derecho” del Palenque del Pensamiento Ubuntu. Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Colegio de Periodistas del Guayas. Miembro del directorio de la Asamblea Local Ciudadana de Guayaquil 2023-2025.

Durante el desarrollo del conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz” los expositores participaron activamente del evento analizando el tema motivo de estudio, emitiendo respuestas a las que se les aplicó el respectivo tratamiento correlacional para su análisis y comprensión, como se observa en la tabla 3:

Tabla 3

Pregunta 1: ¿Qué es para usted el derecho de autodeterminación y libre determinación del pueblo afrodescendiente?

Integrantes del conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz”	Respuestas
1.- Dra. Norma Quiñónez Quevedo	La podemos canalizar de dos maneras: la una de forma empírica, establecida en la Constitución a través de los derechos colectivos; y la otra de manera individual para lograr que se respete la autodeterminación de cada individuo.
2.- Dr. Manuel Peñafiel Falconí	Los pueblos indígenas marcan una libre autodeterminación en el momento que realizan acciones unificadas. El derecho se encuentra establecido en la Constitución y a través de la Corte de Justicia Indígena y del Consejo de la Función Judicial para determinar y ejercer los derechos colectivos de manera organizada.
3.- Abg. Lucciola González Quinteros	Es la capacidad de las comunidades afrodescendientes para definir su propio destino y la lucha por la igualdad de derechos y oportunidades, preservando su cultura, enfrentando la discriminación, y promoviendo el reconocimiento para la distribución equitativa de todos.
4.- Abg. Olver Ruano Gómez	Es el principio que permite tomar sus propias decisiones en cuanto a su desarrollo, justicia y reconocimiento dentro del Estado ecuatoriano.
5.- Lcda. Luisa Ortiz Bustos	Implica la capacidad política y la voluntad del pueblo para definir su propio destino, políticas y desarrollo, para participar en decisiones que afectan su comunidad.

Integrantes del conversatorio "Mesa de Diálogo para la Paz"	Respuestas
6.- Abg. Juan Nazareno Quiñónez	Reconocimiento como un derecho humano de los pueblos y nacionalidades, garantizando la identificación cultural y el derecho a tomar decisiones.
7.- Lcdo. Ayison Tenorio Bastidas	Es el derecho propio de reconocimiento colectivo y no individual de libre autodeterminación por parte de toda la comunidad afroecuatoriana.

El derecho de autodeterminación y libre determinación implica la capacidad política y la voluntad del pueblo afrodescendiente para definir su propio destino, políticas y desarrollo, permitiendo la participación en la toma de decisiones que afecten a su comunidad; criterios que, de acuerdo con los entrevistados, el derecho no es reconocido ni se ejerce plenamente, lo que resulta en la exclusión y la falta de atención a sus necesidades básicas por parte del Estado.

Tabla 4

Pregunta 2: ¿Los dirigentes del pueblo afroecuatoriano participaron en las mesas de Diálogo 2022?

Integrantes del conversatorio "Mesa de Diálogo para la Paz"	Respuestas
1.- Dra. Norma Quiñónez Quevedo	El pueblo afroecuatoriano no mantuvo representación social en las mesas de Diálogo 2022.
2.- Dr. Manuel Peñafiel Falconí	Las mesas de Diálogo 2022 fue una burla para el pueblo ecuatoriano, las mismas evidenciaron un protagonismo político de parte del presidente de la CONAIE, Leónidas Iza.
3.- Abg. Lucciola González Quinteros	Fue público y evidente la no participación de los dirigentes de los pueblos afroecuatorianos en las mencionadas mesas de diálogo 2022.
4.- Abg. Olver Ruano Gómez	No hubo visibilidad de la participación de los dirigentes del pueblo afroecuatoriano en el Diálogo 2022.
5.- Lcda. Luisa Ortiz Bustos	Desde el momento que se instalaron las mesas de diálogo, solo participé los dos primeros días, en la "Mesa de Educación" por el tema Intercultural Bilingüe, no hubo espacio para hablar de afroecuatorianos. Colectivamente como pueblo afroecuatoriano no existió participación alguna.
6.- Abg. Juan Nazareno Quiñónez	Existió mínima participación afrodescendiente, pero la representación de dirigentes no fue adecuada para las demandas del pueblo afroecuatoriano.
7.- Lcdo. Ayison Tenorio Bastidas	Al no haber participación en las mesas de Diálogo 2022, nos corresponde como pueblo afrodescendiente organizar nuestras propias mesas para, casa adentro, analizar la actual situación del grupo social.

El criterio unificado de los entrevistados destaca la ausencia de líderes y representantes afroecuatorianos en las mesas de Diálogo 2022, lo que indica la falta de reconocimiento y espacios para el grupo social en la toma de decisiones políticas; y aunque hubo una mínima participación de afrodescendientes, la representación de los dirigentes no fue adecuada para satisfacer las demandas del pueblo afroecuatoriano.

Tabla 5

Pregunta 3: ¿Cuáles son las principales demandas sociales que plantea el pueblo afroecuatoriano al Estado?

Integrantes del conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz”	Respuestas
1.- Dra. Norma Quiñonez Quevedo	Demanda de cumplimiento de los derechos colectivos establecidos en la Constitución. Falta de reconocimiento del pueblo afrodescendiente en la historia del Ecuador.
2.- Dr. Manuel Peñafiel Falconí	Exigimos los derechos con base en la unidad de los pueblos. En las comunidades indígenas los desacuerdos y excesos de liderazgos se presentan, pero se resuelven organizadamente. Los afroecuatorianos no están ejerciendo el derecho que les asiste la ley.
3.- Abg. Lucciola González Quinteros	Derecho a la educación para niños y jóvenes afroecuatorianos que no tienen acceso a educación escolar y universitaria. El derecho a la salud de calidad. Contra el discrimen y acciones excluyente. Derecho al trabajo digno.
4.- Abg. Olver Ruano Gómez	Reconocimiento, justicia y desarrollo como parte del Decenio Afrodescendiente.
5.- Lcda. Luisa Ortiz Bustos	Reconocimiento y participación en la definición de políticas públicas. Combate al racismo y la exclusión. Acceso e inclusión a la étno-educación, salud y trabajo. Reconocimiento y titulación de territorios ancestrales.
6.- Abg. Juan Nazareno Quiñónez	Reconocimiento de derechos colectivos. Cumplimiento de la Constitución del 2008. Desarrollo de identidad, respeto a la territorialidad y consulta previa, libre e informada. Reformas al delito de discriminación con enfoque étnico-cultural.
7.- Lcdo. Ayison Tenorio Bastidas	Construcción de políticas públicas desde la academia con la participación de las universidades del país. Exigir al Estado el respeto y reconocimiento de los derechos del pueblo afroecuatoriano.

Diversas son las necesidades de la población afroecuatoriana que en calidad de demandas exigen al Estado y que no se cumplen, según las respuestas de los entrevistados: como el reconocimiento y participación en la definición de políticas públicas; el combate al racismo y a la exclusión; acceso a la educación, salud y trabajo digno; titulación de territorios ancestrales y la consulta previa, libre e informada; respeto a los derechos colectivos, y al desarrollo de identidad de la comunidad afrodescendiente.

Tabla 6

Pregunta 4: ¿Cuál es la percepción o postura de usted como dirigente del pueblo afroecuatoriano radicado en Guayaquil, en torno a las demandas presentadas y analizadas durante el proceso de Diálogo 2022?

Integrantes del conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz”	Respuestas
1.- Dra. Norma Quiñonez Quevedo	La Ley Organiza de Educación Intercultural Bilingüe y Étno-Educación con nueve representantes en varias provincias del país, todas a cargo de dirigentes indígenas y ningún representante del pueblo afroecuatoriano, de qué demandas se está hablando.
2.- Dr. Manuel Peñafiel Falconí	Se requiere la participación de las facultades de Derecho y universidades del país por el desconocimiento de los pueblos y nacionalidades en cuanto a normas legales que permitan defender los derechos consagrados en la Constitución, violándose los derechos colectivos desde la Asamblea Nacional al no respetar los resultados de la Consulta Popular para la explotación del petróleo en zonas delimitadas de la Amazonia ecuatoriana.
3.- Abg. Lucciola González Quinteros	Ninguna de las demandas analizadas en junio 2022 fue del pueblo afrodescendiente, no fue pelea nuestra.
4.- Abg. Olver Ruano Gómez	Las demandas presentadas son consideradas parciales y no han sido completamente aceptadas. Se espera un progreso continuo en el reconocimiento, justicia y desarrollo para el pueblo afrodescendiente en condiciones de “ <i>inter crimen</i> ”.
5.- Lcda. Luisa Ortiz Bustos	Se percibe que las demandas no fueron adecuadamente atendidas. Se aplicó un enfoque limitado que no reconoció ni incluyó las necesidades y perspectivas del pueblo afroecuatoriano.
6.- Abg. Juan Nazareno Quiñónez	A pesar de que la Constitución de Ecuador reconoce los derechos colectivos para todos los ciudadanos, incluidos los afrodescendientes, estos no se aplican. El racismo y la discriminación persisten en la sociedad, con casos de trato discriminatorio, ha llevado a situaciones de violencia y abandono en estas comunidades.
7.- Lcdo. Ayison Tenorio Bastidas	El artículo 98 de la Constitución establece el derecho a la resistencia dentro del marco de los derechos humanos; a pesar de ello, los afroecuatorianos debemos mantener la lucha construyendo nuestra propia línea de desarrollo. Desde el 2009 con el Plan Plurinacional; 2011 declarado Año Internacional de los Afrodescendientes; 2015 al 2024 el Decenio Afro, y todo ha pasado desapercibido sin que se cumplan nuestras demandas.

De acuerdo con el criterio de los dirigentes, las demandas del pueblo afroecuatoriano no han sido adecuadamente atendidas debido a un enfoque limitado que no reconoce ni incluye sus necesidades y perspectivas. La falta de reconocimiento y participación efectiva impiden resolver los problemas que enfrentan; y a pesar de que la Constitución reconoce los derechos colectivos para los afrodescendientes, estos no se están aplicando correctamente. Se señala que el racismo y la discriminación persisten entre la sociedad. Los líderes insisten en señalar que, la omisión de las comunidades afroecuatorianas durante el último censo poblacional y la falta de respeto a los procesos

de consulta previa, expresan una clara negligencia estatal hacia los derechos, lo que ha resultado en situaciones de violencia y abandono de sus comunidades.

Tabla 7

Pregunta 5: ¿Se cumplen o no los derechos de los pueblos afrodescendientes en Ecuador?

Integrantes del conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz”	Respuestas
1.- Dra. Norma Quiñonez Quevedo	No existe cumplimiento a los derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano. Más por el contrario se ha vulnerado nuestra existencia al reducir de 7.5 % a 4.8 % el número de ciudadanos afroecuatorianos durante el último censo del INEC.
2.- Dr. Manuel Peñafiel Falconí	Los derechos colectivos están consagrados en la Constitución y la ley, hay que exigir que se cumplan por parte del Estado.
3.- Abg. Lucciola González Quinteros	Los derechos de la población afrodescendiente en el país no se cumplen y se transgreden permanentemente. Por ejemplo, durante el último censo 2023-2024 los censistas no llegaron a las comunidades afroecuatorianas en Guayaquil, se trata de una nueva exclusión en contra de los afrodescendientes.
4.- Abg. Olver Ruano Gómez	Los derechos de los afrodescendientes se cumplen de manera relativa; pero aún enfrentan discriminación y falta de reconocimiento en varios aspectos.
5.- Lcda. Luisa Ortiz Bustos	No se cumplen los derechos de los afroecuatorianos, como se evidencia en la falta de acceso a servicios básicos, discriminación y exclusión social, así como las demandas del Decenio Afrodescendiente.
6.- Abg. Juan Nazareno Quiñónez	Los derechos no se cumplen adecuadamente, evidenciando problemas de discriminación racial, exclusión étnica y falta de reconocimiento formal por parte del Estado.
7.- Lcdo. Ayison Tenorio Bastidas	Falta de cumplimiento de los derechos del pueblo afroecuatoriano; solo nos queda tomar decisiones en conjunto para exigir nuestras demandas.

Según los entrevistados, los derechos de los afroecuatorianos no se cumplen plenamente en varios aspectos, como la falta de acceso a servicios básicos; discriminación y exclusión social étnica; falta de atención a los derechos colectivos y a demandas históricas como el Decenio Afrodescendiente. Los dirigentes coinciden en la importancia de impulsar un cambio necesario en la cultura política y ciudadana, priorizando propuestas y proyectos políticos sólidos (véase tabla 8); resaltando la necesidad de encontrar soluciones conjuntas a través del diálogo directo entre la autoridad con la ciudadanía plena, así como en el desarrollo de legislación que garantice derechos colectivos y la implementación de mecanismos para reducir la brecha histórica de desigualdad, promoviendo la inclusión, justicia y paz social.

Tabla 8

Pregunta 6: ¿Qué recomendaciones usted propone, en calidad de políticas públicas, para futuros diálogos que conduzcan a la paz en Ecuador, en momentos álgidos y de conflictos internos?

Integrantes del conversatorio “Mesa de Diálogo para la Paz”	Respuestas
1.- Dra. Norma Quiñonez Quevedo	Cuando se desarrollan mesas de diálogo, se las estructuran previamente desde el poder central, y de forma anticipada ya tienen redactado el texto del acuerdo. Cuando he sido invitada solo me queda enfrentarme al resto de los dirigentes porque soy la única afrodescendiente para representar a mi pueblo. Se requiere la participación activa de los afroecuatorianos, desde el proceso de organización previo para entablar una mesa de diálogo, aún todavía si trabajamos por la paz.
2.- Dr. Manuel Peñafiel Falconí	Propongo que, con base en la unidad de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, se designe al secretario de los pueblos a un representante de la comunidad afroecuatoriana para que desde vuestras realidades elaboren políticas públicas que defiendan sus derechos.
3.- Abg. Lucciola González Quinteros	Se requiere la construcción de una verdadera paz social en Ecuador. Estoy convencida que, para alcanzar la paz, lo más importante es el diálogo entre ambas partes, cediendo posturas antagónicas que impiden lograr acuerdos que benefician a todos.
4.- Abg. Olver Ruano Gómez	Se recomienda convocar a líderes representativos de cada grupo cultural, incluidos los afrodescendientes, y permitir que sus ideas sean valoradas y consideradas para lograr una sociedad equitativa y pacífica. La inclusión de la Iglesia católica también podría ser beneficiosa para facilitar los diálogos y la paz; pero al hablar de paz, debemos hablar de justicia social frente a la brecha abismal de pobreza en el que se encuentran los pueblos afrodescendientes condenados al fracaso.
5.- Lcda. Luisa Ortiz Bustos	Es necesario que el Estado reconozca y garantice el derecho a la libre autodeterminación de todos los grupos étnicos, promoviendo la participación y representación equitativa en la toma de decisiones. Esto requiere un cambio en la cultura política y ciudadana, enfocándose en propuestas y proyectos políticos sólidos, así como en la búsqueda de soluciones comunes a través del diálogo directo con la ciudadanía, como el derecho a la educación e interculturalidad.
6.- Abg. Juan Nazareno Quiñónez	Exigencia de plena ciudadanía, desarrollo de legislación para derechos colectivos, mecanismos de inclusión y reparación de la brecha histórica; pues, sin justicia social no hay paz.
7.- Lcdo. Ayison Tenorio Bastidas	Los espacios públicos, las mesas de diálogo son de mucha importancia y nos permiten caminar juntos para hacer la fuerza mientras exigimos nuestros derechos como tal; pero, para alcanzar la paz, necesitamos estar todos, que los beneficios sean para todos en igualdad de condiciones.

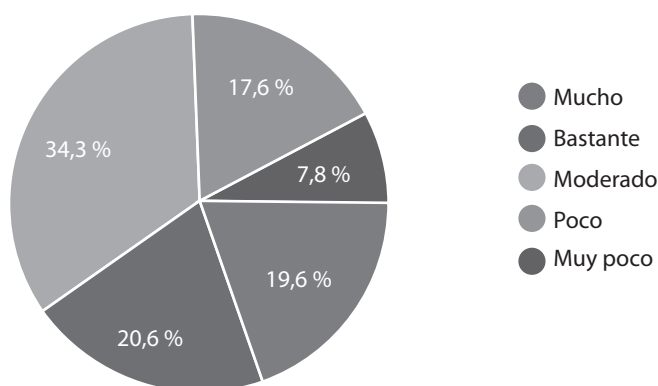
De la encuesta online realizada por Internet a través de Google Forms a 102 afroecuatorianos que habitan en diferentes barrios populares de Guayaquil, quienes participaron rellenando el cuestionario de 19 ítems, el 58,8 % son mujeres y el 41,2 %

hombres; todos de nacionalidad ecuatoriana. El 56,9 % de encuestados con edades de entre 41 y 50 años; seguido del 31,4 % de personas entre 21 y 40 años; 7,8 % mayores de 61 años; y el restante 3,9 % entre 15 y 20 años de edad. Todos los encuestados con estudios universitario con el 48 %; seguido del 34,3 % con título de bachiller; el 12,7 % son máster; 3 % con estudios de primaria; y el restante 2 % con título de doctor.

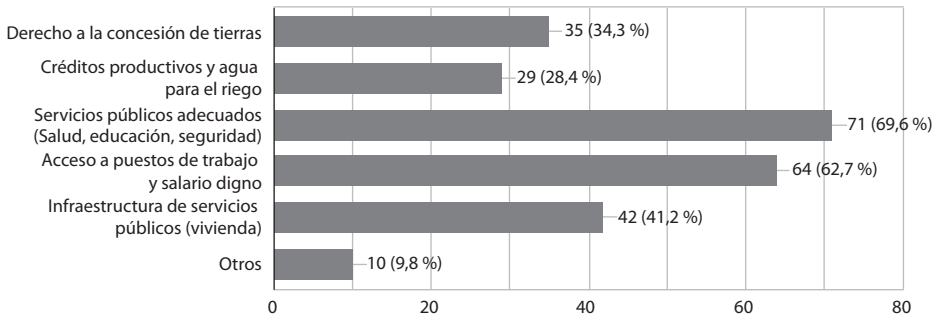
Al consultar a los encuestados si conocían sobre el concepto autodeterminación y libre determinación del pueblo afroecuatoriano, solo el 19,6 % respondió “mucho”; el 20,6 % dijo “bastante”; un 34,3 % respondió “moderado”; 17,6 % dijo conocer “poco” sobre el tema; y el restante 7,8 % “muy poco”; situación que refleja el escaso conocimiento que, sobre derechos de autodeterminación y libre determinación les permita lograr una mejor forma de vida (véase figura 1).

Figura 1

Identificación y pertinencia de la comunidad afroecuatoriana

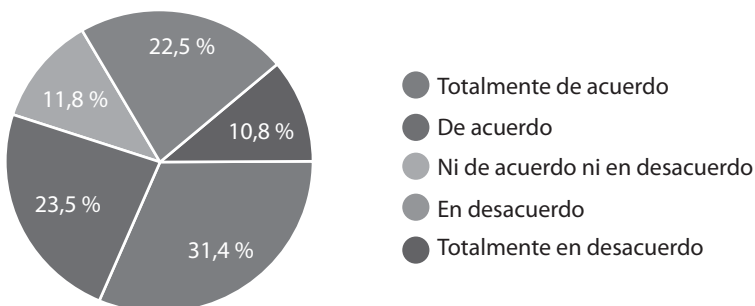


Otra de las preguntas de la encuesta fue conocer qué demandas sociales son prioritarias para el desarrollo de la comunidad afroecuatoriana, y el 69,6 % ubicó en primer lugar la falta de servicios públicos adecuados como salud, educación, seguridad ciudadana, y recreación; seguido del 62,7 % quienes demandan acceso a puestos de trabajo con un salario digno; en tercer lugar se ubicó el 41,2 % para exigir infraestructura de servicios públicos adecuados y vivienda digna; seguido del 34,3 % que piden respetar el derecho a la concesión de tierras; un 28,4 % demandan créditos productivos y agua para el riego; y el restante 9,8 % para otro tipo de demandas, como se observa en la figura 2.

Figura 2*Demandas prioritarias para el desarrollo del pueblo afroecuatoriano*

Con base en las principales demandas, señaladas por los encuestados, se consultó qué tan importantes son estas en torno al derecho de autodeterminación y libre determinación del pueblo afroecuatoriano, y la respuesta del 63,7 % fue “totalmente de acuerdo”; seguido del 24,5 % que mencionaron “de acuerdo”; el 7,8 % “ni de acuerdo ni en desacuerdo”; y el restante 4 % entre “en desacuerdo” y “totalmente en desacuerdo”. Estos resultados manifiestan la exigencia generalizada de la población afroecuatoriana radicada en Guayaquil por la pertinencia de sus demandas sociales.

Aunque, la diversidad de posturas adoptadas por los miembros del grupo social expresó no ejercer el derecho que les permita determinar libremente su condición política para su desarrollo económico, social y cultural, solo el 31,4 % de los encuestados están “totalmente de acuerdo”; y el 23,5 % “de acuerdo”; pero, el 22,5 % de los encuestados mostró su “desacuerdo”; seguido del 11,8 % “ni de acuerdo ni en desacuerdo”; y el resto 10,8 % “totalmente en desacuerdo” (véase figura 3).

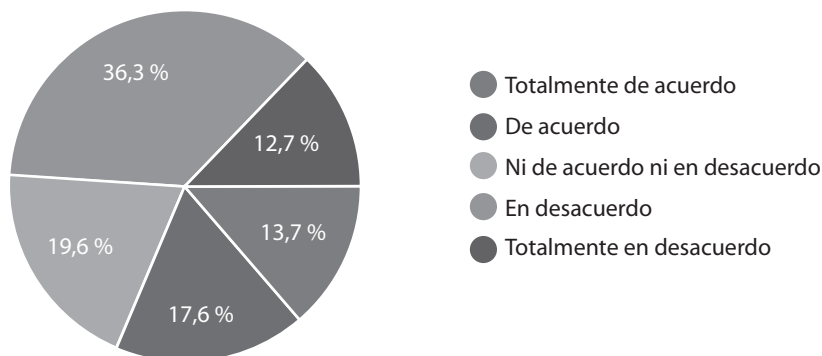
Figura 3*Afroecuatorianos ejercen el derecho de libre autodeterminación*

Con un 40,2 % en primer lugar; y un 38,2 % en segundo puesto, los encuestados consideran que el derecho de autodeterminación y libre determinación les permite decidir el destino político, secesión y la unificación del pueblo para alcanzar sus objetivos; aunque apenas un 14,7 %, seguido de un 5,9 % mostraron estar “ni de acuerdo ni en desacuerdo” y “en desacuerdo”, respectivamente; lo que evidencia una nueva falta de unificación de criterios entre los afroecuatorianos. Esta situación se repite al consultar a los encuestados si el derecho de autodeterminación y libre determinación permite al pueblo afroecuatoriano integrarse como tal al Estado ecuatoriano, y el 37,3 % dijo “totalmente de acuerdo”; el 35,3 % manifestó “de acuerdo”; y solo el 18,6 % “ni de acuerdo ni en desacuerdo”; y el 6,9 % “en desacuerdo”, respectivamente.

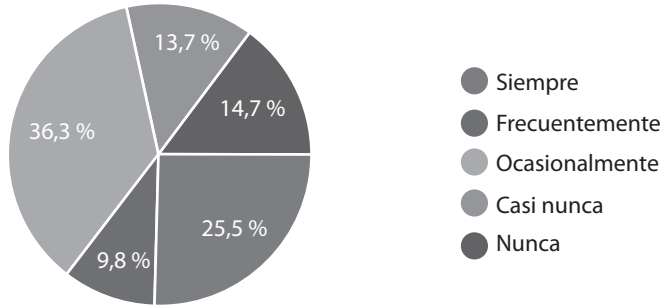
La división de criterios entre los encuestados evidencia que los derechos de la comunidad afroecuatoriana no están considerados como políticas públicas por el Estado y las mismas no se cumplen (véase figura 4); como lo señalan en su mayoría los participantes con el 36,3 % al estar “en desacuerdo”; seguido del 12,7 % quienes resolvieron estar “totalmente en desacuerdo”; y el 19,6 % “ni de acuerdo ni en desacuerdo”. Solo el 17,6 % están “de acuerdo”; y el restante 12,7 % “totalmente de acuerdo”.

Figura 4

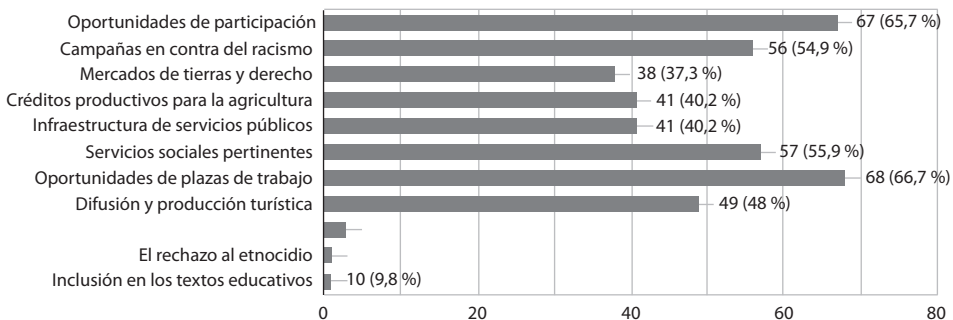
Derechos de afroecuatorianos considerados políticas públicas



A la compleja falta de unificación se suma la discriminación racial que, por tener identidad afroecuatoriana han experimentado los encuestados, quienes en su mayoría han sido víctima del racismo “ocasionalmente” con el 36,3 %; seguido del 25,5 % “siempre”; el 9,8 % “frecuentemente”; el 13,7 % “casi nunca”; y solo un 14,7 % dijeron no haber sido víctima de racismo “nunca”, como se observa en la figura 5:

Figura 5*Afroecuatorianos víctimas de discriminación racial*

Al consultar a los participantes cuáles son las principales demandas generadas del pueblo afroecuatoriano que han causado mayor conflicto en los últimos años, la respuesta, en primer lugar del 66,7 %, fue oportunidades de plazas de trabajo y salario digno; en segundo lugar, con el 65,7 % oportunidades de participación política; el 55,9 % en tercer lugar, servicios sociales pertinentes: salud y educación; el 54,9 % en cuarto puesto, para campañas en contra del racismo; 48 % para el quinto lugar, para difusión y producción turística de la interculturalidad afroecuatoriana; con el 40,2 % tanto para créditos productivos para la agricultura, como para infraestructura de servicios públicos; el 37,3 % mercados de tierras y el derecho a la no explotación de territorios ancestrales; y el restante 4,9 % como demanda de rechazo al etnocidio estadístico del último censo poblacional 2023-2024; inclusión en los textos educativos para incluir la verdadera historia del pueblo afroecuatoriano; y otros (véase figura 6).

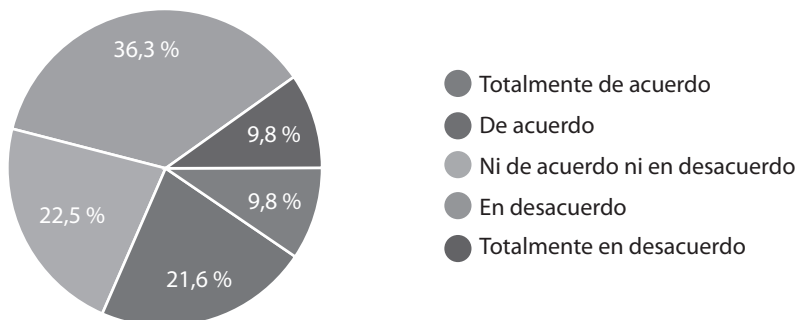
Figura 6*Demandas del pueblo afroecuatoriano con mayores conflictos*

Otro de los ítems de la encuesta online consultó si en los barrios donde habitan las comunidades afroecuatorianas en Guayaquil tienen acceso equitativo a servicios públicos como educación, salud y vivienda, la respuesta del 36,3 % fue “en desacuerdo”; el 22,4 % contestó “ni de acuerdo ni en desacuerdo”; el 21,6 % dijo “de acuerdo”; y los restantes 9,8 % “totalmente en desacuerdo”; y 9,8 % “totalmente de acuerdo”. Estos datos indican que casi el 70 % de la población afroecuatoriana radicada en Guayaquil no cuenta con los servicios básicos equitativamente como lo tiene el resto de la población.

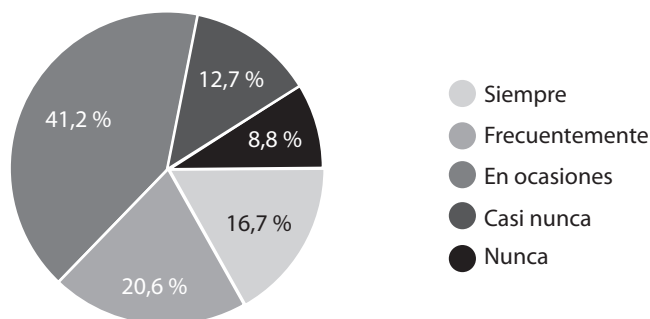
Apenas el 9,8 % de los 102 encuestados están “totalmente de acuerdo” y el 12,7 % “de acuerdo” en considerar que la sociedad ecuatoriana está lo suficientemente sensibilizada sobre los derechos, deberes, problemas y desafíos que enfrenta el pueblo afroecuatoriano, posturas que contradice al 41,2 % que están “en desacuerdo”; al 8,8 % que señalaron estar “totalmente en desacuerdo”; y al 27,5 % quienes dijeron “ni de acuerdo ni en desacuerdo”; lo que significa que, para la población afrodescendiente existe un quemeimportismo del resto de la sociedad en relación con los problemas y desafíos de los negros del Ecuador, como lo indica la figura 7:

Figura 7

Acceso equitativo de servicios públicos para afroecuatorianos



Durante la última pregunta de la encuesta, se consultó si la comunidad afroecuatoriana ha experimentado un empoderamiento creciente actualmente, y la respuesta del 41,2 % fue “en ocasiones”; seguido de un 20,6 % que respondió “frecuentemente”; y un 16,7 % dijo “siempre”. Solo el 8,8 % dijo “nunca”; y 12,7 % manifestó “casi nunca”, lo que expresa que, a pesar de las adversidades sociales, estereotipos racistas, y quemeimportismo por parte de las autoridades, los ciudadanos afroecuatorianos han conseguido superarse en varias etapas de la vida logrando experimentar un empoderamiento creciente en los últimos años (véase figura 8).

Figura 8*Empoderamiento creciente de la comunidad afroecuatoriana*

Conclusiones

El proceso de Diálogo 2022 se presentó como un evento clave para abordar temas trascendentales en el ámbito sociopolítico y económico del país; enfrentando una serie de desafíos y desacuerdos significativos, los mismos que evidencian varias perspectivas para el futuro en la búsqueda de un ambiente de paz en Ecuador. Sin embargo, y a criterios de los propios dirigentes afroecuatorianos surge la incertidumbre sobre la efectividad de los procesos en la promoción real del derecho de autodeterminación y libre determinación. Una de las principales preocupaciones fue la falta de representación equitativa de todos los sectores afectados.

La participación limitada o nula de grupos sociales, como el pueblo afroecuatoriano, debilitó la legitimidad del proceso y excluyó perspectivas importantes en el abordaje de las problemáticas sociales existentes; por lo que se recomienda trabajar en la construcción de confianza entre las partes involucradas para garantizar que los procesos de diálogos se constituyan en herramientas participativas e incluyentes, lo que permitirá alcanzar acuerdos significativos y duraderos que promuevan una convivencia pacífica, democrática e intercultural en Ecuador.

La población afrodescendiente en Guayaquil ha sido tradicionalmente marginada y ha enfrentado desafíos sistemáticos en términos de acceso a derechos, oportunidades y participación en la toma de decisiones. A pesar de los esfuerzos para abordar estas inequidades, persisten preocupaciones sobre la efectividad de los mecanismos existentes para garantizar su derecho de autodeterminación y libre determinación. A pesar de los avances normativos y sociales, existe una brecha significativa en la implementación para la población afrodescendiente en Guayaquil. Esta situación se evidencia en la falta de representación adecuada, limitado acceso a recursos, oportunidades, y desafíos persistentes para preservar y promover su identidad intercultural.

La investigación recogió varias propuestas y demandas de líderes y dirigentes afroecuatorianos, que, en calidad de políticas públicas, podrían ser aplicadas por el Estado para el cumplimiento de los derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano. La propuesta generalizada, urgente y prioritaria, demandada por la comunidad afroecuatoriana, es el derecho a la Educación Intercultural Bilingüe y Étno-Educación que garantice el acceso a una educación de calidad desde el nivel primario, secundario y universitario para niños y jóvenes afrodescendientes, lo que permitirá reducir la brecha educativa-cognitiva al promover su identidad, diversidad intercultural y el reconocimiento histórico de pueblo como parte de la sociedad del Ecuador; aplicando la creación e implementación de un currículo educativo que difunda la historia, su cultura, su orgullo e identidad intercultural; además de las contribuciones, patrimonio cultural y aporte cívico del pueblo afroecuatoriano. La propuesta plantea la asignación de recursos económicos por parte del Estado, que garantice el establecimiento de programas de becas y apoyo financiero para incentivar su acceso, ingreso, permanencia y culminación de programas de estudios académicos para niños y jóvenes afroecuatorianos.

El estudio concluye señalando que, la falta de oportunidades laborales con salario digno para afroecuatorianos, víctimas del racismo arraigado en la sociedad, excluidos y marginados en la búsqueda de una mejor forma de vida, es otra exigente y detonante demanda de la comunidad afrodescendiente como política pública la promoción de su propio desarrollo económico, sostenible y autónomo a ser ejecutada por el Estado ecuatoriano. Demanda que busca la creación de programas de financiamiento e incentivos económicos que desarrollen proyectos de emprendimientos liderados por ciudadanos afroecuatorianos para la promoción de la cultura y sus tradiciones; para lo cual, se deberá desarrollar talleres y cursos de capacitaciones con énfasis en prácticas sobre tecnologías sostenibles y habilidades empresariales que facilite la incursión en el mercado, logrando una mejor calidad de vida de los afroecuatorianos para fortalecer la autosuficiencia comunitaria, independencia económica y supliendo la falta de plazas de empleo.

La protección y promoción de los derechos culturales y territoriales, se presenta como propuesta de política pública que asegure la ejecución y protección de los derechos del pueblo afroecuatoriano, lo que facilitará su autodeterminación e identidad intercultural. La ejecución de procesos para el reconocimiento y titulación oficial de territorios ancestrales y comunidades afroecuatorianas para su protección, posesión y uso sostenible, para garantizar los derechos culturales y territoriales que permita fortalecer la identidad colectiva, mayor participación en beneficio de sus comunidades.

Concomitantemente, se demanda planificar políticas públicas y programas para la conservación y promoción del patrimonio cultural afroecuatoriano con el objetivo de difundir de su historia y tradiciones; para lo cual, se requiere establecer mecanismos

de consulta previa, libre e informada para el desarrollo e implementación de cualquier proyecto o política que afecte al pueblo como tal, gestión que deberá realizarse con la directa convocatoria del Estado y la activa participación de los líderes y dirigentes representativos de cada grupo étnico cultural, incluyendo a los afrodescendientes, para que sus perspectivas sean valoradas y consideradas en aras de construir una sociedad más equitativa y pacífica. Asimismo, se recomienda la participación de la iglesia como un actor que podría contribuir a los diálogos y la promoción de la paz. En conclusión, se resalta la importancia de la inclusión étnica, la participación equitativa y el diálogo directo como vínculos idóneos para promover una sociedad más justa que promueva la convivencia pacífica entre todos.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, S. A. (2020). La gran pena del mundo: apuntes para el estudio de la esclavitud, desde la historia y la literatura cubana. *Debates de la Historia*, 8(2), 99-129. <https://bit.ly/4eYr9Ow>
- Antón Sánchez, J. (2011). *El proceso organizativo afroecuatoriano: 1979-2009*. Flacso, Sede Ecuador. <https://bit.ly/3VRVZja>
- Antón-Sánchez, J. (2009). Derechos colectivos y pueblo Afroecuatoriano. En M. P. Ordóñez y M. B. Ledesma, *Los Derechos Colectivos. Hacia su efectiva comprensión y protección* (1era. Edición, pp. 217-254). Organización de Naciones Unidas.
- Antón-Sánchez, J. (2012). El liberalismo, la revolución liberal y los afroecuatorianos. *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, 11-27.
- Ayala-Mora, E. (2008). *Resumen de Historia del Ecuador* (1era. Edición). Corporación Editora Nacional.
- Becker, M. (2020). La politización de las identidades indígenas. En D. Atamaint, E. Pita, J. Cabrera, E. Acero y L. F. Verdesoto, *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979-2020* (pp. 337-363). Grupo El Comercio. <https://bit.ly/4bDnUJw>
- Behar, D. (2008). *Metodología de la Investigación*. Ediciones Shalom.
- Bergasa-Perdomo, O. (2019). La esclavitud en los imperios coloniales americanos: tráfico y mercados. En S. d. Meléndez y J. F. Reo, *El tabaco y la esclavitud en la rearticulación imperial ibérica* (S. XV-XX) (pp. 345-358). OpenEdition Books. <https://bit.ly/4cBc3gq>
- Bouisson, E. (1997). Esclavos de la tierra: Los campesinos negros del Chota-Mira, siglos XVII-XX. *Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia*, (11), 45-67. <https://doi.org/10.29078/rp.v1i11.363>
- Cárdenas, J., Ponce, F., Sempértegui, F., Aguirre, M. y Juncosa, J. E. (2023). *Diálogo entre gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales. Memoria documental* (Quito, junio-octubre 2022). Ediciones Abya-Yala.
- Celi, E. (26 de julio de 2022). Los levantamientos indígenas históricamente han terminado en diálogo. *Primicias*, pp. 1-40. <https://bit.ly/3W2qXFq>
- Ciliberto, M. V. (2020). “Con la esperanza de que los P.P. han de volver”: los esclavos de los jesuitas expulsos bajo la administración laica de Temporalidades (Buenos Aires, 1767-

- 1775). *Revista Brasileira de História*, 40(83), 79-99. <https://doi.org/10.1590/1806-93472020v40n83-04>
- Coronel, V. (2022). *La última guerra del Siglo de las Luces. Revolución Liberal y republicanismismo popular en Ecuador*. Flacso-Ecuador. <https://doi.org/10.46546/2022-35atrio>
- Crespo-Henríquez, P. (2020). Factores determinantes en la implementación del Plan Plurinacional para combatir el racismo en Ecuador: Eje Justicia y Legislación, 2009-2017. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 2(11), 55-77. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n11.2020.171
- Delgadillo-Núñez, J. E. (2019). La esclavitud, la abolición y los afrodescendientes: Memoria histórica y construcción de la identidad en la prensa mexicana, 1840-1860. En C. d. El Colegio de México, *Historia Mexicana* LXIX: 2(Vol. LXIX, pp. 743-788). México. <https://doi.org/10.24201/hm.v69i2.3978>
- Díaz, M. y García, O. (2017). Esclavos/as y cimarrones, monarquía, poder local. *Estudios Mexicanos*, 33(2), 296-319. <https://doi.org/10.1525/msm.2017.33.2.296>
- DPEJ. (2023). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. RAE: <https://bit.ly/3Ljr9el>
- Forno, G. (2003). Apuntes sobre el principio de la libre determinación de los pueblos. *Agenda Internacional*, IX(18), 91-120. <https://doi.org/10.18800/agenda.200301.004>
- Gonzales-Jáuregui, Y. (2023). Lima colonial, ciudad negra, siglos XVI-XVII. *Historia Caribe*, 18(43), 263-295. <https://doi.org/10.15648/hc.43.2023.3725>
- González-Kazén, T. (2021). El sistema jurídico de los pueblos indígenas: una forma de hacer justicia. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(158), 619-650. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2020.158.15631>
- Gros-Espíell, H. (1976). En torno al derecho a la libre determinación de los pueblos. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 3, 49-74. <https://doi.org/10.15581/010.3.28673>
- Guerrero, F. (2005). *Población indígena y afroecuatoriana en Ecuador: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo de 2001*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://bit.ly/3zzPjPb>
- Gutiérrez-Ríos, F. (9 de julio de 2022). *CADTM*. <https://bit.ly/4cWXSIG>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. <https://bit.ly/2JLPtUM>
- Insulza, J. M. (2011). Desigualdad, democracia e inclusión social. En O. d. Americanos, *Desigualdad e inclusión social en las Américas* (Segunda Edición, pp. 13-32). Flacso-Costa Rica. <https://bit.ly/3WjE8CY>
- Jarrín-Hidalgo, S. (30 de junio de 2022). Movimiento indígena ecuatoriano asegura victorias económicas y de justicia climática, poniendo fin a paro nacional. *Amazon Watch*. <https://bit.ly/3S2hMDE>
- Lúcar, L. y Romero, S. (2020). De Gutiérrez a Moreno: un análisis de las movilizaciones y protestas del movimiento indígena ecuatoriano y las respuestas estatales ante ellas. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 11(21), 63-90. <https://bit.ly/3WhuctH>
- Lucena-Salmoral, M. (2000). *Leyes para esclavos. El ordenamiento jurídico sobre la condición, tratamiento, defensa y represión de los esclavos en las colonias de la América Española*. Fundación Ignacio Larramendi. <https://bit.ly/3RZ3CDI>

- Luque-González, A., Ortega-Armas, T. y Carretero-Poblete, P. (2019). La justicia indígena en Ecuador: El caso de la comunidad Tuntatacto. *Prisma Social*, (27), 1-19. <https://bit.ly/4bCMzhhl>
- Merizalde, T., Díaz, J., Martínez, A., Espinoza, F., Vizuete, C., Guerrero, V. y Mier, A. (2016). *Guía Informativa: Discriminación hacia el pueblo afroecuatoriano y su representación en los medios de comunicación*. Advantlogic Ecuador S.A. <https://bit.ly/3zG9tXR>
- Mina-Aragón, W. (2021). Reseña crítica. Laó-Montes, Agustín. (2020). Contrapunteos diaspóricos. Cartografías políticas de nuestra Afroamérica. Universidad Externado De Colombia. En Laó-Montes, *Contrapunteos diaspóricos. Cartografías políticas de nuestra Afroamérica* (pp. 357-361). Estudios Políticos. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n60a16>
- Montaño, D. y Ponce, I. (24 de junio de 2022). Paro nacional en Ecuador: ¿Cuáles son las demandas de los pueblos indígenas? *Mongabay*. <https://bit.ly/462Np5C>
- Moreno-Parra, M. (2019). Racismo ambiental: muerte lenta y despojo de territorio ancestral afroecuatoriano en Esmeraldas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. <https://doi.org/10.17141/iconos.64.2019.3686>
- Parra-Ortiz, E. (2019). La interculturalidad como proyecto de co-responsabilidad: Un contraste de la vida política y social de Jorge Guaman, prefecto de Cotopaxi. En G. R. Valarezo, *Territorio, identidad e interculturalidad* (pp. 103-124). Ediciones Abya-Yala.
- Ponce, K., Vásquez, A., Vivanco, P. y Munck, R. (2020). El levantamiento indígena y ciudadano de octubre de 2019 en Ecuador. *Perspectivas latinoamericanas*, 47(5), 1-19. <https://doi.org/10.1177/0094582X20931113>
- Popolo, F. D., Ávila, M., Schkolnik, S. y Oyarc, A. M. (2005). *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://bit.ly/3S2IADG>
- Rivadeneira, R., Benalcázar, P., Banchón, A., Ojeda, C., Villacís, C. y Astaíza, M. E. (2012). *El pueblo afrodescendiente en el Ecuador. Informe temático*. Quito: Defensoría del Pueblo del Ecuador.
- Sandoval-Casilimas, C. (2002). *Investigación Cualitativa. Programa de especialización en Teoría, Método y Técnicas de Investigación Social*. ARFO Editores e Impresores Ltda. <https://bit.ly/3Y0pKB8>
- Secreto, M. V. (2022). De siervos y cautivos. La génesis de la esclavitud moderna desde la legislación española medieval y la práctica indiana. *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*, (19), 6-27. <https://doi.org/10.17533/udea.trahs.n19a01>
- Serna, J. M. (2013). Los cimarrones en la sociedad novohispana. En J. M. Serna, *De la libertad y la abolición. africanos y afrodescendientes in Iberoamérica* (pp. 83-109). Centro de estudios mexicanos y centroamericanos.
- Shikova, N. (2023). Descolonización y derecho a la libre determinación. En M. M. Guerrero, *Examinando las guerras coloniales y su impacto en la historia militar contemporánea* (pp. 20-34). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-6684-7040-4.ch002>
- Soloviova, A. y Mamonov, D. (2022). El derecho de los pueblos a la autodeterminación en los países posoviéticos. Trabajos Científicos de la Universidad Nacional de Aviación.

- Serie: Revista de Derecho “Derecho del Aire y el Espacio”, 2(63), 95-99.* <https://doi.org/10.18372/2307-9061.63.16715>
- Sparks, T. (2023). *Self-determination in the international legal system: whose claim, to what right?* Hart Publishing. <http://dx.doi.org/10.5040/9781509945092>
- Urrejola, A., Piovesan, F., Mantilla, J., Arosemena, E., Hernández, J., Macaulay, M. M.,... Blanchard, M. (2021). *Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://bit.ly/3W033u3>
- Vergara, A. (2011). Las armas a cambio de la libertad. Los esclavos en la guerra de independencia de Venezuela (1812-1835). *Relaciones, XXXII*, 47-85. <https://bit.ly/3W1vFD7>
- Viteri-Gualinga, A. (13 de agosto de 2022). *Ecuador: se suspende la movilización nacional y se instala un diálogo incierto*. <https://bit.ly/3LiPkcU>
- Viveros, M. (2016). Blanqueamiento social, nación y moralidad en América Latina. *EDUFBA*, 17-39. <https://doi.org/10.7476/9788523218669.0002>.
- Whitten, N. (1999). Conferencia magistral: Los paradigmas mentales de la conquista y el nacionalismo: La formación de los conceptos de las “razas” y las transformaciones del racismo. En E. Cervone y F. Rivera, *Ecuador Racista. Imágenes e Identidades* (pp. 45-70). Flacso-Ecuador.
- Yáñez, O., Ludeña, G. y Cueva, N. (2022). Autodeterminación de los pueblos, derecho a la identidad y desarrollo comunitario en Perú. *Lex*, 5(18), 464-472. <https://doi.org/10.33996/revistalex.v5i18.140>
- Yáñez-Merino, O., Ludeña-Manco, G. y Cueva-Quezada, N. (2022). Autodeterminación de los pueblos, derecho a la identidad y desarrollo comunitario en Perú. *Revista de Investigación y Ciencias Jurídicas LEX*, 5(18), 464-472. <https://doi.org/10.33996/revistalex.v5i18.140>
- Zayas, A. d. (2015). *Apuntes prácticos para la apreciación de actividades y alegaciones relativas al ejercicio pacífico y democrático del derecho de libre determinación de los pueblos*. Carta Abierta Libre Determinación OHCHR.
- SEIBE. (2023b). *Informe de reporte de avance-sub-actividad 49, Rediseño del Sistema de EIB*.
- SEIBE. (2024, marzo 28). *Rendición de Cuentas de la SEIBE-2023*. Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación. <https://bit.ly/4eXZcX0>
- Simbaña, F. (2023, noviembre 16). Del levantamiento indígena de 1990 a los paros del 2019, 2022. *Coloquio Ciclos de Conflictividad*. <https://bit.ly/3XXxvYi>
- UPS. (2024). Mesa de diálogo: educación superior e interculturalidad y derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador. En Universidad Politécnica Salesiana (ed.), *Informe sobre elementos relevantes*. No publicado.
- Vélez, C. (2008). Marco legal de la educación intercultural en el Ecuador. En C. Vélez (ed.), *Educación intercultural bilingüe y participación social* (pp. 13-37). CARE Internacional Ecuador/Contrato Social por la Educación Ecuador. <https://bit.ly/3XZEqA>

Pueblo Kayambi: planes de vida comunitarios, derecho a la tierra y al territorio

Narcisa Requelme*

Universidad Politécnica Salesiana
nrequelme@ups.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-3877-199X>

Charles Cachipuendo Ulcuango**

Universidad Politécnica Salesiana
ccachipuendo@ups.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-7700-7740>

Graciela Alba Colcha***

Universidad San Francisco de Quito/ Universidad de Salzburgo-Austria
ingenieralba777@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0007-5478-7389>

-
- * Dra en Medicina Veterinaria y Zootecnia, especialista en Género Gestión y Políticas Públicas (FLACSO), en Evaluación de la Educación Superior, Magister en Desarrollo Local (UPS), Magister en Planificación de Proyectos de Desarrollo Rural y Gestión Sostenible y candidata a PhD en Agroingeniería por la Universidad Politécnica de Madrid-España. Investigadora y coordinadora del Grupo de Investigación de la Leche (GILEC). Docente de la Maestría de Desarrollo Local y Recursos Hídricos; Carreras de: Gestión para el Desarrollo Local Sostenible, Desarrollo Local y Agropecuaria (UPS). Profesora principal del Claustro de la Red Internacional de Universidades (RED RU-IRA) Principios CSA IRA- FAO -UPM.
Asesora y consultora de proyectos de desarrollo en organizaciones sociales y comunitarias.
- ** Investigador y Doctor en Ciencias Agrícolas con 23 años de experiencia en gestión sostenible del agua y agricultura sustentable con enfoque intercultural. Como actual Director de la Maestría en Recursos Hídricos y coordinador de la línea de investigación en agua y suelo. Ha participado en congresos científicos internacionales de alto impacto, autor de libros y más de 20 artículos científicos de trabajos centrados en promover soluciones sostenibles para el manejo del agua y la resiliencia agrícola en Ecuador y América Latina.
- *** Máster en Sistemas de Información Geográfica (en curso). Universidad San Francisco de Quito/ Universidad de Salzburgo-Austria. Ingeniera agrónoma de la Universidad Agraria de La Habana (Cuba). Concejala del GADIP municipal de Cayambe por el Movimiento Pachakutik. Ex Secretaria técnica del Consejo de Protección Integral de Derechos del cantón Cayambe. Ex Gobernadora de la Comunidad Indígena Pukará de Pesillo.

Jorge Bastidas Caiza****

Confederación del Pueblo Kayambi

jorabac195609@yahoo.es

<https://orcid.org/0009-0002-1557-1482>

Sergio Pilataxi Cañarejo*****

Universidad Central del Ecuador

zherghio@hotmail.es

<https://orcid.org/0009-0002-9550-7842>

Introducción

En el desarrollo del conflicto del 2022, en la mesa de diálogo 6 de derechos colectivos se presentaron demandas de las organizaciones indígenas sobre el derecho a la tierra y territorio que no han sido atendidas. El Estado no ha implementado políticas para garantizar los derechos colectivos, al contrario, en muchos casos ha obstaculizado, impedido y criminalizado a actores por defender la tierra, territorios y la naturaleza, lo que no debería ocurrir en un Estado constitucional de derechos, plurinacional e intercultural (Cárdenas *et al.*, 2023). Esta situación también ha desencadenado conflictos y la exclusión de los procesos de planificación y presupuestación del Estado. Las demandas se plantearon en diversos ámbitos que afectan no solo a las comunidades y pueblos sino a toda la población ecuatoriana. Se demandó la obligación del Estado de respetar, garantizar y promover derechos colectivos, sentencias de la Corte Constitucional en relación con la autodeterminación.

Al respecto se estableció ejecutar un sub-plan de capacitación sobre derechos colectivos y plurinacionalidad para entidades del Estado y se incluye conformar una mesa técnica-jurídica para construir un proyecto de la Ley de Consulta Prelegislativa donde se cuente con un relator de pueblos indígenas de la ONU y/o de la CIDH. Se demandó que el Estado respetará los *Ayllu Llacta* (Comuna-comunidad, pueblos y nacionalidades), en todas sus dimensiones. Frente a esta demanda, se acordó crear el Consejo Nacional para la Igualdad de los Pueblos y Nacionalidades y que no exi-

**** Docente. Ex Funcionario, Técnico y Supervisor del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB). Ex Subsecretario Técnico del SEIB. Técnico en varios proyectos educativos. Ponente en eventos académicos de varias universidades sobre temas de Pueblos y Nacionalidades. Ex Secretario Técnico del Consejo de Protección de Derechos GADIP Cayambe. Investigador Comunitario.

***** Ingeniero Agropecuario con amplia experiencia de trabajo con instituciones públicas (MAG, MA-ATE), ONG's e instituciones de educación superior (UPS) en consultorías, investigación y gestión de proyectos en el ámbito de los recursos hídricos, soberanía alimentaria y cambio climático en contextos comunitarios.

girá personería jurídica para el ejercicio de sus derechos. Fue demandado el respeto al derecho de mantener y conservar tierras y territorios ancestrales incluyéndose el reconocimiento de la propiedad por posesión ancestral en cualquier área del territorio nacional, inclusive, áreas protegidas. Se acordó que el Ministerio de Agricultura, MAG, derogue el Acuerdo 073. Ante la demanda de revertir o anular adjudicaciones realizadas por el Estado en tierras y territorios ancestrales, se acordó que el MAG realice un levantamiento de información de estos casos e inicie procesos de reversión o nulidad. El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, MAATE, sería el encargado de elaborar participativamente la Norma Técnica para regularizar tierras en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SNAP. Se solicitó crear el Sistema Nacional de Registro de Territorios y Comunales con un catastro, bajo consulta previa.

Respecto a conflictos de tierras, se llegó al acuerdo parcial de investigarlos para determinar procedimientos de resolución y restitución de territorios ancestrales. No se llegó a un acuerdo puesto que el gobierno señaló que existen trámites que han cumplido con el proceso equivalente a consulta previa. Se exigió que el gobierno establezca la normativa para que el sector público incluya la categoría comunitaria en toda la gestión pública, políticas, planes, programas y proyectos. En cuanto a procesos de divulgación masiva sobre derechos colectivos y justicia indígena, se acordó que el Gobierno diseñará y ejecutará una política permanente sobre estos temas. En la negociación, las demandas eran puntuales, pero según avanzaba se incorporaron más, dejando evidenciar que en el fondo los conflictos pasan por una disputa de poder en el Estado, asumido desde dos lógicas diferentes de las partes involucradas.

En la construcción del Estado Plurinacional declarado en la Constitución de la República, el debate existe no solo en cuánto se avanza en el proceso, sino en qué es lo que se está realizando para lograr este objetivo. Como se evidenció en las mesas de diálogo, el respetar, garantizar y promover los derechos colectivos no solo es una cuestión de equidad, sino que conlleva a la construcción de un Estado Plurinacional a través de acciones concretas. Por otro lado, aun reconociendo que vivimos en un Estado de derechos, el ejercicio de estos está condicionado a la voluntad política de los gobiernos de turno, que irrespetan la Carta Magna generándose conflictos.

Las políticas públicas relacionadas a la tierra y territorio han carecido de participación de actores comunitarios y es evidente que no se han evaluado, local ni nacionalmente, por falta de información no se han ajustado las políticas existentes y no se han generado nuevas que sean más eficaces. Por otra parte, desde los proponentes de políticas, no se ha analizado el avance en derechos colectivos y específicamente del derecho a la tierra y territorio. Por su parte, comunidades y pueblos han planteado exigencias, más han sustentado limitadamente teórica, filosófica, conceptual y políticamente, ante el Estado y al interior de las organizaciones las demandas que deriven

en políticas públicas y comunitarias orientadas a construir el Estado Plurinacional. En varios ámbitos no existe normativa menor para el ejercicio de derechos colectivos y desde el Estado se han impuesto políticas, leyes o normativas, sin enfoque intercultural considerando a Ecuador como si fuera un Estado uninacional, esto deviene en conflictos a nivel local.

El objetivo de este estudio fue analizar políticas públicas en torno a derechos colectivos de pueblos y nacionalidades del Ecuador, en especial, la autodeterminación, y el derecho a la tierra y territorio del pueblo Kayambi. Se plantea dar respuesta a la pregunta: ¿Contribuyen los planes de vida comunitarios a la autodeterminación de las comunidades y pueblos incorporando la Plurinacionalidad e interculturalidad en procesos de planificación local? Para esto se busca establecer el aporte teórico-filosófico y metodológico de los planes de vida comunitarios como apuesta a procesos de autodeterminación a fin de ser incorporados en los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), Planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) y Presupuestos participativos.

El estudio tiene un enfoque holístico y sistémico (Gavilán, 2012). Desde el pensamiento filosófico indígena donde los principios son; el pensamiento tetradimensional, el pensamiento circular-espiral, pensamiento prorretroductivo y el pensamiento sentipensado (Laparra, 2018) y cuyo propósito es la creación colectiva-comunitaria de estrategias, construcción colectiva de hipótesis y teorías a partir de la generación y compartir de las experiencias comunitarias (Gavilán, 2012), se tomó como fundamentación teórica la cosmovisión andina, desde la conexión, revitalizando y reviviendo saberes de la filosofía andina contrario a lo que concibe desde la visión occidental del mundo (uno). Se da desde la pluralidad y la visión norandina que se traduce en una paridad y complementariedad. En un diálogo de saberes, se aplicó el método cualitativo de teoría fundamentada generándose información sobre autodeterminación de las comunidades a través de planes de vida, la visión territorial con relación al Estado Plurinacional y Buen Vivir, a fin de fundamentar y profundizar en estos conceptos y sus interrelaciones (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014). El proceso metodológico comprendió: a) Revisión exhaustiva de estudios y normativa nacional de planificación, ordenamiento territorial y uso del suelo, Código de Orgánico Ordenamiento Territorial y Descentralización (COOTAD), PDOT y PUGS; b) Entrevistas a profundidad a: 11 líderes y lideresas; cinco académicos y cinco funcionarios; c) Procesamiento de entrevistas utilizando *Nvivo*, estableciéndose una codificación abierta de conceptos y relaciones, en un primer plano, definiendo categorías y subcategorías para obtener elementos de análisis de resultados y la discusión; d) A partir de la información procesada se obtuvo una teoría sustantiva del ejercicio del derecho a la tierra y autodeterminación a través de planes de vida y la incorporación en políticas públicas locales.

El Estado Plurinacional e Intercultural y el ejercicio de los derechos colectivos

La plurinacionalidad como proyecto político de un acumulado histórico en contextos de disputas no solo es de indígenas para los indígenas, sino que surge como propuesta de cambio estructural político, económico, social, e institucional (Churuchumbi y Pilataxi, 2020). Por tanto, es un espacio abierto propuesto por pueblos y nacionalidades para la recuperación de derechos propios conculcados como producto de procesos de colonización y etnocidio, dando continuidad al constituirse como Estado en 1830 y que persisten hasta la actualidad (Almeida, 2008; Cartuche, 2023). Se requiere refundar estructuralmente el Estado monista, opresivo, excluyente y racista. Este proyecto, no excluye a nadie, más bien, busca la interdependencia justa y equitativa entre todos los ecuatorianos, es decir, el respeto a la diversidad de lenguas, epistemologías, economía, territorios, culturas y a la geobiodiversidad en territorios de un mismo Estado. Ejercer autodeterminación está orientado a alcanzar el autogobierno comunitario dentro del Estado (Burgos-Guevara, 1977; Cartuche, 2023; Hidalgo, 2021).

Yumbay, señala que la plurinacionalidad es un sistema de gobierno y un modelo de organización política, económica y sociocultural, que propugna la justicia, las libertades individuales y colectivas que pasa necesariamente por la reconstrucción de los pueblos y las naciones originarias con base al derecho de libre determinación y por la configuración de un ordenamiento político, institucional, y jurídico que plasme la unidad en la diversidad, respeto, reciprocidad, solidaridad entre naciones, pueblos originarios y la sociedad ecuatoriana que conforma el Ecuador. La plurinacionalidad es el principio rector que materializa derechos colectivos e individuales: libre determinación, territorio, instituciones, justicia, educación y autogobierno. Para encaminar la construcción de Estado Plurinacional se define el modelo económico; así como el restablecimiento de tipos de relaciones entre comunidades y pueblos. Concretiza el derecho de las naciones originarias al territorio, autonomía política, administrativa interna, es decir, administrar propios procesos de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico, a la vez, profundiza la democracia. Para ello, requiere la aplicación de políticas de reordenamiento de estructuras de poder, reformas en la institucionalidad, con participación plena de comunidades y pueblos, la distribución de riqueza y presupuesto del Estado e incidir en una convivencia respetuosa y de diálogo intercultural (Yumbay, 2022). Ahora bien, en la Constitución de la República están contempladas las formas de poder: poder público (Estado e instituciones); poder ciudadano (personas/individuos); y, poder comunitario (pueblos y nacionalidades); sin embargo, el Estado y los gobiernos no terminan de entender y reconocer el poder comunitario. La incomprensión de la plurinacionalidad por parte del Estado y la población mestiza es una situación potencial de conflictividad. Líderes y lideresas entrevistadas

señalan que la incomprensión de estos postulados no permite el ejercicio de derechos colectivos, porque el Estado no los atiende ni garantiza por falta de voluntad política.

En el territorio del pueblo Kayambi el propósito de las comunidades es la crianza y preservación de la vida, manteniendo relaciones que permiten mantener el equilibrio de energías y regula acciones y reacciones de los humanos, esto validado mediante el pensamiento circular como principio básico de una dinámica y lógicas inmersas en lo sabio de las diversidades. La crianza comunitaria sabia se fundamenta en saberes ancestrales en complemento con lo más relevante de otras ciencias, tecnologías y conocimientos de otras culturas, para permitir su recreación, siempre en relación con ritmos de la naturaleza y el cosmos. En consecuencia, es hacer crianza de vida nueva y sabia para todos, de tal manera que, desde el bien sentir, bien pensar, bien desear y bien hacer, vivimos el ahora garantizando mejores días para las nuevas generaciones y generaciones adultas. Esto se logra en unidad y en comunidad, entre seres humanos y Pachamama, vivenciando de manera complementaria y amorosa- Alli Yanantin, aspectos históricos, identitarios, cosmovivenciales, principios, valores, estrategias y acciones que nos lleven al buen vivir (Confederación del Pueblo Kayambi, 2021).

Autodeterminación y territorialización en el Estado Plurinacional

La (ONU, 2007) reconoció la autodeterminación como derecho de los pueblos, estableciendo su condición política y derecho a un desarrollo económico, social y cultural. La autodeterminación se declara en varios instrumentos internacionales a raíz de reconocer el contexto histórico de pueblos indígenas en el continente americano, esto ayudó a precisar y definir quiénes son titulares de este derecho, identificándose que se aplicará a pueblos indígenas que descenden de poblaciones anteriores a la conquista o colonización, y que habitaron en lo que hoy son los países o fronteras estatales. El Convenio 169 de la OIT (1989) establece estándares mínimos de respeto a los derechos indígenas, como la propiedad de sus tierras, los recursos naturales de sus territorios, la preservación de conocimientos tradicionales, autodeterminación y consulta previa. En ese sentido, la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas (ONU, 2007) refuerza el derecho a la autonomía y a sus tierras, esto implica reconocer formas de gobierno, organización política, facultades jurisdiccionales y legislativas.

En retrospectiva histórica, el derecho a la autonomía, autodeterminación y a la tierra surge desde la lucha de líderes y lideresas indígenas que de a poco a través de las movilizaciones se han consolidado (Almeida, 2008; Cartuche, 2023). Las movilizaciones de 2022 se dan en momentos de tensión, a la luz de existir vulneración a derechos

colectivos y de los ciudadanos. Desconocer procesos sociales preexistentes y derechos vigentes es una forma de generar violencia institucional de Estado, mucho más cuando se criminaliza la protesta, se descalifica la vocería y se minimiza la existencia de pueblos y nacionalidades (Iza *et al.*, 2020; Churuchumbi y Pilataxi, 2020). Es imperante acotar que en el proceso de diálogo entre sectores sociales y el movimiento indígena con el gobierno nacional nunca hubo un verdadero diálogo. Nina Pacari señala que no existieron condiciones de equidad e igualdad y peor respeto desde el Estado en aceptar y reconocer a comunidades y pueblos como sujetos políticos, más bien, se dejó en evidencia vacíos epistémicos y ausencia total de preceptos en las propuestas de Estado: en el caso de la autodeterminación, estaban cero a la izquierda desde el gobierno y la CONAIE presentó un documento detallando conceptos de la autodeterminación, y no entendían nada y no sabían cómo aterrizar porque desconocen la realidad de los pueblos indígenas (N. Pacari, comunicación personal, 22 febrero del 2024). Churuchumbi señala que la plurinacionalidad, la interculturalidad y los derechos colectivos deberían transversalizarse en la política del Estado e inclusive se debería incorporar en la academia, esto permitiría a futuro contar con profesionales que tengan pensamiento intercultural, de derecho colectivo, del BV, de plurinacionalidad, es decir, un nuevo Estado con procesos de descolonización (G. Churuchumbi, comunicación personal 31 marzo del 2024). También ha sido evidente desde las comunidades y pueblos la poca apropiación de derechos conquistados para exigirlos. A decir de Pablo Ortiz, entender conceptualmente lo que es autodeterminación para los pueblos y nacionalidades ... quienes conocen más son los amazónicos: (...). Varios pueblos amazónicos y sus dirigentes participaron en el debate internacional sobre derecho autonómico y autodeterminación, a inicios de los 80, o sea, ellos lo conocen, por eso tienen mayor claridad conceptual porque venían de participar en estos foros internacionales. Estaban en el proceso de seguimiento de aprobación del Convenio 169 de la OIT (P. Ortiz, comunicación personal, 14 febrero del 2024).

La autodeterminación cultural, de su forma de vida, y la política y administrativa del territorio, cuando estamos como pueblos y nacionalidades ahora ya jurídicamente aquí en este país está constitucionalizado, tenemos ese derecho de autodeterminación, porque somos colectivos ancestrales, es decir, antes de que se establezca el Estado (C. Pilataxi, comunicación personal, 20 febrero del 2024). Sin embargo, como partícipe en los procesos de diálogo en 2022, Esteban Daza señala: ... sí estaba ausente en el discurso político del movimiento indígena el tema de la autodeterminación, los derechos colectivos, que debían cobijar los diez puntos dentro del diálogo. Por tanto, si cobijaba el tema de autodeterminación, el tema del territorio para poner freno a la expansión minera y petrolera. Entonces, lo que no primaba ahí era justo el tema de autodeterminación de los pueblos por la consulta previa libre e informada, ni el cuidado de los territorios (E. Daza, comunicación personal, 9 febrero 2024). En contraposición a lo señalado por Daza, Gary Espinoza, presidente de FENOCIN señala:

En la mesa 6, se planteó el respeto a la autodeterminación de los territorios indígenas y afroecuatorianos en cuanto haya la consulta previa libre e informada que permita que las comunidades afectadas de algún territorio por extracción minera o petrolera, tengamos posibilidad de opinar, es decir, ser consultados (G. Espinoza, comunicación personal, 8 febrero 2024).

Es evidente que se requiere comprender a profundidad la autodeterminación de forma integral como recalca Pacari; (...) la autodeterminación involucra el uso del subsuelo, el concepto es integral, no se limita por el costo de unas plantas, sino el estilo o calidad de vida, de todo un equilibrio y no quedar en el romanticismo de la armonía, y no hay tal desde la praxis, sobre todo de los tomadores de decisiones y muchas veces desde los propios espacios, porque hay que ser autocríticos, se está quedando mucho en discurso y no aterrizando desde lo cotidiano (N. Pacari, comunicación personal, 22 febrero del 2024). No obstante, desde una postura autocrítica, añade que: No hay un tratamiento para entender como pueblos con autodeterminación, como pueblos con potencialidades para emprender dinámicas económicas pero que requieren una inyección mínima que debe atender el Estado. Por lo tanto, hace falta mirar a pueblos indígenas no solo como los empobrecidos si no como sujetos económicos, políticos y espirituales. Con todo lo mencionado, en los diálogos no se consiguió lo que se esperaba y en materia de política agropecuaria, Esteban Daza señala que lo máximo alcanzado en el acuerdo fue que el MAG elabore una política pública específica de carácter plurinacional para la agricultura familiar campesina, pero hasta ahí llegó, porque el gobierno no tenía esa profundidad comprensiva de lo que es una política agraria plurinacional (E. Daza, comunicación personal, 9 febrero del 2024).

La autodeterminación es entendida como el derecho a decidir, con autonomía cognitiva y con base en sus propios sistemas cosmos-existenciales, y las formas de gobierno, el desarrollo económico, social, cultural, educativo, etc. Esto se logra creando estructuras propias, a fin de consolidar y dar proyección a sistemas de vida en tiempo y espacio (Confederación del Pueblo Kayambi, 2021). Las comunidades se han mantenido y se reproducen en el tiempo mediante la producción y reproducción de prácticas sociales comunitarias que satisfacen necesidades básicas, materiales y simbólicas. Dentro del territorio quiénes ejercen estas facultades son las autoridades comunitarias siendo la máxima autoridad, la asamblea, los concejos de gobierno se rigen por sus estatutos (Pilataxi, 2014). Los pueblos indígenas pueden desarrollar en su territorio comunitario planes de ordenamiento territorial, elegir autoridades, ejercer justicia comunitaria, crear cajas de ahorros comunitarios, coordinar con autoridades ordinarias actividades en bienestar de la comunidad.

Autodeterminación en las políticas de ordenamiento territorial

Dado que quienes ostentan el poder en diferentes niveles del Estado desconocen o ignoran a propósito los derechos colectivos, en las políticas sobre ordenamiento territorial donde no han participado comunidades y pueblos y por ende las concepciones sobre tierra, territorio y comunidad están ausentes. El ordenamiento territorial se ha concebido como actividad que, a partir de conceptos científicos propios de planificación física y urbanismo, propone, regula, controla y aprueba transformaciones espaciales en el ámbito rural y urbano con precisión, integrando políticas económicas, sociales y ambientales, y valores culturales en el territorio, para lograr un desarrollo sostenible.

El Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización (COOTAD), establece el principio de solidaridad como obligación compartida de la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo en el marco del respeto de la diversidad y ejercicio de derechos individuales y colectivos, para ello se aplicarán principios de plurinacionalidad, interculturalidad, equidad de género y generacional y la participación como derecho de titularidad y ejercicio de ciudadanía. También contempla el reconocimiento de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, CTI, como gobiernos de concreción de derechos colectivos, basados en la costumbre y tradición, ejercerán autoridad en territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral. Para ello, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, establecerán un proceso de planificación conjunto y podrán delegar competencias a autoridades legítimas y legalmente establecidas. Hasta ahora, no existe una experiencia de esta delegación. El COOTAD, en teoría, reconoce y garantiza a las comunidades y pueblos la propiedad imprescriptible de tierras comunitarias. En la práctica esto no se cumple porque se dispone que en el proceso de legalización de los títulos de dominio colectivo se adjuntarán mapas georreferenciados de los linderos, nombramientos y el acta de acuerdo de las autoridades comunitarias, documentos inscritos en el registro correspondiente, esto vulnera la libre autodeterminación con normativas menores.

El derecho a participación ciudadana se ejercerá en los GAD a través de mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria. Personas, comunidades y pueblos deben ser consultados frente a medidas que puedan afectar derechos colectivos. Las comunidades serán consideradas como unidades básicas para la participación ciudadana y la consulta prelegislativa conmina a los GAD a establecer este proceso, a pesar de esta declaratoria, cuando el capital extractivista predomina en la toma de decisiones existe una ausencia de procesos de inclusión o participación de las comunidades unido a limitaciones para acceder a información real, oportuna y a la consulta previa (Ortiz-T., 2016). Es notorio que el Estado respondiendo a un modelo econó-

mico determinado, deja de lado estos derechos y da relevancia a marcos jurídicos que protegen intereses particulares antes que aquellos que garantizan derechos colectivos.

La LOTUGS tiene como principios el ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, manejo eficiente y racional de recursos, calidad de vida, equidad territorial y justicia social. Todas las decisiones que se adopten sobre el territorio garantizarán igualdad de oportunidades para aprovechar opciones de desarrollo sostenible y acceso a servicios básicos que garanticen el BV. Mediante esta Ley los GAD ejercen competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo acorde a regulaciones nacionales. Los Planes de Desarrollo Ordenamiento Territorial, PDOT, articulan la visión territorial con las estrategias de desarrollo de los territorios parroquiales, cantonales o provinciales. En esta normativa, si se contempla a los planes de vida como referentes para la formulación de PDOT (Secretaría Nacional de Planificación, 2023), sin embargo, los mecanismos de participación no siempre aseguran que comunidades y pueblos tengan representación en igualdad con respecto a otros actores del territorio.

En la Ley de comunas se establecen principios y normas que fortalecen supuestamente el Estado Plurinacional, pues se reconoce la actividad agraria fundamentada en la tierra como la principal en las comunidades. La Ley apuntaba al fomento, desarrollo del sector agrario que garantice la alimentación y exportación de excedentes. Para ello se impulsaba la capacitación para mejorar conocimientos sobre la producción, sin embargo, esta Ley determinó cambios en la estructura agraria porque incidía en la tenencia y uso de la tierra desde un enfoque productivista y económico. Esta norma es limitante para el ejercicio de los 21 derechos colectivos pues se circunscribe solo a actividades agrícolas y gestión de tierras comunitarias.

Autodeterminación en la política local de uso y gestión del suelo

Los procesos sociales comunitarios, epistémicos, principios, valores, caminos y horizontes vinculados al arraigo histórico, la relación estrecha con todos los seres del territorio y la insistencia en la crianza sabia de la vida aportan a procesos de autodeterminación y a la vez son elementos directrices para el Estado como piedra angular para el establecimiento del Estado Plurinacional y no ser un adorno vaciado de sentido. Sin embargo, la gestión territorial, con todas las disposiciones emitidas en las normativas y leyes, se da de forma vertical y jerárquica desde las entidades gestoras, en desbalance de instituciones locales y organizaciones sociales; existe además un enfoque sectorial fragmentado del análisis de aspectos integrales de la sociedad. La nueva institucionalidad debe ser de carácter comunitaria-pública (paritaria) y el ejercicio del poder debe ser 50 % comunitario y 50 % público, la idea es que se complemente para democratizar el poder, y por ende el Estado.

El pueblo Kayambi ha promovido la gestión comunitaria-pública en donde la gestión de la comunidad es desde la autoridad comunitaria, en igualdad de condiciones que el gobierno público, lo que conlleva a ejercer el poder comunitario con prudencia. Esto debe darse desde el microcosmo (comunidad), macrocosmo (pueblo Kayambi) y universal (movimiento indígena). Todo este proceso desarrollado desde la democracia comunitaria que supera el concepto colonialista de democracia que hace creer al pueblo que no puede tomar control de su vida y que por ende alguien debe hacerlo. La gestión comunitaria-pública, el reconocimiento del consejo de gobierno que recría saberes de la gobernanza sabia y portador del poder comunitario es una evolución respecto a la democracia representativa. Para lograr procesos de comunitarización del poder y construcción de un territorio Plurinacional que encaminen la autodeterminación, las organizaciones comunitarias del territorio Kayambi, en efectivización de los derechos colectivos, se identifican como sujetos políticos y comunitarios, epistémicos, territoriales, históricos, económicos y espirituales con potestad de ejercer la titularidad de derechos colectivos y exigir al Estado, la construcción de políticas públicas con características de autodeterminación y la asignación respectiva de recursos públicos.

La paridad público-comunitaria desde la complementariedad armónica reconoce la titularidad de derechos y construcción de autonomías, esto es, que la persona líder de procesos públicos dentro de un territorio ancestral junto con su equipo técnico-jurídico deben tener claridad en su rol garantista de derechos, conocer procesos y concepciones que conlleva el ejercicio de la titularidad de los sujetos de derecho desde la cosmovisión del territorio. La paridad debe evidenciarse en reconocer la concepción de autoridad del territorio, por tanto, deben realizarse consultas libres e informadas y establecer una coordinación respetuosa y permanente entre autoridades públicas y comunitarias para ejecutar acciones. Desde el pueblo Kayambi se plantean alternativas de gobernanza, desde nombrar un Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional (GADIP), construir políticas públicas interculturales, herramientas de ordenamiento territorial intercultural, modelos de crianza sabia de la vida, reconocimiento de sentencias comunitarias, incorporación de planes de vida en las políticas públicas, hasta efectivizar la autodeterminación mediante entidades y direcciones municipales. Esto ha permitido comunitarizar el poder y construir territorios interculturales y plurinacionales, a su vez ha conllevado institucionalizar procesos colectivos y comunitarios dentro de lo público, cumpliendo con el principio de complementariedad armónica entre lo público y lo comunitario, así como el continuo fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias. Por otro lado, se plantea y se consolida la autodeterminación en cuanto se efectivice la consulta previa libre e informada que permita a comunidades afectadas en su territorio por extracción minera o petrolera, opinar, ser consultados y que no sean concesionadas arbitrariamente (G. Espinoza, comunicación personal, 8 febrero 2024).

En el 2012, el GADIP de Cayambe alcanza mediante ordenanza a declararse Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional (G. Churuchumbi, comunicación personal, 31 marzo del 2024), ello conlleva, en consecuencia, a que toda la planificación, estrategias y lineamientos estén enmarcados dentro de la Plurinacionalidad e Interculturalidad (G. Alba, comunicación personal, 18 febrero 2024). Este hecho marca un hito para Cayambe, donde la praxis de la Plurinacionalidad se aplica a proyectos y la inversión de recursos públicos para atender a las comunidades como sujetos titulares de derechos colectivos (B. Beltrán, comunicación personal, 21 de febrero del 2024), todo el equipo de trabajo y la estructura institucional se adaptó a esa visión comunitaria de trabajo. El GADIP se reconoce como garante de derechos. En ese contexto, Agustín Cachipiendo, presidente de la Confederación del Pueblo Kayambi guía a las bases sociales y comunitarias para comunitarizar el poder y encaminarlas hacia la autodeterminación exigiendo el reconocimiento de los planes de vida, como ejercicio de autodeterminación.

El pueblo Kayambi plantea varios elementos constitutivos de las políticas interculturales: i) reconocimiento de actores y sus derechos; ii) abstracción, levantamiento, acceso y difusión de información; iii) empoderamiento del control y participación social; iv) protagonismo de las comunidades; y, v) plurinacionalidad, pertinencia cultural, espacios de participación, equidad y ejercicio de derechos (Confederación del Pueblo Kayambi, 2021). El introducir lógicas comunitarias al engranaje institucional permitió establecer un gobierno intercultural. La Confederación del Pueblo Kayambi, es considerado como contraparte organizacional del GADIP en términos comunitarios de la política y de la autoridad compartida en el territorio. Se reconoce los resultados de este esfuerzo, y marca la diferencia con otros municipios donde se extiende el territorio Kayambi, Pedro Moncayo y Otavalo. Lo de Cayambe es totalmente diferente, son personas del proceso comunitario y se da una gobernanza ligada al tema colectivo, a la sociedad, al derecho de las comunidades y el pueblo. [...] por ejemplo la autoridad de Cayambe dispone al Registro de la Propiedad para que registre las sentencias indígenas, de tenencia de la tierra (Lang, 2021, p. 11).

Bajo el modelo de gestión plurinacional e intercultural en el territorio Kayambi se construyeron políticas interculturales: Declaración de Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural y Plurinacional del Municipio de Cayambe (2014), Ordenanza del Sistema de Protección Integral de Derechos con enfoque intercultural (2016), Ordenanza de uso del espacio público para la comercialización de productos sanos en ferias agroecológicas, implementación de línea base y diseño de políticas públicas del pueblo Kayambi (2018), resolución ministerial del modelo pedagógico Kintiku Yachay (2019), PDOT con enfoque Intercultural (2020) y PUGS con enfoque intercultural reconociendo los planes de vida (2020-2021). En el PDOOT del GADIP

se establecieron dos objetivos estratégicos: Fomentar la plurinacionalidad e interculturalidad, la inclusión, la igualdad y la equidad en el diseño e implementación de políticas públicas, fortaleciendo las diversas identidades y revitalizando los saberes ancestrales para mejorar la calidad de vida, con enfoque intergeneracional, de género y ciclos de vida (GADIP Cayambe, 2020). El PUGS se aprobó mediante la Ordenanza 04-CMC-2020, contiene el régimen de zonificación, uso y ocupación del suelo, garantizando y mejorando la calidad de vida de los habitantes (GADIP Cayambe, 2022). En la disposición décima primera se establecen y reconocen los planes de vida como instrumentos de planificación y ordenamiento rural. Se menciona que, las comunidades proyectarán su visión de futuro mediante planes de vida, basados en la soberanía alimentaria, gestión comunitaria del páramo y agua, ambiente saludable, identidad comunitaria, derecho indígena, y autodeterminación. Se deja sentado que dichos planes se emitirán o formularán en base al ejercicio de derechos colectivos y que la decisión de adoptar un Plan de vida será colectiva y de consenso comunitario. En caso de incumplimiento será sancionado por la comunidad y el GADIP entregará incentivos a comunidades que cumplan con el Plan de vida.

El GADIP, incorporó a la planificación institucional los planes de vida, basándose en la LOTUGS. Los planes de vida servirán para proponer planes parciales de uso comunitario que complementen el PUGS, mismos que solo conocerá el Concejo Municipal previo informe de la Dirección de planificación y ordenamiento territorial, es decir, el GADIP no aprueba porque eso lo hacen las comunidades en ejercicio de autodeterminación (Sigcha, 2021). Si bien es cierto los PUGS tienen una vigencia de 12 años, no se contempla ni en la LOTUGS ni en la norma técnica la evaluación de estos. Igualmente, en la Ordenanza del PUGS del GADIP, se incorporan los planes de vida, pero no se determinan mecanismos de seguimiento y evaluación de estos por parte de las comunidades, el pueblo Kayambi o el GADIP.

Planes de vida como propuesta de autodeterminación de las comunidades

En el territorio del pueblo Kayambi no se impone orden sino se encuentra el equilibrio que conlleve a la convivencia armoniosa entre la vida humana con los demás sistemas vivos del territorio. Implica tomar de la naturaleza lo necesario, luego devolverle lo tomado de manera grata a través de la crianza de la vida humana, del agua, del aire, de la Allpamama, de los páramos y de la biodiversidad. Así las técnicas y herramientas de intervención deben ser diseñadas en armonía con cada elemento y principio de ser del territorio, en base a la sabiduría del entorno, sistemas de observación y medición propios, hitos o sitios sagrados del territorio, ubicación de las dei-

dades, símbolos sagrados, centros energéticos, y la identificación de sus respectivos procesos de armonización sabia, natural o ancestral. Se deben realizar procesos de armonización basados en la ritualidad, lenguajes, sacralidad de los espacios, lecturas de los lenguajes de la naturaleza, etc. El humano debe adaptarse al territorio y no lo contrario, de forma que la armonización territorial no parte de las necesidades humanas, sino de la continuidad de la vida. Para entender qué son los planes de vida, se abordará la concepción de lo que es una comunidad y los sujetos comunitarios, el poder comunitario, la toma de decisiones y la estructura organizacional que permite ejercer gobernanza y gobernabilidad.

Comunidad

El pueblo Kayambi concibe a la comunidad más allá de la división político-administrativa, en donde se asienta una población. La comuna es un modo de organización liberatorio e igualitario, despatriarcal y decolonial, irrumpiendo como una ‘tercera vía’ en medio de nuestras sociedades patriarcales estatales y capitalistas, atravesadas por todo tipo de divisiones verticales, disimétricas, jerárquicas, andromórficas y falocráticas (Chicolino, 2020). Para la cosmovisión andina, la comunidad es el territorio donde se cría la vida de forma armonizada con los seres biofísicos y espirituales en una vinculación determinada en el tiempo y espacio. En la actualidad tenemos que convivir con lo que pasa en nuestro territorio, que no está muy apegada a nuestra cosmovisión, pero que de alguna manera el objetivo comunitario es criar vida tomando lo más sabio de lo que existe ahora y tratando de normar y poner altos a algunos procesos que están impactando a la madre tierra (G. Alba, comunicación personal, 18 febrero del 2024).

La comunidad puede considerarse como *Ayllu* que denota la dimensión privada, familiar, comunitaria y organizativa, así la familia es la semilla en la dimensión material-espiritual, similar a una célula viva; en la segunda envoltura está la Comunidad, que forma parte de la célula matriz; en la tercera envoltura se encuentra la Marka, pueblo territorial; y, en la cuarta envoltura está el Suyu, territorio del gran pueblo, cada una de estos espacios con respectivos niveles de autoridad (Yampara, 2008). En su territorio existe interrelación entre diferentes generaciones, de forma que la comunidad concibe a los miembros como seres comunitarios y no individuales. Aplicando las tradiciones de los mayores, en la Asamblea se transmiten valores y principios, tomando decisiones basadas en el diálogo en igualdad de condiciones. Entre la familia se hace una minga de ideas y de ahí se plantea en la Asamblea asuntos que permitan la crianza de la vida. Siempre se enfatiza en fortalecer la organización comunitaria e implementar los planes de vida con la participación de todos y a nuestra forma seguir defendiendo los páramos, la organización, nuestras propias formas de vivir en comunidad, no dejando perder

nuestra cultura, educación, modos de producción, cuidado de nuestras familias desde la visión Kayambi (J. Túqueres, comunicación personal, febrero del 2024).

La comunidad puede plantear su horizonte de vida considerando los principios de complementariedad y paridad, para que todos sean parte de la crianza de la vida, para lo que deben tener conocimiento conceptual y teórico de la plurinacionalidad y autodeterminación que permita dialogar con diferentes representantes del Estado y exigir derechos colectivos. La comunidad no considera a la tierra solo como un área de asentamiento humano, es una concepción más cultural y holística, más desde la totalidad, es decir, la tierra no funciona sino hay un diálogo entre la comunidad, diálogo con la fiesta, con la ancestralidad. En síntesis, es una visión crítica y alternativa donde confluye la visión más campesina y la visión indígena sobre un proyecto alternativo que era en el momento del diálogo (E. Daza, comunicación personal, 9 febrero del 2024).

En la comunidad se procura la crianza de la vida, se considera que los sistemas interaccionen de manera circular y en espiral, basándose en los elementos de la chakana, se parte de la circularidad y complementariedad de la vida comunitaria. (...) cuando hablamos de comunitario se refiere a sistemas de vida de todos los seres incluyendo la de los ancestros, ya que existe continuidad de la vida permitiendo su fluidez. Las acciones en el territorio se enfocarán a la familia, la comunidad, la chacra y la geobiodiversidad de manera integral y complementaria.

Para la constitución de la comunidad existen mecanismos legales planteados desde el Estado, sin embargo, es fundamental que la decisión de creación parta desde sus comuneros que en asamblea general emitan el acta constitutiva como acción de reconocimiento de la existencia de esta con un territorio bajo las normativas del Estado Plurinacional y deberían registrarse en la Secretaría de pueblos y en el pueblo Kayambi. Para criar vida en la comunidad, desde la cosmovisión andina se mantienen principios que permiten cultivar los saberes del Bien Sentir-Alli Kuyay-Ally Yananti o complementariedad amorosa, condición necesaria para alcanzar la igualdad. El Bien Saber-Alli Yachay que implica el Bien Pensar-Alli Yuyay, este principio permite comprender y vivenciar el principio de la equidad cuando existen condiciones de desigualdad emprendiendo acciones pertinentes contribuya a generar condiciones de igualdad en la comunidad. El Bien Desear-Alli Munay, implica el Bien Decir-Alli Rimay, que nos lleva a comprender y vivenciar el equilibrio en el conjunto de relaciones y fundamentalmente en aquellas con la madre naturaleza; la ruptura de este equilibrio puede ser fatal para muchos seres. El Bien Obrar-Alli Ruray, que implica que toda acción que hagamos debe estar en función del bienestar de los demás seres de la comunidad, hecho que lleva a vivenciar la unidad de todos los seres, esta unidad nos da fuerza comunitaria y al mismo tiempo permite la generación del poder comunitario.

Crianza de la vida

La comunidad se enfoca a criar la vida, pese a la influencia cultural externa aún se mantiene la concepción que todo proceso de planificación o armonización busca mantener un equilibrio entre las dimensiones de la Chakana bajo la cosmovisión andina y en particular del pueblo Kayambi, así se llega a una armonización de estas. La crianza de la vida se relaciona con la espiritualidad que implica la relación respetuosa con los seres de la naturaleza. Estos espacios no son independientes, sino que están interrelacionados y complementarios. La palabra kichwa *aylluyachik*, significa comunitario y revela lo siguiente: *ayllu* significa familia (de todos los seres cercanos) y *achik*, luz; interpretaríamos que “la sabiduría la hacemos en familia, en comunidad”. Los saberes o vivencias que se desarrollan en los diferentes espacios y tiempos de crianza tienen la dimensión de *aylluyachik*, de ser comunitarios, hecho del que todos los seres deben tomar conciencia, incluyendo quienes son parte de los espacios institucionalizados del Estado para garantizar los derechos de los *wawakuna* (Confederación del Pueblo Kayambi, 2021a) (G. Alba, comunicación personal, 18 febrero del 2024).

Autodeterminación comunitaria

Cada comunidad establece su estatuto y el reglamento interno como normativa propia que se acopla y usa en la legalidad del Estado, el primero plasma la constitución de comunidad y horizonte de armonización del territorio. Los documentos se discuten y analizan por toda la comunidad y finalmente se aprueban en Asamblea general. (...) muchos compañeros y compañeras pertenecemos a las comunidades, y ahí hay otro derecho que es el derecho colectivo, entonces, lo que vemos es que; en el Ecuador los derechos colectivos se han quedado como declaratorias en la Constitución y en las leyes, pero no se han ejercido y no se ha reconocido a los pueblos y nacionalidades como sujetos de derecho, entonces, cuando se reconoce a un pueblo y una nacionalidad como sujeto, todas las políticas, planes, programas e inversiones se hacen también pensando en esos sujetos colectivos y/o comunitarios (F. Conlago, comunicación personal, 1 de marzo del 2024).

La autodeterminación en la comunidad es la puesta en práctica de conocimientos en la producción agropecuaria, transmitida de forma oral de generación en generación, sin embargo, la influencia cultural externa modifica estas prácticas e impone las exógenas que lamentablemente contaminan el ambiente y deterioran la salud. Ante estas realidades dentro del pueblo Kayambi se impulsa el rescate de saberes que armonizan el territorio. (...) la interculturalidad, no es solamente los saberes, los conocimientos, la ciencia universal sino también la sabiduría y las prácticas astrales, de nuestros abuelos y mamas ... somos profundamente espirituales, lastimosamente esta cosmovisión o

esta ciencia andina no ha sido entendida o poco entendida en el Estado, la sociedad y la academia (G. Churuchumbi, comunicación personal, 31 marzo del 2024).

La autodeterminación en la educación es difícil de implementar por la concepción de un Estado uninacional, siendo los planes curriculares homogenizados para todo el país, desconociendo la existencia de pueblos y nacionalidades, existen esfuerzos por adaptar en el currículo nacional particularidades de los pueblos como es el caso del pueblo Kayambi, pero esto depende de los gobiernos de turno. (...) La educación bilingüe es autodeterminación, la salud y la medicina ancestral es autodeterminación, o sea, nosotros podemos vivir o las comunidades pueden vivir como decidan, eso es autodeterminación. (F. Conlago, comunicación personal, 1 de marzo del 2024). El Estado debe procurar que la estructura institucional se encuentre adecuada para la inclusión de los pueblos y nacionalidades y que las leyes estén acorde a las realidades culturales, sociales y ambientales de estos, es decir, quitar la matriz del Estado monocultural va a depender de la voluntad política y jurídica, reconociendo los diferentes tipos de organizaciones y formas de vida, de tal manera que se ejerza una verdadera democracia comunitaria ... (G. Churuchumbi, comunicación personal, 31 marzo de 2024).

Poder comunitario

El poder comunitario es un conjunto de principios y valores que orientan a la comunidad para que sus acciones sean sabias, es decir, contribuyan al bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida y los procesos autodeterminantes. Actuarán comprendiendo que todo es sagrado y merece respeto; que hay que ser gratos y recíprocos (*Ayni*), que somos complementarios y solidarios, logrando que las acciones del poder comunitario redunden en beneficio de todos con la participación desde su bien sentir, bien saber, bien desear y bien obrar. El poder comunitario incluye funciones de gobierno, legislación, judicial y de control. La función de gobierno comunitario implica capacidad de planificación y orientación democrática para que las decisiones de la Asamblea y el Plan de vida se cumplan. Se debe poner atención necesaria para que cada decisión y acción sea útil, justa y sabia. Legislar implica generar normas que mejoren relaciones de la familia, la comunidad y los seres de la Pachamama, garantizando el cumplimiento de derechos individuales y colectivos; incluyendo normativas a favor de personas y familias en condición de vulnerabilidad y exclusión social. La función judicial o de administrar justicia, ha de ser justa y reparadora a las víctimas por el daño causado, cada acto de sentencia debe generar aprendizajes para que se restituya la armonía comunitaria y no se repitan acciones que dañen a las personas, a la comunidad y a la Pachamama; la sentencia al causante del daño ha de procurar ser un proceso de sanación energética-espiritual y se vigilará el cumplimiento de lo dispuesto en sentencia. La función de control es la capacidad permanente de cada miembro de la

comunidad y particularmente de la asamblea haciendo observaciones y aportes para que toda acción comunitaria se corresponda con la historia, la cultura, la justicia, la igualdad, la equidad y el equilibrio a fin de mantener la fuerza comunitaria y alcanzar el cumplimiento del plan de vida.

Es claro que las comunidades históricamente mantienen la concepción que en el territorio no existe el individuo como tal, sino el comunero, es decir, el sujeto que está en relación con la familia, comunidad, chakra y geobiodiversidad y su actuación no es individual sino comunitaria, en ese sentido se genera un poder comunitario en diferentes acciones y toma de decisiones para conseguir objetivos comunes. Ya somos una comunidad constituida, tenemos más poder, por supuesto, antes nos ganaban las juntas de agua potable y de riego, por eso este cambio que se va dando permite actuar de forma integral en nuestro territorio, en la parte productiva, conservación de la naturaleza, educación, deporte y últimamente también nos encontramos ejerciendo jurisprudencia indígena (F. Conlago, comunicación personal 1 de marzo del 2024).

Una de las formas de ejercicio del poder comunitario es la toma de decisiones en asamblea, siendo la máxima autoridad que crea leyes específicas respetando derechos comunitarios y prácticas consuetudinarias. Ese ejercicio de legislación se debe ampliar a otros espacios en donde el Estado incorpore decisiones tomadas por las comunidades como por ejemplo en asambleas cantonales de participación ciudadana. Esto es un desafío para los GAD que deberían armonizar la planeación asignando recursos económicos incorporando propuestas comunitarias descritas en los planes de vida con leyes u ordenanzas que pueden formularse o cambiarse, y también en la definición de los presupuestos participativos. (...). Uno de los problemas que se presenta a nivel nacional y latinoamericano es que los procesos de planificación no se los ve institucionalmente peor aun territorialmente, sino que se los ve desde el punto del ejercicio del poder y del gobierno de turno, por lo que cada cuatro años se hace caso omiso a lo planificado y se vuelve a gastar recursos para iniciar de cero otra vez (G. Churuchumbi, comunicación personal 31 marzo del 2024).

Otra forma del ejercicio de poder comunitario es el trabajo, “la minga”. Los comuneros tienen la concepción que para alcanzar objetivos comunes todos deben ser parte de estos procesos por lo que es natural el presta-mano para realizar actividades agrícolas en sus chakras y a nivel de la comunidad prestan la mano de obra para diferentes trabajos en el territorio: protección de páramos, vialidad, adecuaciones y reparaciones en los sistemas de agua potable y de riego, etc. El poder comunitario está en la capacidad organizativa, toma de decisiones y acciones a ser ejecutadas de forma ordenada y consensuada y no significa aislarse del resto de la sociedad, peor aún se opone a otros actores, al contrario, manteniendo el criterio de la plurinacionalidad, las comunidades dialogan con todos los sectores sociales, siempre que respeten los territorios comunitarios.

Gobierno comunitario

La estructura comunitaria se establece en relación con los niveles de gobierno tradicional, cultural, religioso y político practicado en las comunidades en diversas épocas. El Estado exige adecuación a lo dispuesto en leyes y normativas estatales. Así, a fin de acceder a los recursos y beneficios se exigen figuras legales ajenas al derecho propio y la cosmovisión indígena. Las Organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas privadas han generado problemas al crear normas externas no adaptadas a las necesidades de la comunidad e imponer alianzas interinstitucionales con diversas directrices (Tapia *et al.*, 2024), lo que ha debilitado la estructura principal de la comunidad. La formación de juntas de agua, de riego, de grupos de mujeres, comités, barrios, etc., crearon micropoderes en las comunidades mermando su capacidad de convocatoria y desarticulando acciones integrales y armonizadas.

Actualmente se está recuperando el Gobierno comunitario como figura que permite el ejercicio de derechos colectivos, la territorialización y jurisprudencia. El Gobierno comunitario es la autoridad encargada de ejecutar las políticas emanadas por la Asamblea. Es una estructura horizontal y cíclica donde las decisiones se toman de manera colectiva-comunitaria y se delegan acciones de los diferentes ámbitos a las comisiones respectivas. El o la gobernadora es la representante legal de la comunidad y está investida del poder comunitario en el territorio siendo autoridad comunitaria, por tanto, es con quien se debe coordinar cualquier acción pública o privada en el territorio. (...) en un gobierno comunitario el ente administrativo es el Consejo de gobierno que hace cumplir las normas que la comunidad ha decidido, llevar la armonía y resolver conflictos amparados en los derechos colectivos, siempre mediante un diálogo, llegar a una conversación en donde las partes equitativamente se pueda negociar de una manera muy estratégica para no perjudicar ni al uno ni al otro (F. Conlago, comunicación personal, 1 de marzo del 2024).

Esta concepción de gobierno comunitario permite que las comunidades tengan una autoridad y que puede dialogar con otras autoridades públicas del Estado, es decir, establecer una relación de diálogo de autoridad a autoridad, para lo cual ambos tipos de autoridad deben conocer profundamente las normativas nacionales y locales, considerando las realidades territoriales.

Gobernanza comunitaria

Dentro del territorio a través del Gobierno comunitario se ejerce la gobernanza comunitaria que se asume como “las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan como se ejerce el poder y las responsabilidades, como se toman las decisiones y como intervienen los comuneros y otros actores” (Perugachi y

Cachipiendo, 2020). La armonización para la crianza de la vida incluye mecanismos, procesos e instituciones mediante las cuales los comuneros expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (Cobo y de Montella, 2018). Estos procesos de gobernanza comunitaria tienen una visión territorial indispensable para obtener la cohesión territorial sostenible a diferentes niveles, desde lo local a lo supranacional (Rosas-Ferrusca *et al.*, 2012). En el ejercicio de la gobernanza comunitaria, a través del Consejo de gobierno, las comunidades entran en diálogo interno con el resto de los actores del territorio, así que también se realiza un proceso de gobernabilidad en los territorios. Los procesos de gobernanza en la comunidad deben estar pensados territorialmente a corto, mediano y largo plazo y no estar dependiendo de las personas que entren al gobierno comunitario ya que los tiempos son muy cortos (H. Morocho, comunicación personal, 16 de febrero del 2024).

Planificación comunitaria

La ceguera o desidia del Estado por incorporar la visión de las comunidades y pueblos, ha dejado una normativa de planificación uninacional y carente de argumentos en temas de gestión del territorio desde la plurinacionalidad. Para el mundo indígena, la planificación además de lo espacial es temporal y simbólica considerando ciclos y ritmos naturales, como el ciclo agrícola, fases lunares, ciclos solares, ciclos festivos y rituales, es decir, complementado o interaccionado con la territorialidad espiritual, expresada en las deidades andinas que tiene su correspondencia con cada ecosistema de producción andina. Entonces los planes de vida son adecuaciones al ritmo tiempo-espacio de los saberes y sabidurías para la crianza de la vida. De forma comunitaria se define en la planificación sistemas propios de: salud, espiritualidad, educación, cultura, uso y conservación de componentes naturales, alimentación, vivienda y arquitectura, producción y comercialización, organización y gobierno; así como, normas y mandatos de convivencia, de acuerdo a las propias costumbres y necesidades de todas las especies (humanas y no humanas) y culturales, es una consideración desde el enfoque chakanico de los sistemas, complementario y holístico para la continuidad del eterno presente (G. Alba, comunicación personal, 18 febrero del 2024).

Los planes de desarrollo actuales se elaboran desde la visión de separación, poniendo al ser humano como un ente superior capaz de modificar y alterar los ritmos naturales, limitando fronteras, acciones, proyectos y programas, fomentando la desbiologización, la desnaturalización y el fraccionamiento, logrando con ello el deterioro de la vida. Mientras que desde la visión del Plan de vida se fomenta la crianza y continuidad de la vida. La lógica planimétrica es sustituida por la lógica andina altitudinal en espiral y circular, integrando los tiempos circulares con los ritmos naturales y cósmi-

cos. Con los planes de vida se busca aportar a un proceso de construcción del Estado Plurinacional en el que deben estar presentes estos los mecanismos de autogobierno. A la vez permiten ejercer el cogobierno, en el que se comparte el poder para incorporar la visión de las comunidades en términos de jurisdicción, esta planificación es más territorializada y operativa de la comunidad acorde a la realidad de los sectores, que, con el apoyo de los gobiernos locales y la academia, considerando la interculturalidad se planten alternativas de desarrollo y se reconozca las formas locales de autogobierno y cogobiernos con los gobiernos locales (G. Churuchumbi, comunicación personal, 31 marzo del 2024).

Plan de vida comunitarios

Son instrumentos que guían acciones para el ejercicio de derechos colectivos y consolidación de la autodeterminación que conlleva a mejorar las condiciones de vida en el territorio. El plan de vida es una apuesta por rescatar la autodeterminación ideológica, política, económica, espiritual, y epistémica sustentada en la sabiduría de los abuelos. El plan de vida como perspectiva auto determinante del sujeto de derecho, orienta desde la dimensión comunitaria y plurinacional a que el Estado, en sus diferentes niveles defina, con participación directa de comunidades y pueblos, políticas públicas-comunitarias que garanticen el cumplimiento de los planes de vida.

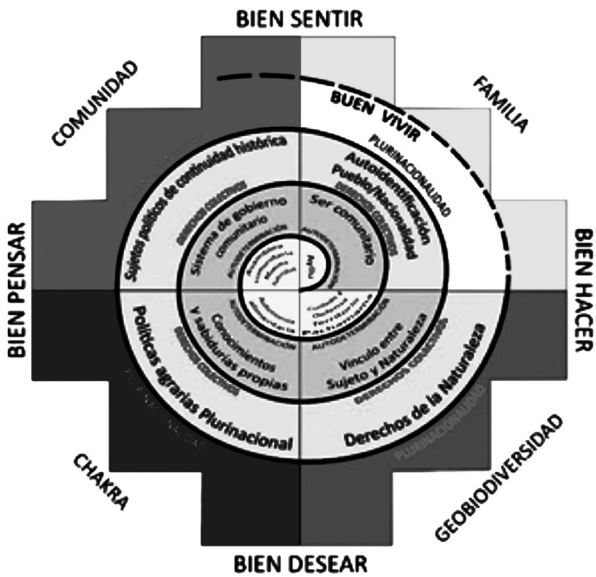
Los planes de vida como política pública comunitaria orientada al sostenimiento del sistema de vida comunitario es un instrumento para establecer acciones de armonización del tiempo y espacio para la crianza de la vida. Todo el proceso de crianza de la vida se lo realiza bajo la cosmovisión andina en donde se mantiene el pensamiento circular-espiral y el pensamiento senti-pensado que permite abordar la complejidad del mundo sin dividirlo. El pensamiento circular sustenta el pensamiento espiral del mundo indígena como manifiesta Laparra Méndez, (2018): ... esta circularidad ha estado presente siempre en la concepción del tiempo y el pensamiento circular, en la práctica, nos muestran que el regreso al punto de inicio no siempre es en el mismo nivel, lo cual sustenta el pensamiento en espiral. Si traemos esta concepción circular-espiral para comprender los procesos cognoscitivos nos alejamos del pensamiento lineal.

El Plan de vida para la crianza de la vida desde el mundo indígena es un proceso donde no solo prima el pensamiento lógico, sino que se pone el corazón manifestado como el sentipensar o el corazonar de las acciones que se pueden implementar en el territorio, es decir, que se activan desde la emocionalidad y la afectividad: los sueños, la intuición, la imaginación y la acción creativa en los procesos de alcanzar el BV (Escobar, 2014). Entonces, considerando el pensamiento circular-espiral y el sentipensar, si desde la visión occidental se llama planificación, en el mundo andino

se denomina armonización; si occidentalmente se habla de desarrollo sostenible, para las comunidades es la crianza de la vida y BV. Así, los planes de vida se convierten en procesos de autodeterminación que permiten ejercer derechos colectivos cuya consecución y articulación con normativas de la Constitución de la República se conjugan para aportar a la construcción del Estado Plurinacional que nos encamina a alcanzar el BV de los territorios comunitarios y en general del país (figura 1).

Los planes de vida se convierten en instrumentos de planificación de base territorial comunitaria, sin embargo, el Estado exige legalidad establecida por este, lo que provoca confusión, porque se mantiene una lógica de Estado uninacional donde los gobiernos quieren aprobarlos, sino se corre el riesgo de llegar a una anarquía. Desde la plurinacionalidad, los planes de vida deben aceptarse en el Estado por ser parte de la planificación territorial.

Figura 1
*Plan de vida como proceso de autodeterminación,
ejercicio de Derechos colectivos y construcción del Estado Plurinacional*



Proceso de elaboración de planes de vida

Para elaborar los planes de vida como instrumento de autodeterminación de una comunidad, el diálogo al interno y externo (entre los diversos actores) de su territorio

es fundamental, tener igualdad de conocimiento, respeto, inclusión y aceptación de los diversos, permitirá mantener un orden en el proceso de elaboración. Deben estar incluidos todos los miembros de la comunidad y representantes de instituciones. El proceso de construcción se divide en etapas y fases según las dimensiones de la chakana. También se considera la lógica de pensamiento andino espiral, holístico e integral, en sentido antihorario. En todo este proceso se mantendrán principios fundamentales de la ciclicidad, correspondencia, complementariedad y reciprocidad.

La forma de pensamiento en espiral conlleva a generar y compartir conocimientos y experiencias de forma comunitaria, donde los individuos como la comunidad se encaminan hacia el BV. En un modelo en espiral el conocimiento y los procesos históricos pueden comenzar en cualquier punto de la espiral y nunca tendrán un fin (Gavilán, 2012) Esta forma de pensar es incluyente y conecta el presente con el pasado dando la factibilidad de construir el futuro volviendo al pasado, es decir, para dar continuidad a la vida caminando en la historia va entre “el avanzar hacia el pasado o regresar al futuro”. La forma de pensar en espiral da camino al pensamiento sentipensando que genera la capacidad de soñar-construir otros mundos al conjugar sueños, intuiciones, imaginaciones y creatividad que sustentan la emocionalidad (García y Matković, 2012) de forma que el proceso de construcción del Plan de vida decanta en la comunidad soñada, que con el aporte de todos/as los comuneros e instituciones aliadas harán que el sueño se convierta en realidad. Los principios de vida en comunidad y las formas de pensamiento andino permiten la armonización del territorio para la crianza de la vida, por lo que el proceso de elaboración de planes de vida se divide en dos etapas: la primera es la concepción del plan de vida (la comunidad soñada), y la segunda es la vivencia de este (la puesta en realidad). Cada una de estas etapas tienen sus diferentes fases.

La primera etapa, concepción misma del plan de vida contempla cuatro fases acopladas en cada dimensión de la chakana: la primera fase inicia en la dimensión comunidad y la reflexión de ¿quiénes fuimos? con el principio del bien sentir; en la segunda fase se reflexiona ¿quiénes somos?, en la dimensión chakra y el principio bien pensar; en la tercera fase se reflexiona ¿quiénes queremos ser? en la dimensión geobiodiversidad y el principio bien desear; la fase cuatro en la dimensión familia se reflexiona el ¿cómo podemos ser? bajo el principio del bien hacer. La segunda etapa, vivencia del Plan, comprende cuatro fases, continuando las fases de la etapa primera: la fase cinco se refiere a la aprobación del Plan de vida por la Asamblea de la comunidad; fase seis corresponde a la ejecución por parte de todos/as los comunero/as en coordinación con el Gobierno comunitario y su Consejo de gobierno; fase siete, seguimiento a la ejecución del plan de vida, esto se realizará por comisiones elegidas en Asamblea y con el apoyo técnico de las instituciones aliadas; y, en la fase ocho se

realizará la evaluación, por parte de las comisiones de la comunidad y si existiere fondos públicos se coordinará con las instituciones respectivas, en esta fase también inicia un nuevo ciclo del plan de vida.

Conclusiones

El plan de vida es un instrumento de planificación o armonización comunitaria que busca la crianza sabia de la vida en el territorio desde la cosmovisión propia Kayambi, surge desde las comunidades como mecanismo de autodeterminación y ejercicio de Derechos colectivos. Sin embargo, el Estado no garantiza políticas públicas, legislación, proyectos, recursos, acciones y procesos que permitan el cumplimiento de los planes de vida; por lo que es difícil disminuir la conflictividad social y avanzar en la construcción de un verdadero Estado Plurinacional e Intercultural.

Desde la cosmovisión y la filosofía andina los territorios se armonizan, el concepto de planificación propuesto desde el paradigma del desarrollo tiene significados diferentes y los propios son los de la crianza sabia de la vida que garantiza la continuidad existencial e histórica de comunidades y pueblos encaminados a alcanzar el BV. Este proceso conlleva mantener y revitalizar formas diferentes de pensamiento como el circular-espiral y el sentipensar. Así, los planes de vida son realizados bajo el simbolismo de la chakana en donde se reflejan los principios del bien hacer, bien sentir, bien pensar y bien desear. En este contexto las autoridades del gobierno por falta de conocimiento y voluntad política no han implementado políticas públicas de carácter intercultural y comunitario en defensa y revitalización de los territorios, en concordancia con esa filosofía.

Autoridades con plena comprensión y conocimiento de lo que es un Estado Plurinacional y con voluntad política, como en el caso del GADIP Cayambe, implementaron procesos de legislación y políticas públicas donde constan los planes de vida como planes complementarios desde la normativa estatal y procesos de planificación base (armonización) de territorios comunitarios. Estos se convierten en mandato que los gobiernos locales deben acoger para garantizar la autodeterminación asumiendo a las comunidades indígenas como sujetos de derechos. Se demuestra que si es posible ir construyendo el Estado Plurinacional desde los territorios con visión paritaria público-comunitaria y con miras a la comunitarización del poder.

La Constitución del Ecuador garantiza a comunas, comunidades y pueblos indígenas la titularidad de derechos colectivos, ejercicio del poder y la autoridad comunitaria en sus territorios, derecho a ejercer las facultades comunitarias: legislativas, jurisdiccionales, de autogobierno y la consulta previa, libre e informada, estos derechos no están siendo garantizados por los gobiernos, por desconocimiento de

la diversidad de formas de vida comunitaria, lo cual conlleva a eludir estas garantías a través de leyes menores a la Constitución y/o creando instituciones que abordan parcializadamente las demandas y reivindicaciones, y desatendiéndose por parte de instituciones de diferentes niveles del Estado..

Los GAD a nivel local, a través de los planes de vida puede apostar por impulsar y fortalecer procesos autonómicos y de autodeterminación de las comunidades y pueblos para emitir y ajustar políticas públicas, asumiendo su rol de garante de derechos y canalizar presupuestos para implementar iniciativas comunitarias. Este modelo autonómico de planificación local promueve la eficiencia y pertinencia del uso de recursos públicos en satisfacción de necesidades reales en los territorios. Además, mecanismos de gobernanza comunitaria, jurisprudencia y ejercicio del poder comunitario pueden ser a la vez mecanismos de desconcentración y democratización del poder y un efectivo reconocimiento de este y de los sujetos comunitarios.

La conflictividad social ha sido generada por falta de voluntad política del Gobierno para atender demandas, lo cual ocasionó movilizaciones en el marco del derecho a la resistencia, por esta acción se implantaron 10 mesas de diálogo en ninguno de los acuerdos llegó a solventar las demanda, debido a que no existió un diálogo efectivo ya que funcionarios del gobierno tienen un pensamiento basado en un Estado uninacional, mientras que desde el mundo indígena se piensa en el Estado Plurinacional e Intercultural; entonces persisten posiciones contrapuestas y conflictividad. El pueblo Kayambi mantiene sus exigencias señaladas en las demandas de las comunas y comunidades de base a través de sus propias formas organizativas y cosmovisión.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. y Martínez, E. (2009). *El Buen Vivir. Una vía para el desarrollo*. Ediciones Abya-Yala.
- Almeida, I. (2008). *El Estado Plurinacional. Valor histórico y libertad política para los indígenas ecuatorianos* (Primera, Vol. 1). Ediciones Abya-Yala, UPS.
- Burgos- Guevara, H. (1977). La autodeterminación de las poblaciones indígenas del Ecuador nuevo rumbo del indigenismo ecuatoriano. *Boletín Bibliográfico de Antropología Americana*, 39(48), 61-77.
- Cárdenas, J., Ponce, F. y Sempértegui, F. (2023). *Diálogo entre gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales. Memoria documental (junio-octubre 2022)* Aguirre Milagros, Juncosa José, editores. Vol. 1.
- Cartuche, I. (2023). *Horizontes de la plurinacionalidad. Luchas comunitario populares en Ecuador (1970-2019)*. Ediciones Abya-Yala.
- Cevallos, M. (2004). *Metodologías para facilitar procesos de gestión de los Recursos Naturales*. Centro de Investigaciones Ciudad.
- Chicolino, M. (2020). De París a Chiapas y Kurdistán: La «Comuna» como utopía revolucionaria de inmanencia actual. *Cuadernos Filosóficos/Segunda Época*, 17, 1871-2021.

- Churuchumbi, G. y Pilataxi, C. (2020b). *Octubre: el despertar de los pueblos* (Primera, Vol. 1).
- Cobo, Y. y de Montella, G. (2018). *Aguas compartidas, enfoques y herramientas para una mejor gestión del agua*. UICN.
- CODENPE. (2011). *Sumak Kawsay- Buen Vivir* (p. 73). Serie Diálogo de saberes Módulo 4.
- CONAIE. (2002). *Proyecto político*.
- Confederación del Pueblo Kayambi. (2017). *Plan estratégico*.
- Confederación del Pueblo Kayambi. (2021). *Kintiku Yachay. Sistema de desarrollo integral y de crianza sabia para la vida comunitaria*. (Mario Bustos, Ed.; Vol. 1).
- Cubillo, A., Hidalgo, A. y Domínguez, J. (2014). El pensamiento sobre el Buen Vivir. Entre el indigenismo, el socialismo y el posdesarrollismo. *Reforma y Democracia*, 60, 27-58.
- Dávalos, P. (2014). Reflexiones sobre el Sumak Kawsay (Buen Vivir) y las teorías del desarrollo. En A.-G. A.-D. Hidalgo-Capitán (ed.), *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el Sumak Kawsay* (pp. 145-151).
- Del Carpio, C. (2003). *Apropiación social del territorio en la frontera Chimalapa*. Universidad Autónoma de Chiapas.
- Escobar, A. (2005). Más allá del Tercer Mundo, globalización y diferencia. En *Annals of Physics* (Vol. 3).
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra* (Vol. 1).
- GADIP Cayambe. (2020). *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial 2020-2030* (pp. 1-204).
- GADIP Cayambe. (2022). Ordenanza Plan de uso de gestión del suelo. Cantón-Cayambe. In *GAD Cayambe*.
- García, M. y Matković, L. (2012). El poder de la imaginación y de la creatividad para hacer ciencia. *Revista Química Viva*, 1(11).
- Gavilán, V. (2012). *El pensamiento en espiral. el paradigma de los pueblos indígenas* (Vol. 40).
- Haesbaert, R. (2014). O Mito da Desterritorialização: Do Fim dos territórios à Multiterritorialidade. *Revista Formadores: Vivências e Estudos*, 7(1).
- Hernández-Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, L. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ta. ed.).
- Hidalgo, F. (2021). *Proceso Constituyente y Buen Vivir 2007-2022*. SIPAE, Ed. Vol. 1.
- Iza, L., Tapia, A. y Madrid, A. (2020). *Estallido. La Rebelión de Octubre en Ecuador* (Vol. 1).
- Lang, M. (2021). *Rehabilitando el territorio. Plurinacionalidad, interculturalidad y Sumak Kawsay en el primer municipio indígena de Cayambe*. Universidad Andina Simón Bolívar, Ed.
- Laparra, S. (2018). Pensamiento indígena y construcción del conocimiento en educación. Hacia una propuesta de implicación pedagógica en la formación docente intercultural. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 8(1), e034. <https://bit.ly/4dJAloH>
- Madrid, A. (2019). La construcción del Estado plurinacional ecuatoriano, más allá del reconocimiento constitucional: descolonización, autonomías e interculturalidad. *Antropología Cuadernos de Investigación*, 22, 14-31.
- Maldonado, L., Garcés, A., Benítez, L., Kowi, A. y Conejo, M. (2020). *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador. Nuestro proceso organizativo*. CONAIE, Ed.; Tercera, Vol. 1.
- Ministerio de Desarrollo urbano y vivienda. (2020). *Norma técnica uso y gestión de suelo y planes urbanísticos de GADS*. www.lexis.com.ec

- Ministerio de Salud Pública. (2010). *Memoria I Congreso Nacional Afroecuatoriano: Salud, medicina ancestral e interculturalidad*.
- Monroy, F. (2004). La transformación del espacio en la era global. *Convergencia*, 11(36), 131-158.
- OEI. (2016). Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. *Cuaderno Jurídico y Político*, 2(5). <https://doi.org/10.5377/cuadernojurypol.v2i5.11100>
- OIT. (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*.
- ONU. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.
- Ortiz, S. (2007). *Autogobierno indígena. Realidad y desafíos en el Ecuador*. Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE).
- Ortiz-T, P. (2016). *Territorialidades, autonomía y conflictos. Los kichwa de Pastaza en la segunda mitad del siglo XX*. Ediciones Abya-Yala, UPS.
- Ortiz-T, P., Narváez, I. y Bretón Solo de Zaldivar, V. (2016). *Los desafíos de la Plurinacionalidad. Miradas críticas a 25 años del levantamiento indígena de 1990*. Ediciones Abya-Yala, UPS.
- Ortiz-T, P. (2021). *Sumak Kawsay y autodeterminación en la Amazonía*. <https://bit.ly/3yzSdmY>
- Perugachi, J. y Cachipuendo, C. (2020). *La lucha por el agua: gestión comunitaria del proyecto de agua potable Pesillo-Imbabura*. Ediciones Abya-Yala, UPS.
- Pilataxi, C. (2014). *Sumak Kawsay, organización comunitaria y emprendimiento productivo. El caso de San Pablo Urku, Cayambe*. Universidad Politécnica Salesiana.
- Pilataxi, C. (2022). *Derechos colectivos de las comunas y comunidades y pueblos del Ecuador: Compilación para el Fortalecimiento organizativo y territorial*. Fundación de Culturas Indígenas.
- PROAmazonía. (2024, May 14). *Planes de vida*. <https://bit.ly/3Apy36>
- Rosas-Ferrusca, F., Calderón-Maya, J. y Campos, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera*, 14(2), 113-136.
- Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (2010). *Los movimientos sociales y el sujeto histórico*. (Editora Andrea Ávila Jácome).
- Secretaría Nacional de Planificación. (2023). *Guía para la formulación/actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-PDOT Proceso 2023-2027* (pp. 1-51).
- SENPLADES. (2010). *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y Sumak Kawsay*. SENPLADES Ed.
- SENPLADES, G. (2013). *Agenda Plurinacional de políticas públicas para la igualdad en la diversidad*.
- Sigcha, A. (2021). *Gobernanza de la tierra y el territorio en Cayambe* (Vol. 1).
- Tapia, K., Trujillo, C., Cevallos, L. y Jaramillo, L. (2024). Alianzas de gobernanza indígena para el desarrollo comunitario del etnoturismo: caso Peguche Ecuador. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5(1), 2468-2484.
- Yampara, S. (2008). Interculturalidad: ¿Encubrimiento o descubrimiento de las matrices civilizatorio-culturales? *En Mundo 'Indígena' y Educación Superior [Marka Jaqinakan Qamawipana, Jacha Yatiquañanaka]*.
- Yumbay, M. (2022). *Guía de aprendizaje para autoridades comunitarias*.

Luchas indígenas en Ecuador: del conflicto a la transformación de la política pública

Paulina Palacios Herrera*

Llamas Observatorio Ecuatoriano de Conflictos
Universidad Central del Ecuador
gpaulinaph@yahoo.es
<https://orcid.org/0000-0001-6926-0423>

Jorge Delgado Rocha*

Llamas Observatorio Ecuatoriano de Conflictos
Universidad Central del Ecuador
jgusdel@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1568-3719>

Introducción

La construcción de políticas públicas es un proceso que comienza con la identificación de un problema que requiere atención, generalmente motivado por demandas ciudadanas o análisis de datos. A partir de esta identificación, se realiza una investigación exhaustiva para comprender la magnitud y las características del problema, seguida de consultas con partes interesadas, como comunidades, organizaciones sociales y expertos. Esta interacción permite recoger opiniones y sugerencias que enriquecen la propuesta.

* Abogada y Magíster en Literatura Ecuatoriana e Hispanoamericana, con experiencia en materia de investigación, capacitación y acompañamiento a organizaciones sociales, diseño e implementación de política pública y asesoría legislativa en derechos humanos.

** Ingeniero y Magíster en Administración de Empresas especializado en Relaciones Internacionales por la Universidad Técnica Nacional de Vinnytsia (Ucrania). Investigador asociado en Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos.

Una vez formuladas las políticas, se evalúan diferentes opciones en términos de viabilidad, costos y beneficios antes de su aprobación y posterior implementación. La fase de monitoreo es fundamental para seguir el progreso y evaluar la efectividad de las políticas, permitiendo ajustes necesarios. Además, se mantiene una comunicación abierta con la ciudadanía para recibir retroalimentación, asegurando que el proceso sea dinámico y responda a las necesidades cambiantes de la sociedad. Este enfoque integral garantiza que las políticas públicas sean más efectivas y alineadas con los intereses de la población.

La construcción de políticas públicas, especialmente en el contexto del movimiento indígena y afroecuatoriano, requiere un enfoque inclusivo y participativo. Este proceso se inició con la identificación de las necesidades y demandas específicas de estos grupos, lo que se vio facilitado por eventos interculturales como el proyecto “Diálogos de saberes por la Paz”, organizado por la Universidad Central. A través de estos eventos se han recopilado las voces y experiencias de las comunidades, permitiendo un análisis profundo de los conflictos territoriales, ambientales, extractivistas y de género que enfrentan. Este diálogo interactivo es esencial para construir un entendimiento claro de las problemáticas y para generar alternativas que respondan a las expectativas de las comunidades.

A partir de este diagnóstico, se procedió a la formulación de políticas públicas que buscan la transformación de conflictos y la promoción de la participación activa de las comunidades indígenas y afroecuatorianas. La investigación resalta la importancia de reconocer y apreciar la diversidad cultural, en lugar de apropiarse de ella, lo que debe reflejarse en la creación de normativas que consideren la realidad y las necesidades de estos pueblos. En última instancia, la colaboración entre las comunidades y las instituciones estatales es crucial para abordar de manera efectiva los fenómenos socioeconómicos y territoriales que afectan a Ecuador, garantizando así políticas públicas que realmente beneficien a los grupos más vulnerables y fomenten un desarrollo equitativo y sostenible.

Metodología

Bases y fuentes de información sobre los Conflictos en los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador

La investigación se ha apoyado en el trabajo del grupo Llamas, Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, donde la revisión de la prensa nacional ofrece un análisis detallado de las movilizaciones indígenas desde 1990. Como segunda fuente se han considerado documentos teóricos elaborados y publicados por las propias organizaciones indígenas, que recogen las voces que conceptualizan la titularidad colectiva,

la demanda de construcción de un estado plurinacional, así como nociones sobre interculturalidad, educación, poder local, naturaleza, biodiversidad y categorías filosóficas, entre otros.

Además, se llevaron a cabo tres encuentros regionales y uno nacional como parte del proyecto “Diálogos por la Paz”, organizado conjuntamente por la Agencia Alemana GIZ y la Universidad Central del Ecuador. Las memorias y demandas obtenidas en estos eventos han sido fundamentales para comprender la realidad de los pueblos y nacionalidades. En este contexto, el equipo de consultoría mantuvo diálogos con líderes y lideresas de diversas nacionalidades, así como de organizaciones afroecuatorianas y campesinas, para discutir dinámicas de problema, conflicto, diálogo, solución y transformación. Mediante esta tercera aproximación se seleccionaron conflictos que abarcan las problemáticas actuales, reconociendo que muchos de ellos tienen raíces estructurales, son multicausales y presentan una complejidad inherente al vasto tejido social y estatal.

Finalmente, se realizó una selección, revisión, análisis y sistematización de normas legales, bibliografía académica, informes anuales y estadísticas censales ecuatorianas.

Selección de las problemáticas actuales para la transformación de conflictos en el Ecuador

Una vez expuestas las fuentes utilizadas para abordar las problemáticas sociales, territoriales, ambientales y económicas que enfrentan constantemente los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas, se procedió a definir el problema central que dificulta la posibilidad de alcanzar acuerdos y transformar los conflictos entre las comunidades indígenas y los gobiernos en Ecuador.

Se identificó, como problema central, el deterioro progresivo de los territorios ancestrales y la vulnerabilidad de las comunidades indígenas y afrodescendientes en Ecuador, atribuibles a la explotación de recursos naturales y a la falta de protección legal.

En Ecuador, los territorios ancestrales de las comunidades indígenas y afrodescendientes están enfrentando una grave crisis debido a diversas problemáticas interrelacionadas. La explotación intensiva de recursos naturales como el oro, la plata, el cobre y el petróleo, tanto de manera legal como ilegal, está causando una significativa degradación ambiental, deforestación y afectación de los bosques tropicales, ríos y fuentes fluviales andinas, así como otras áreas protegidas.

Además, el deterioro continuo de las condiciones de seguridad pública ha facilitado la expansión del crimen organizado en estos territorios, aumentando la violencia contra las comunidades y organizaciones indígenas. Esta violencia y el control de las

mafias sobre estas áreas complican aún más la situación, contribuyendo a la degradación ambiental y social.

Las mujeres indígenas y afrodescendientes se encuentran en una situación de doble vulnerabilidad y desamparo debido a la falta de institucionalidad y control efectivo contra la violencia de género, exacerbando su vulnerabilidad en un contexto ya hostil.

Finalmente, la desprotección legal y normativa por parte del Estado ecuatoriano, con una visión occidental y funcional del territorio, ha dejado indefensas a estas comunidades frente a actores externos que buscan explotar y comercializar sus tierras ancestrales.

Este conjunto de factores ha generado una crisis profunda que no solo amenaza la integridad territorial y ambiental de estas comunidades, sino también su cohesión social, su seguridad y sus derechos fundamentales.

Para generar un cambio, una transformación a la realidad actual de los conflictos basados en los factores antes mencionados, se procede a tratarlos como ejes de acción y generar a su vez propuestas de cambio para cada uno, donde existirán actorías, responsables, públicos y resultados esperados medibles y alcanzables.

Antecedentes y conceptos relevantes

Antecedentes y vulnerabilidad de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos del Ecuador

En el último Censo Nacional realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la cantidad de personas que correspondían al sector indígena era de 1 301 887 mientras que la cantidad de personas que integraban a la comunidad afrodescendiente en el Ecuador era de 343 408. En el país habitan 14 nacionalidades indígenas y representan el 7,7 % de la población total.

Cuadro 7

Estadísticas de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas según el INEC 2022

Descripción de la población	Total poblacional	Indígenas	Afrodescendientes
Total Nacional	16 938 986	1 301 887	343 408
Hombres	8 252 523	633 231	167 826
Mujeres	8 686 463	668 656	175 582

Nota. INEC, 2024.

Las nacionalidades y pueblos indígenas en la Sierra del país representan el 68,20 %, seguido de la Amazonia (24,06 %), y la Costa con solo un 7,56 %. Para la autoidentificación en el censo realizado en el año 2022 se consideraron las siguientes nacionalidades indígenas: Tsáchila, Chachi, Epera, Awa, Kichwas, Shuar, Achuar, Shiwiar, Cofán, Siona, Secoya, Zápara, Andoa y Waorani. La nacionalidad Kichwa es la de mayor porcentaje (85,87 %) e incluye a cerca de 800 000 personas a nivel nacional. A pesar de los bajos porcentajes que presentan la mayoría de las nacionalidades, en el marco de un Estado Plurinacional, todas tienen la misma importancia (IWGIA, 2024).

Cuadro 8

Nacionalidades y Pueblos Indígenas Ecuador

Región	Nacionalidad / Pueblo	Ubicación
Costa	Awá	Carchi, Esmeraldas, Imbabura
	Chachi	Esmeraldas
	Epera	Esmeraldas
	Tsáchila	Santo Domingo
	Manta – Huancavilca – Puná	Manabí, Guayas
Amazonía	Ai Cofán	Sucumbíos
	Secoya	Sucumbíos
	Siona	Sucumbíos
	Huaorani	Orellana, Pastaza, Napo
	Shiwiar	Pastaza
	Zápara	Pastaza
	Achuar	Pastaza, Morona
	Shuar	Morona, Zamora, Pastaza, Napo, Orellana, Sucumbíos, Guayas, Esmeraldas
	Kichwa Amazonia	Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza
Sierra	Karanki	Imbabura
	Natabuela	Imbabura
	Otavalo	Imbabura
	Kayambi	Pichincha, Imbabura, Napo
	Kitukara	Pichincha
	Panzaleo	Cotopaxi
	Chibuleo	Tungurahua
	Kisapincha	Tungurahua

Región	Nacionalidad / Pueblo	Ubicación
	Salasaka	Tungurahua
	Kichwa Tungurahua	Tungurahua
	Waranca	Bolívar
	Puruhá	Chimborazo
	Kañari	Azuay, Cañar
	Saraguro	Loja, Zamora
Personas pertenecientes a las diversas Nacionalidades y Pueblos que migraron a Pichincha y Guayas		Pichincha, Guayas

Nota. Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador, 2006.

Los pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador preservan sus culturas tradicionales y estilos de vida emergiendo así su derecho consuetudinario, mediante el cual se sujetan a sus creencias y costumbres, por lo cual, el reconocimiento de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas se ha convertido en un fenómeno de alto impacto para el Ecuador. Los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador han sido víctimas de actos discriminatorios y de explotación a lo largo de muchos siglos desde la época de la colonia.

En los inicios de la República en el Ecuador de 1830, para el discurso político dominante, los indígenas no existían, eran invisibles ante la sociedad. Su cultura y valor se reducía al folclor y su lengua era catalogada como un dialecto que una minoría marginada, conformada por pueblos y comunidades practicaban sin atención a normas y escenarios occidentales. Todo este pensamiento generalizado provocó que no fueran considerados sujetos de derechos.

Es importante reconocer la vulnerabilidad de estos pueblos y la responsabilidad del Estado y de los distintos gobiernos de turno del Ecuador. Las leyes y las políticas formuladas por mayorías que prestan escasa atención a sus preocupaciones, generan a menudo conflictos y disputas entorno a los recursos naturales, amenazando el modo de vida y su supervivencia.

El proceso de congregación de los pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador que arrancó, en los años 90 abrió el espacio al reconocimiento de la alteridad de algunos países, enfocándose en el debate inmerso de la pluriculturalidad y la plurinacionalidad. Además, los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas han ido evolucionando a partir del derecho internacional y nacional junto con los tratados de los derechos humanos, en función a las circunstancias que se encontraban estos pueblos y de sus prioridades como el derecho de tierras, recursos y la libre determinación (Crespo, 2022).

El convenio 169 de la OIT (1989) afirma que:

Los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses. (p. 67)

Sin embargo, pese a la reivindicación de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas en la actualidad aún existen casos de vulneración hacia ellos.

La pobreza es uno de los indicadores más importantes que ejemplifican la vulnerabilidad, principalmente, como consecuencia de las desigualdades existentes en la sociedad y la exclusión de determinados grupos poblacionales. Los pueblos y nacionalidades indígenas presentan la mayor prevalencia de pobreza por ingresos, seguidos por los pueblos montuvios, que tienen además una marcada concentración en zonas rurales y en actividades agrícolas y pecuarias. Les siguen de cerca los pueblos afroecuatorianos. Mientras que, con una marcada diferencia, la población mestiza es la de menor nivel de empobrecimiento (Mideros, 2023).

Cuadro 9

Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos

Detalle	Niño/a o adolescente	Joven	Adulto	Adulto mayor
2019				
Indígena	0,651 %	47,3 %	0,489 %	0,327 %
Afroecuatoriano/a	0,412 %	29,0 %	0,248 %	0,247 %
Montuvio/a	0,441 %	28,7 %	0,286 %	0,194 %
Mestizo	0,244 %	14,0 %	0,142 %	0,135 %
2021				
Indígena	0,647 %	48,1 %	0,49 %	0,239 %
Afroecuatoriano/a	0,499 %	36,2 %	0,308 %	0,262 %
Montuvio/a	0,51 %	38,0 %	0,366 %	0,203 %
Mestizo	0,335 %	22,6 %	0,213 %	0,156 %
2022				
Indígena	0,67 %	48,2 %	0,497 %	0,318 %
Afroecuatoriano/a	0,459 %	33,8 %	0,273 %	0,244 %
Montuvio/a	0,509 %	34,7 %	0,322 %	0,225 %
Mestizo	0,297 %	19,1 %	0,171 %	0,155 %

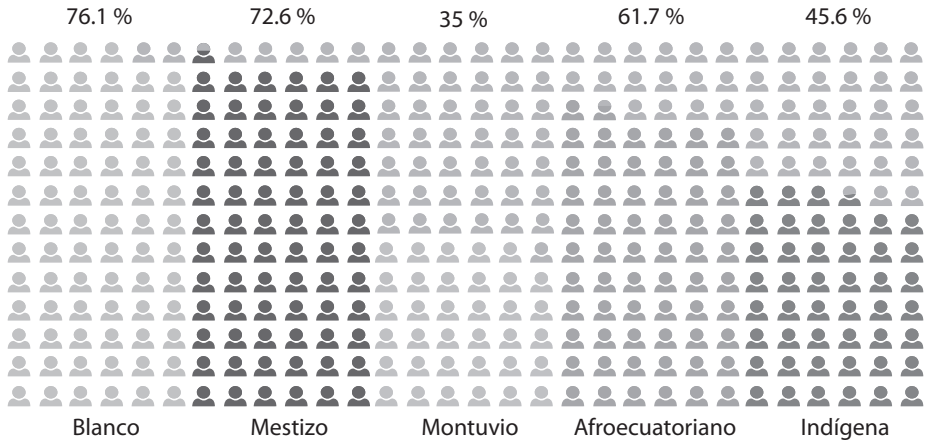
Detalle	Niño/a o adolescente	Joven	Adulto	Adulto mayor
Variación 2019-2022 (puntos porcentuales)				
Indígena	1,89 %	0,91 %	0,84 %	-0,89 %
Afroecuatoriano/a	4,76 %	4,82 %	2,47 %	-0,24 %
Montuvio/a	6,82 %	5,95 %	3,58 %	3,09 %
Mestizo	5,36 %	5,14 %	2,85 %	2,03 %

Nota. Primicias, 2023.

Esta realidad es un reflejo de la persistencia del racismo y de una estructura social que replica la explotación heredada desde la Colonia. Poco se ha logrado cambiar. Al revisar por grupo etario, son los niños, niñas y adolescentes (NNA) los que presentan mayor prevalencia de pobreza, seguidos por las personas jóvenes. El nivel más marcado es el de NNA indígenas: siete de cada 10 son pobres (Mideros, 2023).

Una de las principales consecuencias del aumento de la pobreza en grupos indígenas y afrodescendientes es la disminución en el acceso a los servicios básicos. No es coincidencia que según el INEC, las etnias que presentan mejores indicadores son las personas que se consideran blancas, con una cobertura del 76,1 % y los mestizos, con el 72,6 %, mientras que el pueblo montubio tiene apenas el 35 %, el indígena el 45,6 % y el afrodescendiente el 61,7 %.

Cuadro 10
Porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos por etnia



Nota. Primicias, 2021.

Como resultado de lo expuesto anteriormente, no existen sorpresas al momento de identificar que quienes acceden a un menor grado de servicios básicos son los pueblos y nacionalidades del Ecuador, aupados por sus zonas de residencia en las provincias más pobres del país y en las áreas rurales donde es más complejo la instalación y soporte de los servicios básicos.

Los pueblos y nacionalidades están en peores condiciones de acceso para todos los servicios básicos, existiendo marcadas diferencias con los blanco-mestizos principalmente. Así, podríamos decir que casi uno de cada tres hogares de Pueblos y Nacionalidades cuenta con alcantarillado mientras que tres de cada cuatro hogares blanco-mestizos tiene este servicio.

Derechos constitucionales

Es importante que la política pública se base en la capacidad de generar un mapa completo de los derechos establecidos en la Constitución, en relación y superposición con todas las temáticas, territorios, niveles de gobierno y funciones de garantía. Este enfoque debe incluir la planificación participativa, la participación ciudadana y la garantía de la política pública. Esto proporciona una base más amplia y completa para establecer un diálogo efectivo con nacionalidades y pueblos indígenas.

El carácter plurinacional del Estado, reflejado en varias normas revisadas, no siempre se presenta como en la Constitución, donde se define como intercultural y plurinacional. Por ejemplo, en varias partes del COOTAD, se supedita a ser no más que un enfoque o una característica. Sin embargo, las categorías de plurinacional e intercultural son distintas y permiten clarificar la noción del proyecto nacional. Desde su entrada en la política nacional, la política pública ha mantenido la voluntad de construir un proyecto político inclusivo para todas y todos.

En este contexto es posible establecer jerarquías o andariveles, con una estructura clara que destaque lo más importante: un mapa integral que cruce los derechos con el conjunto de temáticas y situaciones particulares a cada cuerpo de derechos constitucionales. Este mapa debe avanzar hacia una estructura institucional que abarque funciones, niveles, el sistema de desarrollo, el régimen de buen vivir y todas las perspectivas integradas en un conjunto coherente.

Es fundamental aclarar que los derechos de nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montuvias son una parte crucial de las demandas importantes, enfocados en la característica de titulares colectivos de esos derechos. La disputa por la construcción de un Ecuador diverso, plural y democrático, donde todas las formas de vida y convivencia sean posibles, atraviesa este proceso. Los derechos colectivos deben cruzarse con el conjunto de derechos de otros titulares, incluyendo

los derechos de la naturaleza y la titularidad de la naturaleza. Además, la noción de un proyecto intergeneracional, como lo establece la Constitución, es esencial.

Este es el enfoque global propuesto para la elaboración de este artículo sobre propuestas de política pública.

Constitución de la República del Ecuador

Ecuador tiene como norma suprema a la Constitución de la República vigente tras el referéndum popular que la ratificó. La caracterización del Estado, la forma en que se organiza, y la ratificación de la soberanía popular enraízan su configuración y diseño, así como su sentido de cuerpo normativo (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 1).

La siguiente pauta básica del ordenamiento constitucional es la razón de ser y los deberes primordiales del Estado. La garantía en igualdad y no discriminación de los derechos, la planificación del desarrollo nacional, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de recursos y riqueza, hasta la consolidación del buen vivir y la garantía del derecho a una cultura de paz, con seguridad integral y la vida en democracia y sin corrupción (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 3).

El tercer aspecto constitucional para desarrollar la propuesta de política pública es el referido a los derechos constitucionales. En primer lugar, se norma quiénes son los titulares de derechos: personas, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos y la naturaleza. Consecuentemente, se disponen los principios de aplicación de los derechos, resumidos así:

1. Los derechos se ejercen, promueven y exigen individual o colectivamente ante autoridades competentes, quienes garantizarán su cumplimiento.
2. Todas las personas son iguales y tienen los mismos derechos, deberes y oportunidades, sin discriminación por ningún motivo. La ley sancionará cualquier forma de discriminación. El Estado adoptará medidas afirmativas para promover la igualdad real.
3. Los derechos y garantías constitucionales e internacionales son de aplicación inmediata por cualquier servidor público. No se exigirán condiciones no establecidas en la Constitución o la ley. Los derechos son plenamente justiciables y no se puede alegar falta de norma para justificarlos.
4. Ninguna norma jurídica restringirá los derechos o garantías constitucionales.
5. Los servidores públicos aplicarán la norma y la interpretación que más favorezca la vigencia de los derechos y garantías.

6. Todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.
7. El reconocimiento de los derechos en la Constitución y los instrumentos internacionales no excluye otros derechos necesarios para el pleno desarrollo de las personas.
8. Los derechos se desarrollarán progresivamente a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas. El Estado garantizará las condiciones para su pleno ejercicio. Se considera inconstitucional cualquier acción regresiva que disminuya el ejercicio de los derechos.
9. El deber más alto del Estado es respetar y hacer respetar los derechos. El Estado reparará las violaciones a derechos por fallas en los servicios públicos o por acciones u omisiones de funcionarios públicos, y ejercerá el derecho de repetición contra los responsables. El Estado será responsable por detenciones arbitrarias, errores judiciales, retardos injustificados, inadecuada administración de justicia y violaciones al debido proceso (Constitución de la República del Ecuador, 2008, arts. 10 y 11).

El cuarto aspecto relevante para la política pública refiere a la estructura de derechos, reflejada en la gráfica siguiente, como conjuntos de derechos basados en las temáticas del primer repertorio sobre los Derechos del Buen Vivir:

- Agua y alimentación
- Ambiente sano
- Comunicación e información
- Cultura y ciencia
- Educación
- Hábitat y vivienda
- Salud
- Trabajo y seguridad social

Derechos constitucionales de los pueblos y nacionalidades, su estilo de vida, territorio, ambiente y seguridad

Los derechos llamados colectivos debido a la titularidad reconocida constitucionalmente a la colectividad de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, además de los contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del repertorio que protege a dichos colectivos, se recogen en el siguiente enlistado:

- Mantener y fortalecer su identidad, pertenencia, tradiciones y organización social.
- No ser objeto de racismo ni discriminación étnica o cultural.
- Reconocimiento y reparación por racismo y discriminación.
- Propiedad imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible de tierras comunitarias, exentas de impuestos.
- Mantener la posesión y obtener adjudicación gratuita de tierras ancestrales.
- Participar en la gestión y conservación de recursos naturales en sus tierras.
- Consulta previa, libre e informada sobre proyectos que afecten sus tierras, participación en beneficios e indemnizaciones por daños.
- Conservar y promover prácticas de manejo de biodiversidad.
- Conservar y desarrollar formas propias de convivencia y organización social.
- Crear y practicar su derecho consuetudinario sin vulnerar derechos constitucionales.
- No ser desplazados de sus tierras ancestrales.
- Mantener y proteger conocimientos ancestrales y medicinas tradicionales.
- Proteger y desarrollar su patrimonio cultural e histórico.
- Desarrollar el sistema de educación intercultural bilingüe con calidad y respeto a identidades.
- Formar organizaciones representativas con respeto al pluralismo y diversidad.
- Participar en políticas públicas que les conciernan.
- Ser consultados antes de adoptar medidas legislativas que afecten sus derechos.
- Mantener relaciones con otros pueblos, especialmente los divididos por fronteras.
- Usar vestimentas, símbolos y emblemas identificativos.
- Limitar actividades militares en sus territorios según la ley.
- Reflejar su dignidad y diversidad en la educación pública y medios de comunicación.
- Los territorios de pueblos en aislamiento voluntario son irreductibles e intangibles, prohibiendo actividades extractivas. El Estado garantizará sus derechos y autodeterminación, tipificando la violación de estos derechos como etnocidio (Constitución de la República del Ecuador, 2008, arts. 57 y 58).

En el cuerpo constitucional se entreteje en consecuencia con el primer apartado sobre las listas de derechos, aspectos que refieren a la forma en que se harán efectivos, mediante las garantías normativas; de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana; y, jurisdiccionales. En relación con la garantía del ciclo de formulación y ejecución de políticas ha constitucionalizado el cómo se desarrollan, implementan y evalúan las políticas públicas, destacando la importancia tanto de la etapa de diseño como de la aplicación práctica.

Cuadro 11

Ciclo de la política pública en la Constitución ecuatoriana

Políticas Pública CRE		
La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:		
Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.	Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.	El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

Participación ciudadana y organización del poder público

La Constitución ecuatoriana de 2008 reconoce el derecho de los ciudadanos a participar activamente en la toma de decisiones y en el control de las instituciones del Estado y la sociedad. Este proceso de participación se rige por principios como la igualdad, la autonomía y la deliberación pública. Se establece la conformación de instancias de participación en todos los niveles de gobierno, donde se elaboran planes, políticas y presupuestos, además de promover la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, se destaca la responsabilidad de la Función Ejecutiva en la administración pública y la ejecución de políticas públicas.

En la Constitución se establecen los consejos nacionales para la igualdad como órganos encargados de garantizar el pleno ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos. Estos consejos tienen la responsabilidad de formular, implementar, supervisar y evaluar políticas públicas relacionadas con diversas temáticas como género, etnia, generación, interculturalidad, discapacidades y movilidad humana. Para ello, coordinarán con entidades gubernamentales y organismos especializados a todos los niveles de gobierno. Además, se establece que estos consejos estarán compuestos de manera equitativa por representantes de la sociedad civil y del Estado, presididos por un representante del poder ejecutivo, y su estructura y funcionamiento se regirán por principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

Cuadro 12*Participación ciudadana*

Establece la Función de Transparencia y Control Social, la cual está compuesta por los titulares de las entidades pertinentes que eligen anualmente a su presidente. Esta instancia tiene la responsabilidad de formular políticas públicas relacionadas con la transparencia, el control, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción. Además, coordina el plan de acción de estas entidades, sin interferir en su autonomía, y colabora en la elaboración del plan nacional de lucha contra la corrupción. Asimismo, presenta propuestas de reformas legales y rinde informes anuales a la Asamblea Nacional sobre sus actividades.

Régimen del Buen Vivir

La Constitución ecuatoriana reconoce el régimen del Buen Vivir como una propuesta innovadora, en línea con las demandas históricas del movimiento indígena ecuatoriano. Este régimen se articula en torno a varios aspectos clave:

1. **Inclusión y Equidad:** se establece un sistema nacional de inclusión y equidad social, que asegura el ejercicio de derechos y garantiza los objetivos del régimen de desarrollo. Este sistema abarca diversos ámbitos, como educación, salud, cultura, y hábitat y vivienda.

2. Educación: se enfoca en el desarrollo de capacidades individuales y colectivas, promoviendo un aprendizaje flexible, inclusivo e intercultural.
3. Salud: prioriza la promoción de la salud, la prevención y atención integral, y la complementariedad con medicinas ancestrales.
4. Hábitat y Vivienda: garantiza el derecho a un hábitat y vivienda dignos, con estrategias que consideran aspectos como gestión de riesgos y acceso a servicios básicos.
5. Cultura: fortalece la identidad nacional, protegiendo la diversidad cultural y promoviendo la producción y disfrute de bienes culturales.
6. Ciencia, Tecnología e Innovación: busca generar y difundir conocimientos científicos y tecnológicos, además de potenciar saberes ancestrales, en consonancia con el respeto al ambiente y la diversidad.
7. Población y Movilidad Humana: se implementan políticas demográficas que promueven un desarrollo equilibrado y protegen el ambiente, respetando la diversidad y la autodeterminación de las personas.
8. Biodiversidad y Recursos Naturales: se establecen principios ambientales que garantizan un desarrollo sustentable y equilibrado, promoviendo la participación activa de las comunidades en la protección del ambiente.

La Constitución también reconoce la responsabilidad del Estado en la consulta a las comunidades afectadas por decisiones que puedan impactar el ambiente, garantizando su participación y considerando su opinión en la toma de decisiones.

Este enfoque integral del Buen Vivir refleja un compromiso con el desarrollo sostenible, la justicia social y la preservación de la diversidad cultural y ambiental, en línea con las demandas históricas del movimiento indígena ecuatoriano.

Derecho a la consulta: dimensiones, mecanismo democrático

La consulta previa, libre e informada es un derecho fundamental consagrado en la Constitución ecuatoriana. Este derecho implica que las comunidades tienen el derecho de ser consultadas antes de que se tomen decisiones que puedan afectar sus derechos colectivos, especialmente en temas relacionados con la explotación de recursos naturales en sus tierras.

De acuerdo con el artículo 57, se garantiza que las comunidades sean consultadas sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que puedan tener un impacto ambiental o cultural en sus territorios. Esta consulta debe realizarse en un plazo razonable y de manera obligatoria y oportuna por parte de las autoridades competentes. En caso de no obtener el consentimiento

de la comunidad consultada, se deben seguir los procedimientos establecidos por la Constitución y la ley.

Además, el artículo 61 reconoce el derecho de todas las personas a ser consultadas antes de la adopción de medidas legislativas que puedan afectar sus derechos colectivos.

El artículo 398 establece que cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente debe ser consultada amplia y oportunamente a la comunidad. Si existe una oposición mayoritaria de la comunidad consultada, la decisión final sobre la ejecución del proyecto será adoptada por una instancia administrativa superior, debidamente motivada y de acuerdo con la ley.

Finalmente, el artículo 407 prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en áreas protegidas y zonas intangibles, y establece que la explotación de estos recursos en tales áreas solo puede realizarse en casos excepcionales, previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que puede convocar a consulta popular si lo considera necesario.

En este recorrido en el cuerpo constitucional que ha enlazado cuestiones básicas para la política pública, los aspectos importantes de los derechos particularmente los llamados colectivos; el desarrollo de la participación política en la democracia constitucional ecuatoriana; y, los regímenes de desarrollo y del buen vivir.

Resultados de la investigación

Para dar solución a las distintas problemáticas generadoras de conflictos para los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas del Ecuador se establecieron una serie de propuestas enmarcadas en una Propuesta de políticas públicas capaces de generar una transformación de los conflictos abiertos con los gobiernos de turno y que mediante una perspectiva a mediano plazo se puedan observar cambios dentro de la defensa de derechos y estilo de vida que permanentemente defienden las comunidades y pueblos ancestrales del país.

Cuadro 13

Propuesta de Política Pública “Transformación de conflictos mediante el diálogo y la participación colectiva”

Eje de acción: Medioambiente, Proyectos de Vida, Derechos Colectivos al Agua			
Actorías: Internacional: ONG centradas en la protección ambiental Nacional: Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas Provincial: GAD provinciales y cantonales Local: Organizaciones indígenas			
Problema	Público	Propuesta	Resultado esperado
Afectación y explotación de bosques tropicales, ríos y fuentes fluviales andinas, fuentes de agua y demás áreas protegidas.	Poblaciones indígenas localizadas cerca de los territorios y áreas ambientales protegidas.	Impulsar instrumentos legales-sustanciales y con procedimientos claros y justiciables-obligatorios para garantizar la protección e inviolabilidad de estas áreas protegidas, escuchando y aprovechando la experiencia y cultura indígena y las normas de protección internacional.	Reducción del impacto negativo del cambio climático en territorio ecuatoriano gracias a la protección de su riqueza natural a largo plazo.
Entidad responsable: Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica			
Indicadores de éxito: Cantidad de diálogos impulsados por la entidad responsable en temas de protección ambiental y ancestral durante los primeros 2 años de trabajo. Cantidad de acuerdos generados a partir de los diálogos impulsados por la entidad responsable.			
Eje de acción: Seguridad, Movilidad y Régimen del Buen Vivir			
Actorías: Internacional: ONG centradas en la defensa del Derecho Internacional Humanitario Nacional: Ministerio de Gobierno, Ministerio del Interior Provincial: GAD provinciales y cantonales Local: Organizaciones indígenas			
Problema	Público	Propuesta	Resultado esperado
Deterioro continuo y progresivo de las condiciones de seguridad pública, lo cual ha provocado la expansión de la presencia y la influencia política del crimen organizado dentro de los territorios ancestrales. Esta expansión ha llevado a la violencia contra las comunidades, las organizaciones indígenas, la degradación ambiental y la deforestación, particularmente evidente en Ecuador.	Comunidades y organizaciones indígenas del Ecuador, sus representantes e integrantes.	Direccionar y controlar el accionar y planificación de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas para garantizar un trabajo articulado y consensuado con las comunidades y organizaciones indígenas, las cuales cuentan con mecanismos de vigilancia, cuidado intracomunitario y estructuras supracomunitarias.	Protección por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas hacia las comunidades, organizaciones, activistas y dirigentes indígenas que luchan por la defensa de territorios ancestrales y sus riquezas naturales.

Entidad responsable: Ministerio del Interior			
Indicadores de éxito: Planificación estratégica de la Policía Nacional dialogada y aprobada por al menos una nacionalidad o pueblo indígena de cada provincia del Ecuador al año Cantidad de proyectos generados a partir de las planificaciones impulsadas por la entidad responsable			
Eje de acción: Extractivismo, Derechos de la Naturaleza, Derechos Colectivos			
Actorías: Internacional: ONG centradas en la protección ambiental Nacional: Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas Provincial: GAD provinciales y cantonales Local: Organizaciones indígenas			
Problema	Público	Propuesta	Resultado esperado
La extracción de oro, plata, cobre y demás metales de forma, además de la extracción de petróleo legal e ilegal.	Poblaciones indígenas en cuyos territorios se encuentren localizadas fuentes o yacimientos de minerales y petróleo.	Establecer de forma obligatoria para el Gobierno Nacional la apertura de mesas de diálogo con 4 actores de igual importancia: representantes indígenas de las comunidades afectadas, representantes de ONG internacionales y nacionales en protección del medio ambiente, representantes del gobierno central, representantes de la empresa privada para aprobar y permitir la extracción, cumpliendo con los estándares de derechos humanos en torno al derecho a la consulta y el consentimiento de los titulares colectivos de derechos.	Prácticas de extractivismo controladas, en base a estándares que respeten los ecosistemas, los territorios ancestrales, el consentimiento de las poblaciones de nacionalidades y pueblos e impidiendo la toma de decisiones por parte de los Pueblos y Nacionalidades sea fruto del desconocimiento y aislamiento de estos titulares colectivos de derechos en el Estado Intercultural y Plurinacional.
Entidad responsable: Ministerio del Ambiente			
Indicadores de éxito: Cantidad de diálogos impulsados por la entidad responsable en temas de extractivismo y aprovechamiento de bienes naturales y ancestrales durante los primeros 2 años de trabajo Cantidad de acuerdos generados a partir de los diálogos impulsados por la entidad responsable			
Eje de acción: Género, Derecho a una Vida Libre de Violencia, Igualdad y No Discriminación, Interseccionalidad			
Actorías: Internacional: ONG centradas en la defensa de Derechos para la mujer y Comunidades LGTBIQ+ Nacional: Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Consejo de la Judicatura Provincial: GAD provinciales y cantonales Local: Organizaciones indígenas			

Problema	Público	Propuesta	Resultado esperado
Generación de una doble vulnerabilidad y desamparo hacia las mujeres indígenas y afrodescendientes por falta de institucionalidad y control en contra de la violencia de género hacia este sector.	Miembros de pueblos y nacionalidades indígenas de todo el país.	Realización de planes de educación y protección en contra de la violencia de género articulados de forma obligatoria y conjunta entre la Defensoría del Pueblo y la Policía Nacional y dirigidos principalmente hacia los habitantes de pueblos y nacionalidades indígenas de todo el país, considerando el derecho propio de nacionalidades, pueblos, comunas y comunidades.	Aumentar el conocimiento legal y normativo de los miembros de pueblos y nacionalidades indígenas para exigir un trabajo y reacción eficiente por parte de la Policía Nacional y Defensoría del Pueblo en casos de violencia de género. Fortalecer los procesos de manejo de justicia, basados en la igualdad y no discriminación de las mujeres, para una vida libre de violencia.
Entidad responsable: Ministerio del Interior			
Indicadores de éxito: Planificación estratégica de la Policía Nacional dialogada y aprobada por al menos una comunidad indígena de cada provincia del Ecuador al año. Cantidad de proyectos direccionados a Género y Defensa de Derechos generados a partir de las planificaciones impulsadas por la entidad responsable			
Eje de acción: Territorio			
Actorías: Internacional: ONG centradas en la defensa del Derecho Internacional Humanitario Nacional: Ministerio de Gobierno, Ministerio del Interior, Consejo de la Judicatura Provincial: GAD provinciales y cantonales Local: Organizaciones indígenas			
Problema	Público	Propuesta	Resultado esperado
Desprotección legal y normativa por parte del Estado ecuatoriano hacia los pueblos y nacionalidades indígenas y sus territorios ancestrales, provocado por una visión occidental y funcional del territorio, dejando indefensos a estos pueblos frente a entidades y personas que buscan la explotación y comercialización de los territorios ancestrales.	Miembros de pueblos y nacionalidades indígenas de todo el país.	Diferenciar institucional y legalmente la defensa de los Derechos para los pueblos y nacionalidades indígenas para garantizar una implementación de leyes y normas que entiendan y protejan los territorios ancestrales desde la perspectiva y cosmovisión indígena.	Instrumentos legales normativos sustanciales y de procedimiento, que sean eficaces en la defensa del territorio ancestral indígena frente a la incursión y expansión de entidades privadas en búsqueda de la explotación de sus recursos naturales.

Entidad responsable: Ministerio de Gobierno delegado a GAD**Indicadores de éxito:**

Levantamiento de una reforma de la Planificación Territorial estableciendo un nuevo marco normativo y regulador para los territorios de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

Cantidad de proyectos direccionados a la protección de territorios ancestrales generados a partir de las propuestas impulsadas por la entidad responsable

Conclusiones y recomendaciones

- Se ha planteado la base de la estructura constitucional alrededor de sus grandes directrices transversalizando los derechos colectivos y la variante fundamental de la base territorial y política que supone para los pueblos y nacionalidades.
- Es fundamental considerar que la vasta aproximación al ordenamiento legal que desarrolla el texto constitucional supondrá una posibilidad de propuesta matriz para el ejercicio del verdadero diálogo intercultural. A su vez podrá generar una democracia plurinacional en la cual los llamados enfoques de igualdad, los paradigmas del Buen Vivir, la convivencia de distintos niveles de gobierno sobre el tejido de diversidad social y de ecosistemas posibilite un futuro de convivialidad.
- En los procesos de movilización indígena, afroecuatoriana, montubia y del campo popular se ha constatado el germen de diagnóstico de los distintos niveles de la realidad ecuatoriana que realizan como detonante de las mismas acciones; tanto como las opciones que, desde las demandas contenidas usualmente en “mandatos”, pueden ir guiando a través de un diálogo transformativo con las estructuras estatales y el conjunto de fuerzas sociales hacia la solución basada en interlocuciones respetuosas, equitativas generando bases sólidas y duraderas de un Ecuador distinto, potencial hacia la igualdad, el respeto a la diferencia y el modelo de desarrollo que alcance a un todos, todas y todes.
- Como recomendación se propone el fortalecimiento de las actorías en torno a la apropiación crítica del conocimiento constitucional y legal, enfatizando en las características del estado, los mecanismos de planificación, la generación de opciones desde el territorio y la mancomunidad, en contextos de diálogos y formas propias de solución de conflictos.
- Una recomendación que surgió en los encuentros realizados desde las prácticas de la Universidad Central del Ecuador, y que fue ratificada en los distintos diálogos con líderes y lideresas indígenas, afroecuatorianos y campesinos, es la de acompañar y fortalecer la Red de Cuidados de los Territorios que Defienden la Paz y la Vida. Esta red, conocida en el contexto de los encuentros, recoge el profundo aprecio por la agencia, autonomía y alianzas que las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades sostienen desde su proyección organizativa

hacia el desenvolvimiento de sus proyectos de vida y de formas de democracia plurinacional plasmadas en lo cotidiano.

Referencias bibliográficas

- Código Civil. (2005). Codificación No. 2005-010, Suplemento del Registro Oficial No. 46, 24 de junio de 2005. Vigente, última reforma: Edición Constitucional del Registro Oficial No. 15, 14 de marzo de 2022.
- Código Orgánico de la Función Judicial. (2009). Suplemento del Registro Oficial No. 544, 9 de marzo de 2009. Normativa vigente, última reforma: Edición Constitucional del Registro Oficial No. 12, 10 de marzo de 2022.
- Código Orgánico General de Procesos. (2015). Registro Oficial, Suplemento 506, 22 de mayo de 2015. Reformado, última modificación: 26 de junio de 2019.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Ley 0. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010. Última modificación: 21 de diciembre de 2020. Estado: Reformado.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Crespo, L. (2022). Evolución histórica y social de los derechos de pueblos y nacionalidades indígenas en Ecuador. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*. Fundación Koinonía (F.K). Santa Ana de Coro, Venezuela.
- ECUARUNARI. (1997). Ecuador Runacunapac Riccharimui Ecuarunari, Quichua Runacunapac Huñai Causal. Historia de la Nacionalidad y los Pueblos Quichuas del Ecuador. Office Connet, Quito Ecuador.
- IWGIA. (2024). *El Mundo Indígena 2024*. Imprenta Imago Mundi Ltda. Cronenbold N.º 6, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- IWGIA. (1991). Anuario 1990. Copenhague, Dinamarca.
- KIPU. (1990). El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana. Ediciones Abya-Yala.
- KIPU. (1992). El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana. Ediciones Abya-Yala.
- KIPU. (2010). El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana. Ediciones Abya-Yala.
- KIPU. (2019). El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana. Ediciones Abya-Yala.
- Ley de Arbitraje y Mediación. (2006). Codificación 14, Registro Oficial, 417, 14 de diciembre de 2006. Reformado, última modificación: 21 de agosto de 2018.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana [Ley 0]. Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010. Última modificación: 11-may-2011. Estado: Vigente.
- Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador. (2006). Nacionalidades y Pueblos Indígenas, y políticas interculturales en Ecuador: Una mirada desde la Educación. Quito, Ecuador.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). Convenio N.º 169. Pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Desde la memoria colectiva hacia la paz: el impacto de los diálogos interculturales en Ecuador

Paulina Palacios Herrera*

Llamas Observatorio Ecuatoriano de Conflictos
Universidad Central del Ecuador

gpaulinaph@yahoo.es

<https://orcid.org/0000-0001-6926-0423>

Jorge Delgado Rocha*

Llamas Observatorio Ecuatoriano de Conflictos
Universidad Central del Ecuador

jgusdel@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1568-3719>

Introducción

En las últimas décadas, Ecuador ha sido testigo de una serie de levantamientos indígenas que han marcado profundamente la historia sociopolítica del país. Estos movimientos no solo han reivindicado los derechos de los pueblos indígenas, sino que también han impulsado cambios significativos en la estructura política y social del Ecuador. Este artículo busca analizar el impacto de estos levantamientos, explorando su evolución histórica y su influencia en la transformación sociopolítica del país.

* Abogada y Magíster en Literatura Ecuatoriana e Hispanoamericana, con experiencia en materia de investigación, capacitación y acompañamiento a organizaciones sociales, diseño e implementación de política pública y asesoría legislativa en derechos humanos.

** Ingeniero y Magíster en Administración de Empresas especializado en Relaciones Internacionales por la Universidad Técnica Nacional de Vinnytsia (Ucrania). Investigador asociado en Llamas: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos.

El documento engloba un estudio social e histórico sobre los levantamientos y movilizaciones de los distintos grupos, asociaciones y movimientos que representan a los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos de la República del Ecuador. Estos hechos históricos se suscitaron debido a la existencia y prolongación de problemas sociales, económicos, ambientales y políticos del Ecuador y que mermaron la subsistencia de los pueblos y culturas ancestrales, obligándolos a enfrentarse a los gobiernos secuenciales en busca de ser escuchados y comprendidos. Así pues, surgen también experiencias que afectarán e impulsarán nuevas formas de debatir y negociar sobre cambios en la forma de vida y subsistencia de los pueblos.

En el contexto del proyecto “Diálogo como Instrumento de Paz”, un grupo interdisciplinario de docentes de la Universidad Central se ha unido para abordar diversos aspectos relacionados con las movilizaciones indígenas en Ecuador desde 1990. Para este estudio, se han tenido en cuenta los diálogos e investigaciones compartidos en el grupo, la revisión exhaustiva de los levantamientos, la participación en eventos a nivel regional y nacional, así como la experiencia adquirida en apoyo a las acciones durante octubre de 2019 y junio de 2022. En colaboración con la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y la Universidad Politécnica Salesiana, este proyecto se ha consolidado como una iniciativa estructurada desde la investigación en torno a una problemática de vital importancia para el país.

Para realizar esta investigación de la forma más fiel y cercana a la realidad de los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos, se procedió con un conjunto de eventos interculturales en el marco del proyecto “Diálogos por la Paz”, donde la Universidad Central del Ecuador realizó tres eventos regionales y nacionales para escuchar y aprender de las propias voces comunales de estos pueblos y así comprender sobre las perspectivas, vivencias y problemas actuales que afectan a estas comunidades en su territorio, actividad económica y modelo de vida.

Así también, se realizaron varias entrevistas a líderes y lideresas que representan a varios pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos, los cuales brindaron un enfoque más concreto y detallado sobre las realidades de los distintos conflictos territoriales, ambientales, extractivistas y de violencia de género que se suscitan actualmente en el país.

Durante el análisis de los conflictos y movilizaciones desde el levantamiento de 1990, se ha destacado la constante demanda del movimiento indígena en cuanto a la necesidad de contar con una formación compartida en elementos y técnicas para la identificación de problemas, el diálogo y la resolución de conflictos entre los distintos actores involucrados. Con el objetivo de abordar esta situación, se planteó la creación de una guía intercultural e inclusiva que facilite la comprensión, el reconocimiento y el manejo efectivo de los conflictos territoriales en Ecuador. Esta guía incorpora ele-

mentos de ciclos de negociación, métodos de resolución de conflictos y enfoques del pensamiento de las organizaciones de pueblos y nacionalidades, con el fin de orientar y acompañar los procesos de diálogo y transformación en y con las comunidades.

En los diversos debates surgidos en los encuentros realizados en la Universidad Central, se ha subrayado la importancia de la interpretación intercultural y el recuerdo de las conversaciones informales. La elaboración de la guía implicó realizar una revisión bibliográfica de conceptos e herramientas teóricas relacionadas con conflictos, resolución alternativa de disputas, negociación, diálogo y transformación, con el propósito de enriquecer los caminos que las comunidades indígenas y populares ecuatorianas están transitando hacia una interacción fundamentada en estos enfoques teóricos. Además, se incorporó de forma sistemática el conocimiento sobre categorías como plurinacionalidad, interculturalidad y derechos colectivos, tras un análisis sintético de las movilizaciones de carácter nacional a partir de 1990.

Así, el contenido del presente documento sigue un flujo lógico que primero presenta el tema, luego discute su importancia en el contexto ecuatoriano, y finalmente detalla los objetivos específicos y las metodologías utilizadas en la investigación.

Metodología para la generación de guías para la transformación de conflictos de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador

Este estudio emplea una metodología cualitativa que se basa en la revisión de literatura y análisis de documentos históricos. Se recopilaron datos de diversas fuentes, como libros, artículos académicos, informes gubernamentales y testimonios de actores clave en los levantamientos indígenas. Estos datos fueron sistemáticamente analizados para identificar patrones y evaluar el impacto de los levantamientos en la transformación sociopolítica de Ecuador. La historización de las movilizaciones indígenas se basó principalmente en el trabajo de Llamas Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, que revisó la cobertura mediática de los principales levantamientos indígenas en la revista *Kipu*.

Durante 2023 y 2024, la Universidad Central del Ecuador lideró una serie de encuentros regionales y nacionales que proporcionaron espacios para que representantes de diversos pueblos y nacionalidades indígenas dialogaran entre sí, con académicos universitarios y representantes internacionales. Estos encuentros abordaron problemas y necesidades en áreas como territorio, seguridad, género, medio ambiente y explotación de recursos naturales.

Los encuentros llamados Diálogos de Saberes por la Paz son una metodología que facilita la construcción de memoria colectiva y dinamiza los territorios involucrados en estos procesos. Estos encuentros fomentan el diálogo intergeneracional para

abordar problemáticas y propuestas de mejora, promoviendo la construcción colectiva de pensamiento y acción en busca de la paz como medio y fin.

Se implementó el Taller Lúdico Intergeneracional (TLI) como formato de los encuentros regionales, basado en experiencias documentadas en textos académicos previos. Este enfoque lúdico permite un intercambio relajado de ideas y sentimientos, promoviendo un aprendizaje colectivo. Las actividades lúdicas son adaptadas a cada territorio y respetan las culturas y saberes de los pueblos indígenas, fomentando un proceso de enseñanza-aprendizaje bidireccional.

Los tres encuentros regionales se llevaron a cabo en las ciudades de Cayambe, Shell y Cuenca, seleccionadas estratégicamente para abarcar de manera integral a los pueblos indígenas en función de su proximidad geográfica. Posteriormente, se organizó un encuentro nacional donde se reunieron los representantes de los pueblos indígenas que participaron en los encuentros regionales anteriores. En este espacio, se compartieron conocimientos, se dialogó y se generaron propuestas de cambio, consolidando un centro de entendimiento, empatía y acción colectiva.

Pasos de la Guía intercultural e inclusiva para la transformación de conflictos

Los encuentros Diálogos de Saberes por la Paz, realizados entre noviembre de 2023 y febrero del 2024 han sido una fuente invaluable de aprendizaje sobre el diálogo intercultural, la resolución de conflictos y la transformación desde la crisis. Ahora, nos enfrentamos al desafío de consolidar estos aprendizajes en pautas concretas que guíen nuestros procesos de diálogo y transformación en los pueblos, con los pueblos y desde los pueblos.

Propósito de la Guía

El propósito de esta guía es sistematizar elementos de los ciclos de negociación, formas de resolución de conflictos y categorías del pensamiento de las organizaciones de pueblos y nacionalidades. Buscamos así guiar y acompañar procesos de diálogo y transformación en los pueblos, con los pueblos y desde los pueblos.

Enfoque y contribución

Nos proponemos integrar la búsqueda de salidas al conflicto, incluso en momentos de crisis, mediante vías alternativas, particularmente fortaleciendo el diálogo, tal como lo han solicitado y practicado los movimientos indígenas y sociales en Ecuador.

Ámbito de implementación de la Guía

Consideramos la complejidad ecuatoriana, la fortaleza del tejido social de pueblos y nacionalidades, así como la diversidad de conflictos y sus intersecciones. Por ello, esta guía busca fortalecer la democracia en torno a los problemas, conflictos o crisis que afectan a comunidades, pueblos y nacionalidades del Ecuador.

Actorías

Las situaciones de problemas, conflictos y/o crisis en las que participan organizaciones de pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas suelen involucrar al Estado y a empresas vinculadas con actividades que limitan los derechos colectivos. Esta guía pretende asistir a todas las actorías involucradas en estos procesos, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, cultos religiosos, gremios, cooperativas, partidos políticos y más.

Los tres encuentros regionales y el encuentro nacional de diálogos de saberes por la paz, realizados entre noviembre y febrero del 2024, fueron fundamentales. Buscaron diseñar y facilitar espacios de diálogo intergeneracional sobre la construcción de paz, así como entretejer los resultados para la construcción de una propuesta de política pública desde las voces locales del Ecuador.

Antecedentes y conceptos relevantes para una guía de transformación

Revisión histórica de los levantamientos indígenas en el Ecuador

Los levantamientos indígenas en Ecuador han sido una constante a lo largo de los años, con eventos significativos en 1990, 1992, 1994, 1997, 2000, 2001, 2005, 2006, 2010, 2012, 2019 y 2022. Cada uno de estos movimientos ha tenido un impacto particular en la sociedad ecuatoriana. Por ejemplo, el levantamiento de 1990, conocido como el “Inti Raymi”, fue uno de los primeros movimientos masivos que unió a las comunidades indígenas en una lucha conjunta por sus derechos. En el marco del presente estudio, de cara a la elaboración de la Guía, se ha constatado como cada movilización ha supuesto la presentación desde las organizaciones de un diagnóstico de la problemática, así como, propuestas de solución a los conflictos, estableciendo una dinámica que según los autores trasciende la lógica de la sola presentación de un pliego o conjunto de demandas; siendo esa la motivación de abordar una aproximación a propuestas e

incluso categorías del pensamiento social que el movimiento indígena ha propuesto al país para una transformación, tales como la plurinacionalidad, interculturalidad.¹

A continuación, se presenta un recuento sucinto de los distintos levantamientos organizados por los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, encabezados por sus organizaciones, gremios y movimientos sociales. Aunque estos levantamientos pueden ser vistos como conflictos entre los pueblos indígenas y los gobiernos de turno, en realidad, son respuestas a problemas económicos, sociales y ambientales que han afectado profundamente la calidad de vida y las formas de subsistencia de estas comunidades.

La falta de negociación y empatía por parte de los gobiernos ha llevado a estos pueblos a levantarse en búsqueda de ser escuchados y comprendidos, tanto por el gobierno como por la sociedad ecuatoriana en general.

1990: Levantamiento Indígena del “Inti Raymi”

En 1990, las demandas fundamentales del movimiento indígena de 1990 giraban en torno a: la solución y legalización en forma gratuita de la tierra y territorios para las nacionalidades indígenas; el agua para regadío, consumo y políticas de no contaminación; la reforma del Art.1 de la Constitución, que declare el Estado Plurinacional; la exigencia de la entrega inmediata de los fondos presupuestarios para las nacionalidades indígenas, a través de un proyecto de ley presentado por la CONAIE, discutido y aprobado por el Congreso Nacional; la realización de obras prioritarias de infraestructura básica de las comunidades indígenas; la protección y desarrollo de los sitios arqueológicos, por parte de la CONAIE y sus organizaciones filiales; la expulsión del Instituto Lingüístico de Verano (ILV); la ejecución de la legalización y financiamiento por el Estado a la medicina indígena (CONAIE, s/f). Este primer levantamiento nacional, al decir del entonces vicepresidente de la Confederación, Luis Macas:

... marcó un cambio decisivo en el futuro de nuestro movimiento. Hemos logrado un espacio político, entramos en la escena política del país, con lo que se debe aceptar que se ha dado un cambio en la correlación de fuerzas y en la situación política global. Por la fuerza de nuestra protesta, tanto la sociedad civil como el Estado se vieron obligados a reconocer a los indios y a nuestro movimiento como fuerza política importante del movimiento popular de este país. (Macas, 1991)

1 Hay otras categorías que no han sido abordadas por el formato mismo de guía y en el presente artículo, tales como los derechos de la naturaleza, mecanismos de consulta y centralidad en los derechos humanos.

1992: Movilización por los territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas de la Amazonía

La segunda movilización, liderada por la OPIP (Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza), que realizó la Gran Marcha por la Tierra y por la vida y se centró en la lucha por los territorios ancestrales. Desde el 11 de abril hasta el 14 de mayo de 1992, se exigió la defensa y otorgamiento de los territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas amazónicas por parte del Gobierno Nacional (KIPU, 1992). De acuerdo a Becker, “esta era la primera movilización a nivel nacional que unía políticamente a clanes amazónicos diversos, era parte del ciclo de protestas iniciado en 1990 con el Levantamiento Indígena Nacional organizado por la poderosa Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador —CONAIE” (Becker, 2015). Las mujeres y hombres amazónicos, como Bacha Gualinga “confrontó al presidente de la República en su palacio, sentó los principios de la demanda de Plurinacionalidad en el teatro de la política nacional y en los recuerdos de quienes participaron en ella” (Coba, 2021). De esta movilización, además del reconocimiento de un millón ciento cincuenta mil quinientas hectáreas de territorio ancestral, (Wambra.ec, s/f), se evidencia el fuerte posicionamiento alrededor de la formulación de la plurinacionalidad, las nacionalidades indígenas y la defensa territorial y ecológica por parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

1994: Marcha y Levantamiento por la Tierra y los Territorios

El tercer levantamiento indígena, realizado del 13 al 26 de junio de 1994, fue una reacción a la Ley de Desarrollo Agrario, que revertía derechos ya legislados y reconocidos durante el proceso de reforma agraria y reconocimiento de las comunidades. Este levantamiento paralizó ocho provincias del país y demostró una mayor capacidad de organización a escala nacional. El 21 de junio de 1994, el presidente Sixto Durán Ballén promulgó el Decreto de Movilización General, exigiendo el desbloqueo de las carreteras utilizadas para las protestas. Sin embargo, el levantamiento logró importantes resultados cuando el Tribunal de Garantías Constitucionales declaró inconstitucional la Ley de Reforma Agraria el 23 de junio de 1994 (CONAIE, 1994).

1997: Participación en la insurgencia ciudadana contra el gobierno de Abdalá Bucaram

En 1996, el movimiento indígena consiguió el reconocimiento legal de su organización y representación jurídica como movimiento habilitado para la participación electoral frente al estado ecuatoriano. Alcanza una representación legislativa y varias

alcaldías en distintas partes del país, al tiempo que es electo el gobierno de Abdalá Bucaram, quien gobierna por menos de seis meses, en los cuales pretendió la división de la CONAIE, en el Congreso de Shindar, Loja; lo cual unido a otras acciones que afianzaban política neoliberal, provocó las movilizaciones que culminaron en el defenestramiento del gobierno; con una importante participación en la rebelión del 5 al 7 de febrero de 1997, desde las organizaciones de la CONAIE y el mismo movimiento Pachakutik en el seno del Congreso Nacional (KIPU, 1997).

*2000: Participación en acciones de movilización
de la sociedad civil que defenestraron al gobierno de Jamil Mahuad*

Durante el gobierno de Jamil Mahuad, el movimiento indígena participó activamente en las protestas contra las políticas neoliberales. En junio de 1999 y enero de 2000, la CONAIE lideró levantamientos que resultaron en uno de los momentos más críticos en la historia del Ecuador (Acosta et al., 2001).

2001: Levantamiento indígena

La movilización de 2001, liderada por organizaciones como CONAIE, FEINE y FENOCIN, se opuso a las medidas neoliberales del gobierno de Gustavo Noboa, sucesor tras la caída de Mahuad. Este levantamiento, que tuvo lugar del 26 de enero al 7 de febrero, superó en magnitud a los anteriores y logró algunas demandas clave, aunque no todas (Guamán Gualli, 2001). El mandato continúa siendo en función de una mirada nacional al tiempo que, de fortalecimiento organizativo, en un contexto de articulación de todas las organizaciones indígenas, campesinas y afroecuatorianas, como consigna el Mandato Indígena, Campesino y Negro frente a las medidas económicas del Gobierno, de 04 de enero de 2001 (Lucas y Cucurella, 2001).

2005: Defenestramiento del presidente Lucio Gutiérrez

En 2005, el movimiento indígena y diversos colectivos sociales participaron en el levantamiento ciudadano del 13 al 20 de abril, que culminó con el derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez (IWGIA, 2006). Esta acción se realizó en un contexto de alianza previa con el presidente electo y con una participación de varios representantes del movimiento indígena y del movimiento Pachakutik en el gobierno. Proceso y alianza que después rompen con el gobierno del coronel y se suman, con un protagonismo distinto al de otras movilizaciones y levantamientos, a las marchas convocadas de manera más directa por parte de una ciudadanía identificada como Los Forajidos.

2006: Movilización Nacional en contra de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica

En marzo de 2006, los indígenas se movilaron en contra del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que afectaba a los sectores agrícolas y ganaderos. La movilización pacífica concluyó el 31 de marzo con una Asamblea Nacional convocada por la CONAIE (KIPU, 2006).

2010: Movilizaciones por el Derecho al Agua

En 2010, la CONAIE organizó movilizaciones en respuesta a la aprobación de las Leyes de agua y minería. Las protestas, iniciadas el 4 de mayo, se reflejaron en cierres viales principalmente en el norte del país (KIPU, 2010).

2012: Movilización “Por la vida, el Agua y la Dignidad de los Pueblos”

El levantamiento de 2012, encabezado por colectivos de Yantzatza y Zamora Chinchipe, culminó el 22 de marzo con el apoyo de organizaciones civiles contrarias al gobierno, concretando la movilización final (KIPU, 2013).

2019: Paro Nacional en contra de las medidas del Gobierno y el FMI

El 23 de agosto de 2019, en la Asamblea Anual de la CONAIE en Archidona, se convocó a un levantamiento nacional en rechazo al gobierno de Lenín Moreno y sus políticas económicas. Las manifestaciones, que se extendieron por 13 días, culminaron con la derogación del Decreto 883 tras la intervención de la Iglesia católica y ONG internacionales (KIPU, 2019).

2022: Movilización nacional, popular y plurinacional

Durante el gobierno de Guillermo Lasso, el incumplimiento de acuerdos y el deterioro de las condiciones de vida provocaron acciones colectivas desde el 13 hasta el 30 de junio. La fuerte represión resultó en muertos, heridos y detenidos, pero finalmente se logró la derogación del Decreto Ejecutivo 95 y la reforma del Decreto 151 tras la mediación de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CONAIE, 2022).

Análisis de conceptos y aprendizajes

El conflicto es un elemento inherente a la sociedad y puede ser definido como un proceso de interacción social en el que dos o más partes buscan maximizar sus

objetivos divergentes. En el contexto de los levantamientos indígenas en Ecuador, el conflicto ha jugado un papel crucial en la movilización y reivindicación de derechos. Además, la negociación y la comunicación han sido esenciales para el desarrollo y éxito de estos movimientos.

Conflicto: concepto, elementos y ciclo

Para la investigación que se encamino para la realización de una guía que permitiese acompañar los procesos ecuatorianos en torno a conflictos, movilizaciones y diálogo se ha seleccionado de la vasta bibliografía. Se ha considerado esencial exponer brevemente varios conceptos sobre cómo el movimiento indígena ecuatoriano ha generado formas de resistencia y lucha, a menudo interpretadas por actores estatales y sociales como problemas, conflictos y crisis. La relación entre estos términos puede entenderse como una secuencia que comienza con diferencias individuales, las cuales no necesariamente causan conflictos. Sin embargo, cuando estas diferencias resultan en desacuerdos, surge un problema. Este problema se convierte en conflicto cuando las partes perciben que sus intereses son incompatibles, lo que puede escalar hasta la violencia y, en última instancia, la guerra.

El conflicto se entiende como una estructura compleja o proceso dinámico que debe ser alterado para encontrar una solución. Sus elementos se pueden entender a través de un triángulo, donde se distinguen la situación conflictiva, las actitudes conflictivas y el comportamiento conflictivo. En la situación conflictiva, las partes perciben que sus intereses son incompatibles. Las actitudes conflictivas comprenden emociones y percepciones distorsionadas que pueden afectar el conflicto. El comportamiento conflictivo se refiere a las acciones que las partes llevan a cabo, desde la omisión hasta la violencia (Zalles, 2020).

Se considera importante considerar que el modelo de Lederach proporciona un marco conceptual para analizar el conflicto y determinar estrategias para su resolución. (Lederach, 2009). Siguiendo el modelo propuesto por Alzate, en concordancia con Lederach y Galtung, el triángulo del conflicto se compone de la persona, el proceso y el problema. El triángulo de Lederach ofrece un marco conceptual preciso para analizar el conflicto en su totalidad y definir las mejores estrategias y técnicas para lograr un resultado justo y equitativo (Alzate, 1998).

Es esencial que las partes involucradas desarrollen y fortalezcan una comprensión compartida sobre la naturaleza de los conflictos, reconociéndolos como fenómenos que revelan situaciones de desigualdad, despojo y empobrecimiento. Es fundamental desechar la noción de que los conflictos son meras creaciones de los actores sociales, especialmente de las organizaciones de Nacionalidades y Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos.

Tipos de conflicto

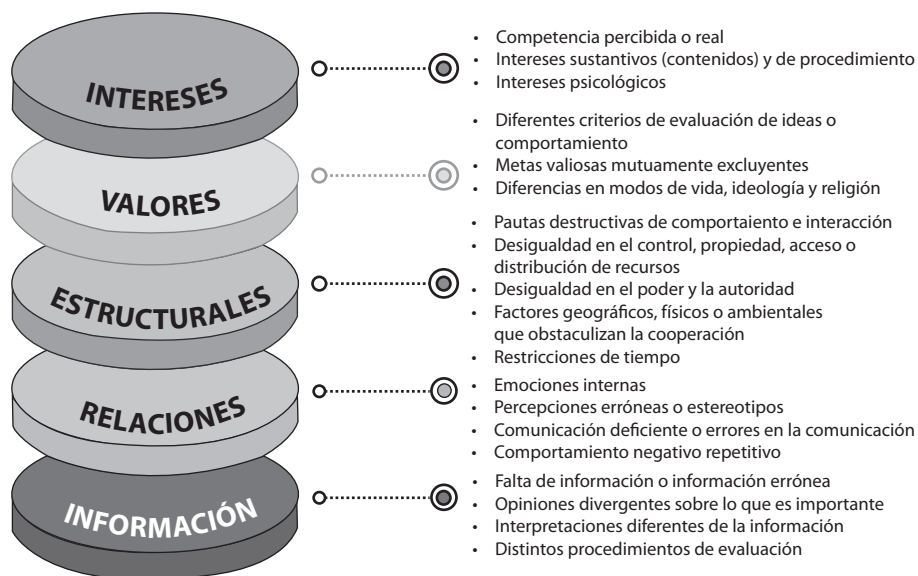
Los conflictos se clasifican de acuerdo a los niveles y las causas que los originan. Según los niveles, tenemos el conflicto intrapersonal (dentro de la persona), interpersonal (entre dos o más personas), intragrupal (dentro de un grupo) e intergrupalo (entre grupos). Por otro lado, las causas se dividen en conflictos de valores, relación, información, intereses y estructurales, según el círculo de Moore. Estas clasificaciones permiten comprender la diversidad y complejidad de los conflictos en diferentes contextos y escalas.

Origen de los conflictos

De acuerdo con las causas que generan los conflictos dentro de una sociedad se identifican como las más relevantes a las causas basadas en: intereses, valores, estructurales, relaciones e información. A su vez, de estas causas se desprenden características comunes que definirán a los conflictos, su origen, su dinámica y su posible resolución.

Figura 1

Tipos de conflictos según sus causas



Enfoques y sistemas de tratamiento de conflictos

La diversidad de enfoques para el análisis, gestión y resolución de conflictos incluye la prevención, manejo, resolución y transformación. La transformación aborda el conflicto como algo positivo y opera en niveles personal, relacional, estructural y cultural. John Lederach destaca la importancia de la transformación del conflicto, proponiendo el uso de lentes de graduación progresiva para entenderlo. Conectar resolución y transformación implica abordar no solo problemas inmediatos, sino también patrones subyacentes. Lederach propone crear un mapa del conflicto y utilizar estructuras-proceso como plataformas para el cambio. Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en Ecuador incluyen la negociación, mediación, conciliación y arbitraje, legislados en la Constitución y la Ley de Arbitraje y Mediación (2006) (Lederach, 2009).

Figura 2

Mecanismos para la resolución de conflictos



Los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MARC) tienen varias características distintivas:

1. Voluntad de ambas partes: requieren el consentimiento de ambas partes para su uso, a diferencia de los mecanismos adversariales donde no se necesita la aprobación de la contraparte para iniciar el proceso.
2. Vinculante y obligatorio: cualquier acuerdo alcanzado es vinculante y de obligatorio cumplimiento para las partes involucradas.
3. Intervención de un tercero imparcial: pueden involucrar la intervención de un tercero imparcial, que puede desempeñar roles que van desde facilitar la comunicación entre las partes hasta tomar decisiones vinculantes.
4. Conocimiento sobre el conflicto: el tercero involucrado debe tener conocimiento sobre el conflicto, y en casos complejos o especializados, puede requerirse de conocimientos específicos sobre la materia del conflicto.
5. Flexibilidad: no siguen una secuencia formal y reglada, sino que se adaptan a las necesidades de las partes y del tercero. El arbitraje es la excepción, ya que sigue un procedimiento establecido.
6. Procedimiento libre y no lineal: a excepción del arbitraje, que sigue una estructura similar a los procedimientos adversariales, los MARC permiten un proceso flexible y no lineal.
7. Resultados consensuados: los resultados se basan en el consenso de ambas partes y no en la imposición de un criterio externo.
8. Carácter privado: operan al margen del sistema de administración de justicia y son de carácter privado.
9. Control del proceso: el control del proceso varía según el tipo de MARC y es inversamente proporcional al grado de intervención del tercero.
10. Amplio alcance: las materias que pueden ser objeto de solución a través de estos mecanismos están limitadas únicamente por la voluntad conjunta de las partes y las normas aplicables.

Negociación

Negociar es un proceso de intercambio donde ambas partes buscan alcanzar un acuerdo mutuamente beneficioso. En este proceso, el intercambio es fundamental y se distingue por dos reglas principales: primero, negociar no implica ceder, sino intercambiar; segundo, negociar no consiste en persuadir, sino en entender las necesidades y deseos del otro. Evitar el exceso de confianza en la persuasión y estar abierto al diálogo son aspectos clave para una negociación exitosa (Hernández, 2017).

La negociación, en el contexto del manejo de conflictos, se define como el proceso interactivo dirigido a obtener un acuerdo deseado, pero debe enmarcarse en un contexto ético y práctico que evite la intimidación, el uso de la fuerza, el abuso de

poder o la deshonestidad. Si bien implica influir o persuadir, la resolución de conflictos implica una opción positiva de colaboración y sociabilidad. Como disciplina, la negociación se considera parte de las disciplinas sociales y políticas, así como vinculada con la administración, los negocios y las finanzas.

Una definición más operativa de la negociación es la ofrecida por Javier La Rosa y Gino Rivas, quienes la describen como una interrelación entre agentes dirigida a la obtención de un acuerdo. En el contexto de la solución de conflictos, se puede hablar de “negociación posconflictual” como un mecanismo dinámico de comunicación entre las partes afectadas, cuyo objetivo es llegar a un acuerdo (La Rosa, 2018).

Un siguiente aspecto a considerar para posibilitar que la negociación sea un aporte, es el de las etapas que la componen. En la siguiente matriz se proporciona una visión general de las etapas comunes en la negociación, así como las actividades y competencias asociadas según distintos autores.

Figura 3
Etapas de la negociación

Etapas de Negociación	Budjac	Hernández	Kailuz-Álvaro
Preparación	Definición de objetivos, análisis de información, planificación estratégica.	Establecimiento de metas, análisis de intereses y posiciones, preparación psicológica.	Definición de objetivos, identificación de intereses y necesidades, análisis de alternativas.
Exploración	Comunicación con la contraparte, identificación de necesidades y expectativas.	Establecimiento de la agenda, exploración de intereses y preocupaciones, generación de confianza.	Comunicación abierta, escucha activa, exploración de intereses comunes y divergentes.
Propuestas	Presentación de propuestas, argumentación de beneficios, búsqueda de soluciones creativas.	Intercambio de propuestas, negociación de términos y condiciones, búsqueda de opciones ganar-ganar.	Generación de opciones, presentación de propuestas flexibles, búsqueda de acuerdos mutuamente satisfactorios.
Intercambio	Negociación activa, clarificación de términos, gestión de conflictos.	Ajuste de propuestas, evaluación de concesiones, manejo de objeciones.	Negociación de términos específicos, búsqueda de compromisos, gestión de diferencias.
Acuerdo	Cierre del acuerdo, redacción de términos finales, compromiso con el cumplimiento.	Formalización del acuerdo, revisión y firma de contratos, seguimiento del cumplimiento.	Finalización del acuerdo, consolidación de compromisos, seguimiento y evaluación del cumplimiento.

Nota. Resumen de Budjac, 2011, Kayluz-Álvaro, 2017 y Hernández, 2017.

Comunicación y conflicto

Según Alas Pumariño, la comunicación es un proceso de doble sentido en el que el emisor transmite un mensaje que cambia los conocimientos del receptor, y una buena comunicación se logra cuando el emisor logra cambiar los conocimientos del receptor en el sentido deseado (Alas Pumariño, 2014). En el contexto de los conflictos, la comunicación desempeña un papel crucial al permitir que las partes involucradas se entiendan mutuamente, aborden sus diferencias y busquen soluciones. Una comunicación efectiva en este contexto implica no solo expresar ideas y opiniones, sino también escuchar activamente, comprender las perspectivas del otro y buscar puntos de acuerdo que permitan resolver las disputas de manera constructiva.

¿QUÉ DEBE CARACTERIZAR A LA COMUNICACIÓN EN EL CONFLICTO?

En función de generar insumos en el camino del diálogo se aproxima una síntesis sobre la comunicación, la cual se considera como un camino de doble vía en el que el emisor también actúa como oyente o receptor. Los axiomas de Watzlawick *et al.* (1991), nos ofrecen una comprensión profunda de este proceso:

1. Imposibilidad de no comunicar: cualquier acción que realizamos frente a otra persona comunica algo, incluso el silencio.
2. Aspecto relacional y de contenido: cada acto de comunicación tiene un aspecto de contenido (el qué se dice) y un aspecto relacional (cómo se quiere establecer la relación).
3. Proceso circular: la comunicación es un proceso continuo y circular, donde cada parte remarcará lo que considera más significativo, lo que puede generar malentendidos.
4. Comunicación digital y analógica: Los seres humanos se comunican tanto de manera digital (a través de palabras) como analógica (a través de gestos, tono de voz, etc.). La comunicación analógica suele ser más importante en las relaciones, aunque no siempre coincide con el significado literal de las palabras.
5. Intercambios simétricos o asimétricos: las interacciones pueden ser simétricas (intercambios de igual intensidad) o asimétricas (una parte predomina sobre la otra).

La profesora Barbara Budjac señala que la comunicación puede ser efectiva o convertirse en “ruido”. Para ella, la comunicación efectiva implica la transferencia exitosa de lo que se desea expresar, mientras que el ruido puede surgir por diversos factores.

Estas nociones configuran lo que debe caracterizar a la comunicación en el conflicto:

- Propósito de apertura: la comunicación debe abrir la relación entre las partes.
- Intercambio proporcional de información: debe permitir un intercambio equitativo de información sobre los intereses, necesidades y posiciones de cada parte.
- Apertura al contexto del conflicto: debe dar espacio al contexto específico del conflicto, adoptando una visión transformativa del mismo.
- Expresión efectiva y eficiente: la comunicación debe expresar de manera efectiva y eficiente los componentes básicos del diálogo proactivo para avanzar en la gestión del conflicto.

Se deberá considerar como escucha efectiva: que, la comunicación se convierte en una herramienta fundamental, especialmente en contextos de conflicto. Para ello, es crucial adoptar la escucha efectiva como un perfil característico de las buenas comunicadoras y comunicadores. A continuación, se presentan algunas pautas para lograrlo:

- Hable menos y escuche más: preste atención activa a lo que la otra persona está diciendo.
- Busque nueva información: esté abierto/a a recibir y considerar nuevos puntos de vista.
- No interrumpa: permita que la otra persona termine de hablar antes de responder.
- No asuma: evite suponer lo que la otra persona va a decir; permita que se exprese completamente.
- Muestre interés: demuestre su atención mediante gestos como inclinarse hacia adelante, asentir o sonreír.

Habla efectiva: La comunicación efectiva también implica expresarse de manera adecuada. A continuación, se presentan algunas reglas para hablar efectivamente en situaciones de conflicto:

- No responda sin estar preparado/a: tómese su tiempo para pensar antes de responder.
- No haga preguntas provocativas: evite hacer preguntas que puedan generar respuestas conflictivas.
- Manifieste su entendimiento: repita o resuma lo que ha entendido para asegurarse de comprender correctamente.
- Evite calificaciones morales: no juzgue ni culpe a la otra persona.
- No tema parecer tonto: no tenga miedo de hacer preguntas o admitir que no entiende algo.

Filtración y autoconocimiento: el principio de filtración se basa en conocer tanto nuestras propias tendencias y prejuicios como las de nuestro interlocutor. Es importante tener en cuenta cómo percibimos a los demás y cómo nos perciben ellos, ya que esto puede afectar la comunicación.

- Conozca sus prejuicios: reconozca y considere sus sesgos y tendencias al comunicarse.
- Escuche y hable en el idioma del otro: adaptese al lenguaje y las consideraciones culturales de su interlocutor.

Los procesos fallidos o inadecuados de filtración pueden aumentar la tensión y generar conflictos. Por ello, es fundamental ejercitar la habilidad de la filtración, practicando desde diferentes perspectivas y asumiendo diferentes roles en la comunicación.

Resultados de la investigación: transformación sociopolítica a partir de los levantamientos indígenas

Se ha desarrollado una aproximación sintética a los conceptos y paradigmas más importantes aportados por el movimiento indígena. Se considera fundamental que toda institución, actividad pública e instancia del Estado ecuatoriano tenga en cuenta estos conceptos al relacionarse con pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas. Además, se busca consolidar estos conceptos como base para los diálogos orientados a la transformación en situaciones de conflicto.

En primer lugar, se plantearán aquellos que preceptúa la constitución ecuatoriana como horizonte y obligación para el Estado en todo nivel y función, tanto como la articulación textual de la constitución como base del estado plurinacional e intercultural, y de una sociedad intercultural.

En segundo lugar, se expondrán brevemente varios de esos conceptos recogidos de voces vitales y colectivas, expresadas sobre todo desde el Levantamiento Indígena de 1990, entramadas en la propia construcción organizativa de los pueblos y nacionalidades, como también parte de muchos de los mandatos o agendas presentadas por dichas organizaciones ante la sociedad ecuatoriana y los representantes gubernamentales de distintas épocas.

En tercer lugar, se buscará expresar cómo las actorías de estos sujetos colectivos han encarnado ciclos internos de diálogo, expresión pública de búsqueda de solución frente a sus problemas, toma de decisiones pública —aunque no siempre publicitada por los medios de comunicación—, acciones para interpelar decisiones que los afectan directamente al tiempo que presentaban soluciones a dichos problemas y apertura a un diálogo.

Paradigmas de la Constitución ecuatoriana para una democracia renovada

La Constitución ecuatoriana, aprobada mediante referéndum con un 63 % de votos, representa un hito en la historia del país. Con más de 400 artículos, esta constitución establece los principios y normas que rigen el ordenamiento jurídico nacional y definen las bases de la convivencia democrática. En esta sección, exploraremos los principios fundamentales de la Constitución que guían la actuación del Estado en todos sus niveles y funciones, así como su impacto en la sociedad diversa e intercultural de Ecuador.

Figura 4

Títulos I y II de la Constitución del Ecuador



En resumen, la Constitución ecuatoriana establece los paradigmas y principios fundamentales para una democracia renovada, asegurando la igualdad, la justicia y el respeto a la diversidad en todas las esferas de la vida nacional. Se ha procurado en el gráfico precedente, visualizar la interrelación en la cual debe ser leído el texto constitucional ecuatoriano.

Conceptos clave de las organizaciones sociales ecuatorianas

Según Simbaña (2023):

Un proyecto político no es un listado de informes o un listado de peticiones. Un proyecto político es lo que la gente busca como futuro, es una perspectiva, una esperanza, un deseo de futuro. Es lo que se quiere construir para mañana y para ello debemos saber cómo piensa y cuál es el estado de ánimo de la gente. Y para saber eso debemos recurrir a la memoria colectiva. No tiene sentido hacer un bonito proyecto político contratando a técnicos, profesionales o PhDs. Ellos pueden ayudar a sistematizar, pero la formulación la deben hacer las comunidades, los pueblos, desde sus perspectivas, necesidades y proyección de futuro. (p. 15)

Para esta guía, se propone “poner en valor”² un amplio repertorio de testimonios en distintos formatos, incluyendo publicaciones realizadas en el contexto de luchas sociales de las organizaciones de nacionalidades y pueblos, ponencias, discursos, así como una rica fuente académica y científica de autores y autoras del propio movimiento social. Además, se busca reconocer la diversidad de estas voces y la memoria que se proyecta hacia el presente, convirtiéndose en material para la construcción teórica de proyectos políticos claros.

Esta temporalidad se enlaza con territorios y se contextualiza en un entorno en el cual muchas autorías, reflexiones y posturas críticas consideran las luchas de emancipación frente a un contexto histórico de colonización, racialización, esclavización y despojo. En la actualidad, las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas continúan enfrentando la preterición, el empobrecimiento, el señalamiento, la marginación y la criminalización racializada, entre otros fenómenos que dificultan, de manera estructural pero no insuperable, un diálogo entre partes que abordan fundamentalmente desde su diversidad, sin ceder ni buscar persuadir, en búsqueda de una igualdad de posiciones.

Según Macas:

Cuando nosotros hablamos aquí en nuestro país de la construcción de un Estado Plurinacional, ¿qué es lo que sugerimos? ¿Qué es lo que decimos? Fundamentalmente, es necesario comprender que no solamente se trata de un discurso para justificar la diversidad. Lo diverso está allí y siempre ha estado allí. Coexistimos varios pueblos,

2 Fundeu.es expone: La expresión poner en valor, que el Diccionario del español actual, de Seco, Andrés y Ramos, define como ‘hacer que algo o alguien sea más apreciado, resaltando sus cualidades’, es una construcción adecuada en español, que sigue una pauta de formación similar a otras expresiones... Fundéu. (s/f). Poner en valor. <https://goo.su/bOed7Oj>

varias nacionalidades, varias culturas. Pero yo creo que lo fundamental es dar una batalla política desde la lucha cultural e identitaria. Eso es lo fundamental para nosotros. ¿Qué entendemos nosotros, los pueblos indígenas, cuando hablamos de la construcción de un Estado Plurinacional? (Macas, 2004)

En el mismo texto, continúa desarrollando lo que es:

(...) una reformulación de la democracia. Una democracia no solamente representativa, sino una democracia participativa, comunitaria; una democracia mucho más amplia, basada en el diálogo, en el consenso, en la revocatoria y fiscalizaciones permanentes. Hablamos de la profundización de esa democracia con el contingente de otros pueblos, y por eso es importante esa diversidad para poder hacer que en este país se exprese la existencia del Otro (...) Cuando hablamos de un estado plurinacional, también estamos hablando de una reformulación del sistema económico. ¿Qué podemos hacer en este país? O de modo más general, ¿qué podemos hacer en América Latina para superar la injusticia y la iniquidad?” (Macas, 2004)

En la misma línea, el Consejo Nacional de Igualdad

Resulta interesante el recorrido de las movilizaciones indígenas y sus mandatos en la historia ecuatoriana. A la par de que han ido emergiendo las limitaciones que el estado uninacional (Macas, 2004) presentaba para el desenvolvimiento de las organizaciones de las nacionalidades indígenas, desde el levantamiento de 1990, se enuncia la demanda de que el estado plurinacional debía concretarse en torno a la formulación de una institucionalidad pública que diese garantía real a los derechos de todos los componentes de la sociedad diversa e intercultural. En este marco, con mayor claridad, tras el defenestramiento de Abdala Bucaram, quien intento la división de la CONAIE, el enunciado por parte del movimiento indígena frente al abortado Ministerio Étnico, fue instituir un Consejo de Desarrollo y Planificación de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas CONPLADE-IN, demanda que el gobierno interino de Fabián Alarcón estableció, con los límites que darían paso a la decimonovena Asamblea Constituyente, que dispuso por primera vez en ese cuerpo normativo los derechos colectivos y la Participación Ciudadana. Así, para la vigente Constitución, la intervención derivada de las actorías colectivas además de incidir en la caracterización del estado, incluyeron como Consejo de Estado al de Igualdad Intercultural.

La agenda 2021-2025 del Consejo de Igualdad aborda las definiciones y conceptos de interculturalidad y plurinacionalidad, que han sido temas centrales en las agendas anteriores. Se destaca la interrelación entre diversidad cultural y Sumak Kawsay, así como la importancia de comprender la naturaleza colectiva de los derechos de las colectividades reconocidas constitucionalmente. Se profundiza en el vínculo entre

ancestralidad y territorialidad y se abren interrogantes sobre la sociedad intercultural y el Estado plurinacional.

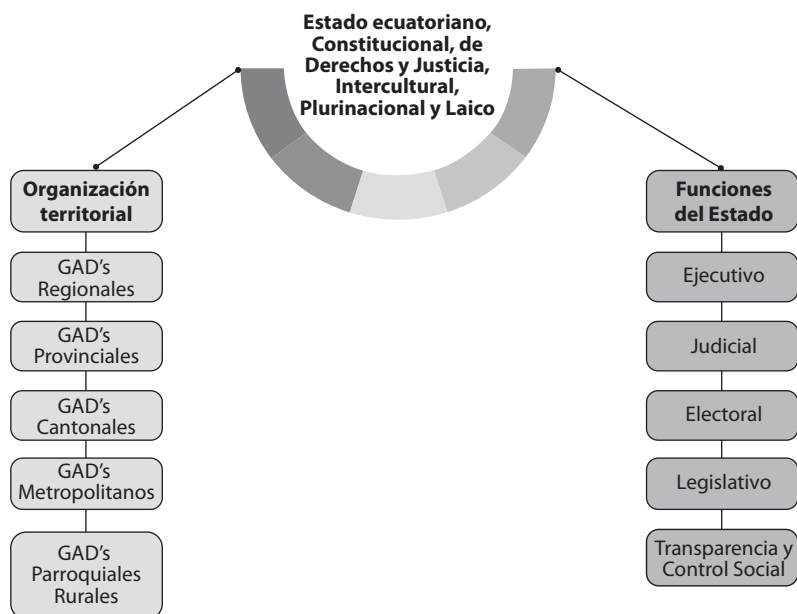
La propuesta de interculturalidad planteada por el movimiento indígena busca relaciones culturales que superen las relaciones asimétricas promovidas por el colonialismo. Por otro lado, la plurinacionalidad implica el reconocimiento de la diversidad de pueblos y culturas como parte constitutiva del Estado, junto con la abolición de formas de dominación y exclusión.

Además, se menciona que la autonomía de los pueblos indígenas ha sido una demanda arraigada, enraizada en una crítica a la cooptación estatal del indigenismo clásico. Esta demanda ha ganado fuerza en la región y ha generado discusiones en ámbitos académicos y políticos, así como en foros intergubernamentales y organismos internacionales. La autonomía se presenta como una alternativa a la visión socialista que no tomaba en cuenta los derechos de las nacionalidades étnicas (CNIPN, 2023).

Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural, plurinacional, laico y descentralizado

Figura 5

Estructura del Estado ecuatoriano



El Estado ecuatoriano cuenta con una estructura constitucional de cinco funciones: ejecutiva, legislativa, judicial, transparencia y control social, electoral, distintos niveles en la organización territorial del estado; así como, instituciones u organismos denominados autónomos, como ejemplo, las instituciones de educación superior.

La “función del Estado” se refiere al conjunto de responsabilidades y roles que el Estado asume para garantizar el bienestar, la seguridad y el funcionamiento adecuado de la sociedad.

La organización territorial del Estado en Ecuador se compone de varios niveles de gobierno, entre los que se destacan los regímenes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Cada nivel tiene competencias y responsabilidades específicas

Es fundamental considerar la descentralización como parte esencial del estado constitucional de derechos y justicia en Ecuador, regulado por el Título V de la Constitución del 2008. Este título establece la creación de gobiernos autónomos descentralizados (GAD) a nivel regional, provincial, cantonal y parroquial. A nivel local, se debe organizar y financiar un Consejo Cantonal para la Protección de Derechos, de acuerdo con el artículo 598 del COOTAD. Estos consejos tienen la tarea de desarrollar y supervisar políticas municipales de protección de derechos, en colaboración con entidades especializadas y otros niveles de gobierno. La composición de estos consejos incluye representantes de la sociedad civil, sector público, autoridades locales y gobiernos parroquiales, con el objetivo de garantizar una participación diversa y una coordinación efectiva en la protección de derechos.

Gobiernos Territoriales Comunitarios

Los Gobiernos Territoriales Comunitarios, según la CONAIE (2007), son entidades que ejercen autoridad en un territorio específico, representando una forma de participación y toma de decisiones en aspectos sociales, políticos, económicos y culturales. Según la publicación de cartillas titulada “Plurinacionalidad, Autogobierno y Territorio”, la comunidad indígena se entiende como una institución que fortalece las identidades y conocimientos tradicionales, permitiendo la libre autonomía del conocimiento colectivo y la libre determinación frente a la vida. Esta forma de organización, también conocida como ayllus o centros, está basada en núcleos familiares regidos por normas y costumbres ancestrales.

Los gobiernos territoriales comunitarios se caracterizan por su capacidad de autogobierno y gestión de recursos naturales, así como por la organización de sistemas de educación y salud propios. Además, promueven mecanismos de participación como asambleas comunitarias, consejos ampliados y congresos para la toma de decisiones

colectivas. Estos gobiernos no dependen del Estado y tienen la capacidad de gestionar financiamientos en el marco de los derechos de los pueblos indígenas. Sus principios fundamentales son la relacionalidad, complementariedad, dualidad, vivencial simbólico, reciprocidad y comunitario.

En su trabajo sobre comunidades, Martínez (1998) ofrece una visión de la comunidad en el contexto ecuatoriano, describiéndola como un grupo de familias que controlan recursos individuales y comunales, con relaciones de cooperación basadas en el parentesco consanguíneo o ritual. Critica la falta de datos actualizados sobre el control de la tierra por parte de las comunidades, señalando que estudios previos han tenido motivaciones políticas. Destaca la resistencia de los campesinos frente a la privatización de la tierra y el creciente papel de la mujer en la conservación del minifundio, aunque su participación organizativa aún es limitada.

Martínez sugiere que las comunidades aún tienen la posibilidad de construir modelos alternativos, especialmente a través de las Organizaciones Sociales de Base (OSG), como entes de potenciación del capital social entre los campesinos.

Guía metodológica para la transformación de conflictos

Aprendizajes de los encuentros por la paz

Los diálogos frente a problemas, conflictos y crisis nos han enseñado valiosas lecciones sobre la importancia de establecer buenas prácticas para garantizar un intercambio efectivo y respetuoso, especialmente cuando se dialoga con comunidades indígenas y afroecuatorianas. A continuación, se presentan pautas clave basadas en estos aprendizajes:

1. Respeto y sensibilidad cultural: reconoce y respeta las tradiciones, costumbres y valores de las comunidades indígenas y afroecuatorianas. Evita estereotipos y prejuicios.
2. Escucha activa: presta atención a lo que dicen los miembros de la comunidad, mostrando empatía e interés genuino en sus puntos de vista y preocupaciones.
3. Participación equitativa: promueve la participación equitativa de todos los miembros de la comunidad en la conversación, asegurándote de que todos tengan la oportunidad de expresarse y ser escuchados.
4. Lenguaje inclusivo y respetuoso: utiliza un lenguaje inclusivo y respetuoso que reconozca la diversidad cultural y lingüística de las comunidades. Evita términos peyorativos o discriminatorios.
5. Conocimiento de la historia y contextos: familiarízate con la historia, cultura y luchas históricas de estas comunidades para establecer un diálogo significativo.

6. Consentimiento informado: antes de cualquier proyecto o iniciativa que involucre a estas comunidades, obtén su consentimiento informado y explícales claramente los propósitos, beneficios y posibles impactos.
7. Alianzas y colaboración: trabaja en colaboración con las comunidades, reconociendo sus conocimientos y experiencias. Construye alianzas basadas en el respeto mutuo y la igualdad.
8. Compromiso a largo plazo: El diálogo no debe ser un evento único, sino parte de un compromiso a largo plazo. Establece relaciones continuas y busca apoyar sus necesidades y aspiraciones.
9. Reciprocidad y beneficio mutuo: busca que las interacciones sean beneficiosas para ambas partes, reconociendo y valorando las contribuciones de las comunidades.
10. Transparencia y honestidad: sé transparente y honesto en tus interacciones, comunicando claramente tus intenciones y manteniendo la confianza de las comunidades.

Pautas para el diálogo con instancias estatales

1. Frente al ciclo de conflicto resolución/situación de reciprocidad: iguala las voces y las posibilidades de negociación entre interlocutores, asegurando una igualdad efectiva más allá del número de participantes.
2. Igualación de las condiciones: asegura que el Estado proporcione información en los idiomas oficiales (castellano, kichwa y shuar son idiomas oficiales de relación intercultural.)
3. Acompañamiento del Estado: aunque el Estado no participe directamente en el diálogo, debe acompañar para garantizar la igualdad de condiciones, proporcionando intérpretes interculturales y agentes de lenguajes adaptativos.

Actorías estatales

En el contexto de los diálogos entre instancias estatales y organizaciones comunitarias, de pueblos y nacionalidades, es imperativo que el Estado garantice la igualdad de condiciones para todas las partes involucradas. Esto implica, en primer lugar, la adecuación de los idiomas y las adaptaciones necesarias para facilitar la fluidez de los diálogos, asegurando así la participación activa y equitativa de todos los actores.

Además, la formación integral e intercultural permanente de las y los servidores públicos de todos los niveles y funciones del Estado es fundamental. Esto incluye ampliar sus competencias y destrezas en el manejo de los idiomas oficiales en Ecuador,

así como en el conocimiento de lenguajes adaptados, especialmente en los servicios públicos que tienen un contacto directo con la ciudadanía y los titulares colectivos de los derechos constitucionales.

Para garantizar la práctica del diálogo, el Estado debe asegurar su presencia en todos los procesos y fases. Por ejemplo, en los procesos de consulta prelegislativa en la Asamblea Nacional, en los gobiernos autónomos descentralizados, así como en las instituciones encargadas de garantizar los derechos constitucionales, como los consejos nacionales de igualdad. En este sentido, las entidades de la función de Transparencia y Control Social, con institucionalidad desconcentrada, como la Defensoría del Pueblo, juegan un papel crucial en la vigilancia y la garantía de la participación equitativa y transparente en los procesos de diálogo.

La organización territorial del Estado ecuatoriano, regulada constitucionalmente por el Título V sobre la Organización Territorial del Estado (CRE, 2008), establece la conformación de gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de ámbito territorial, tales como los municipales, provinciales, metropolitanos y parroquiales. Estos niveles de gobierno se encargan de administrar y desarrollar sus respectivas jurisdicciones, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana en el país.

Puntos básicos para las organizaciones e instituciones en el diálogo

Responsabilidad, No Culpa

La responsabilidad es un concepto fundamental que implica la capacidad de responder ante los demás y ante uno mismo por las acciones realizadas. Hanna Arendt argumenta que la responsabilidad está profundamente relacionada con la libertad y la acción política. Ella diferencia entre la responsabilidad individual, que se refiere a la capacidad de actuar y tomar decisiones de forma autónoma, y la responsabilidad colectiva, que se manifiesta cuando las personas actúan conjuntamente en el espacio público (Arendt, 2020).

Ella enfatiza que la responsabilidad no es simplemente una carga o un deber impuesto desde fuera, sino que es una característica inherente a la condición humana. Para Arendt, la capacidad de asumir la responsabilidad es lo que distingue a los seres humanos como agentes morales y políticos. Arendt también explora cómo la acción política y la participación en la esfera pública son formas clave en las que los individuos pueden ejercer su responsabilidad y contribuir al bien común.

En este sentido, la responsabilidad implica no solo enfrentar las consecuencias de nuestras acciones, sino también estar dispuesto a asumir riesgos y afrontar los desafíos que surgen en el ámbito político y social (Arendt, 2020).

Es importante contribuir considerando que todos los diálogos que emprenda el movimiento indígena o procesos de todo nivel que incluyan comunidades, pueblos y nacionalidades en Ecuador; parten de la asunción de la responsabilidad considerando el importante aporte que se recoge de la autora Arendt, más no del sentido de culpa que normalmente corresponde a un prejuizgamiento, y en el caso ecuatoriano está asociado con la acción de la administración de justicia; siendo que cuando se considera y prejuiza un diálogo asignando culpas, éste se dificulta y en sentido estricto de la palabra, se estaría impidiendo las propuestas de puntos básicos para el diálogo que a continuación se proponen para fundamentar interlocución y fortalecimiento social y de la democracia ecuatorianas.

- Voluntad para dialogar el o los problemas o conflictos que suponen las partes perciben como tales.
- Que el diálogo en sí mismo supondrá beneficioso y permitirá iniciar, fortalecer o transformar la relación entre las partes.
- Las partes deben tener en cuenta el conjunto de intereses que serán el núcleo desde su propia organización o institución, para que el diálogo antes que “posiciones”, considere con el acumulado de conocimientos, datos, opiniones de sus miembros o instancias.
- Siendo voluntaria la opción de abordar los conflictos mediante diálogos o como en el caso de los derechos a ser considerados mediante vías de participación, como en el caso de la consulta prelegislativa de normas legales y administrativas de todo tipo, las partes deben considerar todos los elementos, como se ha detallado en el subtítulo relativo a instancias estatales y servidores/servidoras públicas; para coadyuvar la igualdad de las partes en todo momento, fase y contenido de los diálogos.

Etapas del diálogo con recomendación y ejemplo

A continuación, se presenta una estructura que se pueda usar como ejemplo para la realización de este tipo de espacios interculturales llamados “diálogos”.

Figura 6*Estructura para diálogos interculturales*

Fases del diálogo ³	Claves a desarrollar para la interculturalidad e inclusión	Productos-itinerario propio cada actoría
Contextualización e invitación	- Convocatoria considerando especificación de cada actor. - Definición clara de objetivos, intereses, análisis de información, planificación estratégica. - Confianza e igualación de partes. - Uso de idiomas oficiales de relación intercultural. - Adaptación de textos y narrativas considerando diversidad de actores dentro de Nacionalidades y Pueblos.	- Convocatoria en idiomas oficiales de relación intercultural. - Lista de objetivos, intereses, información relevante, variables y plan de intervención. - Mapa de actores directos y colaterales. - Agenda en consenso.
Encuentro de Saberes	- Conocer a las otras partes y la diversidad que representan. - Perfil de intereses y voces de las otras partes. - Ubicar la situación de posibles actorías externas o colaterales. - Audiodescripción de materiales a ser utilizados en el diálogo.	- Propuestas claras y en orden de prioridad o interrelación. - Texto con las opciones y variables de los intereses de cada parte, así como posibles escenarios de acuerdos. - Contar con todas las alternativas viables considerando la visión más global del país, provincia, cantón, parroquia.
Co- creación	- Presentación de textos, apoyos gráficos y ayudas para los voceros de cada parte. - Argumentos claros y proyección de soluciones creativas a todos los puntos. - Uso de lengua de señas. - Adaptación de materiales para personas con discapacidad visual mediante señalética en braille.	- Elementos para el diálogo en detalle sobre cada punto que la parte ha propuesto. - Quienes dialogan con voz y posibilidad de comprometer a la parte con lista de variables de acuerdos y cómo dialogar sobre las diferencias.
Diálogo Transformador	- Consideración de instituciones sociales y culturales de Nacionalidades y Pueblos. - Poner en contexto de reciprocidad, minga e intercambio que beneficie a todas y todos.	- Contar con todas las alternativas viables considerando la visión más global de país, provincia, cantón, parroquia. - Elementos para el diálogo en detalle sobre cada punto que la parte ha propuesto. - Quienes dialogan con voz y posibilidad de comprometer a la parte con lista de variables de acuerdos y cómo dialogar sobre las diferencias.

3 En los encuentros desde la UCE hubo relaciones previas con las organizaciones, líderes y lideresas convocados, en todo diálogo se busca fortalecer aquellas y cimentar las próximas.

Fases del diálogo ³	Claves a desarrollar para la interculturalidad e inclusión	Productos-itinerario propio cada actoría
		• Identificación de posibles soluciones creativas que beneficien a todas las partes. • Documento que registre los avances, acuerdos provisionales y puntos de desacuerdo.
Acuerdos y Compromisos	• Se formalizan los acuerdos alcanzados durante el diálogo. • Se redactan los documentos que reflejan lo discutido, consensado y los puntos en los que no se logró acuerdo. • Se establecen compromisos y responsabilidades para cada parte.	Acuerdo que contendrá: • Compromisos de las partes. • Consensos y disensos. • Forma y tiempo de cumplimiento. • Institución a cargo. • Observadores de las partes que monitorearán el cumplimiento. • Firma clara de quienes dialogaron y tienen capacidad de demandar y cumplir los acuerdos. • Se sugieren observadores externos e instancias de observancia estatal, social, internacional o de otro tipo.

El ejercicio a desarrollarse, podría versar sobre una problemática en muchas de las comunidades indígenas de la Sierra ecuatoriana, y se ha desagregado, a propósito de la guía y el presente artículo, como una Aplicación de las Etapas del Proceso de Diálogo Transformador en Conflictos por Recursos Hídricos:

Para ilustrar la aplicación práctica de las etapas del proceso de diálogo transformador, consideramos el caso hipotético de la parroquia de XYZ. En esta localidad, diversas comunidades, empresas florícolas y un pequeño barrio urbano compiten por el acceso y la cantidad de agua disponible de una misma fuente. Este conflicto por recursos hídricos nos permite explorar cómo las cinco etapas propuestas pueden ser implementadas para promover un diálogo constructivo y alcanzar una resolución pacífica.

1. Contextualización e invitación: iniciar con una convocatoria que considere las especificidades de cada actor involucrado. Definir claramente los objetivos, intereses y planificar estratégicamente la participación de todas las partes. Es esencial generar confianza y garantizar la igualdad de condiciones, utilizando los idiomas oficiales de relación intercultural y adaptando textos y narrativas para la diversidad de actores.
2. Encuentro de Saberes: facilitar un espacio para que las partes se conozcan y comprendan la diversidad de perspectivas e intereses. Identificar posibles actores

externos que puedan influir en el conflicto. Utilizar materiales audiovisuales y adaptados para asegurar una comunicación inclusiva y efectiva.

3. Co-creación: presentar propuestas claras y ordenadas, con apoyo gráfico y textual que facilite la comprensión y argumentación de cada punto. Proyectar soluciones creativas y adaptadas a las necesidades y contextos específicos de los actores involucrados, asegurando la accesibilidad de la información para personas con discapacidades.
4. Diálogo transformador: considerar las instituciones sociales y culturales de las comunidades involucradas, y enmarcar el diálogo en principios de reciprocidad y beneficio mutuo. Utilizar el contexto de intercambio cultural y social para enriquecer las soluciones propuestas y asegurar su viabilidad y aceptación.
5. Acuerdos y compromisos: formalizar los acuerdos alcanzados, detallando los compromisos y responsabilidades de cada parte. Redactar documentos que reflejen tanto los consensos como los disensos, y establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento de los compromisos adquiridos, con la participación de observadores externos e instancias de control social y estatal.

Este ejercicio demuestra cómo un enfoque estructurado y metodológico puede facilitar la resolución de conflictos complejos, promoviendo la paz y fortaleciendo el tejido social a través del diálogo inclusivo y transformador.

Conclusiones y recomendaciones

Los resultados obtenidos muestran que los levantamientos indígenas han sido un motor de cambio sociopolítico en Ecuador. La comparación con estudios previos revela una coherencia en la importancia de estos movimientos para la consolidación de una democracia más inclusiva y justa. Este artículo concluye que los levantamientos indígenas no solo han reivindicado los derechos de los pueblos originarios, sino que han sido esenciales para la transformación sociopolítica del país. Se recomienda continuar con investigaciones que profundicen en el impacto de estos movimientos y se reflexiona sobre la importancia de su rol en la historia contemporánea del Ecuador.

El breve recorrido por las movilizaciones indígenas en Ecuador ha permitido visualizar la dinámica de las organizaciones recogiendo las demandas, en el contexto que Cartuche señala como el:

Proceso en el que el colectivo produce una forma de la política y a su vez ésta la (re) produce en su accionar. Entonces, no puede existir política comunal sin comunidad. Y ésta sin producción de algo común (una asamblea, un horizonte, una meta deseada y alcanzada colectivamente. (2024)

Y, como el ciclo siempre ha incluido la generación de respuestas frente a los problemas diagnosticados, tanto puntuales o coyunturales; como la gran propuesta de la plurinacionalidad.

En cuanto a la guía intercultural e inclusiva para conocer, reconocer, abordar el conflicto para la transformación, realizado en el contexto del proyecto Diálogos por la paz; la revisión bibliográfica de fuentes sobre problema, conflicto, mecanismos de solución y transformación, ha sido sintetizada en los conceptos seleccionados para potenciar la acción del movimiento indígena, a partir del encuentro en el último proceso de diálogo sostenido por este con el gobierno de turno, en 2022; en el cual se pudo observar que no existían los elementos técnicos para el abordaje de las negociaciones desde las organizaciones.

El diálogo que las organizaciones sociales construyen desde sus estructuras, considerando las conversaciones desde los mismos organismos de base que las componen, supone procesos que fortalecen y ratifican el tejido de toda la sociedad. A partir de los problemas, carencias y conflictos de todo tipo, estas organizaciones debaten sobre cuál es el problema o los problemas, determinando de qué tipo se trata y considerando las actorías que convergen en ellos. De esta manera, buscan salidas para superar las dificultades, analizando los determinantes estructurales y las formas en que canalizarán y expresarán estas situaciones.

En materia de “negociación” varios manuales, pequeños textos de uso muy extendido dan cuenta de un aprendizaje que quienes formulan la presente guía se permiten exponer como recomendación final: las organizaciones sociales indígenas y afroecuatorianas han consolidado proyectos políticos para la democracia plurinacional e intercultural ecuatoriana, acuñado categorías interdisciplinarias, reconociendo en su historia, complejidad etaria-territorial-lingüística-de género-socioeconomica; acervos colectivos que poner en diálogo.

Lo ha dicho Dolores Cacuango:

Nosotros somos como los granos de quinua, si estamos solos, el viento lleva lejos. Pero si estamos unidos en un costal, nada hace el viento. Bamboleará, pero no nos hará caer. Somos como la paja de páramo que se arranca y vuelve a crecer... y de paja de páramo sembraremos el mundo

Referencias bibliográficas

Acosta, A. Velasco, P., Cucurella, L., Barrera, A., Dávalos, P., Hernández, V., Hidalgo, F., Kintto, L., Ramos, H. e Instituto Científico de Culturas Indígenas (2001). *“Nada solo para los indios” El levantamiento indígena del 2001: Análisis, crónicas y documentos*. Ediciones Abya-Yala.

- Altmann, P. (2020). El Estado plurinacional en Ecuador o la esperanza de supervivencia de los pueblos indígenas. Entrevista a Ileana Almeida, En Simbaña, F. y Caguana, Adriana (comps.); Abarca, Mateo M. (ed.), *Así encendimos la mecha. Treinta años del levantamiento indígena en Ecuador: una historia permanente* (pp. 149-178). Ediciones Abya-Yala.
- Alzate, R. (1998). *Teoría del conflicto*. Universidad Complutense de Madrid, Escuela Universitaria de Trabajo Social.
- Arendt, H. (2020). *Responsabilidad personal y colectiva*. Editorial Página Indómita.
- Budjac, B. (2011). *Técnicas de negociación y resolución de conflictos*. Pearson.
- Cartuche, I. (2024). A propósito de los consensos y el movimiento indígena. *Boletín Rimay*, 156, mayo. Instituto de Ciencias y Culturas Indígenas. Quito.
- CONAIE. (1989). Las Nacionalidades Indígenas en el Ecuador. Nuestro Proceso Organizativo. Editorial TINCUI, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Ediciones Abya-Yala.
- CONAIE. (2007). Plurinacionalidad, autogobierno y territorio [Cartillas para difusión entre las comunidades y sociedad, y entrega ante los asambleístas constituyentes].
- CONAIE. (2020). 1990: 30 años del primer levantamiento indígena. <https://bit.ly/3AdG9bE>
- CONAIE (2022). Demandas de la movilización nacional, popular y plurinacional. <https://bit.ly/3yEI05a>
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. CNIG. (2017). Glosario Feminista para la Igualdad de Género. PUCE-CNIG. Quito.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CNIPN). (agosto 2023). Agenda Nacional para la Igualdad de Derechos de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano y pueblo montubio 2021-2025. Quito.
- De las Alas Pumariño, E. (2014) *El arte de negociar*. Asociación de Industriales Ingenieros de Madrid.
- FENOCIN. (s.f.). Interculturalidad. <https://bit.ly/4h9PB0A>
- Guamán Gualli, J. (2001). El levantamiento indígena del 2001. *RIMAY: Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas*, 3(24).
- Hernández, A. (2017). *El pequeño libro de la negociación*. Grupo Planeta.
- IWGIA (1991). Anuario 1990. Copenhagen, Dinamarca.
- IWGIA (2000). Anuario 1999-2000. Copenhagen, Dinamarca.
- KIPU (1990). *El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana*. Ediciones Abya-Yala.
- KIPU (1992). *El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana* Ediciones Abya-Yala.
- KIPU (1997). *El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana* Ediciones Abya-Yala.
- KIPU (2006). *El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana* Ediciones Abya-Yala.
- KIPU (2010). *El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana* Ediciones Abya-Yala.
- KIPU (2013). *El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana* Ediciones Abya-Yala.
- KIPU (2019). *El mundo indígena en la Prensa Ecuatoriana* Ediciones Abya-Yala.
- Lederach, J. (2009). *El pequeño libro de transformación de conflictos*. Iglesia Cristiana Menonita de Colombia.
- Macas, L. (1991). *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*. Ediciones Abya-Yala, ILDIS.

- Macas, L. (2004). La necesidad política de una reconstrucción epistémica de los saberes ancestrales. En *Pueblos Indígenas, Estado y democracia*. Clacso.
- Martínez, L. V. (1998). Comunidades y tierra en el Ecuador. *Ecuador Debate*, 45. <https://bit.ly/3Y94vvd>
- Simbaña, F. (2023). Memoria Warmikunapa Yuyaykuna. En Instituto Pacari, Editorial Pedagógica Freire (eds.), *Documento compilado de los talleres sobre formación política con las mujeres de los pueblos de la Nacionalidad Kichwa-Ecuadorunari*. Editorial Pedagógica Freire.
- Watzlawick, P., Beavin Bavelas, J. y Jackson, D. D. (1991). *Teoría de la comunicación humana*. Herder.
- Zalles, J. H. (2020). *Teoría del conflicto: orígenes, evolución, manejo y resolución*. USFQ Press.
- Zalles, J. H. (2003). ¿Ayudan los diálogos a resolver conflictos sociales? *Iuris Dictio*, 4(7), 128-136. <https://doi.org/10.18272/iu.v4i7.607>. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito
- Zalles, J. H. (2004). *Barreras al diálogo y al consenso: Diagnóstico y posibles respuestas*. Editorial Norma.
- Zalles, J. H. (2007). La importancia y el real significado del consenso. *Iuris Dictio*, VII(10), 43-50. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito.

Cuarta parte
Modelo socioeconómico y conflicto

Impactos de las reformas tributaria y energética

Nicolás Oliva*

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

nicolasolivap@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-3751-7785>

Antecedentes y descripción del problema

Ecuador vive una crisis fiscal de profundas consecuencias, no solo por el descalce financiero que enfrenta el presupuesto de la nación, sino también porque todas las respuestas que surgen desde las instancias públicas son insuficientes, coyunturales y no responden a una mirada de largo plazo. En definitiva, cada reforma termina agravando aún más la situación. El país vive una crisis de las ideas.

El presente documento busca construir un marco de debate sobre la reforma tributaria y energética en Ecuador. Este marco tiene dos características: 1) Propone una discusión programática que intenta distanciarse de la mirada cortoplacista dominante. 2) Abandonar el análisis fraccionado de la situación fiscal: dejar atrás el parcelamiento de los diversos problemas del sistema fiscal como si fuesen contextos desconectados entre sí. Por el contrario, se busca un debate integrador del tema fiscal: lo tributario, subsidios, apoyo al agro, incentivos tributarios, energía, grandes sectores ganadores, enanismo fiscal, etc.

Al menos desde 2016, cada año el gobierno en funciones declara una crisis fiscal irresoluble que demanda medidas urgentes en materia tributaria. En casi todos

* Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Autónoma de Barcelona. Se desempeñó como investigador económico en el Centro de Estudios Fiscales de la administración tributaria ecuatoriana durante diez años, donde se centró en el diseño y evaluación de políticas económicas. En los últimos seis años, ha trabajado como consultor para diversos organismos internacionales, enfocándose en la política fiscal y su relación con las políticas ambientales. Además, ha colaborado como consultor en datos y encuestas para varios gobiernos de América Latina.

los casos, las medidas fueron parches que solventaban en parte la situación del año en curso, pero sin dar una respuesta definitiva al problema en el mediano plazo. A tal punto que desde 2023, a la fecha, se han realizado tres reformas tributarias en seis meses. La otra característica concomitante a estas reformas “urgentes” es haber eclipsado el debate público alrededor de tributos específicos y, por ende, haber abandonado verdaderas urgencias en sectores claves como la salud, la economía familiar campesina o el sector de seguridad.

Esto hace pensar que no existe únicamente una crisis fiscal, existe una crisis de la política fiscal y de las fuerzas políticas para dotar de cordura y certidumbre al modelo económico mediante un pacto fiscal de largo alcance.

Este documento discute el régimen fiscal aprovechando las recientes reformas tributarias y energéticas. Su objetivo es iniciar una discusión amplia sobre el tema, sin enfocarse únicamente en proponer cambios específicos en impuestos. El documento busca resaltar tres ideas fundamentales:

- Soluciones aisladas (como aumentos en el IVA, incentivos o recortar subsidios) no resolverán por sí solas la crisis fiscal que vive Ecuador. Experiencias pasadas han demostrado que reformas similares no han solucionado los problemas sustantivos. La verdadera solución radica en pensar y actuar de manera diferente.
- Retrasar las reformas estructurales que buscan mejorar la suficiencia fiscal solo aumenta la presión sobre el sistema en su totalidad y traslada la crisis a otras áreas. Por ejemplo, las crisis de combustibles en 2019 y 2022 fueron consecuencias de problemas fiscales no resueltos del pasado.
- Es necesario una reforma integral en bloques, en lugar de centrarse únicamente en impuestos específicos. Esta aproximación permitiría abordar el problema con una perspectiva integral y facilitaría el consenso entre las fuerzas políticas. Si bien los impuestos dentro de cada bloque están sujetos a debate, los bloques (conceptos) en sí mismos no deberían estarlo.

Este documento se enmarca en procesos de diálogos, pactos y acuerdos para un nuevo momento nacional. En ese proceso, el primer paso consiste en una discusión de los grandes bloques del sistema fiscal que necesitan ser reformados y sobre estos bloques establecer mesas específicas. En cada mesa de cada bloque tiene sentido entrar a discutir impuesto por impuesto, tasa por tasa o subsidio por subsidio. En cambio, si se aborda la propuesta de diálogos como un “todo” se corre el riesgo de volver hacer coyuntural la reforma fiscal.

Este documento buscar abrir un proceso de diálogo con amplios sectores de la sociedad con una diversidad de intereses y afectaciones en el campo de la política fiscal. Para ello abre el debate sobre cinco grandes bloques de reforma.

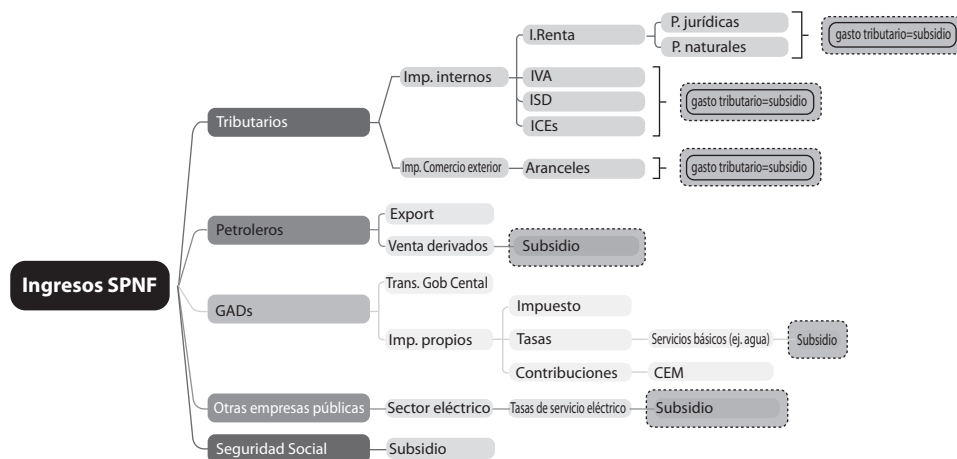
Situación actual

Sistema fiscal estanco

Los ingresos del sector público no financiero (SPNF) incluyen una diversidad de impuestos, tasas y contribuciones que recaen en las personas y las empresas (ej. el impuesto a la renta de personas naturales). En ese contexto, sería un error mirar a la crisis fiscal que vive el país como si fuese una crisis o una tensión por el IVA, los subsidios o la reforma energética de forma aislada; lo cierto es que el sistema fiscal, como un todo, está en crisis en la medida que la dilatación de una medida en un subsector lo único que hace es abrir una tensión en otro subsector del mismo SPNF. El diagrama siguiente esquematiza las principales fuentes de ingresos que repercuten en ingresos para el SPNF y a la vez en un menor o mayor ingreso disponible para empresas y ciudadanos.

Gráfico 1

Diagrama de las principales fuentes de ingresos del Sector Público No Financiero



Nota. Banco Central del Ecuador.

Un enfoque integral de la tributación (impuestos, tasas y contribuciones) concibe a este mapa como un sistema interconectado, donde toda acción en un sector tendrá una reacción en otro sector del mismo SPNF. Sin embargo, las reformas siguen abordando al sistema fiscal como silos, sin mirar estas interconexiones. Por ejemplo, se plantea subir la tarifa del IVA o del precio de los combustibles sin tomar en cuenta otros subsidios como las rebajas arancelarias a los importadores. O en su defecto, se

plantean más exoneraciones de impuestos sin haber evaluado los incentivos concedidos en años anteriores. Esto hace que la política tributaria esté a merced de la coyuntura.

Se han identificado tres ventajas de abordar de forma integral una reforma fiscal:

- *Solucionará el problema, no lo trasladará a otro lugar del mismo SPNF como ha venido ocurriendo.* Previene al país de seguir con la tendencia actual de reformas bianuales.

Una tensión fiscal no resuelta no desaparece solo por ignorarla, se traslada a otro lugar del mismo SPNF. Por ejemplo, la larga crisis fiscal del gobierno central, producto de la caída del precio del petróleo desde 2015 nunca desapareció, solo agudizó la iliquidez de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esto a su vez sigue ejerciendo una presión cada vez mayor para que las tasas de servicios se incrementen en los gobiernos locales para garantizar los niveles del servicio. Es decir, la subida del pasaje de transporte público es la consecuencia de una crisis no resuelta en el sistema. Los paros indígenas de 2019 y 2022 son fruto de esas tensiones fiscales no resueltas.

De la misma manera la menor capacidad de Estado por cobrar más impuestos a los sectores importadores vía una difusa gestión de los tributos al comercio exterior, directa o indirectamente presiona las cuentas fiscales en los GAD municipales y obligan a los GAD como Quito o Guayaquil a emprender un modelo fiscal cada vez más dependiente de tasas o concesiones viales. Lo mismo ocurre con el subsidio a los combustibles: el aplazamiento de una focalización del subsidio y una dilación de las mesas de diálogo sobre el subsidio a las gasolinas terminó por provocar una presión sobre el incremento del Impuesto al Valor Agregado, IVA.

- *La política responderá a los intereses de las mayorías*

Las tensiones no resueltas, terminan siendo aprovechadas por los grupos de presión. Cuando las tensiones fiscales no son gestionadas desde la integralidad, estas se agrupan o encarnan los intereses de los grupos que más poder tengan para imponer sus intereses. Por ejemplo, haber dilatado la discusión de la reforma a los combustibles posterior a los paros de 2019 y 2022, no benefició a los movimientos sociales; todo lo contrario, enfrió y dilató la discusión de las reformas. Al final esta dilatación terminará por detonar una nueva posible crisis de los combustibles o que las reformas se hagan a espaldas de la mayoría de ciudadanos.

Cuando las reformas se multiplican, con ellas se multiplican los espacios de lobby y de presión para incluir nuevos beneficios y exoneraciones. En un sistema tan caótico de reformas anuales o semestrales, lo que ocurre es que los grupos de poder están permanentemente presionando para una nueva reforma. Al final, el arreglo institucional entra en un círculo vicioso.

- *La integralidad previene que la reforma sea insuficiente*

Cuando una reforma se discute como parcelas, lo que termina aprobándose son medidas insuficientes. En el caso del IVA al 15 %, todo indica que no solucionará la crisis fiscal y vuelve a ser paños fríos para una crisis de graves consecuencias para el funcionamiento del Estado. Además, una reforma integral previene el actual bicefalismo del sistema tributario, donde por un lado se buscan desesperadamente nuevos gravámenes y por otro se entregan incentivos (subsidios tributarios) a grupos de presión. Al final del día, la reforma se aprueba, el SRI gestiona la reforma y el balance recaudatorio de la reforma termina siendo menor al esperado. Esto genera todo el escenario para que una futura reforma vea la luz el próximo año.

Régimen fiscal desvinculado del régimen monetario y de desarrollo

La reforma fiscal integral además de articular de forma holística a todos los contribuyentes —fuentes de ingresos— del SPNF, debe armonizarse con dos marcos estructurales: El régimen monetario y el régimen de desarrollo.

Régimen monetario y fiscal desvinculados

En la práctica hay un doble déficit: el déficit fiscal y un déficit de la cuenta corriente. Con moneda propia o en dolarización se debe preservar un delicado equilibrio entre las reservas internacionales y la liquidez doméstica, precautelando que el déficit de divisas que se genera en la cuenta corriente no continúe siendo financiado vía deuda externa y/o a la pérdida de reservas internacionales. El hecho de estar dolarizados no significa que el déficit externo sea igual que el déficit fiscal.

Por más que se alcance el equilibrio fiscal, eso no garantiza, necesariamente, que se pueda financiar una cuenta corriente deficitaria con el exterior. Tener dólares domésticos no significa que se cuente con las divisas necesarias en las reservas internacionales para hacer frente a los pagos al exterior como importaciones, pago de deuda externa o incluso retiros en billetes en la banca doméstica.

Tomando en cuenta este hecho, esto implica que el régimen de tributación en todo SPNF podría incidir de dos formas en el balance de los pagos al exterior:

- Desincentivando aquellas dinámicas económicas que sacan más dólares de los que ingresan desde el exterior (ej. importación de vehículos).
- Reducir la presión sobre el endeudamiento externo para pagar la cuenta corriente y el déficit fiscal.

Régimen fiscal no está acorde al régimen de desarrollo

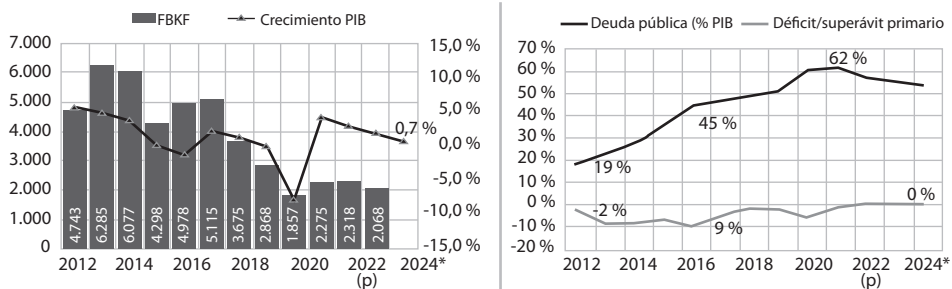
En 2008 se aprobó una Constitución que define un rol protagónico del Estado en el régimen de desarrollo. Según las estimaciones de Fondo Monetario Internacional, FMI, el gasto público pasó de 21 % a 47 % del PIB entre 2006 y 2013. Entre 2014 y 2022 el gasto ha convergido hacia el 39 % del PIB mostrando ya las tensiones que existen por sostener ese nivel presupuestario.

A su vez la carta constitucional (art. 300) manda a establecer un sistema tributario con “suficiencia recaudatoria” para financiar el modelo de desarrollo. La suficiencia del sistema fiscal desde 2008 aumentó, pero no pudo sostener el nivel de inversión pública. En 2013 se comenzó a notar un descalce considerable en el balance del Estado. La decisión política fue continuar un régimen de desarrollo expansivo, pero sin un sistema tributario que lograra cubrir esa velocidad de inversión. Se había roto el principio de suficiencia.

Ante déficits presupuestarios recurrentes, la deuda pública comenzó a incrementarse considerablemente (gráfico 1). Sin embargo, entre 2012 y 2016 la deuda que contrajo el gobierno tuvo un importante componente de deuda interna con el Banco Central y se localizó en Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF). Esto dotaba de un alto grado de sostenibilidad y conservaba la soberanía para el diseño de la política pública. Adicionalmente, el régimen de desarrollo buscó garantizar una nueva senda de crecimiento económico acorde a la escasez estructural de divisas, fruto de un modelo primario exportador y dependiente de combustibles importados (demanda alta de divisas). Para ello se apostó por una nueva refinería y construcción de hidroeléctricas. No todo se logró y hasta se puede señalar que la apuesta fue arriesgada en un contexto en que la condición habilitante para esta apuesta eran los altos precios del petróleo.

Gráfico 2

Formación Bruta de Capital fijo (FBKF), crecimiento del PIB, deuda pública y balance primario (% del PIB y millones de USD) 1995-2022



*Cifras proyectadas por el Banco Mundial o FMI.

Nota. FMI, BCE, BM. Elaborado por el autor.

Sin precios altos de petróleo el modelo de desarrollo de Correa no era viable, al menos no a la velocidad que se diseñó. En este sentido, redimensionar la senda de desarrollo implementada hasta 2017 era (y es) un debate necesario. Lamentablemente los gobiernos de Lenín Moreno y Guillermo Lasso suprimieron el modelo sin una evaluación objetiva de sus avances y sus límites; simplemente se eliminó cualquier proyecto nacional al calor de la disputa política destructiva que vive el país.

Entre 2017 y 2023 la deuda externa más que se duplicó y la FBKF se redujo. Las condiciones se han deteriorado, la institucionalidad pública ha experimentado serios retrocesos y difícilmente se podría hablar de desarrollo en este periodo.

Entre 2017 y 2022, además de reducir el tamaño del Estado, se siguió contrayendo deuda, pero con la diferencia de que esta vez la deuda era contraída con el exterior. Este nuevo patrón de deuda y de liberalización del sector externo desde 2017 a la postre ocasiona que el sector público financie vía deuda externa las importaciones de grupos empresariales y el consumo suntuario privado, sin dinamizar el crecimiento (bajos multiplicadores). Para el 2025 y 2026 el país debe pagar por concepto de deuda externa alrededor de 8500 millones de dólares. Finalmente, sin inversión pública ni privada, el crecimiento se estancó. Para 2024, el Banco Mundial proyecta un crecimiento tan solo del PIB de 0.7 %, haciendo aún más insostenible la deuda pública y un modelo de desarrollo.

Ecuador vive un espiral de deuda externa, menor inversión, menores salarios, menor crecimiento, menos recaudos y aún más recortes. Daniel Noboa ha continuado las negociaciones con el FMI por una nueva dosis de deuda externa que su único propósito es el repago de la misma deuda antes contratada.

Régimen tributario “esquizofrénico”

Contexto: Sistema tributario en una crisis de legitimidad

En últimos dos años Ecuador ha vivido cuatro reformas tributarias, de las cuales tres de ellas se han enviado en los últimos seis meses. La última fue aprobada en febrero de 2024 mientras no terminaba de implementarse la reforma de diciembre de 2023 ni tampoco se terminan de aplicar los cambios de aquella de junio de 2023 que, valga decirlo, esta última revirtió algunos de los cambios implementados en diciembre de 2021.

Desde 2007 se ha reformado el sistema tributario interno al menos 25 veces. Sin intención de caer en la maniquea afirmación de la “violación a la seguridad jurídica”, sí podemos afirmar que ningún régimen económico y social funciona correctamente con este nivel de incertidumbre en su marco legal. Algunos hechos que sustentan esta afirmación:

- En los últimos 17 años, cada año se ha discutido al menos una reforma tributaria.
- Todas las reformas desde el 2008 han sido aprobadas mediante la figura constitucional de “urgencia en materia económica” (art. 140) que obliga a la Asamblea Nacional a tramitar el proyecto de ley en el lapso de 30 días y, en caso de que la Asamblea no logre un acuerdo con el ejecutivo para evitar el veto presidencial, el proyecto se convertirá en decreto-ley.
- Desde 2010, que se aprobó el Código de la Producción Comercio e Inversiones COPCI, todas las reformas han incluido un paquete de rebajas fiscales con el fin de estimular la inversión o favorecer a grupos específicos mediante exoneraciones o deducciones fiscales (bicefalismo fiscal).
- Cada año un nuevo paquete de incentivos ha sido aprobado sin que se hayan evaluado la efectividad del paquete anterior. En muchas ocasiones ni siquiera se reforma la Ley de Régimen Tributario Interno, sino que se incluyen beneficios e incentivos tributarios en cualquier ley sectorial.
- Al año 2020 en el impuesto a la renta existían al menos 54 rebajas fiscales (35 exenciones y 19 deducciones) que buscaban incentivar o beneficiar materias o contribuyentes específicos.
- Además del régimen general de tributación, se han creado tres regímenes de tributación para pequeños contribuyentes. En 2007 se crea el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) para pequeños contribuyentes. Ante los problemas estructurales y la poca efectividad del RISE para incluir al sistema a grandes segmentos de trabajo informal, en 2018 se crea el Régimen Impositivos para Microempresas. Este régimen fracasó tan pronto vio la luz pues nunca pudo delimitar correctamente a los contribuyentes que serían parte del mismo. En 2021, se fusiona el RISE y el Régimen Impositivo de Microempresas en el denominado Régimen especial de impuesto a la renta para emprendedores y negocios populares” (RIMPE).
- En 2014 se crea la figura de “impuesto a la renta único (IRU)” para el banano, que vino a reemplazar la tributación en base con la renta socavando así el principio de generalidad y regresando al sistema de impuestos a principios del siglo XX que eran impuestos sobre el ingreso. El IRU comenzó siendo un impuesto al banano y en la actualidad es aplicado por una serie amplias de actividades agropecuarias. Podríamos decir que es un régimen para sector agropecuario, igual que ocurrió hace más de 50 años cuando el sistema tributario cobraba impuestos según la profesión o el gremio empresarial al que pertenecía (régimen cedular).
- La aplicación reiterada de “impuestos temporales”. Desde el terremoto de 2016 y la reforma tributaria que lo motivó, el sistema político comenzó a usar la figura de “temporal” como una solución política a la resistencia de la sociedad a una nueva reforma fiscal y a la fragmentación política que vive hoy el sistema político. Esto, abonó a la ya miope mirada del sistema de impuestos pues el gobierno

comenzó a resolver los problemas del año corriente sin pensar, si quiera, en el bienio o el período presidencial.

- Se eliminan y se crea la misma figura tributaria de acuerdo con el gobernante de turno. En 2018 con consulta popular se eliminó la Ley de Plusvalía que gravaba la ganancia extraordinaria en las compra y venta de bienes inmuebles. Luego en 2021, con una figura similar se volvería a gravarla con una transitoria de aplicación desde el año 2027. Sin embargo, en la reforma de diciembre de 2023 se incluyó que la venta ocasional de bienes inmuebles de ciertas características sea parte la renta gravada del impuesto a la renta, que valga de decir, ya está siendo gravada en el régimen fiscal subnacional con lo cual se estaría gravando dos veces la misma materia.
- Discrecionalidad de la tarifa. Se crean rangos de tarifas como un atajo para que el gobierno de turno tenga margen de maniobra y defina la tarifa sin pasar por la Asamblea. Unas de los principios del sistema tributario es la certidumbre y para ello se requiere que la tarifa del impuesto esté estipulada en la ley y no exista discrecionalidad. Desde 2018 con la reforma al ISD se ha dado la potestad al presidente de la república de mover la tarifa. La reforma de 2022 permite al presidente de la república mover las tarifas del ICE mediante Decreto, y con la última reforma de febrero de 2024 el ejecutivo tiene la potestad de modificar la tarifa base del IVA (13 %) hasta el 15 % solo con un dictamen favorable del ministro de Finanzas.
- No existe una sola reforma profunda al régimen aduanero.

Reformas tributarias 2021-2024

Los últimos dos años han sido de especial interés por lo caótico que ha sido el sistema político y la profundización de la crisis económica y del Estado. En este escenario el Gobierno de Lasso comenzó su mandato con una reforma en diciembre de 2021 en la cual tenía una impronta más asociada a la doctrina del FMI. En junio de 2023, ya con la gobernabilidad gestada por decretos, Lasso aprueba una reforma que reduce los efectos sobre el impuesto a la renta de personas naturales y más incentivos. Finalmente, las dos últimas reformas, en menos de tres meses, muestran que la deriva del sistema tributario es crónica. El IVA, un impuesto que es troncal en los sistemas de tributarios, tiene un serio grado de discrecionalidad al darle al presidente la potestad de variar su tarifa entre el 13 y 15 %. De hecho, Daniel Noboa decretó la subida del IVA al 15 % desde el 1 de abril de 2024.²

En la siguiente tabla se muestran los principales cambios tributarios de las últimas cuatro reformas (2021-2024).

2 <https://bit.ly/3AUDkfw>

Tabla 1*Resumen de las principales reformas tributarias 2021-2024*

Fecha de la Reforma	Impuesto/incentivo que trata la reforma	Descripción de la reforma
dic-21	RIMPE	Creación de régimen: Se acogerán a este régimen: a) Emprendedores: personas naturales y jurídicas con ingresos brutos anuales de hasta USD 300 000 (al 31 de diciembre del año anterior). b) Negocios populares: personas naturales con ingresos brutos anuales de hasta USD 20 000 (al 31 de diciembre del año anterior).
	Impuesto a la renta personas naturales	La enajenación ocasional de inmuebles estará exenta solo cuando se trate de inmuebles destinados para la vivienda (incluidos sus accesorios) y que no esté relacionada con el giro del negocio (con una Transitoria de cinco años).
	Impuesto a la renta personas naturales	Antes, los rendimientos y beneficios por depósitos a plazo fijo e inversiones en renta fija eran exentos si se emitían a un plazo de 360 días. La reforma redujo el plazo de la exención solo a 180 días.
	Impuesto a la renta personas naturales	Se modificó la tabla de impuesto a la renta y la forma de aplicar gastos personales tanto en la forma, los montos y los límites.
	Incentivo a construcción sustentable en el IR	Deducción adicional del 100 % en la depreciación y amortización de maquinarias, equipos y tecnologías de construcción sustentable. Límite: 5 % de los ingresos totales.
	Incentivo a deportistas en el IR	Deducción adicional 150 % –Costos y gastos por promoción y publicidad a favor de deportistas. Antes era solo 100 % adicional.
	Incentivo estudiantes en el IR	Deducción adicional 150 % –Becas a estudiantes de bajos recursos. Antes era solo del 100 % adicional.
	Incentivo entidades educativas en el IR	Deducción adicional 150 % –Auspicios y patrocinios a entidades educativas de nivel básico y bachillerato. Antes no existía.
	Incentivos desnutrición infantil en el IR	Deducción adicional 150 % –Patrocinio para erradicar la desnutrición infantil y atención de madres gestantes. Antes no existía.
	Incentivo a eventos artísticos y culturales en el IR	Antes se hablaba de deducción de hasta el 150 % en total en gastos de organización y patrocinio de eventos artísticos y culturales. La reforma estableció una deducción adicional de 150 % para eventos artísticos, culturales y de producción y patrocinio de obras cinematográficas.
	Incentivo fomento de las artes en el IR	Hasta 2021 ya existía una deducibilidad de los aportes privados para el fomento a las artes y la innovación en cultura (1 % de los ingresos). La reforma modificó y amplió la deducción al 150 %.
	Incentivo programas ambientales en el IR	Deducción adicional del 100 % por las donaciones, inversiones y/o patrocinios a favor de programas, fondos y proyectos de prevención, protección, conservación, bioemprendimientos, restauración y reparación ambiental debidamente calificados por la Autoridad Ambiental.
jun-23	Impuesto a la renta personas naturales	Se modifica la tabla progresiva de impuesto a la renta para personas naturales. Si bien mantiene la tarifa mínima y máxima (5-37 %) se modifica los valores al interior, reduciendo el pago global.
	Reforma a los Gasto Personales IR	Aumenta la capacidad de deducción de los gastos personales: creció de 5000 a 15 000 la capacidad de deducción y ahora dependerá de las cargas familiares. Se incluye el gasto para el cuidado de mascotas y además se vuelve a incorporar el gasto de enfermedades catastróficas (un error de la ley de 2021).

Fecha de la Reforma	Impuesto/incentivo que trata la reforma	Descripción de la reforma
	Negocios Populares	Tarifa diferenciada. Se estableció que aquellos negocios populares con ingresos menores a USD 2500 anuales no pagarán. Y aquellos contribuyentes con ventas entre 2500 y 20 000, pagarán entre 5 y 60 USD. Este cambio responde a un dictamen de la Corte Constitucional que declaró como inconstitucional el impuesto de 60 USD al no ser progresivo.
	Negocios Populares	Los Negocios Populares están exentos del IVA.
	Régimen especial de renta para pronósticos deportivos	Impuesto Único de 15 % mensual sobre los ingresos que reciben los operadores de las plataformas de pronósticos deportivos o apuestas en línea localizadas en Ecuador.
	IVA a espectáculos públicos	Grava con una tarifa de 12 % de Impuesto al Valor Agregado (IVA).
	Reserva de la Información	Se modifica el artículo 99 del Código Tributario.
dic-23	Amnistía para intereses y multas	Aquellos contribuyentes que paguen sus deudas (Capital) reciben 100 % de condonación de multas e intereses.
	Incentivo de empleo joven en el IR	Tendrá una deducción adicional de 50 % en el impuesto a la renta respecto del gasto de salarios sobre los que se haya aportado a la seguridad social. Será del 75 % adicional en tres casos: a) para sectores de construcción y agricultura. b) Cuando los jóvenes graduados o egresados de universidad públicas e institutos superiores técnicos. c) personas con penas privativa de la libertad mayor a 1 año.
	Autorretención a grandes contribuyentes en el IR	No implica nuevos recursos ni aumento de la carga tributaria para este segmento, solo adelanta el pago del tributo.
	Devolución IVA – constructores	Los contribuyentes que hayan pagado IVA en las adquisiciones locales o importaciones de bienes y servicios para la construcción de proyectos inmobiliarios tienen derecho a que ese impuesto les sea reintegrado en su totalidad.
feb-24	Nuevos conceptos de gastos personales	Se incluye como concepto para la deducción de gastos personales dos elementos: a) Remuneración de personas de hasta un salario básico que busca permitir la deducción del pago de servicios que contrata el hogar como el trabajo doméstico, servicios de jardinería, etc.
	Incremento de la tarifa del IVA entre 13 y 15%	Se ha subido la tarifa al 13 % con la posibilidad de que el presidente de la república la eleve hasta el 15 % con dictamen del ministro de finanzas.
	Alza de la tarifa de ISD	Pasa de 3.5 % a 5 %. El presidente podrá reducirla de manera general o de forma específica a ciertos sectores.
	Contribución temporal a las utilidades de las empresas	Una sobretasa de 3.25 % de las utilidades.
	Contribución temporal de la banca	Una contribución temporal de entre 5 % y 25 % sobre las utilidades de la banca y las cooperativas.
	Reducción del IVA a constructores	La tarifa del IVA que pagarán los constructores en sus insumos será del 5 %.

Nota. Elaborado por el autor.

Se han registrado, como se evidencia en la tabla anterior, al menos 30 grandes cambios en las reformas de los últimos dos años, y 19 de ellos en las reformas de los últimos meses. También se han detectado algunos patrones comunes en estas últimas reformas, a saber:

- I. Sigue la tendencia de crear incentivos y a la vez tributos “parches” para solventar la situación del año. Un bicefalismo en la política tributaria.
- II. Por medio de incentivos, se ha buscado entregar al sector privado responsabilidades que le corresponden al Estado, por ejemplo:
 - Reducir desnutrición infantil (se creó el incentivo de desnutrición).
 - Educación (incentivos a educación).
 - Fomento a las artes, deporte (incentivos temas artísticos y deportivos).
- III. Los incentivos siguen dependiendo del poder del gremio: por ejemplo, el gremio de la construcción termina imponiendo una agenda con rebajas de IVA, devolución de IVA, deducciones adicionales por construcción sustentable, etc.
- IV. Se crean contribuciones temporales que termina siendo permanentes.
- V. Todas las reformas propuestas, de una u otra forma, ya han sido propuestas antes, como las deducciones adicionales o la exoneración de tributos.

Una novedad que vuelve a abrir a la destrucción del sistema fiscal es la creación de una tercera tarifa al Impuesto al Valor Agregado (IVA) (del 5 %) para los insumos de la construcción y la devolución completa por el IVA pagado a la construcción de proyectos inmobiliarios. Hoy es la construcción, ¿mañana qué otro sector con poder podrá pedir una tarifa diferenciada y devoluciones? Esta nueva reforma a la carta lo único que logra es que la norma sea aprovechada para la elusión y presión para que otros grupos de presión busquen beneficios similares a los ya concedidos.

Reforma del Sistema eléctrico

Debate normativo

Ecuador fue en su momento uno de los países de la región que más inversión tuvo en el sector eléctrico lo que le permitió alcanzar un superávit energético y exportar electricidad a Colombia. No obstante, en tan solo seis años de crisis fiscal y desmantelamiento de las estructuras de planificación y coordinación estatal, el país entró en una crisis energética que ha repercutido sobre la eficiencia económica y generó cuantiosas pérdidas a hogares y empresas por los apagones, recordando los caóticos años 90. Se compró energía cara a Colombia con un costo de 20 millones semanales mientras duró

el estiaje. El costo de la energía colombiana fue de USD 0.25 el kilovatio hora, casi el triple de lo que cuesta la producción nacional

El presidente Noboa en su primer mes de gobierno aprobó en enero de 2024 la Ley Orgánica de Competitividad Energética (LOCE), la cual busca “promover soluciones económicas y de generación de energía a fin de superar la crisis energética, optimizando el manejo de los recursos públicos asociados al sector eléctrico en el ámbito público y privado” (art. 1, LOCE).

La reforma de enero de 2024 tiene dos bloques (ver anexo 1 para los cambios puntuales de la reforma):

- a. Crear mecanismos para la facilitación de la participación de empresas privadas en el sector eléctrico mediante las modificaciones a la Ley Orgánica de Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE).
- b. Acelerar con vehículos financieros la eficiencia energética mediante reformas a Ley Orgánica de Eficiencia Energética (LOEE).

Mecanismo para la participación del sector privado

Primero, vale la pena distinguir aquella participación del sector privado en proyectos existentes de proyectos nuevos. En lo referente a proyectos existentes la nueva ley de 2024 es muy taxativa y cierra la posibilidad de concesionar la infraestructura pública existente. En la disposición general cuarta, la ley estipula que “Se prohíbe todo tipo de delegación al sector privado, sujeta a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, de infraestructura existente que se hayan financiado con fondos del Presupuesto General del Estado. La misma deberá ser gestionada por empresas de carácter público o mixtas”.

Igualmente, el artículo 9 de la LOCE aclara de mejor forma algo que ya estaba tácitamente en la ley, y es que solo nuevos proyectos de transmisión podrán ser realizados por empresas privadas, estatales extranjeras o de la economía popular y solidaria.

En cambio, la norma marca un camino hacia la apertura a la participación del sector privado por medio de la cuantificación extensiva de los costos y la negociación de las tarifas eléctricas. En concreto se realizan algunos cambios importantes:

- La reforma modifica el artículo 56 que trata sobre los costos del servicio público de energía eléctrica. Antes de la reforma, para las empresas de generación privadas o de economía popular y solidaria, los costos debían considerar “la remuneración de los activos en servicio, así como los rubros por concepto de administración, operación y mantenimiento; y los costos asociados con la responsabilidad ambiental”. En la nueva ley se elimina todo este párrafo y

simplemente se señala que “los costos se determinarán a partir de los términos establecidos en los contratos regulados”. En el fondo lo que se hace es debilitar los candados de la ley y traslada la negociación a cada contrato específico, en el cual como se ha visto en la historia del país, se violan los intereses nacionales.

- Se incorpora dentro del método para calcular los costos a los “activos en servicios”. Esto significa que lo que se busca es que se incorpore dentro del coste a la inversión realizada.
- Hasta antes de la reforma en las transacciones de corto plazo, el costo horario de la energía excluía las pérdidas incrementales de transmisión y era única para todas las barras del sistema eléctrico. Con la reforma, se podrá incluir dentro del costo las pérdidas transmisión y ya no es expreso que el costo horario es único para todo el sistema eléctrico.
- La ley modifica algunos artículos sobre el alumbrado público. Entre ellos también incorpora los costos de “activos en servicios” y quita la responsabilidad a los GADs de la construcción, operación y mantenimiento del alumbrado público y semaforización, entregando dicha responsabilidad a la empresa pública o a quien esta última delegue.

Mecanismos financieros para aumentar la eficiencia energética

Los principales cambios en la LOEE son:

- Crea oficialmente el Fondo Nacional de Inversión de Eficiencia Energética (FNIEE) para financiar planes, programas y proyectos tendientes a contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Eficiencia Energética. Si bien ya existía alguna mención al fondo en la ley, ahora se le da un carácter claro y como figura financiera para canalizar inversión.
- Se establece un mecanismo de financiamiento del FNIEE por medio de una contribución de 1 % del valor de la matrícula de los automotores de combustión interna que conste en el parque automotor del país. No se establecen excepciones a la norma lo cual resulta muy riesgoso pues generará el malestar de sectores específicos. Seguramente esta norma esté sujeta a revisión por la presión de grupos específicos. Este mecanismo también estaría violentando la norma constitucional que prohíbe preasignaciones presupuestarias por fuera de las estipulas en el artículo 298 de la Constitución.
- Incentiva el desarrollo de proyectos solares, eólicos y de biomasa. Especialmente establecer claridad sobre los mecanismos de autoabastecimiento de energía y la posibilidad de crear un mercado de energía donde personas puedan vender sus excedentes a la red eléctrica.

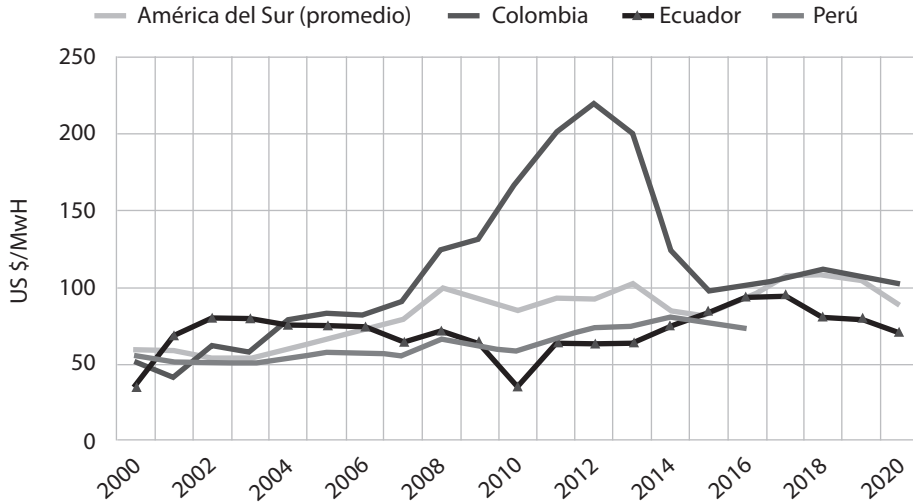
- Se retrasa la transición energética. Antes, la ley establecía que a partir del año 2025 todos los vehículos que se incorporen al servicio de transporte público urbano e interparroquial, en el Ecuador continental, deberán ser únicamente de medio motor eléctrico. Esto cambió y se estableció una nueva fecha para 2030 y además se incluyó dentro de esta fecha al transporte comercial.

Consecuencias económicas

En las condiciones actuales de descalce fiscal y crecientes necesidades para expandir la oferta de energía, todo indica que el país no tiene posibilidades de volver a un modelo de inversión pública tan ambiciosa como ocurrió en el pasado. En gran medida porque las necesidades de inversión de todos los sectores son igualmente de apremiantes (seguridad, salud, educación, niñez, etc.).

Estas tensiones presupuestarias empujarán al país a tres escenarios posibles en el sector eléctrico:

- I. Si el modelo continúa invariante, es decir, manteniendo las mismas tarifas y sin nueva inversión, nos empuja inexorablemente a los años 90 donde se proveía de energía termoeléctrica por medio de barcazas. Regresarán con más fuerza los apagones, las barcazas y los perjuicios para el sector productivo aumentarán. Incluso significarán costos extras para el presupuesto por la compra de energía termoeléctrica cara a negocios privados y coludidos con grupos de poder.
- II. Liberar las tarifas para gestar inversión desde lo privado. Este modelo nos llevaría a mayores costos para hogares y empresas y reducir la competitividad que hoy tienen las empresas en un contexto de economía dolarizada. Se podría pensar que este camino llevaría a igualar las tarifas a países de la región donde han existido proceso de liberalización como Colombia (entre 2008 y 2013) e incrementos considerables de las mismas. Si bien actualmente las tarifas en Colombia se ubican alrededor del promedio de la región, aún son más altas que las de países como el Ecuador o Perú (gráfico 2). Existen riesgos de que la liberalización alcance los problemas que se han visto en Europa y que han condicionado totalmente el equilibrio económico y social. Con una energía liberada y un sistema monetario que imposibilita un aumento sostenido de salarios, lo que se espera es una presión sobre las condiciones de vida de las familias y menor capacidad de los exportadores para competir.

Gráfico 3*Tarifas de Electricidad (US\$/MwH)*

Nota. Tarifas aplicadas al sector industrial. Hub de Energía-América Latina y el Caribe.
Elaborado por el autor.

III. Regular las tarifas y garantizar un subsidio a las nuevas inversiones privadas. El tercer camino sería garantizar mayor rentabilidad a las empresas privadas para que inviertan, pero sin trasladar —totalmente— el costo hacia los usuarios. Este modelo implicaría que el Estado solucione los problemas fiscales desde otras aristas y priorice al subsidio a la electricidad; esto implicaría que el subsidio es más conveniente que, por ejemplo, seguir dando incentivos tributarios, manteniendo un régimen de comercio exterior extremadamente laxo o permitir que los importadores sigan presionando las reservas internacionales y aumentando la presión por la deuda externa.

En un contexto de reforma fiscal integral todo indica que las decisiones sobre el sector eléctrico no deben ser vistas de forma aislada. Escoger un camino implica colocar en una escala de prioridades todas las opciones. Si el sector eléctrico pierde importancia en este ejercicio de priorización, entonces se deberán liberar las tarifas y que consumidores y empresas paguen los nuevos precios. Por el contrario, si es prioritario el mantener relativamente constantes los precios de la energía, entonces se debe sacrificar otros equilibrios como las tasas de ganancias del comercio exterior,

los incentivos tributarios o el debate sobre los subsidios a la gasolina. En definitiva, se debe elegir qué se subsidia y qué no.

En cualquier caso, la nueva Ley Orgánica de Eficiencia Energética (LOEE) del gobierno de Daniel Noboa no da luces sobre estas prioridades, de hecho, sus prioridades son difusas. Crea una contribución de 1 % sobre el patrimonio del parque automotor para financiar un fondo de “eficiencia energética” que hasta ahora queda difuso su uso y aplicación. ¿No sería más importante diseñar una contribución al parque automotor ambiciosa que de verdad desincentive el uso de vehículos ineficientes y que la recaudación sea usada para ampliar el Plan Maestro de Electricidad?

Reforma a los combustibles fósiles

La reforma a los combustibles fósiles ha ocasionado dos crisis sociales importantes en los últimos 5 años y ha dejado al descubierto cómo las crisis fiscales no resueltas trastocan los equilibrios sociales y económicos. Al año 2024, la proforma presupuestaria cifra en casi 8000 millones de dólares todos los subsidios en el presupuesto (sin incluir subsidios por fuera del presupuesto).

Tabla 2

Monto de los subsidios según la proforma presupuestaria de 2024 (millones de USD)

Rubro	Monto (Millones USD)	% Participación
Total subsidios	7800	21.95 %
Seguridad social	3082	39.5 %
Desarrollo social	1550	19.88 %
Desarrollo urbano	40	0.51 %
Desarrollo agrícola	18	0.23 %
Créditos productivos	16	0.20 %
Subsidios a combustibles	3093	39.7 %
- Gasolinas	631	8.09 %
- Diesel	1506	19.31 %
- GLP	737	9.45 %
- Fuel Oil	82	1.06 %
- Otros	136	1.74 %

Nota. Ministerio de Economía y Finanzas (2024). *Anexo 6: Subsidios Proforma Presupuestaria 2024.*

Como muestra la tabla 2, los combustibles representan el 40 % del total de los subsidios del año 2024. De estos, el subsidio al diésel y la gasolina alcanzan más de 2100 millones (casi el 70 %).

Del monto total del subsidio a los combustibles, un 56 % se dirige al sector automotriz, un 16 % al sector eléctrico y un 22 % al sector doméstico (por el GLP). La participación del subsidio destinado al sector eléctrico pasó de 3 % en 2021 a 16 % en 2024.

El nivel de agregación con los que se publican las cifras sobre los beneficiarios de los subsidios dificulta muchísimo el análisis de propuestas. Para ello es fundamental que los movimientos sociales, demanden al gobierno al menos dos temas:

- Acceso a las bases administrativas donde se reporta la placa y el consumo de combustible de los vehículos automotrices, de tal manera de saber qué tipo de vehículos son los que más se benefician del subsidio a diésel y gasolina. Esto permitirá discriminar y hacer políticas de focalización.
- Determinar qué industrias y sectores productivos son los que se benefician directa e indirectamente de los subsidios a los combustibles (sector eléctrico y consumo de combustibles).

Un proceso de diálogo demanda que los actores sociales tomen la iniciativa y así evitar movilizaciones reactivas tal como ocurrió en 2019 y 2022. Este documento buscar abrir un proceso de diálogo con amplios sectores de la sociedad con una diversidad de intereses y afectaciones en el campo de la política fiscal.

Al debate de los combustibles se debe sumar el debate de los incentivos tributarios, de las rebajas arancelarias y la reforma a la seguridad social, todo como un solo bloque. Un tratamiento aislado de estos temas por parte de los actores sociales no hará más que debilitar la negociación colectiva y distraer al movimiento social de las cuestiones fundamentales.

Recomendaciones de política: hacia una reforma necesaria, no urgente

Ecuador ha vivido más de 25 reformas urgentes sin lograr estabilizar el sistema fiscal. En este contexto una nueva reforma fiscal “urgente” simplemente riñe con lo necesario. ¿Vale la pena volver a proponer reformas de corto plazo y de manera apresurada?

El país demanda un plan de estabilización fiscal. Este plan no debe ceñirse a discutir, una vez más, impuestos concretos. Sería repetir los vicios del pasado y se

quedaría en el debate parcelado y no se dotaría de integralidad y sostenibilidad al sistema. Por eso proponemos una reforma con cinco bloques de reformas. Cada uno de estos bloques incluye una serie de reformas concretas que podrán tener mayor o menor apoyo dentro del debate político; cada uno de estos son fundamentales más allá de qué instrumento concreto se elige para cumplir con el objetivo del bloque.

Además de los cinco bloques se incluye como elementos transversales la reforma institucional y la reformas en el sistema de información. Estos son elementos habilitantes y dan soporte al resto de los bloques.

Tabla 3

Bloques de una reforma fiscal para Ecuador

Bloque 1: Impuestos mínimos (suficiencia)	1. No impuesto cero a clases medias	1. Imp. mínimo a la renta (naturales y jurídicas)
	3. Aporte al sector agropecuario (kits, insumo, etc)	4. Reforma lucha contabando
Bloque 2: Suficiencia extrema	1. Reducir la presión a las divisas: subir ISD	
	2. Minimizar la necesidad de financiar la balanza comercial con deuda externa: crear timbre cambiario	
Bloque 3: Subsidio (eficiencia vs equidad)	3. Seguridad social	4. Tarifa electricidad
	2. Incentivos tributarios	5. Servicios básicos6. Rebajas arancelarias
	1. combustible	6. Rebajas arancelarias
Bloque 4: progresividad	IVA	ICE
		Impuestos Patrimoniales
Bloque 5: Nuevas reglas fiscales	1. Estabilizar deuda externa	3. Estabilidad y evaluabilidad de incentivos
	2. Estabilizar flujo externo (ISD móvil)	4. Tributación máxima y estabilidad tributaria
Reforma Institucional SRI-IESS		
Sistema De Información: Sistema Único de Contribuyentes		

Bloque I. Suficiencia recaudatoria: ensanchando las bases de tributación

Reformular principios constitucionales

El uso del instrumento constitucional de “urgencia en materia económica” (art. 140) ha agravado la crisis fiscal. El poder ejecutivo perdió el incentivo de planificar

la política fiscal de mediano plazo porque siempre tiene una *tabla salvavidas*: una reforma económica urgente. El abuso de este instrumento ha llevado al país a una “esquizofrenia” en materia tributaria. Se debe promulgar una reforma constitucional para dotar de condicionalidades al concepto de “urgencia” para detener el abuso que hace el poder ejecutivo de este instrumento.

Aquí hay dos caminos posibles: generar un candado constitucional que defina un número máximo de reformas fiscales por período presidencial y/o definir con claridad qué es urgencia en materia económica. Las dos condiciones deben partir de un debate profundo sobre los errores cometidos desde la aprobación de la Constitución del año 2008.

El segundo principio que debe fortalecerse es el artículo 300 de la Constitución:

Art. 300. El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. (...)

Si bien el artículo está correctamente estipulado, el abuso de la norma de “económico urgente” ha derivado en un falso dilema entre dos de los principios del artículo 300: la progresividad vs. la suficiencia recaudatoria. En particular se ha construido una versión errónea de la progresividad que indica que el régimen es progresivo en base con generosas exoneraciones, llegando al extremo de mirar con buenos ojos la progresividad extrema: 99 % de la población por debajo del mínimo exento y un 1 % de la población tributando. El sistema en los últimos años se ha legitimado de una “falsa progresividad”, entendida como aquella que se siente amenazada cuando se intenta aumentar la suficiencia recaudatoria, también contemplada en el artículo 300. Esta falsa progresividad es aquella que intenta construir el dilema entre progresividad y suficiencia y acusa de violaciones a la justicia cuando se intenta ampliar las bases de tributación e incorporar a bastos segmentos de contribuyentes a la tributación. La Corte Constitucional ha hecho un flaco favor y ha fallado contra el gravamen de 60 USD al régimen de microempresas por “falta de progresividad”. Esto es un despropósito que erosiona el sistema fiscal. Fallar contra un impuesto por supuesta “falta de progresividad” lo único que logra es que aumente la presión por incrementar las tarifas de impuestos indirectos como el IVA, que sí tiene serios vicios de regresividad.

En la práctica la apelación social hacia una progresividad sin suficiencia recaudatoria lo único que consigue es que el sistema tienda a un desorden normativo, proliferación de ingeniosas figuras para capturar rentas dispersas y una aún mayor ingeniosa forma de crear vacíos en las normas para que contribuyentes bien intencionados puedan eludir los tributos. Todas estas con serios indicios de regresividad.

Se necesita construir conceptos que eviten estos falsos dilemas. Se necesitan incorporar figuras legales que garanticen mínimos de suficiencia tributaria y apartar al sistema de lo que hoy definiríamos como una progresividad mal entendida.

El sistema fiscal no será funcional al régimen de desarrollo y a la estabilidad social si aplica una receta de progresividad sin suficiencia recaudatoria (mínimos de recaudación). Para ello resulta fundamental avanzar hacia una serie de reformas de los tributos internos para garantizar mínimos y máximos como un pacto de estabilización. Esto no debe entenderse como un llamado a no considerar la progresividad ni restar su importancia, sin embargo, se debe llegar a un pacto fiscal que defina unos pisos y techos del tamaño del Estado y de los ingresos públicos necesarios.

Este pacto debe tener ciertas características:

- Progresividad no significa impuesto cero ni tampoco que pocos tributen.
- Progresividad sin suficiencia es una falsa progresividad pues lo único que logra es presiones sobre la regresividad (aumentos de tributos indirectos).
- La evasión es el tributo más injusto pues solo pagan los que no pueden engañar al sistema. Avanzar a mecanismos más estables de control de la evasión.

En función de estos principios que guían el pacto se proponen los siguientes ejes de reforma fiscal en el bloque 1:

Tributación mínima y generalizada. Tenemos bases impositivas muy estrechas donde muy pocos actores contribuyen con el Estado. No es viable seguir cargando el peso sobre los mismos contribuyentes (asalariados y empresas medianas y grandes). No se debe abusar del concepto de progresividad a tal punto que viole el principio de suficiencia. La progresividad no quiere decir impuesto cero para 99 % de la población o de empresas. Se necesita una reforma estructural del concepto de impuesto mínimo que ataque integralmente el problema de no inscripción, declaración y veracidad. Se propone un impuesto de suma fija con una cuota baja (ej. 20 dólares anuales) pero que abarque a grandes segmentos poblacionales (al menos 60 % de la PEA). Este tributo responde al principio de suficiencia y no viola la progresividad. Para dotar de un carácter progresivo quedan exentos de este tributo cuatro grupos prioritarios: a) los perceptores de algún bono de asistencia social, b) las personas de la tercera edad, c) personas con discapacidad y d) menores de edad.

Si se aplicase un tributo de suma fija (20 USD anuales) a un universo de 5 millones de personas, el Estado recaudaría al menos **100 millones de dólares**. Este tributo alimenta una visión de suficiencia que no está reñido con la progresividad porque primero considera exoneraciones a grupos vulnerables y segundo, progresividad no significa pagar cero.

Tributación mínima para los esquemas de elusión y evasión. Los anticipos como impuestos mínimos podrían ser injusto en algunos casos, pero resarcían profundas injusticias por esquemas de elusión y evasión. Estos esquemas deberían volver al debate público. ¿No es mejor tener impuestos mínimos y estables que gravámenes discrecionales cada año?

Solo recuperando el esquema de impuesto mínimo del anticipo de impuesto a la renta en las empresas, generaría unos **190 millones de dólares** en recaudación extra al año 2023.

Si se aplicase un impuesto mínimo a todas las personas naturales independientes que tiene más 10 000 dólares de ingresos brutos, eso podría generar al menos unos 190 millones de dólares extras.

En este esquema de impuestos mínimos se deben insertar los contribuyentes de impuestos únicos. En el sentido de que el impuesto único deber ser el piso de tributación de este segmento, mas no los techos. Es decir, se debe volver a restituir el impuesto a la renta de grupos de agroexportadores que hoy se han legitimado como beneficiados de un régimen de tributación preferencial, rompiendo la generalidad del sistema. El régimen de impuesto único debe ser un régimen de impuesto mínimo, no máximo.

Bloque 2. Financiamiento fiscal de doble dimensión: tributación que cierre al mismo tiempo el déficit fiscal y el déficit externo de divisas

Se debe comprender que el sistema fiscal no es el único sistema que demanda ser financiado y que cerrar el déficit fiscal no reduce la necesidad de reservas internacionales.

Alcanzar el déficit fiscal cero no quiere decir que se cuente con las divisas (en las reservas internacionales) necesarias para pagar la deuda externa o compensar giros al exterior del sector privado. En la práctica el gobierno financia dos sistemas: i) el doméstico atado al presupuesto del SPNF y ii) el externo atado al déficit o superávit de la cuenta corriente. Una reforma integral demanda, necesariamente, de un sistema tributario que cubra esta doble tensión. Si solo se piensa en lo fiscal (doméstico), lo que ocurre es que se seguirá necesitando contratar deuda externa para financiar las importaciones privadas y repagar el servicio de la deuda externa.

Supóngase que se elimina el subsidio a los combustibles y que el Estado comienza a llenar sus arcas fiscales y reduce el déficit en aproximadamente 2000 millones de dólares. Esta operación en la práctica frena la necesidad de financiar el presupuesto. No obstante, el sistema seguirá demandando divisas de la reserva para importar el combustible.

En función de estos principios que guían el pacto se proponen las siguientes opciones de reforma fiscal en el bloque 2:

- a. **Reforma aduanera para garantizar cierres de brechas de contrabando.** Se necesita abandonar la idea que la aduana está solo para facilitar el comercio. Se necesita invertir importantes recursos para dotar de infraestructura tecnológica para frenar el contrabando y la fuga de divisas. El contrabando drena divisas y afecta a los productores locales y establece las condiciones de opacidad propicias para que proliferen más actividades ilegales (como tráfico de armas y de droga).
- b. **Reforma que frene la importación desmedida y traslade la carga fiscal sobre los sectores que erosionan las reservas (importadores) y se beneficie a sectores que retienen divisas (industria-agricultura) o que ingresan divisas (exportador).** Se tiene que alzar los pisos arancelarios en bienes suntuarios y en bienes con una vida útil extremadamente baja (ej. la importación de juguetes de plásticos para piñatas y fiestas infantiles o de vasos desechables).
- c. **Reformar el régimen monetario y la forma como hoy se financian las reservas.** En la práctica el balance de divisas (entradas y salidas) del sector privado es deficitario: las importaciones privadas son mayores que las exportaciones privadas. En cambio, el balance del sector público es positivo gracias a los precios del petróleo y a la contratación de deuda externa. Este balance histórico concluye que el déficit externo del sector privado es financiado con el petróleo y con deuda externa pública. Esto debe parar. Se necesita garantizar que las importaciones privadas solo deben llegar hasta el nivel que las exportaciones privadas lo permitan.

Para ello se necesitan crear mecanismos de regulación de importaciones y exportaciones. Una opción para este mecanismo de compensación sería aprovechar el instrumento de Certificados de Abono Tributario (CAT) ya existentes en la normativa desde hace varias décadas. Los CAT se han entregado a los exportadores para fortalecer su posición internacional y prevenir de pérdidas (como las ocurridas por la paridad de preferencias arancelarias con Estados Unidos). Se podría volver a emitir los CAT, pero en esta ocasión se modificaría el concepto de su aplicación: los CAT solo servirían para pagar tributos al comercio exterior y quienes demandarían estos CAT serían los importadores. Por su parte los exportadores no podrían pagar tributos internos, solo podrían negociar sus títulos valor en un mercado de compensación donde los importadores estarían obligados a acudir para comprar los CAT y con ello poder liquidar los tributos al comercio exterior en la SENA. De esta forma, los tributos dependerán del balance privado de exportaciones e importaciones, en donde el precio mínimo del CAT se aplicará cuando exista superávit de la balanza comercial privada. En cambio, el precio del CAT subirá hasta un máximo de acuerdo con la gravedad del déficit de la balanza comercial (existen menos CAT de los necesarios para pagar aranceles). El principio, estos instrumentos provocan que los importadores trasladen una parte de su ganancia

a los exportadores y al Estado vía el pago de tributos al comercio exterior, contribuyendo así al doble efecto discutido en esta sección: cerrar la brecha fiscal y la brecha externa y fomentar al sector de exportación.

- d. Incrementar el Impuesto de Salida de Divisas, ISD, y eliminar el crédito tributario en el impuesto sobre la renta. El ISD ha demostrado ser un regulador del sector externo y a la vez un mecanismo eficiente para financiar el presupuesto. Se propone una reforma que permita incremento del ISD en momentos de pérdida de reservas (hasta el 6 %) y también eliminar el crédito tributario del ISD que hoy los contribuyentes se deducen en el impuesto a la renta.

Bloque 3. Subsidios dentro y fuera del presupuesto

La crisis política y social de los subsidios a los combustibles de 2019 y 2022 surgió, en parte, por una falta de integralidad en abordar la problemática. Los gobiernos de turno en su momento plantearon el debate de los subsidios bajo dos preceptos: a) como si los combustibles fuesen los únicos bienes subsidiados, y, por ende, b) como si los subsidios benefician a un solo sector (los contrabandistas de combustible). Esta omisión evidentemente fue intencional. No era conveniente que se debatieran los subsidios en su integralidad, es decir, discutir todos los subsidios y todos los sectores que son beneficiados. Esta miopía lo que ocasionó, en ambos casos, fue un estallido social con pérdidas económicas y sociales importantes.

En este sentido se debe abrir un debate de todos los subsidios, dentro y fuera del presupuesto.³

Algunas propuestas que están en este bloque son las siguientes:

- I. **Eliminar todos los incentivos y beneficios fiscales (excepto la tarifa del 0 % en IVA para determinados bienes y servicios).** No hay evidencia de su efectividad y contribuyen a erosionar la caja fiscal y fortalecen los mecanismos de elusión. Solo se podrá crear incentivos si se cumple ciertas características. Debe existir un marco normativo claro para otorgar beneficios e incentivos fiscales únicamente cuando las cuentas fiscales lo puedan soportar. Adicionalmente, debe haber un estricto sistema de control y monitoreo para que los contribuyentes accedan a incentivos y beneficios fiscales exclusivamente bajo el cumplimiento de metas que estén claramente especificadas en la norma. El incumplimiento de metas debe ser causal automática para que no se accedan a los beneficios e incentivos.

3 Para una clasificación teórica de los tipos de subsidios mirar el anexo 2.

II. **Limitar las rebajas arancelarias y evaluar la efectividad en la generación de empleo.** Se necesita una reforma importante a la SENAE para dejar de aplicar los pisos arancelarios como medida de estímulo. Es clave determinar mayores exigencias en la generación de empleo por parte de los importadores

III. **Discutir en bloque el resto de subsidios como:**

- a. Combustibles
- b. Electricidad
- c. Servicios de agua, luz, etc.
- d. Seguridad Social
- e. Subsidios al sector agroindustrial.

En definitiva, si se incluyen todos los subsidios en una sola bolsa, lo que ocurre es que el debate se redimensiona en la globalidad de la política. La decisión de fondo no es quitar o mantener el subsidio, sino hacer explícito a qué grupo se quiere privilegiar en dezmero del resto. ¿Se está dispuesto a mantener los subsidios tributarios y aduaneros mientras se optimiza el subsidio al combustible? La idea no es poner una posición a favor o en contra, lo importante es que las prioridades se transparenten. En la actualidad el presupuesto del Ministerio de Agricultura Ganadería (MAG) se redujo sustancialmente en los últimos ocho años, reduciendo con ello los aportes fiscales al campo (kits agrícolas, vacunas, insumos, etc.). ¿Se puede seguir subsidiando las importaciones mientras el agro agoniza?

Bloque 4. ¿IVA o impuestos patrimoniales?

El sistema fiscal siempre es un termómetro de los equilibrios de poder. En este momento hay tensiones para que la crisis la paguen los trabajadores con más IVA y al mismo tiempo se grava a los grandes grupos empresariales con impuestos patrimoniales y sobretasas al impuesto a la renta. Este debate debería ser puesto en relieve en una reforma que llegue a un punto medio. A una justa repartición de las cargas pero que a la vez no fracture la suficiencia del sistema de impuestos.

Este bloque debería ser discutido solamente una vez se han llegado a acuerdo en los tres bloques anteriores. La subida del IVA y /o de los impuestos patrimoniales deben ajustarse como respuesta a la suficiencia generada (o no) en los tres bloques anteriores.

I. **Establecer tributos patrimoniales, hoy temporales, como definitivos.** Los tributos al patrimonio han surgido como respuesta coyuntural a la falta de suficiencia. Parece prudente discutir si deben ser parte del tronco central del sistema. Los tributos patrimoniales van en sintonía con los impuestos mínimos para prevenir elusión y evasión del acápite anterior. Se tiene como referencia

las contribuciones incluidas en la Ley de 2016 a causa del terremoto que afectó a Manabí y Esmeraldas y la de Ley de 2021 a propósito del COVID, en ambos cuerpos normativos se incluyeron impuestos patrimoniales lo cuales, si toma uno para personas jurídicas y otro para personas naturales, podrían generar cerca de 200 millones de dólares.

- II. **Tributos indirectos como el IVA** deben ser discutidos como último recurso, luego de que se ha agotado la posibilidad de garantizar suficiencia con otras figuras de tributación directa.

Bloque 5. Nuevas reglas fiscales heterodoxas

Las reglas para garantizar derechos, o heterodoxas, no son nuevas en la experiencia regional y nacional (la regla de educación y salud de la Constitución). En América Latina, de hecho, existen algunos casos de reglas que operan en otro sentido, orientadas a garantizar pisos mínimos de financiamiento para determinadas finalidades o un aporte mayor de recursos de sectores que obtienen ganancias extraordinarias. Por ejemplo:

En Argentina, la Ley de Educación Nacional establece que el presupuesto destinado a educación no debe ser inferior al 6 % del PIB.

En Bolivia cuando los precios internacionales de los productos mineros superan ciertos umbrales establecidos, las mineras deben pagar una sobretasa del impuesto a la renta (no se aplica a cooperativas mineras).

En Brasil, la Constitución establece que el gasto mínimo en salud debe crecer en línea con la variación nominal del PIB (si el PIB decrece, entonces el gasto se mantiene en el nivel del año anterior). Asimismo, los tres niveles de Gobierno (Distrito Federal, gobiernos estatales y municipales) están obligados a asignar un porcentaje mínimo de sus ingresos por impuestos y transferencias a los servicios de salud y de educación.

Lo que se propones son mecanismos automáticos de estabilización de la suficiencia fiscal para impedir que se regrese al ciclo de tres reformas en seis meses o seguir permitiendo que la deuda externa siga creciendo. Algunas de las reglas propuestas son:

- **Mínimos de inversión:** no pueden existir sacrificios fiscales (gasto tributario) si antes no se garantizan mínimos de inversión pública en áreas prioritarias como niñez, salud y educación.
- **Estabilización de la deuda externa:** no deben existir sacrificios fiscales si la deuda externa no está en una senda de estabilización (que deje crecer en dos períodos fiscales consecutivos).

- **Estabilización macroeconómica:** se debería definir una estructura móvil para el ISD, donde subirá para estabilizar en momento de bajas divisas y bajará cuando las reservas suban.
- **Evaluabilidad de los incentivos:** no se puede proponer un incentivo fiscal nuevo sin que antes haya sido evaluado por un ente externo los incentivos similares ya existentes.
- **Estabilidad tributaria:** si los objetivos de suficiencia se cumplen (incluidos mínimos de inversión de la regla fiscal anterior), se debe garantizar estabilidad tributaria para los contribuyentes que siempre pagan sus tributos. Es decir, no se podrá aumentar la carga fiscal cuando el presupuesto presenta estabilidad (un balance fiscal entre -1 % y 1 % del PIB). La única posibilidad de ampliar la carga es gravar a contribuyentes que están fuera del sistema (cierre de brechas tributarias) o están exentos por algún motivo.
- **Tributación máxima:** es momento de dar certezas y reducir la discrecionalidad de crear nuevos tributos a las empresas que hoy ya pagan tributos. Esto se podrá garantizar con esquemas más fuertes de tributación mínima en los segmentos medios de la sociedad y con gravámenes sobre la fuga de divisas que hemos visto anteriormente. Incorporar el concepto de carga global de tributación.

Finalmente, cualquier sistema tributario es eficaz mientras tenga información para controlar. El Servicio de Rentas Internas, SRI, ya es una institución que va a cumplir 30 años en menos de tres años. Esto demanda un nuevo impulso institucional. El Servicio Nacional de Aduanas de Ecuador, SENAE, debe sumarse a esa reforma institucional que articule nuevos e integraos sistemas de información.

Sistema único de contribuyentes (SUI). Se debe cambiar la concepción del contribuyente como hoy la conocemos. En la práctica hoy solo es contribuyente aquel que se registra en los tributos internos, en la seguridad social o en el sistema subnacional. Esto debe cambiar, contribuyente es todo aquel ciudadano que participa activamente en la vida económica del país y, como tal, debe contribuir con un impuesto mínimo de ciudadanía.

Para ello el primer paso es consolidar un sistema —integral— único de contribuyentes que se nutra de todas las bases de datos públicas. Se necesita entregar la competencia al SRI para que este sea el ente integrador del sistema único de contribuyentes.

De esta forma cualquier ciudadano que pertenece a la fuerza de trabajo será contribuyente y deberá ser reportado al sistema único de contribuyentes, de cualquiera de las siguientes formas:

- Si está registrado en el sistema de impuestos internos (SRI) o de comercio exterior (SENAE).

- Si está afiliado a la seguridad social (pública o privada).
- Si es usuario de un servicio básico (retendrá el impuesto cualquier empresa prestadora de servicios básicos).
- Si posee un bien inmueble (se retendrá el impuesto por medio del catastro inmobiliario de los GAD).
- Si posee acciones o participaciones de empresas (las empresas actuarían como agentes de retención).
- Si posee un bien mueble (se retendría el impuesto por medio de la matrícula vehicular).
- Si está en el sistema financiero (posee cuentas bancarias y/o tarjetas de crédito y las instituciones financieras estarán en cargadas de retener).

Todo ciudadano deberá ser reportado al SUI y pagar un impuesto mínimo de renta por ser ciudadano de la república mediante un sistema de pagos atados al flujo de pagos. Se debe repotenciar el sistema tecnológico del SRI para que sea el gran gestor de este modelo.

Balance fiscal de la potencial reforma

En la siguiente tabla se resumen los rendimientos fiscales estimados de estas medidas:

Tabla 4

Resumen de las propuestas fiscales (valores en términos anuales)

Propuesta	USD Millones
Impuesto a la renta básico de USD 20 anuales para un importante segmento de la población que actualmente no tributa por estar en la franja exenta de impuesto a la renta o no registrarse	100
Anticipo de impuesto a la renta sociedades y personas naturales (impuesto mínimo)	190
Patrimonial sociedades y personas naturales	350
Eliminación de incentivos y beneficios tributarios (excepto IVA)	2000
IVA (al 15 %) e ISD (al 5 %)	1400
Subtotal	4040

Nota. Manual de Gasto Tributario y Estadísticas de Recaudación-SRI. Elaborado por el Equipo consultor.

Las reformas sobre suficiencia podrían dar aproximadamente unos 2600 millones. Si a estos valores se agregan aquellos ya aprobados en la última reforma tributaria, nos

referimos al aumento del IVA al 15 %⁴ y del ISD al 5 % (cerca de 1400 millones entre ambas) se estaría hablando de una importante reforma integral que dotaría de recursos del orden de 4000 millones de dólares y otorgaría un alivio fiscal con una perspectiva de mediano y largo plazo, en los términos que se han planteado en este documento: progresividad con suficiencia, cuidado del sector externo y reservas internacionales, eliminación de exenciones que minan la progresividad y ejercen presiones sobre los impuestos indirectos como el IVA.

En estos valores no se contempla la estimación de la recaudación que generaría una reforma del bloque de suficiencia del sector externo y de los subsidios al sector de la importación (aranceles) que también ahonda la crisis de divisas. Y finalmente, esta estimación tampoco contempla los recursos extras que se podrían generar por una reforma institucional tanto en SENAE como en SRI que aumente los controles tecnológicos de la carga en el puerto y en los sistemas de transporte y que integre el sistema de control SRI-SENAE.

El camino para una reforma integral de esta envergadura jamás estará allanado. Los equilibrios políticos necesarios son un gran reto. Se necesita de un pacto fiscal amplio, democráticamente acordado entre la sociedad y sus representantes políticos. Como se ha mencionado a lo largo de este documento es imprescindible avanzar en una reforma fiscal integral que genere armonía con el régimen monetario y el de desarrollo, solo así se podrá contribuir a una estabilidad económica de mediano plazo que permita avanzar en la consecución de los objetivos sociales y económicos del país.

Tabla 5

Mapeo de actores y potenciales conflictos

Bloque de reforma	Actores afectados/beneficiados	Potenciales conflictos
Bloque 1 Impuestos mínimos.	Profesionales y MYPYMES. Empresas con alto flujo de ingreso (anticipo).	Existe poco debate social sobre la necesidad de que todos los ciudadanos realicen una contribución mínima al sostenimiento del Estado. Por el contrario, prevalece la idea de progresividad como pagar cero impuestos. Adoptar la idea de que todos debemos contribuir un mínimo, será difícil de incorporar en el debate y en las costumbres ciudadanas (cultural tributaria). Esto debe cambiar y tendrá un costo social hasta que se instaure. Existe un conflicto generalizado que debe ser abordado desde la construcción de provisión de servicios públicos y legitimidad de la acción pública.

4 En declaraciones a medios de comunicación el ministro de finanzas ha hecho énfasis en la necesidad de incrementar el IVA al 15 %. Dada la facultad para que el presidente lo haga vía decreto ejecutivo, es esperable que esto suceda.

Bloque de reforma	Actores afectados/beneficiados	Potenciales conflictos
Bloque 2 Suficiencia externa.	Importadores afectados. Exportadores beneficiados. Cámaras de Comercio saldrán a hablar en contra de la política Cámaras industriales difícilmente apoyarán incrementos de impuestos pese a que les puede beneficiar.	Los importadores apelarán las medidas catalogándolas de injustas. Las cámaras de comercio activarán un despliegue importante en los medios de comunicación. Los exportadores podrán obtener beneficios de esto. Pero el problema es que muchos importadores son a la vez exportadores, con lo cual no existe tanta claridad de que esta medida sea bien recibida por todo el sector exportador.
Bloque 3 Subsidios.	Empresas más grandes que usan incentivos tributarios. Importadores que se benefician de las rebajas arancelarias. Agricultores podrían beneficiarse con un subsidio directo a la producción agrícola (similar a la Política Agraria Común de la Unión Europea). Movimiento Indígena será beneficiado porque sus demandas estarán balanceadas con otros sacrificios que hace el Estado y que siempre son orillados del debate. Comité Empresarial Ecuatoriano y cámaras de comercio.	Será muy difícil poner en una misma balanza a los agricultores que se benefician del subsidio al diésel, a los beneficiarios de los incentivos tributarios, a las industrias que se benefician de los subsidios a los combustibles y a los importadores que disfrutan aranceles bajos. Este ejercicio puede fortalecer la posición del Movimiento Indígena frente a la negociación de los subsidios a los combustibles. Se abre una pregunta fundamental: ¿La sociedad está dispuesta a retirar subsidios a los agricultores por mantener el subsidio a los importadores de televisiones, teléfonos o vehículos?
Bloque 4 Progresividad IVA/ICE Vs Impuestos patrimoniales.	IVA: afecta de forma general a clases medias y altas ICES: importadores y consumidores. Impuestos patrimoniales: afecta a dueños de empresas Personas naturales que declaran poco ingreso pero que tiene mucho patrimonio.	Los impuestos indirectos como IVA e ICE provocan una carga generalizada sobre las clases bajas y medias. En cambio, los impuestos patrimoniales afean a muy pocos dueños del capital, pero son al mismo tiempo los que más voz tiene a la hora de imponer una opinión. La sociedad ve con buenos ojos los impuestos a los más ricos, pero eso no exime que se generen presiones.
Bloque 5 Reglas fiscales.	Importadores sería afectados con los mecanismos de estabilización del ISD. Grandes empresas que son las que usan los incentivos tributarios.	Este afecta a los mismos actores: importadores y grandes empresas. Sería el mismo conflicto de los impuestos mínimos e impuestos patrimoniales.

Conclusiones

- Después de 25 años de dolarización la economía presenta serios desequilibrios en su estructura de producción: a) es cada vez más barato importar que producir, lo que está destruyendo la demanda de empleo por parte del sistema económico y estancando los salarios. b) Esa reducción de costos al productor no se traduce en productos más económicos para los consumidores en el mercado. c) Existen cada vez más oligopolios en las cadenas de comercialización y con ello, las clases medias enfrentan precios cada vez más altos respecto a sus salarios. d) Desregularización y endeudamiento empujan a más ajuste fiscal, lo

que hunde más el ingreso de hogares y empresas. e) La inversión privada no logra sustituir a la inversión pública como motor de crecimiento. Estos desequilibrios proyectan una economía de salarios estancados, bajo crecimiento de la inversión, necesidades crecientes de reservas internacionales y altas tasas de subempleo y migración.

- A estos desequilibrios se suman un caos institucional en materia fiscal que ha erosionado la capacidad del sistema para autorregularse. El Ejecutivo tienen cada vez más incentivos para emprender una reforma fiscal cosmética que salve la crisis fiscal del año y, a su vez, los grupos económicos también presionan por nuevos incentivos pues saben que cada año habrá una nueva reforma.
- Es urgente poner un pare. No se puede continuar así. Para ello es fundamental repensar el sistema fiscal desde la integralidad, alejándose de miradas estancas y coyunturales.
- Proponemos cinco bloques de reforma que lejos de señalar cambios puntuales sobre tal o cual impuesto o subsidio, plantea un debate sobre grandes bloques conceptuales: a) recuperar la suficiencia frente a una progresividad mal entendida. b) suficiencia del sector externo para cortar el ciclo de endeudamiento externo. c) Debatir todos los subsidios, no solo los que van a los pobres. d) Impuestos al consumo vs impuestos patrimoniales a la hora de estabilizar. e) Reglas fiscales de nueva generación para garantizar suficiencia, estabilidad y permitir que el sistema fiscal esté al vaivén de grupos de presión.

Referencias bibliográficas

- Pieters, J. H. M. (1999a). Subsidies and the environment: what subsidies and tax incentives affect production decisions to the detriment of the environment. En K. Schlegelmilch (ed.), *Green Budget Reform in Europe: Countries at the Forefront* (pp. 259-265). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-58637-8_15
- Valsecchi, C., Oosterhuis, F., Lewis, M., ten Brink, P., Bassi, S. y Whitana, S. (2009). *Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment - Full Report*. <https://bit.ly/4e5Ie7O>

Anexos

Anexo 1. Cambios más importantes de la Ley Orgánica de Eficiencia Energética aprobada en enero de 2024

Reformas a Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE)	
1	Incluye dentro de la definición de alumbrado público a “los sistemas de iluminación de escenarios deportivos de acceso y uso público cerrados y no cerrados, cubiertos o no, de propiedad pública o comunitaria, ubicados en los sectores urbanos y rurales”.
2	Dentro de la estructura empresarial del sector eléctrico (estipulado en el artículo 10 de la LOSPEE) se define la figura de “Empresa Estatal Extranjera”. Es algo que ya estaba en la ley, pero da mayor claridad en la nueva norma.
3	Crea una preasignación y establece que ARCOTEL se financiará con recursos del PGE “proveniente de los aportes de las empresas del sector eléctrico, que en ningún caso podrán exceder el 1 % del costo de servicio eléctrico”.
4	Le entrega al ARCOTEL la atribución para que efectúe acciones de control a la gestión de las empresas eléctricas públicas, en cuanto al uso de los recursos económicos asignados vía tarifa. Y sobre las empresas privadas, le confiere acciones de control sobre la gestión administrativa, operativa y de mantenimiento.
5	Se reforma el artículo 25 referente al proceso de delegación que puede hacer el Estado a actores privados o extranjeros. La reforma incluye a las empresas estatales extranjera dentro de los procesos públicos de selección, las cuales antes podían ser asignadas sin concurso.
6	Antes la ley, en su artículo 42, ya permitía la concesión de proyectos de transmisión para empresas mixtas y de forma excepcional participe la empresa privada, empresa estatal extranjera o empresas de economía popular y solidaria, siempre que consten en el Plan Maestro de Electricidad y sean empresas especializadas en transmisión. La reforma especifica (aclara) que este proceso será para nuevos proyectos de transmisión eléctrica mediante concesión, sin especificar que debe estar en el PME ni ser asignado empresas especializadas como estipulaba antes la normativa.
7	Se incorpora la posibilidad de que “la construcción de nuevas redes e infraestructuras de distribución para abastecer la demanda de energía eléctrica a los clientes comerciales y/o industriales que se encuentren aislados de la red de distribución de energía eléctrica, podrán ser construidas por dichos clientes u otras personas jurídicas interesadas”.
8	Se permite la instalación de sistemas de generación de energía exclusivamente para su autoabastecimiento tanto en consumidores regulados y no regulados.
9	Se reforma el artículo 50 de la LOSPEE que trata sobre los contratos regulados en la generación eléctrica. Incorpora dentro de esta figura a las empresas estatales extranjeras. Es decir, abre la posibilidad de que nuevos proyectos de generación eléctrica puedan ser hechos por empresas estatales extranjeras y firmen contratos regulados con eléctricas dedicadas a la actividad de distribución y comercialización.
10	Hasta antes de la reforma en las transacciones de corto plazo, el costo horario de la energía excluía las pérdidas incrementales de transmisión y era única para todas las barras del sistema eléctrico. Con la reforma tácitamente se podrá incluir dentro del costo las pérdidas transmisión.
11	Antes de la reforma, el artículo 52 de la LOSPEE estipulaba que en los procesos públicos de selección (...) cada proceso, se determinará el requerimiento energético de la demanda, en la que se podrá considerar también a la demanda no regulada, así como condiciones de plazo y precio”. Esto frase se eliminó de la ley.

Reformas a Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE)	
12	Antes de la reforma, la inversión requerida para ejecutar los proyectos de generación, transmisión y de distribución del Plan Maestro de Electricidad debía ser realizado con cargo al Presupuesto General del Estado (art. 53). Ahora se abre la posibilidad de que exista financiamiento por fuera del Presupuesto General del Estado. A su vez elimina la posibilidad de que las empresas públicas contraten créditos externos y elimina el párrafo que hablaba sobre la forma de registrar contablemente el financiamiento del Estado en las empresas públicas.
13	La reforma modifica el artículo 56 que trata sobre los costos del servicio público de energía eléctrica. Antes de la reforma, para las empresas de generación privadas o de economía popular y solidaria, los costos debían considerar “la remuneración de los activos en servicio, así como los rubros por concepto de administración, operación y mantenimiento; y, los costos asociados con la responsabilidad ambiental”. En la nueva ley se elimina todo este párrafo y simplemente se señala que “los costos se determinarán a partir de los términos establecidos en los contratos regulados”.
14	La reforma también modifica la forma de determinar los costos en las empresas públicas y mixtas del artículo 56. Antes de la reforma solo se establecía que “los costos deberán considerar los rubros por concepto de calidad, confiabilidad, disponibilidad, administración, operación y mantenimiento; y, los costos asociados con la responsabilidad ambiental”. En la reforma se establece dos particularidades: a) que los costos serán definidos por “los estudios técnicos de la Agencia de Regulación y Control Competente” y b) que además de los criterios anteriores, “considerarán la anualidad de los activos en servicio”.
15	En el caso de los costos de alumbrado público ahora incluyen “la anualidad de los activos en servicio”.
16	La reforma modifica las condiciones referentes a alumbrado público y semaforización (artículo 42 de la LOSPEE). Antes la construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público ornamental e intervenido, eran responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales bajo un acuerdo con las empresas de distribución podían entregar a estas últimas el mantenimiento. Ahora toda la responsabilidad es de las empresas públicas de distribución. Y esta competencia podrá ser delegada a empresas mixtas y de forma excepcional a empresas privadas o empresas estatales extranjeras. Estas empresas entregarán energía eléctrica para “la semaforización, sistemas destinados a la seguridad ciudadana, alumbrado público ornamental e intervenido en coordinación con el GAD correspondiente”.
17	En la disposición general cuarta de la ley se estipula que “Se prohíbe todo tipo de delegación al sector privado, sujeta a la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, de infraestructura existente que se hayan financiado con fondos del Presupuesto General del Estado. La misma deberá ser gestionada por empresas de carácter público o mixtas.”
Reformas a la Ley Orgánica de Eficiencia Energética LOEE	
18	Crea oficialmente el Fondo Nacional de Inversión de Eficiencia Energética – FNIEE para financiar planes, programas y proyectos tendiente a contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Eficiencia Energética. En el mismo artículo se establece una contribución de 1 % del valor de la matrícula vehicular de todos los vehículos de combustión interna, la cual será administrada y recaudada por la Agencia Nacional de Tránsito. Llama la atención que la ley no estipula exoneraciones a esta contribución, lo cual implica que grava a todo el parque automotor sin distinción.
19	Reforma el artículo 8 de la LOEE referente a las funciones del Comité Nacional de Eficiencia Energética CNEE. Incluye como función del Comité “Elaborar el procedimiento para la conformación y operatividad del Fondo Nacional de Inversión para Eficiencia Energética – FNIEE”.

Reformas a Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE)	
20	Dentro de las responsabilidades que hoy tienen los GADs para Plan Nacional de Eficiencia Energética, la reforma incluyó la obligación de que los GAD “Deberán reportar anualmente las acciones realizadas para impulsar y promover el transporte 100 % eléctrico y de cero emisiones al Comité Nacional de Eficiencia Eléctrica con el objetivo de que pueda cumplir sus competencias, entre ellas la coordinación del funcionamiento del Sistema Nacional de Eficiencia Energética”.
21	Se ha cambiado el plazo para la sustitución de las unidades de transporte público hacia energía sostenible. Antes de la reforma se definía que “a partir del año 2025 todos los vehículos que se incorporen al servicio de transporte público urbano e interparroquial, en el Ecuador continental, deberán ser únicamente de medio motriz eléctrico”. La reforma amplía este plazo hasta el año 2030, incluye en esta norma al transporte comercial y obliga que “a partir del año 2024 los GAD en coordinación con el Comité Nacional de Eficiencia Eléctrica, de manera obligatoria, desarrollarán los estudios e implementación de la infraestructura necesaria para garantizar lo descrito en el presente artículo”. A su vez se manda a que los GAD prioricen la generación de energía por medio de biomasa.
22	Se crea el incentivo en el impuesto a la renta de 100 % de deducción adicional en la depreciación y amortización de sistemas de generación distribuida para autoabastecimiento a base de energías renovables no convencionales.
23	Se crea una nueva deducción en el impuesto a la renta para los gastos incurridos en obras para la construcción de nuevas redes e infraestructura de distribución para abastecer la demanda de energía eléctrica aislada de la red de distribución de energía eléctrica
24	En los bienes con tarifa 0 % de IVA y en el Impuesto a los Consumos Especiales, se aclara de mejor forma qué es un vehículo eléctrico. Además, se precisa el término de “generación solar fotovoltaica” en los bienes con tarifa 0 % de IVA.

Anexo 2

Definición de subsidios por diferentes organismos internacionales

Acciones públicas	Está considerado como subsidio			
Subsidios en el presupuesto	SCN (1)	OMC (2)	OCDE (3)	Pieters (4)
Transferencias directas de fondos (ej. ayudas monetarias)	X	X	X	X
Transferencias directas potenciales de fondos (ej. cobertura de pasivos)		X	X	X
Gobierno provee bienes y servicios diferentes a infraestructura (ej. kits agrícolas, entrega de fertilizantes, vacunas, etc.)		X	X	X
Gobierno direcciona fondos a otros cuerpos institucionales para que estos realicen cualquiera de las anteriores acciones		X	X	X
Subsidios por fuera del presupuesto				
Intervención en el precio de mercado (ej. compra de excedentes, precios mínimos de sustentación, etc.)		X	X	X
créditos tributarios (recaudación no recolectada)		X	X	X

Acciones públicas	Está considerado como subsidio			
Subsidios en el presupuesto	SCN (1)	OMC (2)	OCDE (3)	Pieters (4)
Exoneraciones y rebajas de impuestos		X	X	X
Acceso preferencial a mercados		X	X	X
permisos para depreciaciones aceleradas de maquinaria			X	X
Mecanismos de soporte regulatorio (ej. “tarifas de compra fijas” para productores de energía renovable o “cuotas de demanda”, para garantizar niveles mínimos de demanda de energía renovable y así estimular la sustitución de los combustibles fósiles)			X	X
Exenciones específicas de requerimientos del gobierno (ej. negocios pequeños que están exentos de ciertas regulaciones como facturación o llevar contabilidad)			X	X
Renta no aprovechada por la no explotación deliberada de recursos naturales			X	X
Subsidio implícito por la provisión de infraestructura				X
Subsidio implícito por no aplicar un precio según la estructura de costos (ej. precios de servicios de agua o energía eléctrica)				X
Transferencia implícita por la no internalización de una externalidad (ej. la contaminación o la degradación de los activos ambientales)				X

Nota. Valsecchi *et al.* (2009)

(1) Sistema de Cuentas Nacionales

(2) Organización Mundial del Comercio

(3) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

(4) (Pieters, 1999)

Restricciones, desafíos y alternativas de política fiscal y monetaria

Mateo Villalba*

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

mpvillalba@puce.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0004-4560-8498>

Antecedentes

Ecuador es una economía relativamente pequeña y abierta al comercio internacional. Al igual que otros países de América Latina, su sociedad mantiene instituciones —comprendidas como reglas de interacción social— que limitan las posibilidades de progreso y movilidad social de grandes segmentos de la sociedad. Su economía evidencia una dependencia histórica del crecimiento económico guiado por exportaciones de bienes primarios. Si bien la economía ecuatoriana revela cierto nivel de progreso a lo largo de su historia, las estructuras sociales, políticas y económicas que la atan a un pobre desempeño económico y a la persistencia de una sociedad extremadamente desigual y profundamente injusta se mantienen hasta el presente (Bulmer-Thomas, 1998; Villalba *et al.*, 2022).

Se puede describir a la economía ecuatoriana como una economía de enclave. Una economía de enclave se caracteriza por la concentración de la actividad económica en un número reducido de sectores, generalmente relacionados con la exportación de productos primarios, el comercio y la provisión doméstica de servicios indispensables para la actividad económica (como los servicios financieros). En este tipo de economías, la producción y exportación de estos productos y servicios suelen estar dominadas

* Economista por la PUCE y Maestro en Economía por la FLACSO, donde también ha cursado el programa doctoral en economía del desarrollo. Se ha desempeñado como Subsecretario de Política Económica, Subsecretario de Inversión Pública y Gerente General del Banco Central del Ecuador, entre otras posiciones de responsabilidad en el sector público. Actualmente es catedrático en la Facultad de Economía y Coordinador del Instituto de Investigaciones Económicas, en la de la PUCE.

por grandes corporaciones con poder de mercado que aprovechan activamente su posición dominante para evitar la competencia y la acción colectiva de la sociedad que puede afectar sus intereses de lucro, lo que limita la participación de otros sectores y de actores locales en la generación de valor agregado y en la captura de beneficios económicos. Esta estructura económica profundiza una serie de vulnerabilidades y barreras para el desarrollo, como la dependencia de los precios internacionales, la falta de diversificación económica y la concentración de la riqueza y el poder político en manos de unos pocos.

La economía ecuatoriana tiene una larga historia de dependencia de la exportación de bienes primarios. En este sentido, todos los auges económicos que se registran en su historia están vinculados al éxito de un producto primario de exportación: el cacao a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, el banano y el camarón a inicios de la segunda mitad del siglo XX, el petróleo a partir de la década de 1970 hasta el presente. Esta dependencia tiene su origen en la persistencia del legado de la época colonial, en que la sociedad y la economía se organizaron con la finalidad de extraer rentas para unos pocos privilegiados mientras se explotaba, mediante formas de trabajo precario, la mano de obra de las grandes mayorías. Una de las principales vulnerabilidades de esta economía de enclave es su alta dependencia de un número reducido de productos para generar ingresos de exportación. Esto la expone a los vaivenes de los mercados internacionales, lo que se traduce en una volatilidad en los ingresos y en la vulnerabilidad a choques externos. Por ejemplo, la volatilidad del precio internacional del petróleo, que ha sido uno de los principales productos de exportación de Ecuador y fuente importante de ingresos para el fisco, ha tenido históricamente un impacto significativo en la economía del país y en su capacidad para financiar políticas de desarrollo.

En este sentido, la economía ecuatoriana ha estado históricamente dominada por sectores que centran su ventaja competitiva en la riqueza natural del país y en la extracción de recursos naturales, con una pobre presencia de las industrias manufactureras y la producción de bienes y servicios que utilizan de manera más intensiva el conocimiento y las capacidades humanas. Esta falta de diversificación limita la capacidad del país para generar empleo de calidad, para impulsar la innovación y para crear valor agregado en la economía.

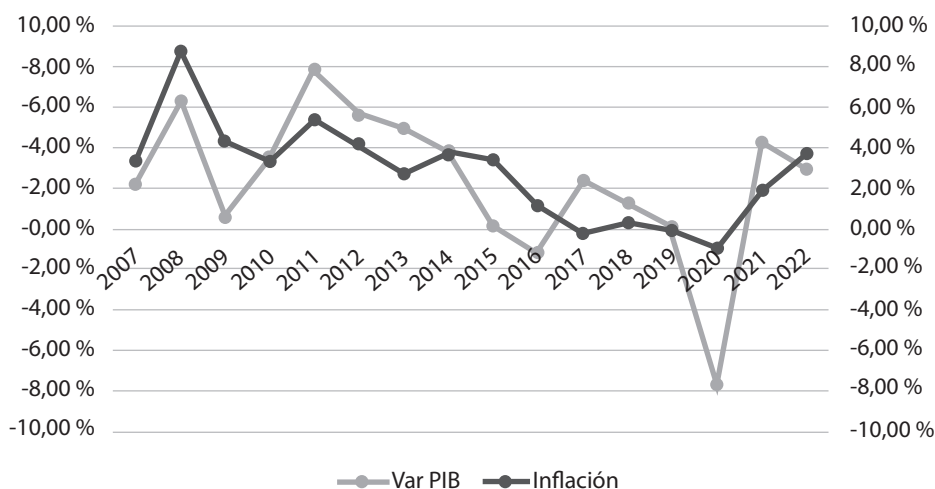
Además, la economía de enclave en Ecuador está asociada con la concentración de la riqueza y el poder en manos de unos pocos actores privilegiados, lo que ha contribuido a la persistencia de una sociedad extremadamente desigual en la que una élite económica poderosa utiliza su poder para bloquear las reformas y los cambios que podrían amenazar sus privilegios. La dependencia de la exportación de bienes primarios ha favorecido la concentración de la tierra y otros recursos estratégicos en manos de grandes terratenientes y pocas corporaciones que abusan de su poder de

mercado, en detrimento de la pequeña agricultura, las empresas medianas y pequeñas, los nuevos emprendimientos y de otros sectores más inclusivos que tienen un mayor potencial de encadenamientos e innovación tecnológica.

En términos de barreras para el desarrollo, la economía de enclave en Ecuador también se asocia con la falta de instituciones sólidas y de políticas públicas efectivas para promover la diversificación económica y reducir la desigualdad. La dependencia de la exportación de bienes primarios ha llevado a un enfoque de desarrollo centrado en la explotación de recursos naturales, en lugar de en la promoción de sectores más dinámicos y sostenibles a largo plazo. En resumen, Ecuador sufre el problema de ser una economía de enclave debido a su larga historia de dependencia de la exportación de bienes primarios y a su estructura oligárquica de concentración del poder económico y político. Esta dependencia se traduce en vulnerabilidades como la volatilidad de los ingresos, la falta de diversificación económica, la concentración de la riqueza, la baja productividad y la incapacidad de desarrollo e innovación tecnológica, lo que a su vez representan barreras para el desarrollo económico y social del país.

Figura 1

Crecimiento e inflación, 2007-2022



Nota. BCE, INEC.

Por ejemplo, en el gráfico 1 se puede observar —a través del crecimiento y la inflación— la vulnerabilidad y el deterioro del desempeño económico en Ecuador cuando a partir de 2014 terminó el auge de los precios de las materias primas en el

mundo y se enfrentaron importantes choques exógenos (terremoto en 2016 y pandemia en 2020). En los años posteriores al 2014, el crecimiento de la economía se desplomó drásticamente y por primera vez en su historia Ecuador registró reiterativos episodios deflacionarios, lo que evidencia el enfriamiento de la economía y alerta sobre el peligro de caer en una espiral recesiva y deflacionaria de la que no resulta fácil escapar.

Con este contexto, los sectores fiscal y monetario de la economía ecuatoriana no son ajenos a las limitaciones, problemas y vulnerabilidades que genera el legado de la economía de enclave y el pobre desempeño económico de los últimos años. A continuación, y de cara a la realidad económica de la última década, el presente documento se centra en analizar las restricciones, desafíos y alternativas de la política fiscal y monetaria en Ecuador.

Descripción del problema

De acuerdo con Nayyar (2012), el principal costo de intercambio (*trade-off*) macroeconómico de las economías en desarrollo es el que se da entre el manejo macroeconómico de corto plazo y los objetivos de desarrollo de largo plazo. En el caso de Ecuador en los últimos diez años, esto se ha traducido principalmente en un costo de intercambio entre la necesidad de ajuste fiscal de corto plazo y los objetivos de desarrollo de largo plazo (ilustración a continuación), que no se ha podido resolver de una manera equilibrada.

Figura 2

Costo de intercambio (trade-off) macroeconómico



Como se verá más adelante, en ciertos periodos la enorme prioridad otorgada a los objetivos de desarrollo de largo plazo ha llevado a descuidar la sostenibilidad fiscal y también ha debilitado la sostenibilidad monetaria; mientras que, en periodos posteriores, dicha prioridad se ha trasladado con gran vehemencia a la necesidad de ajuste fiscal en el corto plazo, y también a la pérdida de instrumentos monetarios, lo

que ha llevado a serios sacrificios de los objetivos de desarrollo en el largo plazo. Este péndulo de la prioridad política, combinado con las debilidades estructurales descritas en el subtítulo anterior, han llevado a que la política económica opte por soluciones de esquina (extremas), profundice su carácter procíclico y aumente la volatilidad del ciclo económico. Adicionalmente, debe señalarse que esta dinámica de la política económica se ha desarrollado en el particular contexto de una economía dolarizada.

La dolarización en Ecuador ha traído ventajas y desventajas para el desempeño económico. La ventaja más importante gira en torno a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero en el tiempo, lo que refuerza la confianza en la moneda y coadyuva a un mejor desempeño económico. La principal desventaja es la imposibilidad de tener una política monetaria plena para enfrentar la volatilidad del ciclo económico y los choques exógenos que sufre la economía (Villalba, 2019). En la literatura especializada que analiza la dolarización se puede identificar un consenso en torno a que este inusual esquema monetario resulta eficaz para reducir y mantener controlada la inflación. Este sería el principal beneficio, o efecto positivo, de la dolarización. Sin embargo, no resulta tan sencillo encontrar consensos en torno a cuáles son los costos, o efectos negativos, de adoptar este rígido esquema monetario.

Algunos autores señalan que el principal costo de adoptar este rígido esquema monetario es un menor crecimiento de la economía real, con sus respectivas consecuencias negativas sobre el empleo y el bienestar. Entre estos autores están Edwards y Magendzo (2003), que analizan el historial macroeconómico de algunas economías dolarizadas, utilizando una técnica de estimación de emparejamiento (*matching estimator technique*), y concluyen que las economías dolarizadas tienden a experimentar tasas de inflación significativamente más bajas, pero también tasas de crecimiento económico menores que las economías con esquema monetario soberano. El análisis de estos autores sugiere que las menores tasas de crecimiento en las economías dolarizadas obedecen a la pérdida de grados de libertad de la política económica, que impone el esquema monetario de dolarización, para hacer frente a los choques exógenos que sufre la economía ante fluctuaciones en los términos de intercambio y los flujos de capitales.

De igual manera, mediante un modelo teórico, Izurieta (2002), encuentra que la implementación de un esquema monetario de dolarización desmantela las capacidades de gestión del tipo de cambio y de la política monetaria y deja a la economía solo con la opción de la política fiscal, que no constituye una herramienta útil para proteger la estabilidad del sistema financiero. Por lo tanto, concluye que las autoridades económicas se ven totalmente privadas de políticas disponibles para generar ingresos y proteger el empleo. En este mismo sentido, Missaglia (2021) investigó si la reducción de las capacidades de la política económica para estabilizar la economía en el corto plazo, que implica la dolarización, también puede frenar el proceso de crecimiento.

A través del análisis de un modelo teórico de crecimiento, Keynesiano-Kaleckiano, para una economía dolarizada, bajo el supuesto de endogeneidad monetaria, uno de sus hallazgos señala que, *ceteris paribus*, la tasa de crecimiento a mediano plazo, en estado estacionario, de una economía dolarizada es menor que la de una economía con moneda propia. Finalmente, en la literatura, también se señala como efecto negativo de la dolarización una mayor vulnerabilidad de la economía ante: choques exógenos, la propia volatilidad del ciclo económico o la amenaza de una crisis sobre el sistema financiero que ya no contaría con el emisor prestamista de última instancia: el Banco Central con capacidad de emisión primaria de dinero.

Por otra parte, Arellano y Heathcote (2007) construyen un modelo de una economía pequeña y abierta en la que el gobierno puede responder a choques exógenos mediante la política monetaria doméstica y el endeudamiento externo, y comparan un régimen de tipo de cambio flexible con un esquema monetario de dolarización oficial de la economía. Los resultados del modelo plantean que la dolarización es potencialmente beneficiosa, aunque signifique la pérdida del instrumento monetario, precisamente porque esta pérdida puede fortalecer los incentivos para mantener el acceso al mercado internacional de capitales. Según los autores, esta predicción de su modelo teórico es consistente con las experiencias de El Salvador y Ecuador, así como con la de países altamente endeudados como Italia, que adoptaron el euro como parte de la unión económica y monetaria europea. Pues, en estos casos la deuda pública en moneda extranjera disminuyó sustancialmente en el momento del cambio de régimen monetario.

Adicionalmente, otros autores mediante la utilización del Método de Análisis de Control Sintético (MACS) han reportado que no se encuentran efectos negativos sobre el crecimiento e incluso hay quienes señalan efectos positivos. En este sentido, Hallren (2014) encuentra que en el Ecuador la dolarización aportó a una reducción de la inflación en años posteriores a la implementación del esquema monetario, y que el efecto sobre el crecimiento per cápita del PIB para el periodo 2006-2010 fue nulo. Con la misma metodología, Yepes (2016) examina el impacto de la dolarización sobre el crecimiento económico en Ecuador y El Salvador, y no encuentra ningún efecto sobre el ingreso real per cápita, su artículo concluye que no existe una relación causal entre la dolarización y el crecimiento económico, pero que una mejor comprensión de los parámetros de crecimiento de un país puede dar como resultado hallazgos más sólidos. Finalmente, Cachanosky *et al.* (2023), examinan el impacto de la dolarización en el PIB real per cápita medido en términos de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) de Ecuador, y reportan evidencia estadística que apunta a resultados positivos en el ingreso real, lo que refuerza la conclusión de los efectos positivos de la dolarización

sobre la reducción de la inflación y el mejor desempeño del poder adquisitivo de las tenencias monetarias.

En resumen, los modelos teóricos de una economía dolarizada encuentran que la dolarización es efectiva para reducir y contener la inflación a niveles relativamente bajos, reducir el nivel de endeudamiento externo y facilitar el acceso al mercado internacional de capitales, aunque con un potencial costo en crecimiento económico. Sin embargo, los hallazgos basados en la utilización del MACS reportan efectos nulos sobre el crecimiento económico, lo que cuestiona el postulado de los modelos teóricos que plantea que la dolarización debilita el crecimiento económico en el mediano y largo plazo.

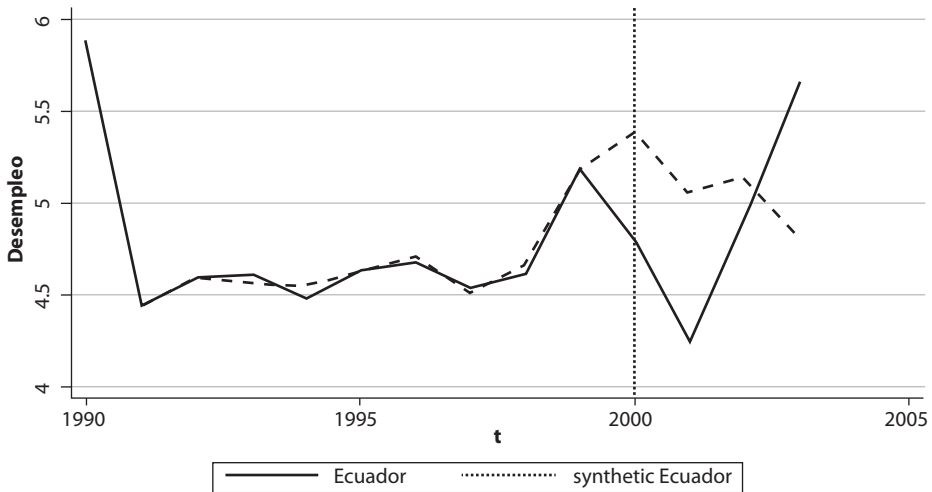
Con el objetivo de profundizar en esta discrepancia entre modelos teóricos y empíricos, utilizando el MACS, basado en Abadie y Gardeazabal (2003) y Abadie *et al.* (2010), se estudió los primeros años de la dolarización, cuando la inflación convergió a la baja desde cifras de dos dígitos, en los años 2000 (95,91 %), 2001 (37,67 %) y 2002 (12,54 %), a un dígito en 2003 (7,97 %), para evaluar el impacto de la dolarización sobre el desempleo. El MACS permite construir un escenario contrafactual de la economía ecuatoriana sin dolarización. En un experimento ideal, la economía dolarizada de Ecuador podría compararse con una economía contrafactual idéntica (Ecuador sintético) que nunca ha sido dolarizada. Si pudiéramos observar estas dos economías, entonces la diferencia en el desempleo, desde la fecha en que se implementó la dolarización, sería el efecto de la dolarización (o el tratamiento) sobre esta variable. Los hallazgos de este estudio permiten concluir que la dolarización redujo el desempleo durante los primeros tres años del período de ajuste, 2000-2002, mientras que la inflación fue alta, en valores de dos dígitos, y siguió convergiendo a la baja. Una vez que la inflación convergió a un solo dígito, la relación causal entre la dolarización y el desempleo se revirtió, es decir en 2003 la dolarización con inflación de un dígito aumentó el desempleo, como se puede observar en el gráfico a continuación:

Esta observación nos permite inferir que la dolarización genera efectos positivos para reducir el desempleo, mientras la inflación es alta y converge a la baja, pero aumenta el desempleo una vez que la inflación alcanza un dígito y ya no es un problema tan grave. Esta conclusión es plausible ya que inicialmente una economía que sufre una inflación alta se beneficiará en gran medida de una reducción sustancial de la inflación lograda por la dolarización de la economía, lo que brindará alivio y mayor certeza para las actividades económicas, facilitando la contratación e incentivando el empleo. Sin embargo, una vez que la inflación ya no es un problema tan grave, mantener una tendencia a la baja de la inflación podría desalentar la actividad económica, dificultar el crecimiento y aumentar el desempleo, como lo predicen la teoría macroeconómica y los modelos teóricos descritos anteriormente. Por lo tanto, la necesidad de pensar

en políticas económicas adecuadas para mantener el dinamismo de la economía se vuelve un imperativo bajo dolarización.

Figura 3

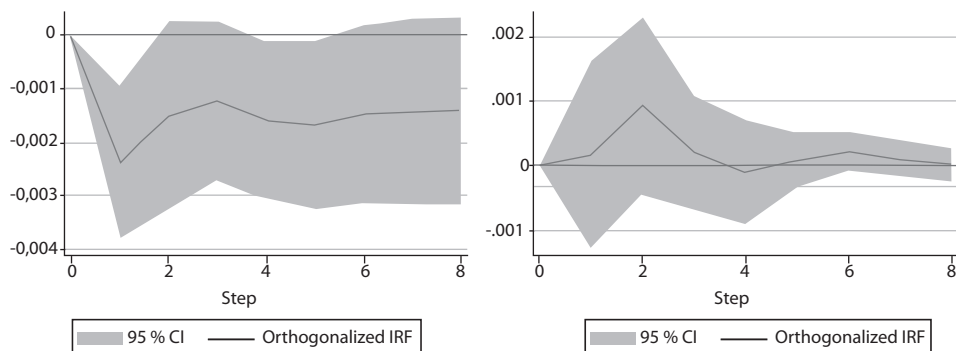
Impacto de la dolarización en el desempleo, MACS



La dinámica entre inflación y crecimiento también se puede visualizar en un ejercicio más sencillo utilizando modelos VAR. Basados en series de tiempo de observaciones trimestrales, se analizó esta relación para los periodos: pre-dolarización (1969.1-2000.1) y post-dolarización (2000.2-2023.2). Los resultados indican que la relación macroeconómica entre crecimiento e inflación cambió con la dolarización de la economía, como se ilustra en la figura a continuación. Antes de la dolarización el crecimiento económico estaba relacionado negativamente con la inflación. Los problemas de alta inflación de entonces, sobre todo en las décadas de los 80 y 90, estaban correlacionados con una reducción del crecimiento. Pero después de la dolarización el crecimiento y la inflación pasan a estar positivamente relacionados. Es decir que, bajo dolarización, nos debería preocupar el hecho de mantener registros de inflación nulos, negativos o demasiado bajos pues evidencian un enfriamiento de la economía. Por lo tanto, la política económica debería procurar mantener niveles positivos, estables y moderados de inflación consistentes con los objetivos de crecimiento y empleo, y para esto se deberían utilizar con responsabilidad y dentro de los límites de sostenibilidad los instrumentos de política fiscal y monetaria con los que cuenta la economía.

Figura 4

Impulso de incremento de la inflación-respuesta en la variación del PIB, pre-dolarización vs. post-dolarización



Con estos antecedentes y sobre la base del desempeño económico en los últimos 10 años, a continuación, se aborda un breve análisis de las restricciones, desafíos y alternativas de la política fiscal y monetaria en Ecuador.

Análisis de la situación, en el sector fiscal

Los primeros años posteriores a la crisis de finales del siglo XX fueron difíciles en Ecuador. Mucha gente migró en busca de oportunidades laborales fracturando sus familias, la recuperación económica fue lenta y la inflación en dólares se mantuvo en dos cifras hasta 2002. Sin embargo, poco después un choque exógeno favorable ayudaría a impulsar la recuperación de la economía ecuatoriana. El fenómeno conocido como el auge de las materias primas (o *boom* de los *commodities*) que tuvo lugar entre los primeros años del siglo XXI y 2014 fue un período caracterizado por un aumento significativo en los precios de una amplia gama de productos básicos, incluyendo petróleo, metales, alimentos y productos agrícolas. Varios factores contribuyeron a la expansión de la demanda global de materias primas y al aumento de estos precios en el mercado mundial, entre los que se cuentan: el rápido crecimiento económico de China y otras economías emergentes importantes como India y Brasil, la debilidad del dólar estadounidense durante gran parte de este período que hizo que las materias primas fueran más asequibles para los inversores que operaban en otras monedas y ayudó a impulsar las exportaciones de la recientemente dolarizada economía de Ecuador, y los estímulos económicos para enfrentar la crisis financiera de 2008 que muchos países implementaron y ayudarían a sostener esta tendencia.

Este aumento de los precios de las materias primas benefició a las economías exportadoras de bienes primarios como Ecuador. El fenómeno ocasionó mayores ingresos por exportaciones, impulsó el crecimiento económico a consecuencia de la expansión de la inversión y el consumo, mejoró los términos de intercambio lo que trajo efectos positivos sobre el bienestar y elevó los ingresos fiscales lo que permitió invertir en infraestructura y programas sociales. Sin embargo, el auge de las materias primas también planteó desafíos para estas economías, como la volatilidad de los precios de las materias primas y la dificultad de diversificar sus economías para reducir su dependencia de estos sectores primarios.

Bajo este escenario el Ecuador experimentó un importante incremento de sus ingresos fiscales en general y particularmente en los ingresos petroleros, que además se expandieron para el fisco por un cambio de términos contractuales impulsado por el gobierno en el sector petrolero que favoreció al Estado bajo un escenario de altos precios. Con esto se hizo posible la base económica para el inicio de un ambicioso proceso de inversión pública, y fortalecimiento del Estado. A partir de 2007, el país volvió a experimentar estabilidad política, un factor ausente desde 1996. Esto permitió la consolidación de un proceso político que privilegiaba los objetivos de desarrollo de largo plazo y que contó con gran apoyo popular y legitimidad durante muchos años. La combinación de estos factores favorables con una política económica activa que buscaba alcanzar los objetivos de desarrollo dio origen a un periodo de auge en la economía ecuatoriana y una mejora sostenida del bienestar y los indicadores de desarrollo. Sin embargo, la disputa por el poder entre el poder político *de jure* y el poder económico *de facto* derivó en un proceso de polarización de la ciudadanía, y en un desgaste del proceso político.

Una carta importante del poder económico *de facto* para disputar el poder fue señalar el problema de sostenibilidad fiscal que implicaba el sostener un ambicioso proyecto de intervención estatal para tratar de alcanzar los objetivos de desarrollo de largo plazo y subrayar los problemas de eficiencia y calidad del gasto. Este desgaste se vio agravado por la proliferación de acusaciones de corrupción (con evidencia en algunos casos) y el fin del auge de las materias primas a finales de 2014 con el desplome de los precios internacionales del petróleo, y posteriormente por los efectos del terremoto en Manabí en 2016. La combinación de estos factores puso en jaque la sostenibilidad del sector fiscal y la continuidad del proceso político.

Sin embargo, la primacía de los objetivos de desarrollo en la política económica se pudo sostener con dificultades hasta 2017 y a costa de un considerable debilitamiento de la sostenibilidad fiscal. El poder político de turno había optado por una solución de esquina: sostener el gasto para evitar el deterioro del desempeño económico, lo que apuntaba a obtener resultados electorales favorables para apuntalar su proyecto

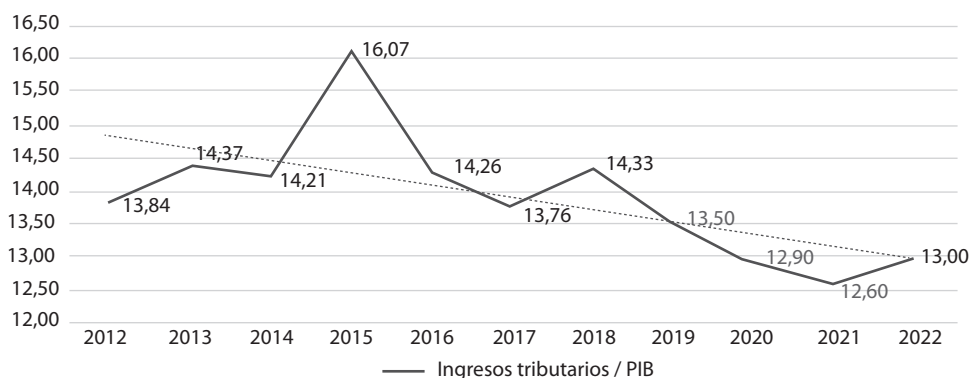
político, privilegiando los objetivos de desarrollo incluso si esto implicaba un serio sacrificio de la sostenibilidad fiscal.

El sacrificio fiscal sirvió de poco a los objetivos del proyecto político, pues en 2018, por medios no electorales, el poder económico *de facto* encontró el camino para tomar el poder político *de jure* y cambiar la prioridad de la política económica. La pugna por el poder se había resuelto. El cambio en la política no fue gradual sino drástico y apuntó al extremo opuesto (otra solución de esquina): privilegiar totalmente la necesidad de ajuste fiscal de corto plazo y sacrificar cualquier ambición por cumplir los objetivos de desarrollo de largo plazo. El ejecutivo apuntó a una política de austeridad en el gasto que no fue acompañada con un mejor desempeño de los ingresos, particularmente de la recaudación tributaria, lo que impidió una mejora sustantiva de los resultados fiscales.

De hecho, los ingresos tributarios del Sector Público No Financiero (SPNF) como porcentaje del PIB evidencian una tendencia decreciente durante diez años, entre 2012 y 2022, como se puede observar en la figura a continuación. Tendencia que se agudizó a partir de 2019, año en que se profundizó el cambio de la política económica y la economía dejó de crecer. Situación que se agravaría mucho más con el posterior impacto de la pandemia en 2020.

Figura 5

Ingresos tributarios del Sector Público No Financiero (SPNF), como porcentaje del PIB



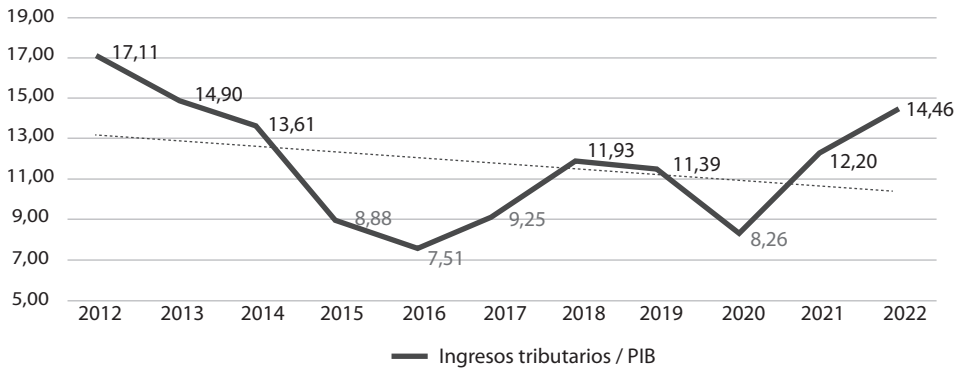
Nota. BCE, MEF.

El desplome de los ingresos fiscales no solo se dio en el ámbito tributario. El mismo periodo también registra una tendencia decreciente para los ingresos petroleros del SPNF, como se puede observar en la figura a continuación. Una combinación de la volatilidad de los precios, la falta de inversión y una pérdida en la capacidad de

extracción petrolera abonarían a mantener esta tendencia. Aunque la tendencia mejoró en 2022 no llegó a alcanzar los niveles de ingreso petrolero que se tenían diez años atrás, como se observa en la siguiente figura.

Figura 6

Ingresos petroleros del Sector Público No Financiero (SPNF), como porcentaje del PIB



Nota: BCE, MEF.

Potenciales conflictos y mapeo de actores, en el sector fiscal

La austeridad y el retroceso en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo pronto trajeron descontento popular, malestar social y fuertes protestas que se materializaron con mayor fuerza en 2019. El Estado ecuatoriano que se había mostrado débil e incapaz para asegurar derechos, seguridad ciudadana y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, hasta entonces, pronto demostró una gran capacidad para reprimir, perseguir y castigar a quienes protestaban en contra de sus políticas, llegando al extremo de realizar acusaciones de terrorismo que posteriormente no podría sostener con pruebas en posteriores procesos judiciales pese a su gran capacidad de influencia en el poder judicial. Esto trajo de vuelta el fantasma de la inestabilidad política, tan presente en la historia ecuatoriana, que solo se aplacó con el confinamiento de la pandemia en 2020.

En 2021, por medios electorales, la tendencia política que planteó sostener la austeridad y la prioridad del ajuste fiscal de corto plazo sobre los objetivos de desarrollo de largo plazo se legitimó en el poder y el cambio de política de 2018 se mantuvo, pero con los mismos problemas. La austeridad en el gasto no pudo ser acompañada con una mejora sustancial de los ingresos y esto limitó la mejora de los resultados fiscales. Sin embargo, los resultados fiscales mejoraron, aliviando la sostenibilidad del sector fiscal,

como se puede observar en la figura a continuación. Este logro, sin embargo, implicó un serio debilitamiento del Estado, una drástica caída de la inversión pública y una pérdida de capacidades operativas del sector público para garantizar las condiciones más elementales para que funcione una economía de mercado como la garantía del derecho a la vida y el ejercicio de los derechos de propiedad.

A partir de 2019, la inseguridad y la violencia escalaron en Ecuador a niveles nunca registrados. La combinación del debilitamiento del Estado con la infiltración del crimen organizado transnacional en las esferas del poder público, denunciada públicamente por el propio embajador de los EE. UU. (la famosa alusión a los “narcogenerales”), desató un escenario de inseguridad y violencia sin precedentes en la historia del país. Al problema se sumaron graves casos de corrupción que implicaron a la esfera familiar y económica del propio Presidente de la República. Todo esto reavivó el descontento social y las protestas, que se vieron agravadas en 2022. Otra vez la debilidad del Estado para asegurar derechos y seguridad ciudadana contrastó con su gran capacidad de represión. Pero en esta ocasión el conflicto trascendió a una pugna entre el poder legislativo y el ejecutivo que hizo insostenible el mandato presidencial que terminó de manera anticipada bajo la figura constitucional de la muerte cruzada y nuevas elecciones.

Esta historia se puede resumir en diez años de trayectoria de los resultados fiscales que se expone en la figura 7. Las barras representan el total de ingresos (TI, azul) y el total de gastos (TG, naranja) y las líneas representan el resultado global (RG, amarillo) y el resultado primario (RP, gris), del del SPNF. Pero antes de describir el desempeño fiscal de este periodo resulta necesario realizar una explicación sobre el desempeño fiscal en países en desarrollo.

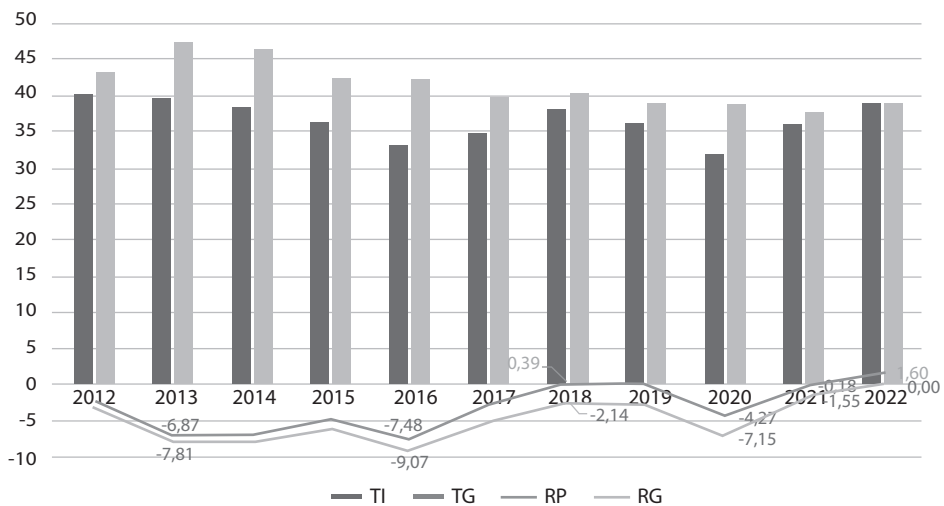
Los países en desarrollo requieren de la intervención del Estado para acumular condiciones necesarias que permitan mejorar su situación económica y social; al menos infraestructura energética y de transporte y la provisión pública de servicios esenciales como la salud y educación, por ejemplo, entre otras necesidades. Adicionalmente, se puede requerir un esfuerzo fiscal adicional para cambiar condiciones estructurales que limitan el desarrollo como la incidencia de la pobreza, la prevalencia de la desnutrición infantil, la extrema desigualdad y el patrón de especialización primario de la economía.

El debate sobre la necesidad y el alcance de estas intervenciones es amplio y no existe un consenso, pero en general se puede afirmar que las economías en desarrollo enfrentan una presión para sostener el gasto e incurrir en déficits fiscales si quieren avanzar en el cumplimiento de objetivos de desarrollo. La teoría macroeconómica ofrece una salida técnica para enfrentar este desafío: se puede sostener al fisco operando con un déficit global moderado si al mismo tiempo se pueden alcanzar, con suficiente frecuencia y magnitud, superávits primarios que permitan cubrir el costo

del financiamiento público, en especial si la economía crece, lo que ayuda a pagar parte de la deuda pública, se mantienen un acceso adecuado a financiamiento externo y la relación entre la deuda pública y el PIB se mantiene en niveles sostenibles (converge a un estado estacionario, ver figura 8). En este sentido, el éxito de la política económica depende de hallar delicados equilibrios que se dan en el contexto de ciertas relaciones marginales. El problema es que nada de esto se ha cumplido en los últimos diez años en Ecuador y la política económica ha saltado de un extremo a otro, apostando por soluciones de esquina, que no permiten resolver de manera equilibrada el principal coste de intercambio macroeconómico que se da entre los objetivos de desarrollo de largo plazo y la necesidad de ajuste fiscal en el corto plazo.

Figura 7

Resultados fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF), como porcentaje del PIB



Nota: BCE, MEF.

Para analizar esta situación vamos a dividir el periodo 2012-2022, en dos tramos: la época del auge de las materias primas y la posterior época de choques externos y crisis. Entre 2012 y 2014, la economía creció a un promedio anual de 4,8 % (en términos reales) y la inflación promedio anual fue de 3,8 %. Esto evidencia una economía dinámica que requiere menos apuntalamiento por parte de la política fiscal para sostener su desempeño. Sin embargo, durante esta época la política fiscal fue procíclica, sosteniendo grandes déficits globales y primarios, superiores al 5 % del PIB como se puede observar en la figura 7, para cumplir la apuesta que priorizaba los objetivos

de desarrollo. Mientras la economía estaba en auge la política fiscal fue expansiva, exacerbando la volatilidad del ciclo económico. Para que este desempeño fiscal sea sostenible se requería sostener el crecimiento y acumular en el futuro suficientes superávits primarios para cubrir el costo del financiamiento público que cubrió los déficits. Pero esto no sucedió.

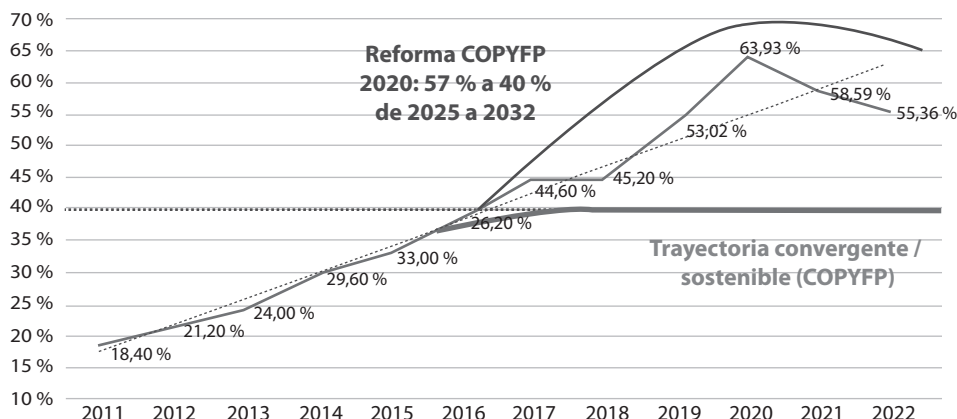
Por el contrario, entre 2015 y 2022, la economía creció a un promedio anual de 0,24 % (en términos reales) y la inflación promedio anual fue de 1,2 %. Esto evidencia un estancamiento económico que corre el riesgo de caer en una trampa deflacionaria y recesiva, que podría evitarse con una política económica activa. Sin embargo, las restricciones que devienen del esfuerzo fiscal mantenido hasta esa fecha hicieron que no quede mucho espacio para una política fiscal expansiva. Si bien el esfuerzo de una política fiscal expansiva trató de mantenerse hasta 2017, para contrarrestar los efectos negativos del terremoto en Manabí y mantener la economía a flote en año electoral, esto implicó un serio deterioro de la sostenibilidad fiscal. Como se puede observar en la figura 7, entre 2012 y 2017 no se pudo acumular ni siquiera un solo superávit primario con el agravante de que la economía se había desacelerado y el nivel de endeudamiento había sobrepasado en 2017 su límite legal o su estado de convergencia para que el financiamiento se mantenga en niveles sostenible (ver figura 8).

En los años posteriores al cambio de prioridad de la política económica (2018 en adelante) el nivel de los déficits se atenuó logrando un pequeño superávit primario en 2018 que no pudo repetirse en años posteriores, hasta que en 2022 el fisco no solo registró un superávit primario, sino que por primera vez logró equilibrio en el resultado global. La prioridad del ajuste fiscal de corto plazo finalmente se había impuesto y esto sin duda aportó a mejorar temporalmente la sostenibilidad de las finanzas públicas sin solucionar el problema de manera definitiva. Sin embargo, la pregunta es a qué costo. Para 2022, 2023 y lo que va de 2024, la recuperación de la economía luego de la pandemia no ha sido satisfactoria, el terreno perdido en materia de objetivos de desarrollo es enorme y el debilitamiento de las capacidades del Estado resulta tan evidente que no puede garantizar las condiciones más elementales para el funcionamiento de una economía de mercado: el derecho a la vida, el ejercicio de los derechos de propiedad y la provisión de energía eléctrica. Entre 2019 y 2023 la tasa anual de homicidios por cada 100 mil habitantes pasó de 7,3 a 47,25. De 2021 a 2022 el robo a personas aumentó en un 22 %, el robo de autos se incrementó en 52 % y las denuncias por extorsión (las denominadas vacunas) aumentaron en un 200 %, según datos oficiales del Ministerio del Interior y la Policía Nacional. Mientras que 2024 registró los apagones (eléctricos) más extensos y frecuentes del presente siglo. La mayor preocupación de la ciudadanía es la seguridad. Sicariato, asaltos, secuestros y extorsiones (vacunas) son ahora parte de los riesgos que implica la vida social y productiva en Ecuador. Ninguna economía

de mercado puede funcionar adecuadamente donde no existe un Estado capaz de garantizar la vida y los derechos de propiedad de las grandes mayorías. En este contexto, la mejora en la sostenibilidad de las finanzas públicas contrasta con un enorme retroceso en materia de objetivos de desarrollo y desempeño económico.

Otra implicación compleja es la dinámica del nivel de endeudamiento que acarreó el manejo fiscal de este periodo. El esfuerzo de una política fiscal expansiva, 2012-2017, y la insuficiencia de ingresos, 2018-2022, ocasionaron que durante todo este periodo 2012-2022 el fisco se sostenga sobre un elevado nivel de endeudamiento. El nivel de convergencia a un estado estacionario, que recomienda la macroeconomía para mantener una trayectoria sostenible del endeudamiento público, se había establecido en el ordenamiento legal con una regla macro-fiscal contenida en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) que establecía un límite para la relación entre la deuda pública y el PIB del 40 %. Esta regla se rompió en 2017 y durante el periodo 2018-2020 se agudizó el ritmo de endeudamiento, como se puede evidenciar en la figura 8. La respuesta a este problema fue modificar la ley. Con reforma en 2020 se eliminó el límite de endeudamiento, y para justificarlo se llegó a decir que “la realidad había superado la legalidad”. El límite macro-fiscal del 40 % para la relación deuda PIB quedó suspendido hasta 2025 en que debería alcanzar el 57 % para luego converger al 40 % en 2032, según el nuevo ordenamiento legal (ver figura 8). A partir de 2021, y en cierta medida, gracias a la reestructuración de deuda que forzó la crisis global de la pandemia en 2020, la trayectoria de la relación deuda PIB ha disminuido y de sostenerse así podría cumplir los objetivos planteados en la reforma legal de 2020. Sin embargo, resta preguntarse si esta trayectoria se podrá sostener y de hacerlo cuál será el costo de mantenerla. Otra vez, el dilema sobre el principal costo de intercambio macroeconómico y cómo resolverlo se vuelve un tema obligatorio de debate y búsqueda de consensos.

De esta manera se puede resumir, de manera muy apretada y dejando fuera muchos otros detalles importantes que deberían abordarse en un análisis más detallado, cómo el sector fiscal del Ecuador, durante el periodo 2012-2022, pasó de la ambición del desarrollo, al ajuste y la imposibilidad de garantizar la vida y los derechos de propiedad indispensables para el funcionamiento adecuado de una economía de mercado.

Figura 8
Deuda pública agregada, SPNF, como porcentaje del PIB


Nota: BCE, MEF.

Análisis de la situación en el sector monetario

El uso del dinero en el mundo está dominado por el paradigma del Estado-Nación. La mayoría de los países del planeta cuentan con un banco central que emite su propia moneda soberana y esta se utiliza como dinero de curso legal para los intercambios económicos. Sin embargo, existen excepciones. Ecuador es uno de los pocos países del mundo que, luego de crear su moneda nacional y utilizarla por más de un siglo (116 años exactamente), “decidió” abandonarla y adoptar una divisa extranjera.

Las economías que han abandonado formalmente su moneda soberana son muy pocas en el mundo y la mayoría de estas lo han hecho para adoptar el dólar de los Estados Unidos. A este proceso se lo denomina dolarización formal de la economía. En orden cronológico son: Panamá, que en la práctica nació dolarizada en 1903; Ecuador, que improvisó el esquema bajo un contexto de crisis en 2000; El Salvador, que adoptó el esquema sin un contexto de crisis en 2001; Timor Oriental, que la adoptó luego de su independencia en 2002; y, Zimbabue, que asumió parcialmente el esquema bajo un contexto de crisis en 2009 y ha iniciado un proceso de reversión de la dolarización. Sin embargo, muchas economías de América Latina están parcialmente dolarizadas de manera informal. Los casos de Argentina, Cuba y Venezuela son los que evidencian un mayor grado de dolarización informal pero no son los únicos. Sin embargo, la literatura especializada que se puede encontrar sobre dolarización es reducida, sobre todo en cuanto a modelos formales que expliquen su funcionamiento. En general, las econo-

mías dolarizadas son economías relativamente pequeñas y abiertas, en las que el sector financiero juega un papel importante en la gestión monetaria a través de la emisión secundaria de dinero que se da por la interacción entre la demanda y la oferta de crédito.

En la economía actual existen al menos dos formas de crear dinero: la emisión primaria, que consiste en imprimir billetes y acuñar monedas por parte de los bancos centrales, y la emisión secundaria, que es la “multiplicación” o creación del dinero que realizan las entidades financieras cuando otorgan préstamos en respuesta a la demanda de crédito. De esta manera, la demanda de crédito genera endógenamente, a través del sistema financiero, el crédito y su contraparte, el depósito. Es así como funcionan los sistemas financieros a nivel internacional. El estado del arte de la macroeconomía mantiene un amplio consenso respecto de este punto en la actualidad. El dinero es endógeno, es decir se crea y expande desde el ejercicio financiero de la propia economía en respuesta a la demanda de crédito que surge de la economía real. El postulado de la exogeneidad monetaria, o la idea de que únicamente la autoridad monetaria (Banco Central) es capaz de definir y controlar plenamente los agregados monetarios, es una pieza de museo de la historia del pensamiento económico. Este hecho hace que el esquema monetario de dolarización no resulte tan restrictivo como se pensaba en relación con un esquema monetario soberano, pues bajo dolarización si bien se renuncia a la capacidad de emisión primaria del banco central, la capacidad conjunta de emisión secundaria del sistema financiero se mantiene.

En palabras sencillas, la liquidez agregada de la economía (M2) se incrementa cuando las entidades financieras, en respuesta a la demanda de crédito, otorgan préstamos y crean endógenamente dinero, lo que se puede constatar en los agregados monetarios y el registro contable de la expansión de los balances de dichas entidades. En los respectivos balances se registra un nuevo activo: la deuda que contrajo el deudor con esa entidad y, al mismo tiempo, se registra un nuevo pasivo: el depósito acreditado en la cuenta de ese deudor de donde él puede girar ese dinero. De esta manera, crece el activo y el pasivo de la entidad en igual medida y el patrimonio permanece inalterado, pero la liquidez total de la economía (M2) se expande. Así, bajo esta segunda forma de crear dinero (creación endógena), el dinero no salió de la autoridad monetaria (Banco Central), ni de las bóvedas o acervos de la entidad financiera prestamista. El crédito y su contrapartida, el depósito, fueron creados por esa entidad financiera *ex nihilo* (de la nada), simplemente mediante un registro contable que se refleja en la expansión de su balance. Eso sí, siempre en respuesta a la demanda de crédito y a los cálculos del calce intertemporal entre la disponibilidad de activos líquidos y la materialización de sus obligaciones con el público, que incluye la gestión del riesgo, aspectos que representan varias condiciones y restricciones

que podrían llevar a cuestionar el alcance de la expresión *ex nihilo* (Tiessen, 2014; Lavoie, 2003; Wray, 2012; Villalba, 2019).

Sin embargo, nótese que las condiciones y restricciones descritas al final del párrafo anterior dependen de las creencias y expectativas de los agentes económicos. Las personas que demandan crédito para emprender una inversión productiva lo hacen porque creen que serán exitosos en dicha iniciativa. La entidad financiera que otorga el crédito lo hace porque espera que su disponibilidad de activos líquidos pueda cubrir el efecto marginal sobre la demanda de liquidez que generará dicho crédito y también porque el análisis de riesgo realizado le permite esperar que el crédito se pagará en el futuro y le dejará un rendimiento sobre el capital. Lo que la gente cree en una economía, termina resolviendo las indeterminaciones de los modelos macroeconómicos (Pérez Oviedo, 2023). De esta manera, se puede acotar la expresión sobre la creación de dinero. En este sentido, se debe aclarar que las entidades financieras pueden crear dinero de la nada (*ex nihilo*), siempre y cuando las expectativas de los agentes económicos sean consistentes y refuercen el sistema de creencias que permite realizar esta expansión de la liquidez y obtener los resultados esperados. En el caso de la dolarización, estas expectativas resultan incluso más importantes pues el banco central no tiene la capacidad de emisión primaria (de billetes y monedas) para calmar un súbito incremento de la demanda de efectivo, propia de escenarios de incertidumbre o pánico bancario. Es decir, una de las debilidades de la dolarización es que la economía pierde la figura del prestamista de última instancia del sistema financiero (el banco central) lo que incrementa la vulnerabilidad del sistema frente a escenarios que puedan causar incertidumbre o pánico en el público.

Potenciales conflictos y mapeo de actores, en el sector monetario

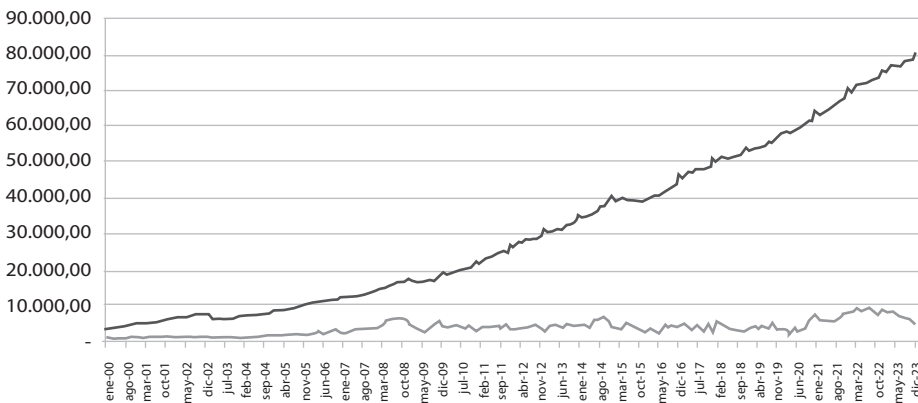
En este sentido, la dolarización en la práctica es un sistema que funciona, de manera agregada, como un esquema de reserva fraccionaria (Villalba, 2019). Es decir, que solo una fracción de la liquidez total que circula en la economía corresponde a especies monetarias emitidas por el sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos (en adelante Fed) o cuenta con pleno respaldo en activos internacionales para ser convertible de manera simultánea en especies monetarias emitidas por la Fed. En otras palabras, solo una parte de la liquidez total que circula en la economía son dólares estadounidenses en estricto rigor. La liquidez restante, que resulta ser la parte más grande, corresponde a tenencias monetarias potencialmente convertibles a dólares o registros monetarios denominados en dólares. Esta parte de la liquidez se puede denominar bajo dolarización como “dinero endógeno” o emisión secundaria del sistema financiero nacional, que se da por la interacción entre la demanda y la oferta

de crédito. La posibilidad de expandir la liquidez más allá de la disponibilidad de las divisas emitidas por la Fed, o de activos convertibles a esa divisa, es justamente uno de los elementos que permite funcionar y facilita la sostenibilidad de la dolarización. De esta manera, la liquidez puede expandirse para responder a las necesidades de la economía real. Pero, por otra parte, un sistema de estas características enfrenta límites de sostenibilidad para la emisión de “dinero endógeno” que deberían estudiarse para informar las decisiones y el análisis en el ámbito monetario y financiero, y además es vulnerable a cambios de comportamiento y expectativas de actores clave de la economía.

Parte de lo descrito en los párrafos anteriores se puede evidenciar en la figura 9, en la que se describe una serie de tiempo de la liquidez total (M2) y de las reservas internacionales (RI), que son los activos internacionales de mayor liquidez con los que cuenta el Banco Central del Ecuador (BCE). Dichos activos pueden liquidarse y convertirse en especies monetarias, billetes y monedas, emitidas por la Fed para enfrenta la demanda de efectivo o transferirse para cubrir la necesidad de giros (pagos o transferencias) al exterior. A su vez la demanda neta de efectivo y de giros al exterior depende del nivel de liquidez total de la economía (M2), pues los actores económicos solo pueden demandar efectivo o girar al exterior en función de la liquidez total disponible en la economía. Como se puede observar en la figura 9, la brecha existente entre el M2 y las RI se ha expandido durante el periodo de vigencia del esquema monetario de dolarización. Esto constituye un problema estructural del esquema monetario de dolarización pues implica que cada vez se cuenta con menos activos internacionales líquidos (RI), en el Banco Central, con relación a la liquidez total de la economía (M2), para enfrentar las necesidades de demanda neta de efectivo y giros al exterior.

Figura 9

Liquidez total (M2) y Reservas Internacionales (RI)(millones de USD)

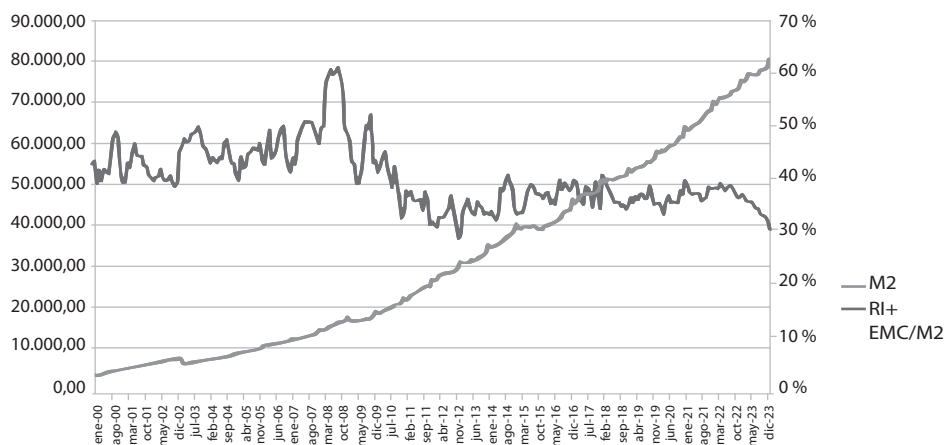


Nota. Información monetaria del BCE.

Pero en la economía dolarizada de Ecuador no solo el BCE cuenta con activos internacionales líquidos. Los actores económicos, personas y organizaciones, también disponen de especies monetarias en circulación (EMC) emitidas por la Fed. Así que, para corregir la brecha expuesta en la figura anterior podemos sumar las RI y las EMC de la economía ecuatoriana y estimar la relación que tienen con la liquidez total de la economía (M2). Este ejercicio se muestra para todo el periodo de vigencia de la dolarización (ver figura 10). El resultado de esta estimación es aproximado y no contempla una serie de limitaciones que tiene la estadística de agregados monetarios en dolarización y la realidad de operación del sistema financiero, pero sirve como un ejercicio de referencia para aproximar el porcentaje de dinero en la economía que o son dólares emitidos por la Fed o puede transformarse de manera inmediata y simultánea a este tipo de especie monetaria. Como se puede observar en la siguiente figura, en promedio durante toda la vigencia de la dolarización, los dólares emitidos por la Fed (EMC+RI) son apenas el 40 % de la liquidez total (M2) de la economía ecuatoriana y actualmente representan menos del 30 %. Así que más del 70 % del dinero en la economía dolarizada de Ecuador es actualmente dinero bancario, emisión secundaria o dinero endógeno y no son dólares emitidos por la Fed. De aquí que la dolarización, como sistema de reserva fraccionaria, se sustenta en gran medida en las expectativas y la confianza del público de que podrá transformar sus depósitos a efectivo o girarlos al exterior si así lo desea.

Figura 10

Liquidez total (M2), Reservas Internacionales (RI) y Especies Monetarias en Circulación (EMC), en millones de USD



Nota: información monetaria del BCE.

Esta evidencia demuestra que la dolarización opera bajo endogeneidad monetaria (Villalba *et al.*, 2019), y por lo tanto cabe subrayar que el sistema financiero puede hacer creación secundaria de dinero. En otras palabras, en esta economía circulan dos tipos de dinero, ambos denominados en dólares estadounidenses como unidad de cuenta: el dinero endógeno o los “dólares” que, como registro contable, crea el sistema financiero nacional a través de la interacción entre la demanda y la oferta de crédito; y, los dólares en especie monetaria (billetes y monedas) emitidos por la autoridad monetaria estadounidense, la Fed, que se pueden identificar como “dólares en efectivo”. Para ilustrar la diferencia entre estos dos tipos de dinero se puede pensar en un pago que se realiza entre dos depositantes del sistema financiero nacional, mediante una transferencia electrónica. En este caso el pago no requiere dólares en efectivo o especies monetarias emitidas por la Fed, o reservas internacionales, y se puede ejecutar con los registros contables de la emisión secundaria del sistema financiero o dinero endógeno. Sin embargo, si el pago se realiza en efectivo (billetes y monedas) o se realiza al exterior, solo podrá realizarse si se cuenta con un acervo de dólares en efectivo o activos internacionales líquidos convertibles a especies monetarias emitidas por la Fed. Pues, en el caso del pago en efectivo se requiere disponer de estas especies monetarias que no las puede emitir el sistema financiero nacional y en el caso del pago al extranjero, este solo podrá realizarse si el sistema financiero nacional cuenta con un activo internacional liquidable para efectuar la transferencia. En ambos casos, estas operaciones implican una disminución de los activos internacionales líquidos, o reservas internacionales, disponibles para el sistema financiero nacional.

Finalmente, resulta necesario volver a resaltar que este esquema monetario funciona porque los depositantes en general no perciben ninguna diferencia entre el dinero endógeno y los dólares en efectivo, y en consecuencia ambos tipos de dinero mantienen exactamente el mismo valor y poder adquisitivo en la economía. Esta creencia de los depositantes constituye el cimiento fundamental del sistema de reserva fraccionaria sobre el que se sostiene la dolarización. Sin embargo, si el depositante llega a formar expectativas que le lleven a creer que podría enfrentar alguna dificultad para convertir sus depósitos financieros en dólares en efectivo o giros al exterior, este cimiento del esquema monetario de dolarización podría entrar en crisis y amenazar la estabilidad del sistema financiero y la propia sostenibilidad del esquema monetario. Es decir, la dolarización, como cualquier sistema de reserva fraccionaria, se sostiene sobre la base de la confianza. En el caso de la dolarización, dicha confianza se basa en la creencia de que el dinero endógeno, proveniente de emisión secundaria, y los dólares en efectivo, que constituyen emisión primaria de la Fed, aunque no son lo mismo tienen el mismo valor en la economía. Esta creencia será fácil de sostener mientras los depositantes puedan convertir sus depósitos financieros en dinero en efectivo o en giros al exterior si lo desean. Es decir, mientras la demanda neta de dólares en efectivo y los giros netos

al exterior no superen el acervo de activos internacionales líquidos, o reservas internacionales, disponibles para el sistema financiero nacional. De aquí, que la capacidad operativa del sistema financiero nacional para cubrir la demanda neta, de efectivo y giros al exterior, es el fundamento que sostiene el esquema monetario de dolarización.

Los actores económicos mantienen depósitos en las entidades financieras de los que pueden disponer. A estas entidades financieras que captan depósitos del público se las denomina Otras Sociedades de Depósito (OSD). Cuando las OSD enfrentan un requerimiento de efectivo (billetes y monedas) o giros al exterior por parte de sus clientes, solo lo podrán realizar si cuentan directamente con dólares en efectivo o activos internacionales liquidables para ser convertidos a especies monetarias emitidas por la Fed. Si no cuentan con esos recursos o dichos recursos son insuficiente deberán recurrir a la Reserva Financiera. La Reserva Financiera son los depósitos que las OSD mantienen en el BCE. Las OSD pueden disponer al BCE que de sus depósitos en esa entidad una parte se entregue en efectivo o se gire al exterior. El BCE a su vez para cumplir con este requerimiento deberá contar con RI que son dólares en efectivo o activos internacionales líquidos convertibles a especies monetarias emitidas por la Fed. Por esta razón, bajo dolarización la función de las RI es sostener la capacidad operativa del BCE y del sistema financiero nacional para cubrir la necesidad de demanda neta de efectivo y giros al exterior de la economía.

La demanda neta de efectivo y giros al exterior de los actores económicos depende del nivel de depósitos que mantengan en las OSD. A su vez, las OSD para cumplir con estos requerimientos dependen de su disponibilidad de dólares en efectivo, activos internacionales liquidables para ser convertidos a especies monetarias emitidas por la Fed o del nivel de la Reserva Financiera que son sus depósitos en el BCE. Finalmente, el BCE para responder a la demanda neta de efectivo y giros al exterior de la economía requiere contar con suficientes RI. Por esto, la relación entre las RI y los depósitos de las OSD en el BCE (expresado como RI/OSD en la figura a continuación), refleja la capacidad operativa del BCE y del sistema financiero para cubrir las necesidades netas de efectivo y giros al exterior de la economía nacional. Esta capacidad constituye un indicador de sostenibilidad del esquema monetario de dolarización.

Pero no solo los actores económicos pueden demandar efectivo y girar al exterior. El sector público también puede impulsar este tipo de demandas mediante su capacidad de gasto y financiamiento. Parte del financiamiento requerido por el sector público puede ser provisto por el banco central. Cuando un banco central financia al gobierno central, esta operación suele conocerse como monetización del déficit fiscal. Este tipo de interacción entre el banco central y el gobierno central es una operación común en economías con esquema monetario soberano y se financia mediante emisión monetaria. En economías con moneda propia dicha emisión puede ser secundaria o

primaria, según la necesidad de la economía. Pero bajo dolarización el banco central no tiene capacidad de emisión primaria. El abuso de la monetización del déficit, cuando se cuenta con moneda propia, puede provocar inflación. Por esta razón este tipo de operaciones suelen estar sujetas a límites explícitos impuestos por el banco central. En una economía dolarizada el riesgo es diferente, el problema no es la inflación sino la capacidad operativa del banco central y el sistema financiero para proveer efectivo y capacidad de giro al exterior. Bajo dolarización, cuando se monetiza el déficit se aumenta la capacidad de gasto del gobierno central, este gasto se traducirá en una mayor disponibilidad de depósitos para los actores económicos y de esta mayor cantidad de depósitos se podrá demandar mayor cantidad de efectivo y giros al exterior. Si las RI no han crecido al mismo ritmo que los depósitos, se perderá capacidad operativa para garantizar la convertibilidad del dinero a efectivo o giros al exterior, debilitando la sostenibilidad del esquema monetario. Por esto, aunque la monetización del déficit bajo dolarización no genere inflación si presiona la capacidad operativa del banco central y el sistema financiero para atender las necesidades netas de efectivo y giros al exterior. Por lo que este tipo de operaciones también deben estar sujetas a límites explícitos impuestos por el banco central para evitar el debilitamiento de esta importante capacidad operativa y garantizar la sostenibilidad del esquema monetario.

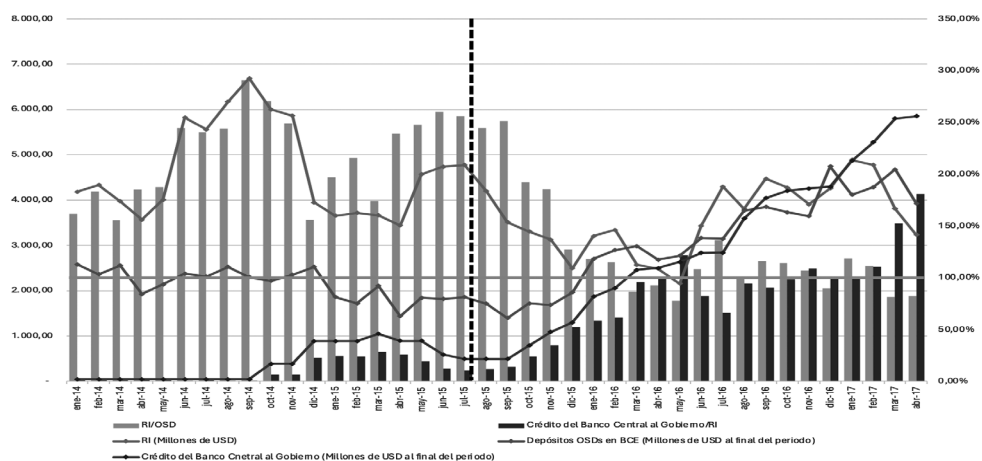
Para ilustrar lo descrito en el párrafo anterior, en la figura 11 se ilustran los niveles de RI (línea azul), los depósitos de las OSD en el BCE (línea roja) y el crédito del BCE al gobierno central (línea gris). Todas las líneas representan valores absolutos. En cambio, las barras de la figura 11 representan magnitudes relativas o ratios. Las barras amarillas son la relación entre las RI y los depósitos de las OSD en el BCE, y constituyen un indicador de la capacidad operativa del BCE para sostener el esquema monetario de dolarización. Las barras azules son la relación entre el crédito del BCE a gobierno central y las RI, y constituyen un indicador del grado de monetización del déficit fiscal.

La figura 11 muestra el desempeño de las variables descritas en el párrafo anterior durante un periodo en que se dio un cambio de política en la monetización del déficit fiscal e ilustra cómo el abuso de este instrumento afecta la capacidad operativa del BCE para sostener el esquema monetario de dolarización. A partir de 2009, el BCE inició operaciones de creación endógena de dinero con las que inyectó liquidez a la economía mediante la expansión de su balance. Sin embargo, dichas operaciones no se realizaron de manera directa con el gobierno central porque la ley no facultaba al BCE a hacerlo. En septiembre 2014 se aprobó el Código Orgánico Monetario y Financiero que facultó al BCE a dar crédito directo al gobierno central con operaciones de monetización del déficit. Al inicio, la administración del BCE estableció reglas de sostenibilidad. La totalidad de las operaciones de monetización del déficit no debían

superar el 30 % de las RI, solo podían ser operaciones de corto plazo (menores a 180 días) y debían estar calzadas con desembolsos externos programados para el gobierno central. De esta manera, el BCE solo adelantaba liquidez al gobierno central y una vez que llegaban los desembolsos externos el gobierno central cancelaba la deuda al BCE.

Figura 11

Agregados Monetarios y Capacidad Operativa del BCE, 2014-2017, en millones de USD (líneas) y en relación porcentual (barras)



Nota: BCE.

Estas reglas aseguraban que la capacidad operativa del BCE para sostener la dolarización no se vea menoscabada. Bajo estas condiciones se operó entre septiembre de 2014 y julio de 2015 (línea negra punteada en la figura 11). Como se puede observar en la figura 11, mientras se aplicaron las reglas de sostenibilidad la capacidad operativa del BCE siempre se mantuvo muy por encima del 100 %, barras amarillas, y la sostenibilidad del esquema monetario no fue menoscabada. Sin embargo, posteriormente la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, cuerpo colegiado directivo del BCE, decidió eliminar las condiciones de sostenibilidad y realizar la monetización del déficit sin limitaciones. Con esa decisión se sacrificó la sostenibilidad del esquema monetario para priorizar la capacidad fiscal de gasto y sostener el ambicioso plan de cumplir objetivos de desarrollo. De esta manera, otra vez el costo de intercambio macroeconómico se resolvía con una solución de esquina que sacrificaba la sostenibilidad monetaria para priorizar la capacidad de gasto fiscal. Obviamente el gobierno central dejó de pagar sus obligaciones al BCE en el futuro, la monetización del déficit o crédito al gobierno central empezó a incrementar, las RI empezaron a bajar, los

depósitos de las OSD en el BCE comenzaron a subir y la capacidad operativa del BCE para sostener la dolarización (barras amarillas) se vio seriamente disminuida. Otra vez, la solución de esquina en el sector monetario era tan perniciosa como la que se tomó en el sector fiscal

Un umbral crítico para el control de las expectativas de los agentes económicos y para mantener la confianza de las entidades del sector financiero es la capacidad de cobertura del 100 % de la Reserva Financiera (línea verde en el gráfico 11). Si la RI tenía un menor nivel que la Reserva Financiera esto significaba que el BCE no tenía activos líquidos suficientes para responder a todos los pasivos que mantenía con las OSD y por lo tanto tampoco para atender otras obligaciones con entidades del sector público. Esta señal era muy desalentadora. Si bien la probabilidad de que el BCE enfrente simultáneamente una demanda de liquidación (en efectivo o giros al exterior) de todas sus obligaciones con las OSD es nula y esto da una holgura para sostener esta situación, el hecho de que la capacidad operativa del BCE (RI/Reserva financiera de las OSD) sea menor al 100 % constituía una pésima señal para la confianza en la sostenibilidad del esquema monetario. Esto sucedió con la expansión desmedida de la monetización del déficit a partir de septiembre de 2015. Como se puede observar en la figura 11, la capacidad operativa del BCE cayó por debajo del 100 % en 2016 y la monetización del déficit como porcentaje de las RI se disparó hasta superar el 100 % en 2017. En aquella época, el gobierno central nunca más volvió a pagar en efectivo ninguna de sus obligaciones al BCE y el ambiente de incertidumbre en el sector monetario se agudizó con una pugna entre la Asociación de Bancos Privados y el gobierno.

Como ya se señaló anteriormente, el poder económico *de facto* encontró el camino para tomar el poder político *de jure* y cambiar la prioridad de la política económica en 2018. Esto también afectó la política monetaria. Como se había abusado del instrumento de monetización del déficit fiscal y el deterioro de la capacidad operativa del BCE era evidente pronto se impulsaron cambios normativos. El problema fue que no se optó por volver a un esquema de reglas de sostenibilidad, sino que, con cambios legislativos en 2018 y 2021, se decidió destruir el instrumento. Antes se había optado por una solución de esquina y se había abusado de este instrumento, ahora se optaba por otra solución de esquina contraria y se decidió destruir el instrumento. Así, una vez más el costo de intercambio macroeconómico, en este caso entre los objetivos de desarrollo y la sostenibilidad monetaria se volvía a resolver de manera sesgada. O se abusaba de los instrumentos o se los destruía, y nadie fue capaz de proponer utilizar los instrumentos de manera adecuada, dentro de los límites de sostenibilidad. Ahora el BCE ya no podría realizar política monetaria con este instrumento para apoyar el cumplimiento de objetivos de desarrollo, si la economía caía en recesión o se enfrenta a episodios deflacionarios, como sucedió en los años posteriores, el BCE debía cru-

zarse de brazos y volverse un espectador pasivo. Otra solución de esquina que resulta subóptima e inconveniente en términos macroeconómicos.

A continuación, se reproduce la figura anterior (11) para los últimos diez años de dolarización, periodo 2014-2024 (en la figura 12). Algunas de las lecciones que nos deja este análisis para el sector monetario resultan muy importantes.

Primero, el abuso de la monetización del déficit impacta negativamente en la sostenibilidad del esquema monetario de dolarización, por lo tanto, este tipo de operaciones deben estar estricta y explícitamente acotadas por reglas de sostenibilidad. Este tipo de soluciones de esquina, en que se abusa de los instrumentos disponibles, no contribuyen a un buen desempeño económico y se deben evitar.

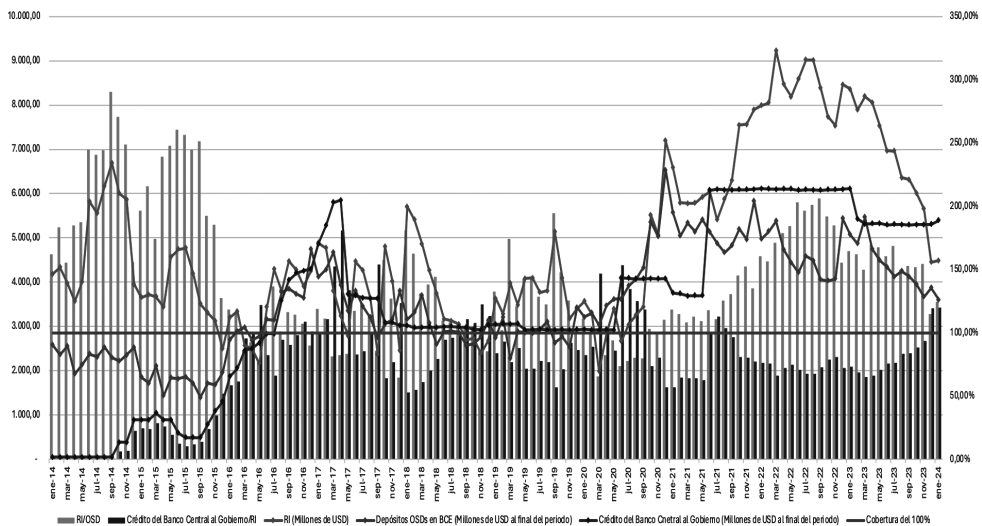
Segundo, el destruir el instrumento de monetización del déficit fiscal no asegura una mejora de la capacidad operativa del BCE, ni tampoco impide la monetización del déficit. Como se puede observar en la figura 12, pese a que las operaciones de crédito del BCE al gobierno central estaban prohibidas, la monetización del déficit se incrementó en junio de 2020. ¿Cómo fue esto posible? Las complejas consecuencias económicas de la pandemia y el pobre desempeño de los ingresos fiscales llevaron a que el gobierno central entró en una situación de incumplimiento de sus obligaciones con el exterior, lo que se denomina un *default* técnico. Si esta situación no se lograba solucionar las consecuencias macroeconómicas para el país podían ser muy graves. No solo en el ámbito fiscal sino también en el ámbito monetario, pues una porción importante de las RI, en oro monetario, se podía perder como consecuencia del evento de incumplimiento (*default*) ya que constituían parte del activo subyacente de operaciones de derivados financieros que estaban vigentes y generaban una cobertura de riesgo soberano. ¿Cómo se solucionó este problema? El BCE se vio obligado a utilizar sus activos para adquirir obligaciones del gobierno central con el exterior, de esta manera se evitaba el evento de incumplimiento y la pérdida del oro monetario, realizando una operación indirecta de crédito al gobierno central.

La consecuencia de esta inevitable operación fue que en el balance del BCE el crédito al gobierno central, es decir la monetización del déficit, aumentó en un 40 % en junio 2020 pese a que estas operaciones estaban prohibidas por ley desde 2018. Adicionalmente, el año 2023 fue el año de mayor pérdida de RI de la historia de la dolarización —como se puede observar en la figura 13, más adelante— y justamente al final de ese año el cambio de administración del gobierno y la paupérrima situación de la caja fiscal obligaron al BCE a buscar una forma de inyectar liquidez al gobierno central. La opción fue vender una porción significativa del mejor activo de las RI, el oro monetario, para generar utilidades que se puedan transferir al gobierno central. La consecuencia de esto fue la pérdida de un activo privilegiado de reserva de las RI y una agudización en el declive de las RI que ya habían experimentado un deterioro muy

grave durante 2014. La medida se dio en un momento totalmente inoportuno para la gestión de la sostenibilidad monetaria. El oro monetario constituye un activo privilegiado de reserva porque es altamente líquido y al mismo tiempo conserva su valor, en el mediano y largo plazo, de mejor manera que otro tipo de activos de reserva. Por estas razones, los bancos centrales en el mundo no venden oro monetario por el contrario lo compran y atesoran como activo privilegiado de reserva. Esta operación no tiene justificación técnica posible desde el lado monetario. La única razón plausible para esta venta es la urgente necesidad fiscal. Otra vez la necesidad de apuntalar el desempeño fiscal se priorizó sacrificando la sostenibilidad del esquema monetario de dolarización. En conclusión, el hecho de destruir instrumentos no elimina la presión sobre el BCE para monetizar el déficit solo cambia su forma. Finalmente, pese al fuerte crecimiento de las RI en 2021 no se ha recuperado hasta 2024 la capacidad operativa que el BCE tenía en 2014. La relación RI/Reserva financiera de las OSD promedio anual (ene-dic) de 2014 fue del 214 %, mientras que en 2023 apenas llegó a 155 % y en enero de 2014 fue de solo el 124 %. Todo esto se puede apreciar en la figura 12. Por lo tanto, este tipo de soluciones de esquina, consistentes en la destrucción de instrumentos de política monetaria, tampoco contribuyen a un buen desempeño económico y se deben evitar.

Figura 12

Agregados Monetarios y Capacidad Operativa del BCE, 2014-2017, en millones de USD (líneas) y en relación porcentual (barras)

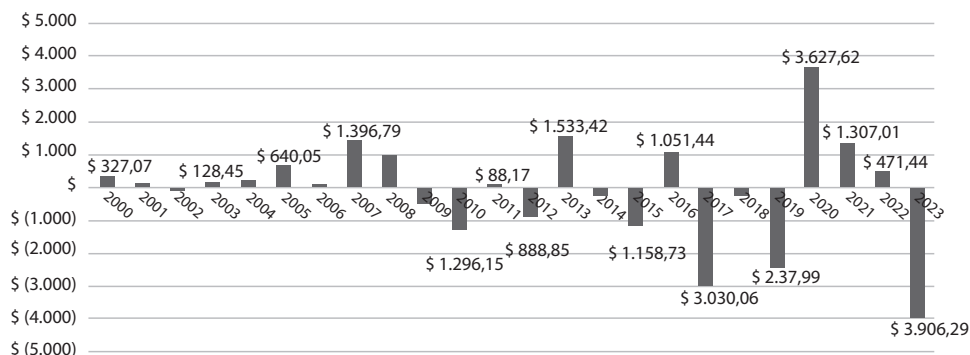


Nota: BCE.

Tercero, el mayor desplome de las RI de la historia de la dolarización se da en el periodo 2022-2023. Midiendo de pico (máximo) a sima (mínimo) entre 2022 y 2023 se registra una pérdida de aproximadamente 4,8 mil millones de USD. Bajo este mismo criterio, los dos registros anteriores de mayor pérdida de RI se dieron en 2008-2009 con 3,9 mil millones de USD para un periodo similar, y en 2014-2016, para un periodo más largo, con 4,5 mil millones de USD. Si se mide la variación de las RI de manera anual la situación no cambia, 2023 es el año de mayor pérdida de RI de la historia de la dolarización como se puede apreciar en la figura 13, con una pérdida anual de RI de más de 3900 millones de USD en un solo año. La figura 13 también evidencia que la volatilidad de la variación anual de las RI ha aumentado desde 2017. Este desempeño de las RI en los últimos años merece atención y análisis, y de continuar la misma tendencia podría generar un problema grave para la sostenibilidad del esquema monetario de dolarización. ¿Por qué ha aumentado la volatilidad de las RI? ¿Qué sucedió el periodo 2022-2023? ¿Por qué se dio una pérdida tan agresiva de RI? Estas preguntas deben ser investigadas y sus respuestas pueden contribuir a tomar medidas y correctivos necesarios.

Figura 13

Variación Anual de las Reservas Internacionales, 2000-2024, en millones de USD



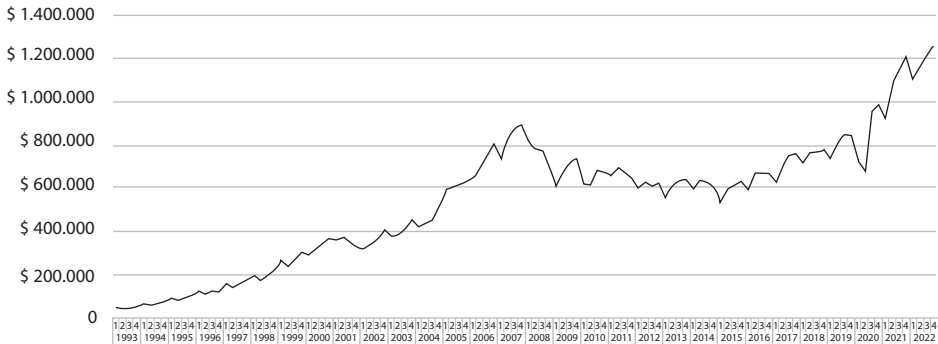
Nota: BCE.

Finalmente, cabe señalar que en los últimos años la contribución de flujos de entrada de divisas ha sido fuertemente favorecida por las remesas de los migrantes ecuatorianos en el extranjero. Una de las lamentables maneras que la economía ecuatoriana ha desarrollado para enfrentar las crisis es exportar su mano de obra barata para traer divisas de extranjero. Actividad que se realiza muchas veces de manera ilegal para ocuparse en formas de trabajo precario. Como se puede observar en la figura 14,

en los periodos post crisis (ej. 2000-2007; y, 2020-2022) las remesas de los migrantes crecen y en la época de auge se reducen y estabilizan (ej. 2010-2014).

Figura 14

Remesas de migrante, 1993-2022, observaciones trimestrales en millones de USD



Nota: BCE.

La paradoja es que mientras los flujos de remesas se incrementan las RI se desploman, por ejemplo, en 2022. Mientras el sacrificio de los migrantes contribuye al ingreso de divisas al país, el servicio de la deuda externa o las fugas de capitales hacen lo contrario. La carga de la crisis se coloca sobre los estratos más humildes y desfavorecidos de la población, en beneficio de los acreedores internacionales y los segmentos más pudientes de la sociedad que tiene la capacidad de mover sus capitales al extranjero.

De esta manera se puede resumir, de manera muy apretada y dejando fuera muchos otros detalles importantes que deberían abordarse en un análisis más detallado, cómo el sector monetario del Ecuador, durante el periodo 2014-2024, pasó de la ambición de alcanzar los objetivos de desarrollo a destruir los instrumentos de política monetaria sin que esto implique una mejora en la capacidad operativa para garantizar la sostenibilidad del esquema monetario ni facilitar un mejor desempeño económico.

Recomendaciones de política pública

En el contexto de lo expuesto, se propone explorar cuatro alternativas de política para el ámbito fiscal.

La primera es desarrollar para Ecuador el Balance Fiscal Estructural, utilizando para la programación fiscal una estimación del precio de largo plazo del petróleo en

vez de las estimaciones del precio promedio anual —de corto plazo— que orientan actualmente la elaboración del Presupuesto General del Estado.

El Balance Fiscal Estructural es una herramienta utilizada para evaluar la posición fiscal de un país de manera ajustada por el ciclo económico. Consiste en calcular el saldo fiscal que sería observado si la economía estuviera operando a plena capacidad, es decir, si el nivel de producción estuviera en su potencial. Esto se logra mediante ajustes a los ingresos y gastos fiscales para eliminar los efectos del ciclo económico sobre las finanzas públicas. En el caso de Chile, el Balance Fiscal Estructural ha sido una parte fundamental de su marco fiscal durante varias décadas. La aplicación de este concepto ha permitido a las autoridades chilenas mantener una política fiscal prudente y contracíclica, es decir, que actúa para estabilizar la economía frente a fluctuaciones en el ciclo económico.

Una de las ventajas clave del Balance Fiscal Estructural es que ayuda a evitar la vulnerabilidad asociada con la dependencia de la exportación de materias primas, como el cobre en el caso de Chile. Al ajustar el saldo fiscal por el ciclo económico, se puede evitar que los ingresos fiscales dependan excesivamente de los precios de las materias primas. Esto es importante porque los precios de las materias primas suelen ser volátiles, lo que puede llevar a fluctuaciones significativas en los ingresos fiscales si no se toman medidas adecuadas. Lo que ha sucedido en el fisco ecuatoriano en los últimos 40 años por la volatilidad del precio del petróleo. Al mantener un saldo fiscal estructural equilibrado, el país podría evitar el endeudamiento excesivo en períodos de bonanza económica y contar con un margen de maniobra fiscal en tiempos de crisis. Esto contribuye a la estabilidad macroeconómica y reduce la vulnerabilidad frente a choques externos, como caídas en el precio del petróleo y de los precios de sus principales productos (primarios) de importación. Finalmente, la implementación de un Balance Fiscal Estructural ayudaría a ganar transparencia en la programación fiscal y generaría mayor confianza en el manejo de las finanzas públicas.

La segunda es diseñar e implementar una nueva institucionalidad tributaria de largo plazo. Los inconvenientes de una economía que cambia frecuentemente sus normas tributarias y mantiene un sistema tributario altamente complejo y engorroso, como sucede en Ecuador, son varios. En primer lugar, esto genera incertidumbre para los contribuyentes, ya que nunca están seguros de cuáles serán las reglas fiscales en el futuro, lo que dificulta la planificación a largo plazo y puede llevar a decisiones de inversión subóptimas. Además, un sistema tributario complejo y cambiante aumenta los costos de transacción para las empresas y los individuos, ya que deben destinar recursos significativos para cumplir con las obligaciones fiscales y para adaptarse a los cambios normativos. Esto puede desincentivar la inversión y la actividad económica, ya que las empresas prefieren invertir en lugares con reglas fiscales más estables y

simples. Los incentivos negativos que esto conlleva para la inversión, el desempeño del sector productivo y el crecimiento económico son claros. Una mayor complejidad y cambios frecuentes en las normas tributarias ocasionan una menor inversión, menor productividad y, en última instancia, un menor crecimiento económico. Ecuador necesita superar el vicio de ejecutar, una tras otra, reformas tributarias parche enfocadas en solventar urgencias de corto plazo sin resolver los problemas de fondo, como ha sucedido en los últimos años.

En Ecuador se han ejecutado más de 20 reformas fiscales en los últimos 17 años y con ellas decenas de nuevos incentivos, tributos y regímenes. Todas estas reformas, excepto la de diciembre de 2007, se aprobaron de forma exprés sin debate, reflexión o evaluación, siempre apelando a la urgencia económica. Implementar una institucionalidad tributaria simplificada y orientada a mantenerse en el largo plazo puede ayudar a solucionar este problema en una economía en desarrollo como el Ecuador. La reforma de largo plazo debería buscar una ampliación de la base de contribuyentes, la simplificación tributaria, el combate a los mecanismos de elusión y evasión, el fortalecimiento de la progresividad y la predictibilidad del esquema tributario. Esto implica diseñar un sistema tributario que sea estable, predecible y fácil de entender y cumplir. Al hacerlo bajo los principios de progresividad y eficiencia, se puede garantizar que el sistema sea justo y que no desincentive la actividad económica. Una forma de lograr esto es reducir la cantidad de impuestos y simplificar los procedimientos para su pago y cumplimiento. Esto puede incluir la eliminación de exenciones y deducciones complicadas, la actualización técnica de tasas impositivas y la simplificación de los formularios y procesos de declaración. Además, es importante establecer mecanismos de consulta y participación ciudadana en la elaboración de las normas tributarias para garantizar que sean claras, justas y eficientes, evitando explícitamente los espacios para el abuso del *lobby* de las grandes corporaciones que usualmente han contaminado las reformas tributarias parche de los últimos años.

La tercera es desarrollar una institucionalidad fiscal que establezca mecanismos estabilizadores automáticos y mecanismos contracíclicos de gasto. Los estabilizadores automáticos y los mecanismos contracíclicos de gasto son herramientas de política fiscal que buscan suavizar las fluctuaciones económicas y promover la estabilidad macroeconómica. Los estabilizadores automáticos son componentes del sistema tributario y de gasto público que actúan de manera automática para estabilizar la economía frente a fluctuaciones en el ciclo económico. Por ejemplo, en tiempos de recesión, los ingresos fiscales tienden a disminuir debido a la reducción de la actividad económica, mientras que la necesidad de gasto en programas de protección social tiende a aumentar. La activación de una carga tributaria temporal que grave de manera altamente progresiva los grandes patrimonios podrían ayudar a solventar este problema. Estos

cambios automáticos en los ingresos y gastos fiscales ayudan a estabilizar la economía al proporcionar un estímulo fiscal contracíclico sin necesidad de intervención activa por parte del gobierno.

Por otro lado, los mecanismos contracíclicos de gasto son políticas fiscales deliberadas implementadas por el gobierno para contrarrestar las fluctuaciones del ciclo económico. Por ejemplo, en tiempos de recesión, el gobierno puede aumentar el gasto en infraestructura pública o en programas de estímulo económico para impulsar la demanda agregada y estimular la actividad económica. Para el caso de Ecuador, una economía pequeña y abierta altamente dependiente del petróleo y vulnerable a la volatilidad de los precios internacionales del crudo, la implementación de estabilizadores automáticos y mecanismos contracíclicos de gasto podría ser crucial para su desempeño económico. Por ejemplo, Ecuador podría aprender de sus experiencias que trataron de establecer fondos de estabilización fiscal que acumulen ingresos extraordinarios en períodos de altos precios del petróleo para financiar gastos en períodos de precios bajos, mejorando su diseño, su flexibilidad y su capacidad contingente. Esto ayudaría a suavizar los efectos de la volatilidad de los precios del petróleo en las finanzas públicas y en la economía en general. Además, Ecuador podría implementar políticas fiscales contracíclicas, como aumentos temporales en el gasto público en infraestructura o en programas sociales durante períodos de desaceleración económica, para estimular la demanda interna y mitigar los efectos de la recesión. En resumen, la implementación de estabilizadores automáticos y mecanismos contracíclicos de gasto podría ayudar a Ecuador a gestionar de manera más efectiva la volatilidad de los precios del petróleo y a promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico sostenible.

La cuarta es el desarrollo de mecanismos de protección de gasto y capacidades de ejecución en sectores y programas clave para la protección social, la salud, la educación, la reducción de la desigualdad y la pobreza, y la promoción de la movilidad social. En una economía como la de Ecuador, es necesario implementar mecanismos de protección de gasto y capacidades de ejecución fiscal en sectores y programas clave, como el combate a la desnutrición crónica infantil, la salud pública, la educación pública y otras intervenciones estratégicas para la protección social, por varias razones. Ecuador enfrenta desafíos significativos en términos de pobreza y desigualdad. El combate a la desnutrición crónica infantil y la protección social son fundamentales para reducir la pobreza y la desigualdad al garantizar que los grupos más vulnerables tengan acceso a alimentos, servicios de salud y educación, y otros servicios básicos. La desnutrición crónica infantil, una mala salud, la falta de acceso a educación de calidad y la pobreza pueden actuar como barreras significativas para la movilidad social. Al invertir en programas que aborden estos problemas, se puede facilitar la movilidad social al proporcionar a los niños y familias las herramientas necesarias para mejorar

sus condiciones de vida y acceder a mejores oportunidades en el futuro. La desnutrición crónica infantil no solo tiene consecuencias inmediatas en la salud y el bienestar de los niños, sino que también puede tener efectos a largo plazo en el desarrollo humano y económico de un país.

La inversión en la salud, en educación y en el bienestar de los niños puede tener un impacto positivo en la productividad y el crecimiento económico a largo plazo. La desigualdad y la exclusión social pueden llevar a tensiones sociales y políticas. Al abordar la desnutrición crónica infantil, la salud, la educación y garantizar una protección social adecuada, se puede contribuir a la estabilidad social y política al promover una sociedad más inclusiva y justa. En resumen, implementar mecanismos de protección de gasto y capacidades de ejecución en sectores y programas clave es fundamental para construir una sociedad más justa en Ecuador, superar la pobreza, reducir la desigualdad, facilitar la movilidad social y promover el desarrollo humano y económico sostenible.

Adicionalmente, para el sector monetario también se propone explorar cuatro alternativas de política que se describen a continuación.

La primera es desarrollar una propuesta para la masificación de pagos electrónicos, y la regulación y control del uso de efectivo. En una economía dolarizada donde se busca reducir la demanda neta de efectivo para fortalecer la sostenibilidad de la dolarización, la masificación de pagos electrónicos y la regulación del uso de efectivo pueden ser herramientas efectivas. Esto no solo facilitaría la transición hacia una economía menos dependiente del efectivo, sino que también podría tener beneficios adicionales, como la reducción de la economía informal y la economía del crimen. Una propuesta de política monetaria podría incluir los siguientes elementos:

- Incentivos para el uso de medios de pago electrónicos: se podrían ofrecer incentivos, como descuentos o beneficios fiscales, para promover el uso de medios de pago electrónicos en lugar de efectivo. Esto podría incluir la eliminación de comisiones por transacciones electrónicas y la promoción de tecnologías de pago seguro.
- El desarrollo de nuevas plataformas de pago móvil (celular): sobre la base de depósitos monetarios con la implantación de alianzas público-privadas, entre el BCE y las entidades financieras, se podría ofrecer soluciones de pago móvil más incluyentes y masivas que faciliten la inclusión financiera y eviten el uso de efectivo.
- Regulación del uso de efectivo: se podrían establecer límites a las transacciones en efectivo y requerir que ciertas transacciones se realicen electrónicamente.

También se podrían implementar medidas para rastrear y controlar el flujo de efectivo, como sistemas de trazabilidad de billetes de alta denominación.

- Educación y capacitación: es importante educar a la población sobre los beneficios de los pagos electrónicos y capacitar a los comerciantes para que acepten estos medios de pago de manera segura y eficiente. Una tarea en este sentido es la alfabetización digital de los segmentos más pobres y vulnerables de la población.
- Regulación y coordinación con el sector financiero: se necesita regulación y una estrecha coordinación con el sector financiero para garantizar que haya suficientes puntos de acceso a servicios financieros electrónicos y que se mantenga la estabilidad del sistema de pagos. El sistema financiero adolece de una falla de mercado que hace que sus servicios no lleguen a lugares y segmentos de la población donde la rentabilidad del negocio no es atractiva, esto requiere de intervención de la autoridad monetaria y de coordinación público-privada.

Además de fortalecer la sostenibilidad de la dolarización, estas medidas también pueden contribuir a mitigar los efectos negativos de la economía del crimen al reducir la circulación de efectivo, que suele ser utilizado en actividades ilícitas. Esto, a su vez, podría ayudar a reducir los niveles de violencia asociados con el crimen en Ecuador y mejorar la seguridad ciudadana en general.

La segunda es la estimación formal, periódica y pública de los requerimientos de reservas para garantizar la capacidad operativa del BCE y del sistema financiero nacional para sostener el esquema monetario de dolarización; así como el desarrollo de sistema de alertas tempranas y capacidad contingente. Actualmente, el BCE no realiza estimaciones de este tipo o si las realiza no son de acceso público, tampoco implementa políticas para fortalecer su capacidad operativa y menos aún para influir sobre el crecimiento, el empleo y los objetivos de desarrollo. Ni siquiera tiene objetivos sobre el desempeño de la inflación y hace muy poco o nada para influir en las tasas de interés. Sus últimas intervenciones han sido para justificar el aumento de las tasas de interés en un escenario macroeconómico de poco crecimiento y de baja inflación, algo totalmente contraproducente para el desempeño macroeconómico. También ha realizado pronunciamientos para evitar que se cobren impuestos a la banca o para anunciar récord de utilidades, como si el objetivo de un banco central sería defender los intereses de lucro de la banca privada y generar utilidades. Su última intervención, entre finales de 2023 y enero de 2024, fue para vender el activo de reserva más valioso a su disposición, el oro monetario, para generar “utilidades” que pueda transferir al gobierno central. Es decir, otra forma indirecta de monetizar el déficit fiscal con el agravante de que al hacerlo de esta manera pierde definitivamente el activo de mejor calidad —activo de reserva privilegiado— de sus reservas (RI).

El BCE actualmente se limita a tratar de cumplir una normativa que se supone garantizará la sostenibilidad del esquema monetario, como si la sostenibilidad de la dolarización sería un problema normativo y no el resultado de las condiciones materiales que se construyen sobre la base del desempeño económico. Por estos motivos, resulta urgente que el BCE se enfoque en los objetivos monetarios, en el desempeño macroeconómico y en trabajar para fortalecer la sostenibilidad del esquema monetario de dolarización. Para estimar de manera formal la capacidad de cobertura de las reservas internacionales en un esquema de dolarización y desarrollar un sistema de alertas tempranas y contingencia, se puede seguir un enfoque basado en el análisis de las necesidades netas de demanda de efectivo y giros netos al exterior. Aquí hay una propuesta para hacerlo:

- Estimación de las necesidades netas de demanda de efectivo: se puede calcular la demanda de efectivo en función de la liquidez total (M2), la estimación de las preferencias por efectivo, los depósitos en efectivo en el BCE y el nivel de transacciones en efectivo. Esto incluiría no solo la demanda de efectivo en circulación, sino también la necesidad de mantener reservas para satisfacer esta demanda en términos netos.
- Estimación de los giros netos al exterior: se pueden analizar los flujos de pagos internacionales, incluidas las importaciones, el servicio de la deuda externa, los movimientos de capitales y otras transferencias, para estimar los giros netos al exterior y estimar su trayectoria futura en términos netos.
- Determinación de la capacidad de cobertura de reservas: conociendo las necesidades netas de demanda de efectivo y giros netos al exterior, se puede calcular la capacidad de cobertura de reservas como la diferencia entre las RI y estas necesidades. Esta capacidad podría expresarse en términos de diferentes niveles de capacidad de cobertura para la demanda neta de efectivo y giros al exterior y el porcentaje de cobertura de los pasivos exigibles por este concepto al BCE. Adicionalmente, se debe complementar esta estimación al incluir la capacidad contingente del sistema financiero nacional por sus propios medios, es decir activos internacionales que no están en manos del BCE.
- Desarrollo de un sistema de alertas tempranas: se pueden establecer umbrales críticos para la capacidad de cobertura de reservas, por ejemplo, un nivel mínimo de meses de cobertura para la demanda neta de efectivo y giros al exterior o un porcentaje mínimo de cobertura de sus pasivos exigibles por estos motivos. Si las reservas caen por debajo de estos umbrales, se activaría una alerta temprana.
- Capacidad contingente: en caso de que las reservas alcancen niveles críticos, se podría establecer un plan de contingencia que incluya posibles fuentes de financiamiento, como líneas de crédito con organismos internacionales o acuer-

dos bilaterales, medidas de política monetaria y otros medios para aumentar temporalmente las reservas, reducir la presión de la demanda neta de efectivo y giros al exterior y evitar una crisis.

Este enfoque proporcionaría una base sólida para monitorear y gestionar la capacidad de cobertura de reservas en un esquema de dolarización, permitiendo una respuesta rápida y efectiva ante posibles crisis.

La tercera alternativa va en la misma línea de la segunda y consiste en recuperar los instrumentos de política monetaria del BCE bajo dolarización y restringir su uso a límites explícitos y reglas estrictas para garantizar la sostenibilidad del esquema monetario de dolarización. Bajo un esquema de dolarización, la política monetaria efectivamente se ve limitada en su capacidad de acción debido a la renuncia a la emisión primaria de dinero y a la imposibilidad de que el banco central cumpla el papel de prestamista de última instancia para el sistema financiero. Aunque quedan algunos instrumentos disponibles, como las operaciones de mercado abierto, la regulación de encajes y requerimientos de liquidez y las operaciones de descuento (financiamiento a entidades financieras), la pérdida de la política cambiaria reduce significativamente la flexibilidad de la política monetaria en el ámbito macroeconómico.

En este contexto, recuperar los instrumentos de política monetaria del BCE bajo dolarización podría ser beneficioso, siempre y cuando se apliquen límites explícitos y reglas estrictas para garantizar la sostenibilidad del esquema monetario. Algunas razones para considerar esta propuesta son las siguientes:

- Flexibilidad limitada: al tener menos instrumentos y grados de libertad para hacer política, es crucial aprovechar al máximo los instrumentos disponibles. Recuperar los instrumentos del BCE podría proporcionar una mayor flexibilidad para mitigar la volatilidad del ciclo económico y responder a choques económicos y financieros.
- Gestión de crisis: contar con la capacidad de emisión primaria y actuar como prestamista de última instancia es crucial en situaciones de crisis, permitiendo a los bancos centrales intervenir para garantizar la estabilidad financiera y evitar crisis sistémicas. Pero estas funciones el BCE ya no las puede cumplir bajo dolarización por lo que su papel en el monitoreo del riesgo sistémico, la capacidad de tomar medidas macro-prudenciales y la gestión de los fondos de liquidez del sistema financiero deben fortalecerse.
- Sostenibilidad del esquema monetario: al restringir el uso de estos instrumentos a límites explícitos y reglas estrictas, se puede garantizar que su utilización esté alineada con los objetivos de estabilidad monetaria y financiera, evitando abusos que puedan poner en riesgo la sostenibilidad del esquema de dolarización.

- **Transparencia y credibilidad:** establecer reglas claras y límites explícitos para el uso de los instrumentos de política monetaria puede aumentar la transparencia y la credibilidad de la política monetaria, lo que a su vez puede ayudar a mantener la confianza en el esquema de dolarización.

En resumen, recuperar los instrumentos de política monetaria del BCE bajo dolarización y restringir su uso a límites explícitos y reglas estrictas podría ser una medida prudente para garantizar la sostenibilidad del esquema monetario y mejorar el desempeño económico, siempre y cuando se implemente de manera cuidadosa y se mantenga la disciplina fiscal y financiera.

Finalmente, la cuarta propuesta es resolver las contradicciones institucionales del BCE, definir sus competencias, y fortalecer las instituciones monetarias y la capacidad técnica y operativa del BCE. Por una parte, la Constitución de la República señala que el BCE está subordinado a la función ejecutiva y la ley aprobada en 2021, de manera contradictoria, plantea darle “independencia” al BCE sugiriendo que esta independencia es del poder ejecutivo. Sin bien la independencia de los bancos centrales es el paradigma dominante en la gestión monetaria a nivel mundial, la forma en que la ley de 2021 interpreta esta independencia no concuerda con el desarrollo histórico de este concepto y su actual alcance. Inicialmente, antes de la primera guerra mundial (1914), los bancos centrales eran sociedades anónimas propiedad de los bancos privados con fines de lucro y su gestión respondía en buena medida a los intereses de sus dueños. La función de entonces de los bancos centrales se limitaba a la emisión de la moneda en línea con los intereses de lucro de la banca privada. Por esto se conoce a este modelo de banca central como el modelo de la banca de emisión.

Este modelo se agotó con las dos guerras mundiales y la gran depresión, del siglo XX. Las necesidades de política económica activa para reconstruir la destrucción ocasionada por la guerra y enfrentar los eventos recesivos para recuperar el desempeño de la economía llevó a plantear un nuevo modelo de banca central: el modelo del banco central público. A partir de 1930 y con mayor fuerza después de la Segunda Guerra Mundial, con la construcción del Estado del Bienestar, el modelo de banca central pública se impuso. Este modelo otorgaba a los bancos centrales un papel importante en el financiamiento para la reconstrucción, el desarrollo y la expansión de la política fiscal. Sin embargo, la correlación entre el abuso de monetización del déficit y los problemas de inflación más tarde desgastaron este modelo. Con los problemas de estanflación de ciertas economías en las décadas finales del siglo XX, se dio paso al nacimiento del paradigma de la independencia de los bancos centrales. En este sentido, la independencia de la banca central se planteó en dos dimensiones: independiente de los intereses de lucro de la banca privada, para alejarse del modelo de banca de

emisión, e independiente de la agenda del gobierno de turno en la función ejecutiva, para alejarse del modelo de banca central pública (Blancheton, 2016).

De esta manera, un banco central independiente debería orientar la política monetaria para controlar la inflación y mantener el empleo y el crecimiento económico en niveles satisfactorios, en el largo plazo, sin influencia de la agenda política del gobierno de turno o los intereses de lucro de la banca privada. Lamentablemente, la reforma legal de 2021 solo enfatizó en la independencia del ejecutivo y agudizó la dependencia de los intereses de lucro de la banca privada. Basta evaluar la actuación del BCE desde ese año y señalar a quién benefician y perjudican sus acciones y omisiones para verificar este problema sobre la base de evidencia. Sin mencionar la contradicción con la constitución que queda para el análisis de los profesionales en el área del derecho. Esta contradicción debe ser solucionada, definiendo con claridad las competencias del banco central bajo dolarización, fortaleciendo las instituciones monetarias, y la capacidad técnica y operativa del BCE. Dicha resolución debe apuntar a contar con un marco que permita una política económica activa, necesaria en dolarización cuando los factores externos no son favorables (ej. fin del *boom* de los *commodities*), para ser consistente con los objetivos de desarrollo de largo plazo y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad del esquema monetario de dolarización.

Conclusiones y recomendaciones

En conclusión, debemos ir hacia una mejor política económica, evitando las soluciones de esquina. Ecuador va más de diez años resolviendo de manera desequilibrada el principal costo de intercambio macroeconómico y pagando las consecuencias de hacerlo, con el aumento de la vulnerabilidad de su economía y el deterioro del desempeño económico.

Priorizar los objetivos de desarrollo de largo plazo no está mal, pero no se lo debe hacer sacrificando la sostenibilidad macroeconómica, fiscal y monetaria, que resulta esencial para lograr esos mismos objetivos en el largo plazo. Atender la evidente necesidad de ajuste macroeconómico, fiscal y monetario, no es incorrecto, pero no se lo debe hacer sacrificando totalmente los objetivos de desarrollo de largo plazo, anulando la capacidad de acción de la política económica y debilitando al Estado hasta el punto de que no pueda garantizar el derecho a la vida y los derechos de propiedad, condiciones esenciales para el funcionamiento adecuado de una economía de mercado. Por esto, debemos resolver el principal costo de intercambio macroeconómico, entre los objetivos de desarrollo y la sostenibilidad macroeconómica, de una manera más equilibrada.

Finalmente, con este objetivo se recomienda explorar y desarrollar las ocho propuestas concretas de política económica descritas en el subtítulo anterior, cuatro en el ámbito fiscal y cuatro en el monetario. El desarrollo e implementación de estas propuestas de política económica sin duda coadyuvarán a resolver de mejor manera el costo de intercambio macroeconómico en el corto plazo y a construir una sociedad más justa, equitativa, resiliente y próspera para las futuras generaciones.

Referencias bibliográficas

- Abadie, A., Diamond, A. y Hainmueller, J. (2010). Synthetic control methods for comparative case studies: estimating the effect of California's Tobacco Control Program. *Journal of the American Statistical Association*, 105(490), 493-505. <https://doi.org/10.1198/jasa.2009.ap08746>
- Abadie, A. y Gardeazabal J. (2003). The economic costs of conflict: a case study of the Basque Country. *American Economic Review*, 93(1), 113-132. <https://doi.org/10.1257/000282803321455188>
- Arellano, C. y Heathcote, J. (2007). Dollarization and Financial Integration. International Finance Discussion Papers. *Board of Governors of the Federal Reserve System*. <https://bit.ly/46xGAcM>
- Blancheton, B. (2016). Central bank independence in a historical perspective. myth, lessons and a new model. *Economic Modelling*, 52 (January), 101-107. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2015.02.027>
- Bulmer-Thomas, V. (1998). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Cachanosky, N., Ocampo, E., Hernández, K. y Ramseur, J. (2023). "Synthetic Control Analysis Of Ecuador's Dollarization". Working paper. <https://bit.ly/3ZJ6dWy>
- Edwards, S. e Igal Magendzo, I. (2003). Dollarization and economic performance: what do we really know? *International Journal of Finance and Economics*, 8(4), 351-63. <https://doi.org/10.1002/ijfe.217>
- Hallren, R. J. (2014). The impact of dollarization and currency boards on income and inflation: a synthetic control analysis. <https://bit.ly/3AdWQDJ>
- Izurieta, A. (2002). Dollarization: a dead end. *Working Paper*, 344. Levy Economics Institute of Bard College.
- Lavoie, M. (2003). A Primer on endogenous credit-money. In *Modern Theories of Money* (pp. 506-543). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781781008416.00033>
- Missaglia, M. (2021). Understanding dollarisation: A Keynesian/Kaleckian Perspective. *Review of Political Economy*, 33(4), 656-686. <https://doi.org/10.1080/09538259.2020.1869401>
- Nayyar, D. (2012). Macroeconomics in developing countries. *PSL Quarterly Review*, 60(242). <https://doi.org/10.13133/2037-3643/9888>
- Pérez Oviedo, W. (2023). *De Newton a Nash: la influencia de la física y la matemática en la economía*. Editorial FLACSO Ecuador.

- Tiessen, M. (2014). Giving credit where credit's due: making visible the ex nihilo dimensions of money's agency. *TOPIA: Canadian Journal of Cultural Studies*, 30-31 (April), 290-300. <https://doi.org/10.3138/topia.30-31.290>
- Villalba, M. (2019). Dos décadas de dolarización ¿qué hemos aprendido sobre este esquema monetario? En Mateo Villalba (ed.), *Dolarización: Dos Décadas Después Serie Economía y Territorio 1*. Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador-CONGOPE, Ediciones Abya-Yala, Incidencia Pública del Ecuador, Instituto de Trabajo y Economía-ITE.
- Villalba, M., Martín Mejía, R. R., Carvajal, S., Salinas, A., Macaroff, A. y Paz y Miño, J. (2022). *El Leviatán de Papel*. En Mateo Villalba (ed.), *Libro Virtual*, 1(1 y 2). Observatorio de Historia, Instituciones y Desempeño Económico. Instituto de Investigaciones Económicas. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. www.iie-puce.com
- Wray, L. R. (2012). *Modern Money Theory*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9781137265142>
- Yepes, J. (2016). *Dollarization and growth: a synthetic control approach to Ecuador and El Salvador's Cases*. (Master's Thesis, Baylor University).

Posibilidades de un modelo post extractivista

Carolina Viola Reyes*
Pontificia Universidad Católica del Ecuador
caro.viola79@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4735-4319>

Antecedentes

El 30 de junio de 2022 el gobierno nacional liderado por el presidente Guillermo Lasso firmó un Acta de Paz con las organizaciones sociales y movimientos indígenas después de 18 días de movilización popular. Esta firma dio paso a la constitución de un proceso de diálogo entre el gobierno y las organizaciones sociales, con el apoyo de las universidades del Ecuador, alrededor de una agenda de 10 puntos propuesta por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Para organizar la discusión se establecieron mesas temáticas sobre los ejes críticos de las demandas de los movimientos sociales. De estas, la mesa que abordaba el modelo extractivista constituyó uno de los nudos gordianos del diálogo, poniendo en evidencia la importancia de un compromiso político real con la búsqueda de alternativas.

El movimiento indígena ecuatoriano es, sin lugar a dudas, el movimiento social más importante del Ecuador. De ahí que, el protagonismo del movimiento indígena ecuatoriano representado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en las movilizaciones de la década de los 90 y primeros años del

* Candidata doctoral en Ciencia Política por FLACSO Ecuador. Es docente investigadora en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Dirige el Observatorio Socioambiental de la Inversión China en Ecuador (OSICHE) y lidera el grupo de investigación Observatorio Socioambiental de la Inversión China en Ecuador y Latinoamérica (OSICHEL). Es autora de diversas publicaciones entre las que se destacan *Il serpente e il drago. Riflessioni sulla territorializzazione degli investimenti cinesi nell'Amazzonia ecuadoriana* (octubre 2021) para la revista *DeriveAprodi* y *Le démantèlement des institutions démocratiques en Équateur* (2020) para la revista *Multitudes*.

siglo XXI, así como en el proceso constituyente de los años 2007-2008, llevó a la declaración del Estado ecuatoriano como plurinacional. Esta demanda ha sido central en la agenda del Movimiento Indígena desde los años 90, como se evidencia en su Proyecto Político de Estado Plurinacional aprobado por la organización y sus bases en 1992. Su reconocimiento en el texto constitucional, como atributo del estado ecuatoriano, abría una brecha para cuestionar las estructuras de poder racializadas que caracterizan el poder político en Ecuador y América Latina (Quijano, 1992; Ariza, 2009).

El proceso constituyente que se consolida con la aprobación del texto constitucional por parte de la población ecuatoriana y su entrada en vigor el 20 de octubre de 2008, amplía la escena política a organizaciones, actores sociales y ciudadanía que había sido sistemáticamente excluida por el poder político, incorporando reivindicaciones vinculadas con la protección de los derechos colectivos, el territorio y la naturaleza. Después de décadas de convulsión social, en un contexto de crisis económica, política permanente, se abría una oportunidad para institucionalizar y plasmar una serie de planteamientos de la agenda social contra el neoliberalismo y la desigualdad económica. La superación del extractivismo como condición para la construcción de una sociedad más justa y equitativa aparece con fuerza en el debate constituyente.

La Constitución de 2008 incorporó tres innovaciones importantes para esta discusión. En primer lugar, la declaración del Ecuador como un Estado Plurinacional de Derechos y Justicia; es decir que se reconoce a los pueblos indígenas como naciones, portadoras de derechos colectivos y de autonomía. En segundo lugar, el replanteamiento del desarrollo como objetivo nacional, introduciendo en su lugar el concepto de matriz indígena y andina “Sumak Kawsay”, que será traducido posteriormente por el aparato estatal como “Buen Vivir”; este cambio retaba a una nueva comprensión de la relación entre seres humanos y seres no humanos, siendo la naturaleza el resultado de las relaciones y los intercambios entre estos (Acosta, 2012). Íntimamente ligado a los dos anteriores, como tercera innovación, se reconocía a la naturaleza como sujeto de derechos.

Estas innovaciones constituyentes significaban un triunfo indudable para los movimientos sociales en el Ecuador. Sin embargo, estos importantes logros en ámbito jurídico no implicaron un cambio en las orientaciones de la política pública. El modelo extractivista se mantuvo y se modernizó durante el periodo posterior a la aprobación de la constitución, impulsado a su vez por una coyuntura de precios favorables de las materias primas entre el año 2008 y 2014, en lo que se conoció como el boom de los commodities (2008-2014). En consecuencia, hasta el día de hoy, las amenazas a la naturaleza y a los pueblos se han intensificado, acompañadas por la creciente criminalización de los defensores del territorio, la proliferación de focos de conflictividad y la desvalorización permanente de los lenguajes de valoración y los saberes de los pueblos

que la reforma constituyente se propuso rescatar. A pesar de las promesas, los ingresos coyunturales provenientes del boom de los commodities se han revertido rápidamente poniendo en evidencia, una vez más, los límites estructurales del extractivismo como motor de desarrollo (Larrea, 2022).

La creciente conflictividad socioambiental alrededor de la cuestión del extractivismo en el siglo XXI muestra que la violencia implícita en el modo de extracción no se supera con políticas soberanas de recuperación del Estado, ni con acuerdos de distribución de recursos y beneficios. En la práctica, el interés nacional sobre la extracción de recursos normalizó el despojo de los territorios, los saberes y los sujetos consolidando el extractivismo como razón de Estado; una racionalidad con efectos des-democratizadores que funge como línea de continuidad entre gobiernos con propuestas y proyectos políticos profundamente diversos. Esta continuidad implica también la persistente centralidad de los conflictos alrededor de la naturaleza y el territorio en el campo político latinoamericano, la imposibilidad de implementar los cambios más rupturistas introducidos en la constitución y el progresivo distanciamiento, y en muchos casos criminalización, de los actores sociales que gestaron por más de dos décadas el proyecto de reforma democrática del Estado ecuatoriano (Bringel y Falero, 2016).

Con estos antecedentes este documento pretende discutir los límites del extractivismo y los ejes para la construcción de alternativas en el Ecuador. No obstante, los límites estructurales y políticos y, sobre todo, la falta de un compromiso real con la superación de un modelo mal desarrollador que promueve desigualdad, pobreza y conflictos, el Ecuador posee un enorme potencial para superar el extractivismo, con base en su enorme biodiversidad y riqueza cultural. Aprovechar este potencial exige “la redistribución social, complementada por políticas económicas y ambientales, incluyendo la redistribución de la tierra y el acceso al agua en beneficio de los campesinos, las comunidades indígenas y pequeños propietarios” (Larrea, 2022, p. 56). A su vez, se debe apuntalar a una transformación pensada en la interdependencia entre naturaleza, economía y democracia, que incluya a la sociedad en su conjunto; la transición es una oportunidad para ampliar la escena política, a fin de construir una sociedad más justa donde la paz sea un proyecto realizable.

Descripción: extractivismo y modos de extracción

Las reflexiones sobre la relación entre extractivismo y desarrollo tienen como punto de partida las fallidas promesas industrializadoras y desarrollistas que acompañaron los importantes descubrimientos de petróleo y minerales del siglo XX, incluso en

el contexto de precios favorables del petróleo de fines de los años 60 y 70 del siglo XX.¹ En sus explicaciones incorporan el concepto dependientista de economía de enclave (Cardoso y Faletto, 1969) para explicar el patrón de organización de la producción característico de la extracción de los recursos naturales en países subdesarrollados. El control externo de los sectores más modernos y rentables de la economía explicaría las limitaciones para apalancar estos ingresos para el desarrollo de otros sectores de la economía nacional. Esta situación genera lógicas de desarrollo desigual entre el sector extractivista, controlado desde capitales externos y la precariedad generalizada en el resto de la economía nacional (Wunder, 1992; Schuldt, 1994; Naranjo, 1995; Acosta 2002, 2009; Acosta y Schuldt, 2006; Karl, 1997; Coronil, 2002).

Inscrito en la relación centro periferia (Wallerstein, 1979), el extractivismo es un problema multiescalar que exige ser problematizado en el contexto del multipolarismo capitalista del siglo XXI. Este momento caracterizado por la interacción agresiva y la competencia entre varias metrópolis, configura un escenario de conflictividad por los recursos naturales en el mundo. Esta competencia frenética conlleva “interacciones coevolucionarias entre diferentes sociedades regionales” (Bunker, 1984, p. 1019). Esta carrera por los recursos menguantes, en un planeta sediento por ellos (Klare, 2008), se refleja en los crecientes riesgos que asume el extractivismo actual, tanto en términos de impactos sociales y ambientales, cuanto en relación con los conflictos y guerras en las que esta competencia puede desembocar. La interdependencia asimétrica que existe entre sistemas productivos y extractivos hace que estos últimos sean sensibles al surgimiento de nuevos polos de producción y acumulación capitalista.

La relación entre centros desarrollados y periferias subdesarrolladas se explica claramente en el concepto de modo de extracción (Bunker, 1984). Esta categoría pone énfasis en la relación entre centro y periferia que caracteriza el modo de extracción y los efectos profundos e irreversibles que produce en los territorios y las poblaciones periféricas, denominados por Bunker periferias extremas. La periferia extrema es una configuración socio espacial determinada, en parte, por su “lugar en la geografía y, principalmente, por las relaciones sociales de producción/extracción que se instauran”

1 “Desde mediados del siglo pasado, se inició una tendencia a la nacionalización del petróleo. El primer país en el mundo que nacionalizó su petróleo fue Argentina, seguida por otros países de América Latina como México y Brasil que luego se generalizó con la creación de la OPEP, en la que jugó un papel importante Venezuela” (<https://bit.ly/3NsT6lf>). En este periodo también se crearon empresas estatales para el control y desarrollo nacional de la extracción en Bolivia, México, Colombia, Ecuador, Brasil, Argentina y Perú. Sin embargo, estas empresas fueron en general desmanteladas o debilitadas sin lograr afirmarse y desarrollarse en el marco de la crisis de la deuda de los años 80’ y la implementación de las medidas neoliberales recomendadas/ordenadas por el Fondo Monetario Internacional (Viola, 2018).

(Bunker, 1984, p. 1020). A su vez, los modos de extracción se diferencian de los modos de producción por la forma particular de apropiación depredadora de la naturaleza, que conlleva el empobrecimiento del ambiente y de las poblaciones locales de forma irreversible. De ahí que, este modelo de acumulación conlleva consecuencias económicas, ecológicas, sociales y políticas que afectan las estructuras de clase, la organización del trabajo, los sistemas de propiedad e intercambio, el desarrollo de infraestructura física, la forma y el tipo de información disponibles, el sistema de creencias y de ideologías que dan forma a la organización social donde se asientan los modos de extracción.

A fin de profundizar en las consecuencias económicas, políticas y sociales de esta relación asimétrica, Alberto Acosta (2009) utiliza la sugestiva metáfora de la maldición de la abundancia. La abundancia de recursos como maldición se sustenta en la existencia de un patrón de subdesarrollo económico, social y democrático en los países ricos en recursos naturales.

La gran disponibilidad de recursos naturales de que disponen, particularmente si se trata de recursos mineros y petroleros, tiene a distorsionar la estructura económica y la asignación de los factores productivos del país, redistribuye regresivamente el ingreso nacional y concentra la riqueza en pocas manos. (Acosta, 2009, p. 22)

La abundancia produce paradójicamente pobreza generalizada, crisis económicas recurrentes y consolida mentalidades rentistas; a su vez, propicia la corrupción, las prácticas clientelares y patrimonialistas que frenan la construcción de ciudadanía. El trabajo de Acosta desmitifica el espejismo de la bonanza petrolera en el Ecuador, resignificando el milagro como una maldición.

Contribuyendo a explicar esta paradoja, Joan Martínez Alier (2004, 2015) apunta al aumento descontrolado del metabolismo social del capitalismo contemporáneo. El metabolismo social hace referencia a los flujos de energía y materiales que conllevan los procesos productivos; desde esta reflexión la extracción de materias primas en los países del Sur del mundo implica enormes toneladas de energía y materiales que fluyen hacia el centro del sistema capitalismo. La magnitud de estos flujos y los desechos que generan no pueden ser absorbidos por los ecosistemas dejando enormes pasivos ambientales y sociales que no vienen considerados en los precios de las materias primas; esta relación asimétrica es fuente de injusticias y genera una enorme deuda ecológica entre los centros y las periferias donde se extraen los recursos. Esta dinámica depredadora el capitalismo contemporáneo se encuentra transversalizada por dinámicas de racialización social —la idea de raza como dispositivo de diferenciación social— y racismo ambiental— establecimiento de relaciones ecológicas desfavorecidas entre el Norte y el Sur— que se traduce en un intercambio desigual de energía y materiales, así como una tendencia a abandonar los pasivos ambientales en

los países del Sur desde donde los recursos son extraídos (Martínez Alier, 1990, 1994, 2004, 2015). Esta relación asimétrica establece un intercambio ecológico desigual entre el Norte y el Sur:

El capitalismo es un sistema de costos sociales no pagados. Hay que ver las externalidades con como 'fallos del mercado' sino como lamentables 'éxitos' en transferir costos a las generaciones futura, a otras especies, y a la gente pobre de nuestra propia generación. (Martínez Alier, 2015, p. 60)

Respecto a sus efectos en las instituciones nacionales, la intensidad de la dependencia a la extracción de recursos naturales genera un subproducto del capitalismo que denominan rentista (Wunder, 1992; Schuldt, 1994; Naranjo, 1995; Acosta, 1995; Karl, 1997; Acosta y Schuldt, 2006); es decir, un capitalismo cuyo proceso de acumulación está más anclado a las rentas obtenidas de la sobreexplotación de la naturaleza y el trabajo, que al desarrollo de los factores productivos. De ahí que esta situación de bonanza de recursos desincentiva la innovación y la inversión, pesando sobre las capacidades de diversificación de sus economías². Esto impide que la economía pueda contrarrestar y responder a las crisis cíclicas de los precios de las materias primas en el mercado internacional. El rentismo también se expresa en la cultura, en las prácticas económicas y políticas; de igual manera se materializa en las instituciones produciendo configuraciones estatales débiles, conflictivas y autoritarias (Karl, 1997; Acosta y Schuldt, 2006).

Más allá de sus efectos en las instituciones, el extractivismo se expresa con brutalidad en las periferias extremas desde donde se extraen los recursos (Bunker, 1984). De ahí que, la intensificación del extractivismo en el siglo XXI, explica porque la ecología política ubica el territorio como lugar privilegiado de indagación sobre los efectos del modelo de acumulación en la naturaleza y los seres humanos que habitan los territorios de extracción, es decir, sobre las posibilidades de producción y reproducción de las poblaciones en territorios colonizados por las practicas extractivas (Alimonda *et al.*, 2017). En el Sur, el extractivismo no se impone de forma pacífica, es resistido, deconstruido y cuestionado en las prácticas políticas y los discursos de los actores, en las grandes movilizaciones y eventos de resistencia. Las resistencias al productivismo depredador se consolidan en la práctica cotidiana de los pueblos amenazados por el avance de las fronteras agrícolas, petroleras y mineras. Es así como desde el Sur geopolítico, emergen nuevas estrategias de resistencia y supervivencia, es decir de alternativas,

2 Según Acosta (1995, 2011) y Schuldt (1994) este proceso consolida una monomentalidad exportadora sostenida en el extractivismo que inhibe la creatividad y los incentivos de los empresarios nacionales.

fruto de largos procesos de aprendizaje enmarcados en la interacción cotidiana con el estado, la burocracia, las empresas y los actores irregulares que territorializan las geografías de extracción.

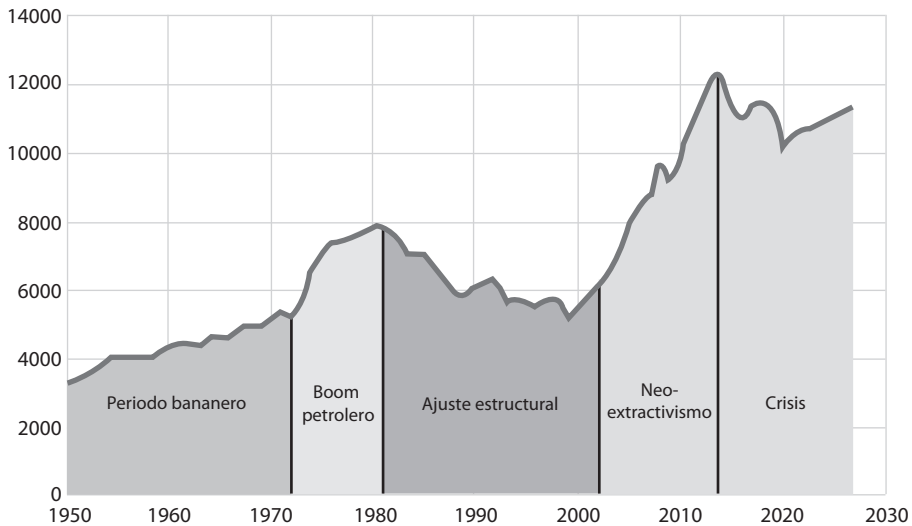
Situación-diagnóstico

Ecuador ha apostado por los modos de extracción como estrategia principal para generar riqueza nacional. Ha pasado de ser un país cacaotero a un país bananero, consolidándose como un país petrolero con el inicio de la extracción de crudo en la Amazonía ecuatoriana en 1972, cuando comenzó a operar comercialmente el pozo Lago Agrío 1 a cargo de la empresa norteamericana Chevron Texaco (Acosta, 2002, 2009). El descubrimiento de las reservas petroleras se anunció como el hito que marcaría el camino sostenido del país hacia el desarrollo. Sin embargo, 50 años después, los resultados alcanzados con relación al desarrollo nacional son escasos a pesar de que, durante los ciclos de bonanza, los ingresos petroleros obtenidos fueron considerables (Acosta, 2002, 2009; Larrea, 2006, 2022).

En diferentes publicaciones, Larrea (2006, 2022) señala que durante el boom de la primera década (1972-1982) el ingreso por habitante se duplicó (figura 1). Sin embargo, desde el último año (1982) y “como resultado del inicio de la crisis de la deuda latinoamericana y el cambio de desarrollo hacia un modelo de ajuste estructural y promoción de exportaciones, el ingreso por habitante entra en una fase de estancamiento” (Larrea, 2006, p. 57), este comportamiento se observa en la figura 1, en el periodo comprendido en 1982 y 2004. En esta fase del extractivismo ecuatoriano se implementó un esquema de tipo neoliberal que promovía un modelo de participación de empresas extranjeras, achicando el control Estado sobre el sector y reduciendo su participación en las ganancias. De ahí que la tendencia al estancamiento del PIB per cápita se mantuvo incluso en momentos de crecimiento de la tasa de extracción en los primeros años del siglo XXI, con la puesta en marcha del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), operado por un consorcio privado conformado por seis empresas transnacionales: la argentina Pérez Companc, la española Repsol-YPF, la canadiense Alberta Energy, la italiana Agip Petroleum y las estadounidenses Kerr McGee y Occidental. En definitiva, este saldo indica que, “la bonanza no se traduce en una mejora en la economía nacional no petrolera, ni se ha reflejado en una mejora de las condiciones de vida” (Larrea, 2006, p. 60).

Figura 1

Ingreso por habitante en el Ecuador: 1950-2027 (PPP US\$ 2017)



Nota. Larrea, 2022, p. 84.

Larrea (2022) pone en evidencia los límites del modo de extracción petrolero en el Ecuador, y explica que:

La distribución social de las utilidades petroleras ha sido muy limitada, tanto social como regionalmente, de forma que el desempleo y la pobreza siguen siendo masivos, y la Amazonía se mantiene como la región con mayores privaciones sociales del país. Además, el impacto ambiental de la actividad petrolera ha sido severo en términos de pérdida de la biodiversidad, deforestación, emisiones de gases invernadero y salud humana. (Larrea, 2022, p. 84)

La apuesta extractivista deja una huella de enfermedad, contaminación, degradación social y muerte en los territorios de extracción. “Si se contabilizan los costos económicos de los impactos sociales, ambientales y productivos de la extracción del petróleo o de los minerales, desaparecen muchos de los beneficios económicos potenciales de estas actividades” (Acosta, 2009, p. 27). Es decir que, los costos no internalizados que se derivan de generación de desechos tóxicos y persistentes, de la contaminación irreversible de los ecosistemas y de la destrucción de los modos de vida de los pueblos

es decir las supuestas fallas de mercado, se encuentran en la base de la rentabilidad del extractivismo (Martínez Alier, 2015).

Los daños ocasionados por la extracción petrolera en la Amazonía no son realmente cuantificables por sus efectos irreversibles sobre los ecosistemas; son incommensurables (Martínez Alier, 1994). Los frecuentes derrames han dejado un territorio contaminado, con una incidencia altísima de cáncer y la devastación de toda forma de economía local que pudiera servir de alternativa a la economía petrolera. El empobrecimiento de los territorios aumenta la dependencia de las poblaciones a la industria extractiva y aleja cualquier posibilidad de transformación. Es así como la abundancia de recursos naturales se convierte en una maldición (Acosta, 2009). Continuar la extracción solo profundiza el sacrificio de estos territorios y estos pueblos, descartando toda posibilidad de construcción de una sociedad más justa. Los testimonios de los enfermos de cáncer en la zona petrolera dan cuenta de este sacrificio e injusticia extrema:

Rabiaba de dolor, su cuerpo se estremecía con tanto sufrimiento, que la familia temía que en cada grito perdiera la vida. Tenía cáncer de huesos desde los 14 años, una década después su cuerpo ya se había desgastado, pero nunca la enfermedad le arrebató la sonrisa. Él había querido tener siempre un hijo, pero cuando su esposa dio a luz fue justo en la pandemia y en el hospital fallecieron 10 niños, uno de ellos era el suyo. Solo tuvo algo de tranquilidad cuando entendió que posiblemente su hijo habría tenido la misma enfermedad que él, porque su padre tuvo cáncer y su tío también. (UDAPT, enero 2023)

En un estudio realizado entre 2017 y 2022, la UDAPT y la Clínica Ambiental identificaron 442 casos de cáncer en las provincias de Sucumbíos y Orellana. “Esta cifra, sin embargo, es solo una muestra de un número mucho más alto que no conocemos porque el Ministerio de Salud no facilita la información” (UDAPT y Clínica Ambiental, 2023). Según este informe “el número de casos de cáncer en Lago Agrio duplica los encontrados en Coca, siendo muy parecidos entre Sacha y Shushufindi”. La incidencia del cáncer también presenta diferencias respecto al género: “de cada 4 personas con cáncer, 3 son mujeres”, con una prevalencia del 72,6 % en la población femenina frente a la población masculina. A su vez, el impacto sobre las poblaciones indígenas es mayor dada su dependencia de los recursos de la naturaleza como los ríos.

A pesar de esta situación, en la zona petrolera no se cuenta con un hospital oncológico y los pacientes son derivados a la capital para recibir su tratamiento. El viaje largo —alrededor de 11 horas— y tortuoso, es una barrera para acceder al tratamiento. A su vez, el viaje a la capital implica costos inmanejables para las familias empobrecidas; si bien la quimioterapia viene proporcionada por el sistema de salud pública, el acompañamiento de los pacientes y su manutención en la capital es una barrera difícil de superar. De ahí que los enfermos abandonan frecuentemente el tra-

tamiento, condenándose así a sucumbir ante la enfermedad. El cáncer en la Amazonía es evidencia clara del carácter depredador, productor de injusticias y desigualdades que caracteriza a los modos de extracción.

A las consecuencias del extractivismo sobre la economía, la política y la sociedad se suma el carácter finito de los recursos extraídos. El petróleo es un recurso no renovable y su agotamiento en el Ecuador es inminente. “Al 31 de diciembre de 2019, las reservas probadas del país alcanzaban 1338 millones de barriles, que al ritmo de extracción actual (483 000 barriles diarios), permitirían 7,5 años adicionales de extracción” (Larrea, 2022, p. 85). Si consideramos que las importaciones de derivados, que crecen de forma estable a una tasa del 5,7 % anual en el periodo 2020-2022, en relación con las reservas disponibles, se puede afirmar que el Ecuador dejará de ser un exportador neto de petróleo en 2029 (Larrea, 2020). Si bien estas fechas pueden variar si se incorporan nuevas reservas y tecnologías de extracción mejoradas, la tendencia al agotamiento es irreversible.

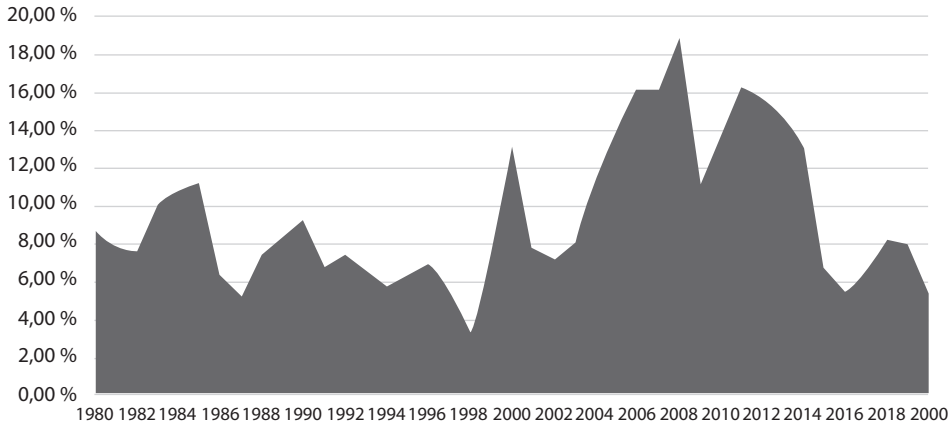
Tabla 1

Reservas de petroleras del Ecuador, millones de barriles

Año	Probadas	Probables	Posibles	Totales
2017	1703,8	286,6	704,8	2695,2
2018	1632,3	313,8	749,1	2695,2
2019	1302,5	276,3	660,2	2239,1
2020	1337,8	279,6	640,0	2257,4

Nota. Larrea, 2022, p. 85.

Larrea (2022) describe el escenario de agotamiento en el Ecuador como un problema de cantidad y calidad. Por un lado, un menor volumen de extracción determinado por la imposibilidad de incorporar nuevas reservas que replacen la disminución de las existentes; por otro, la disminución de la calidad del crudo extraído y las dificultades que implica su extracción, transporte y procesamiento, que se traducen en la pérdida de eficiencia energética y, por lo tanto, en una reducción del valor percibido por unidad extraída. Respecto al volumen, según el balance energético nacional de 2022 (Larrea, 2022), la extracción es decreciente en los campos de Oso-Yuralpa, Palo Azul, Indillana, Edén-Yuturi y Libertador; se mantiene estable o decrece de forma leve en Lago Agrío y Cuyabeno. Este decrecimiento se refleja en la caída en aporte de las exportaciones petroleras al PIB desde el año 2020 (figura 2).

Figura 2*Peso de las exportaciones petroleras en el PIB nacional**Nota.* Datos oficiales BCE.

Por otro lado:

Los campos de extracción reciente como resultado de la incorporación de nuevas reservas o el empleo de técnicas de recuperación mejorada son Sacha, Auca y, los nuevos campos incorporados en el Parque Nacional Yasuní (Apaika en el Bloque 31 y Tiputini, Tambococha e Ishpingo en el Bloque 43). (Larrea, 2022, p. 87)

Si bien el primer grupo, Sacha y Auca, son campos antiguos que han sido potenciando con técnicas de recuperación secundaria y mantienen un incremento estable de los volúmenes desde 2012, las reservas en Apaika se agotaron rápidamente y, en Tiputini y Tambococha: “luego de un rápido ascenso inicial hasta superar los 70 000 barriles diarios en 2019, la extracción también ha declinado hasta 52 500 barriles diarios en 2021” (Larrea, 2022, p. 88).

Más allá del volumen de reservas extraíbles, el petróleo del Yasuní ITT es de menor calidad y difícil extracción:

La elevada densidad del crudo (aproximadamente 14,7 grado API), y un corte de agua alto y ascendente (proporción de agua extraída respecto al total en un campo petrolero), elevan los costos de extracción y reducen el precio del crudo obtenido. (Larrea, 2022, p. 89)

Esto se traduce en una caída de la eficiencia energética y por ende de los beneficios; es decir que, por cada barril extraído se requiere una mayor cantidad de energía y se utilizan más recursos —por ejemplo, agua— generando a su vez mayor cantidad de

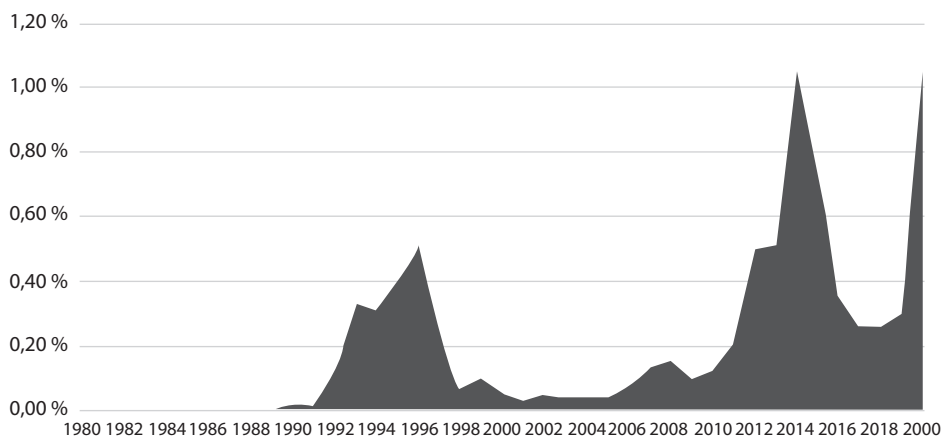
desechos —por ejemplo, aguas de formación—, aumentando el costo de cada unidad adicional extraída.

A su vez, si consideramos que el Yasuní ITT es el hogar de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, así como de una increíble biodiversidad que, según datos del Ministerio del Ambiente (2024), “alberga más de 2000 especies de árboles y arbustos, 204 especies de, 610 especies de aves, 121 de reptiles, 150 de anfibios y más de 250 especies de peces”, los costos de extraer el crudo en el Yasuní ITT se vuelven inconmensurables. De ahí la necesidad de una valoración seria sobre los beneficios y costos derivados de la ampliación de la frontera extractiva en el Parque Natural Yasuní ITT.

El resultado de la consulta popular del 20 de agosto de 2023, donde el pueblo ecuatoriano se expresó mayoritariamente a favor de mantener el crudo bajo tierra en el bloque 43, debería impedir avanzar con la extracción petrolera en el Yasuní. Sin embargo, un año después del pronunciamiento popular, el gobierno dilata el cese de la actividad petrolera en el bloque 43. El desacato a el pronunciamiento popular sentaría un pésimo precedente respecto a la calidad de la democracia en Ecuador, constituyéndose en nueva evidencia de la existencia de una relación negativa entre extractivismo y democracia.

Figura 3

Exportaciones mineras como porcentaje del PIB 1980-2020



Nota. BCE 2023.

A pesar de la evidencia que se deriva de 50 años de extracción petrolera, como alternativa al agotamiento de las reservas de crudo en el país las autoridades proponen una cartera de proyectos de minería que, según el discurso oficial, permitiría traer

ingresos fiscales, empleos, inversión extranjera y exportaciones con una contribución estimada del 4 % al PIB (Sacher 2022). Sin embargo, si bien la contribución al PIB se ha triplicado entre el 2017 (0,26 %) y el 2020 (1,06), la contribución al PIB de las exportaciones mineras sigue siendo muy pequeña (figura 3). Según Larrea (2022), Sacher (2022) y Acosta (2009), el potencial minero del país está sobredimensionado siendo improbable que el Ecuador se convierta en un país minero siguiendo el modelo de países como Perú y Chile. A su vez, la minería como alternativa a la actividad petrolera profundiza la trampa extractivista reproduciendo el patrón depredador de la extracción petrolera.

Respecto a los beneficios de la minería a gran escala, Sacher (2022) alerta que dada la intensidad de recursos requeridos —energía y agua—, los desechos producidos —altamente tóxicos y no degradables— así como la ausencia de capacidades estatales suficientes para el control y la fiscalización, los ingresos de la minería serían mucho menores de aquellos prometidos por el Estado y las empresas mineras interesadas en su extracción.

La conversión de territorios a la megaminería, el metabolismo extractivo asociado con los intensos flujos de materia y energía, así como, los sitios mineros abandonados, suelen provocar afectaciones ambientales negativas de gran alcance espacial y temporal, incluso irreversibles. (Sacher, 2022, p. 111)

Estas consecuencias se ven potenciadas cuando la extracción minera se realiza en territorios indígenas y en espacios con un alto valor ecológico. Este es el caso del Ecuador donde la expansión de la megaminería implica efectos devastadores para la naturaleza y los pueblos convirtiéndose en foco de conflictividades actuales y potenciales.

Según el análisis costo beneficio extendido realizado por Sacher (2022) sobre la base de los diez principales proyectos mineros en el país (Mirador, Fruta del Norte, Loma Larga, Río Blanco, Panantza San Carlos, Llorimagua, Cascabel, Cangrejos, La Plata, El Domo/Curipamba), las transformaciones producidas en el metabolismo social de la economía ecuatoriana se verían profundamente alterados. Por ejemplo, Sacher (2022) estima que los desechos producidos por la minería llegarían a representar 25 veces los desechos domésticos producidos en el país representando un incremento de 2565 %, a su vez el agua requerida por la minería acapararía el 5,4 % de la demanda de agua nacional y el 9,3 % de la energía consumida. De ahí que mantener en marcha los proyectos mineros exigen nuevas inversiones y megaproyectos, que se traducen en un aumento de la deuda pública que exige más extractivismo para mantener el servicio de la deuda.

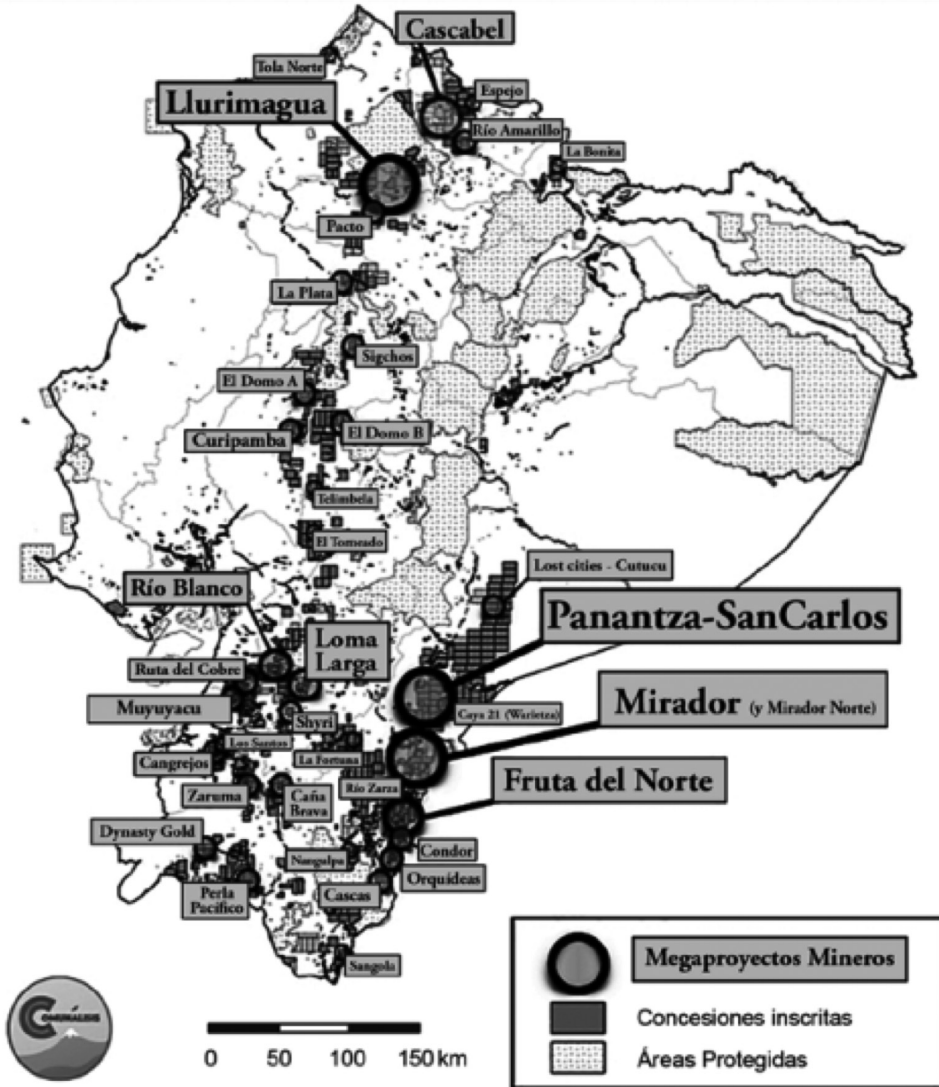
Figura 4*Mapa de concesiones mineras en el Ecuador**Nota.* ARCOM, en Sacher 2022, p. 110.

Tabla 2*Metabolismo social y megaminería en Ecuador: diez proyectos mineros (2020-2080)*

	Cantidades promedio anuales consumidas o producidas por los diez megaproyectos (2020-2080)	Cantidades anuales consumidas o producidas por los diez megaproyectos en el año pico 2023	Cantidades promedio anuales consumidas o producidas / año (Ecuador)*	Ratio megaminería / país promedio 2020 / 2080	Ratio megaminería / país en el año pico 2023
Derechos mineros** o domésticos	≈ 80 Mt / año	≈ 135 Mt	≈ 3,12 Mt / año	≈ 2.565 %	≈ 4.327 %
Agua	≈ 29,3 Mm3 / año	≈ 50,3 Mm3	≈ 546,9 Mm3 / año	≈ 5,4 %	≈ 9,2 %
Energía eléctrica	≈ 2.22 GWh / año	≈ 4.000 GWh	≈ 23.800 GWh / año	≈ 9,3 %	≈ 17,0 %
(*) Producción y consumo promedio: desechos domésticos ≈ 60.000 t/día; agua ≈ 32,17 m3 / cápita / año; energía eléctrica ≈ 1.400 kwh / cápita / año. (**) no incluye los escombros formados por las rocas estériles.					

Sacher (2022) describe detalladamente los costos derivados de la actividad minera para el estado ecuatoriano frente a los beneficios que el estado recibiría: gastos y pérdidas directas, gastos y pérdidas directas por accidentes, gestión y rehabilitación post-cierre, inversión pública en infraestructuras energéticas y de transporte, gastos e incentivos por productos y servicios brindados por agencias del Estado a las empresas mineras, gastos en salud social y psicosocial de los trabajadores y sus familias, gastos por despliegue de la fuerza pública debido a la alta conflictividad social, pérdidas por exención de impuestos, incentivos y evasión fiscal, pérdidas por tarifas preferencial de energía eléctrica, pérdidas por tarifa preferencial por bombeo de agua cruda y gastos de tratamiento de agua contaminada, pérdidas por incapacidad de general valor agregado a nivel doméstico, pérdidas por falta de imposición de las ganancias especulativa, pérdidas del estado por delegar la extracción a empresas privadas, pérdidas por exportación de minerales no declarados por las empresas, gastos y pérdidas indirectos (externalidades negativas), gastos pérdidas indirectos por accidentes, gastos para compensar la mala calidad del ambiente (Sacher, 2022, p. 121). Las conclusiones del estudio de Sacher (2022) son contundentes; establecen que en el escenario más probable (90 %), los costos para el Estado derivados de la actividad minera superarían 1.5 veces los beneficios.

A pesar de estas alertas, los organismos internacionales impulsan la profundización del modelo extractivo a partir de la minería. Según el Banco Mundial,

La oposición social y política a la minería formal está aumentando a medida que el país se esfuerza por garantizar que esta actividad beneficie a las comunidades locales y aborde los problemas medioambientales. La alternativa podría ser el crecimiento de la minería ilegal y sus efectos adversos, incluido el recrudecimiento del crimen organizado y la inseguridad.

Sin embargo, las resistencias a la minería no se explican en un desconocimiento de las comunidades locales que “no saben lo que les beneficia”; este discurso choca con la evidencia de la violencia y despojo implícitos en el modo de extracción, reproductor de desigualdad y pobreza.

El argumento de que la minería legal frena la minería ilegal también aparece sin sustento al momento que el ingreso de la minería legal se acompaña por un aumento de la minería ilegal, financiada en muchos casos por los mismos capitales que tienen las concesiones legales. Estas denuncias se han presentado en el caso de la minería en Napo en manos de la minera china Terreearth Resources (Plan V, 2023). Esto explica porque, la implementación de la minería como política de estado en el Ecuador, se acompaña por un aumento de las denuncias de casos de minería registradas en los medios de comunicación desde al año 2017 (OSICHE, 2024). Estas consideraciones exigen una deconstrucción crítica, con base en la evidencia, del discurso de la minería sostenible (tabla 4).

Tabla 3

Claroscuros del discurso de la minería sostenible

Discurso de Sostenibilidad	Contrargumento
Ilegal vs legal	Los datos demuestran un incremento sostenido de la minería ilegal como complemento de la minería legal. La destrucción de los medios de vida incentiva la minería ilegal. Los capitales operan con ambas estrategias de forma simultánea.
Manejar los impactos	La evidencia muestra que los impactos derivados de las actividades extractivas no son manejables. Por ejemplo, el peligro latente que representan las relaveras del proyecto Mirador o la contaminación de ríos y afluentes por los derrames petroleros
Empleo	Coyuntural, degrada las condiciones sociales y laborales al destruir la economía local no extractiva. Según el BM en el año 2021 la minería generó 32 000 empleos. Sin embargo, en el mismo periodo la pobreza estructural y coyuntural crece en las provincias mineras.

El manejo de los impactos de la minería es una promesa que tampoco se sostiene en la evidencia que se recaba de las experiencias de los países que han apostado por esta actividad. “Los proyectos mineros presentan saldos socioambientales problemáticos, que se tornan dramáticos cuando ocurren roturas de relaveras, con pérdidas económicas,

humanas y ecosistémicas considerables (UNEP, 2001)” (Sacher, 2022, p. 111). En el caso del Ecuador, estos riesgos y sus impactos se amplifican cuando, como en la mayoría de los proyectos mineros priorizados por el gobierno, se implementan en localidades “con la alta pluviosidad, elevada actividad sísmica, topografía con relieves y pendientes muy fuertes, con alta biodiversidad y ecosistemas frágiles, culturas vulnerables y con alto patrimonio arqueológico” (Sacher, 2022, p. 11).

Extractivismo y pobreza

Más allá de las promesas de desarrollo y bienestar, en la historia del Ecuador el extractivismo ha dejado un saldo profundamente negativo en los territorios de extracción. Es decir, las periferias extremas desde donde se extraen recursos naturales (Bunker, 1984). En el Ecuador la Amazonía es el arquetipo de este desarrollo geográfico desigual. La ampliación de la frontera extractiva que implica la apuesta por la minería de mediana y gran escala reproduce este modelo empobrecedor donde los recursos fluyen al centro dejando en los territorios periféricos devastación, contaminación y pobreza. Esta injusticia territorial y en muchos casos étnica dada la gran concentración de proyecto extractivos en territorio indígenas, constituyen una barrera estructural para lograr los objetivos de justicia y equidad necesarios para construir una sociedad de paz.

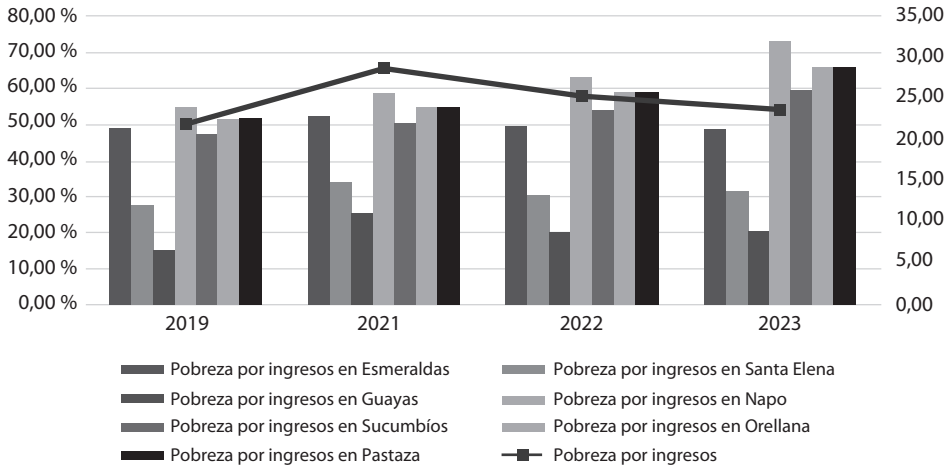
Según el INEC (2023) la pobreza por ingreso en las provincias petroleras supera los valores nacionales siendo más intensa en las provincias de Napo, Orellana y Pastaza. A su vez, contrariamente a la tendencia nacional, los indicadores de pobreza por ingresos empeoran en las provincias petroleras de forma sostenida en el año 2019, 2021, 2022 y 2023 (figura 3), con particular intensidad en Napo (55,30 %, 59,43, 63,87 %, 73,58 % respectivamente), Sucumbíos (47,69 %, 50,91 %, 54,45 %, 60,2 5%), Orellana (52,32 %, 55,61 %, 59,41 %, 66,58 %) y Pastaza (52,32 %, 56 %, 59,41 %, 67 %) frente a la media nacional que alcanza el 21,90 % en 2019, 28,85 en 2021, 25,46 % en 2022 y 23,63 % en el 2023 (figura 3).

De igual manera, las cifras se disparan también con relación a la pobreza extrema por ingresos en las mismas provincias (figura 4). Entre 2022 y 2023 la pobreza extrema en Napo había crecido de 44,47 % a 53,37 %, en Sucumbíos de 36,57 % a 49,78 %, en Orellana de 37,66 % a 45,18 % y Pastaza del 44,51 % al 47,79 %. En el mismo periodo los indicadores nacionales fueron de 9,07 % y 8,75 % respectivamente. El comportamiento de estos indicadores contradice las promesas de empleo que traen las actividades extractivas que deberían verse reflejadas justamente en los indicadores de pobreza por ingresos. Esto se explica por la baja calidad del empleo local, la baja estabilidad de este y la destrucción de fuentes de ingreso no petroleras. El extractivismo repro-

duce y profundiza los patrones de desarrollo geográfico desigual, como demuestran las evidencias que dejan 50 años de extracción petrolera en la Amazonía del Ecuador.

Figura 5

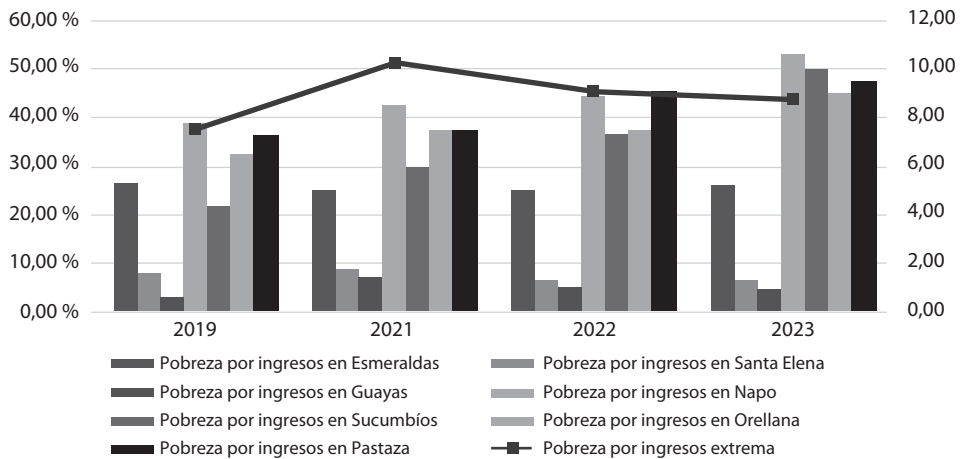
Pobreza por ingresos en provincias petroleras



Nota. INEC, 2023.

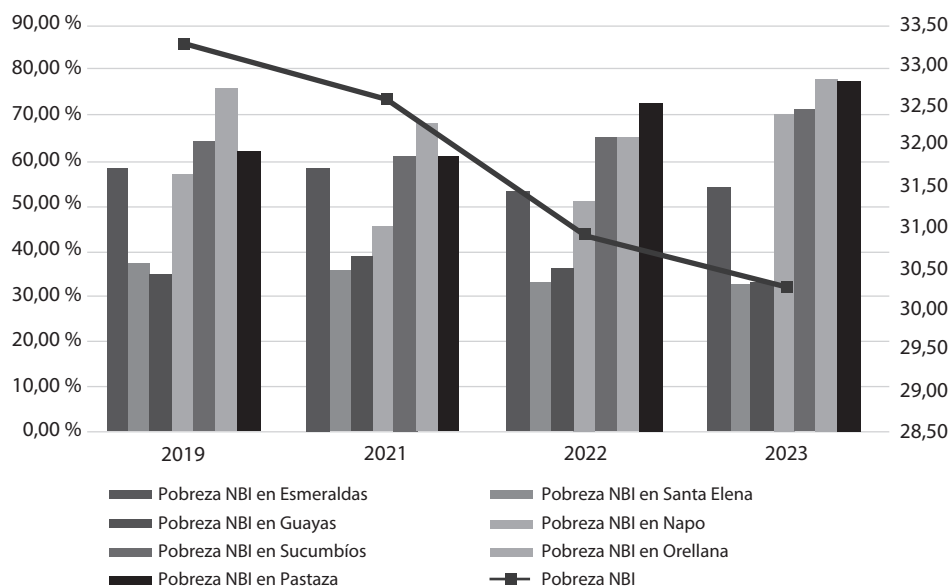
Figura 6

Pobreza extrema por ingresos en provincias petroleras



Nota. INEC, 2023.

Aún más crítico es el comportamiento de los indicadores estructurales de pobreza como el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). El NBI proporciona información sobre la calidad de las viviendas y acceso a servicios básicos como agua potable y alcantarillado, la suficiencia de los ingresos de las familias y la asistencia escolar. Al ser indicadores estructurales tienden a variar menos que los indicadores de ingresos; sin embargo, aquí también se presenta una tendencia al empobrecimiento que se confronta con la disminución sostenida de la pobreza por NBI a nivel nacional. En Napo se pasa de una pobreza por NBI que afecta al 59,63 % de la población en 2019, al 70,12 % en 2023. En Sucumbíos del 63,92 % al 71,41 % en el mismo periodo. En Orellana del 75,95 % al 77,41 %; en Pastaza, del 61,80 % al 77,41 %. Los datos de estas provincias se distancian una vez más de los indicadores nacionales que en el mismo periodo se reducen levemente pasando de 33,20 % en 2019 al 30,30 % en el 2023.

Figura 7*Pobreza por NBI provincias petroleras*

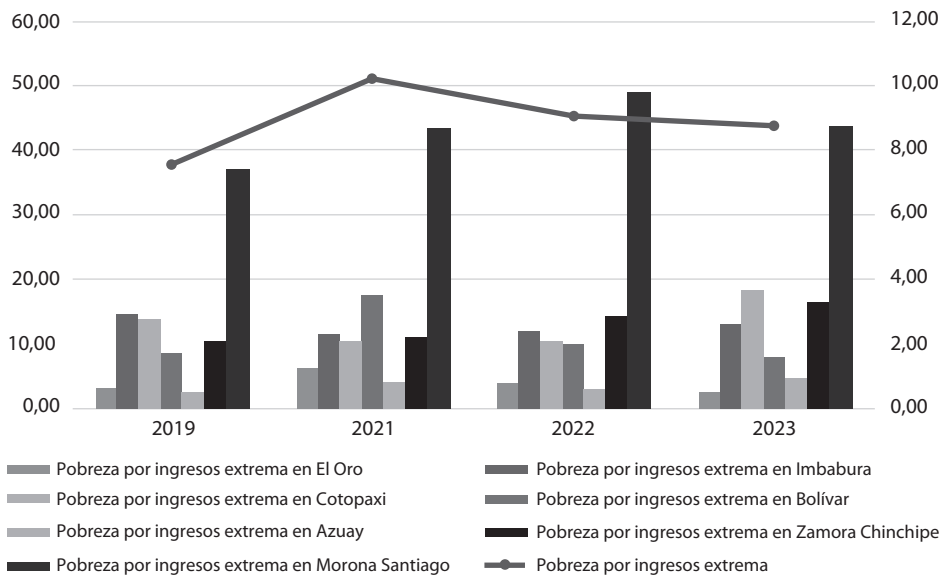
Nota. INEC, 2023.

Si bien la actividad minera a gran escala es relativamente reciente en el Ecuador, el comportamiento de los indicadores repite el patrón maldesarrollador del petróleo, reflejando deterioro en los indicadores coyunturales y estructurales de pobreza respecto a las tendencias nacionales. Por ejemplo, la intensificación de la actividad minera no

tiene efectos positivos en la pobreza en territorios de nueva extracción como Zamora Chinchipe, a pesar de que desde el 2019 se exporta oro extraído del proyecto Mirador (figura 6). Por ejemplo, Zamora Chinchipe registra un aumento del 10,26 % en 2019 al 16,48 % en 2023. En Morona Santiago los indicadores pasan del 37,03 % en 2019 al 43,92 % en 2023. En Cotopaxi, donde recientemente se encendió la conflictividad en las poblaciones de Palo Quemado y las Pampas llevando hasta el momento un saldo de 70 manifestantes acusados de sabotaje y terrorismo, la pobreza extrema por ingresos aumentó del 13,90 % en 2019 al 18,41 % en 2023. Finalmente, en Azuay, los indicadores son mucho más bajos, pero presentan la misma tendencia al deterioro pasando de 2,51 % en 2019 a 4,37 % en 2023. Cabe señalar que Azuay es una provincia con una productividad alta y diversificada que incluye la agricultura, la ganadería, el sector textil y el turismo.

Figura 8

Pobreza por ingresos extrema en provincias mineras



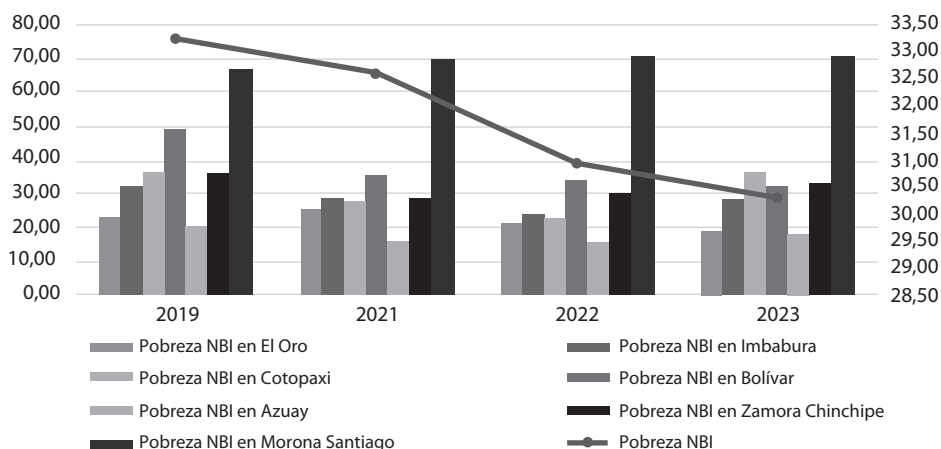
Nota. INEC, 2023.

Respecto a los indicadores estructurales de pobreza en las provincias mineras también encontramos brechas y diferencias respecto a la tendencia a la reducción sostenida de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) a nivel nacional. Sin embargo, hay que señalar que, al ser indicadores estructurales ligados a la provisión

de infraestructura básica y condiciones de vida sin privaciones extremas, son menos sensibles a cambios coyunturales. La minería es reciente en estos territorios por lo tanto no se puede relacionar, por el momento, la pobreza por NBI a la minería a gran escala. Sin embargo, respecto a los indicadores para el periodo 2019-2023 que se redujeron del 33,24 % al 30,30 % de la población a nivel nacional, en Morona Santiago se incrementó la población pobre por NBI del 66,65 % al 70,36 %, en Zamora cayó del 36,10 % al 33,09 %, en Azuay decreció ligeramente pasando del 19,77 % al 18,29 % y, en Cotopaxi, pasó de un 36,23 % al 36,30 %.

Figura 9

Pobreza por NBI en provincias mineras



Nota. INEC, 2023.

Conflictividad socioambiental

La creciente conflictividad socioambiental en el Ecuador y América Latina alrededor del extractivismo evidencia que la violencia implícita en el modo de extracción no se supera con políticas soberanas de recuperación del Estado, ni con acuerdos de distribución de recursos y beneficios, ni con la introducción de nuevas tecnologías. En la práctica, el interés nacional sobre la extracción de recursos normaliza el despojo de los territorios, los saberes y los sujetos consolidando el extractivismo como razón de Estado; una racionalidad con efectos des-democratizadores que funge como línea de continuidad entre gobiernos con propuestas y proyectos políticos profundamente diversos. La creciente conflictividad alrededor de la cuestión socioambiental explica su

relevancia en las agendas de los movimientos sociales en el Ecuador, como se demostró en las protestas de junio de 2022.

La resistencia al extractivismo ha dado paso a consultas populares locales y nacionales que han obtenido un amplio apoyo por parte de la población. Este es el caso de la consulta popular en la ciudad de Cuenca del 7 de febrero de 2021 para prohibir la actividad minera en zonas de recarga hídrica, aprobada con el 80 % de los votos. En esta línea también se inserta la consulta realizada en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) para prohibir la minería en la reserva del Choco Andino el 20 de agosto de 2023, que obtuvo el apoyo del 68 % de la población del DMQ. El rechazo al extractivismo también se vio reflejado en el pronunciamiento popular a favor de detener la extracción petrolera en el bloque 43 en el Parque Nacional Yasuní ITT, que obtuvo el apoyo del 58,95 % de los votantes.

Según el Atlas de Justicia Ambiental y el Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL) en 2023 se registraban 28 conflictos abiertos alrededor de proyectos mineros y petroleros en el Ecuador. De estos 15 giraban alrededor de los impactos de la extracción petrolera y 13 con relación a la actividad minera. Destaca la intensidad de los conflictos mineros, si consideramos que esta actividad extractiva es relativamente reciente en Ecuador (tabla 5). Estos datos ponen en evidencia que las provincias mineras se consolidan como territorios de altísima conflictividad socioambiental, como se ve en el caso de Azuay y de Morona Santiago (tabla 6).

Tabla 4

Conflictividad socioambiental en proyectos mineros y petroleros

Conflicto principal	
Petróleo	15
Minería	13
Total	28

Nota. EJAAtlas, 2024 y OCMAL, 2023.

Tabla 5

Conflictos mineros y petroleros por provincia

Provincia	Número de conflictos	Fuente de conflictividad
Azuay	4	Minería
Bolívar	1	Minería
Cotopaxi	1	Minería

Provincia	Número de conflictos	Fuente de conflictividad
Esmeraldas	1	Minería
Morona Santiago	6	Minería
Manabí	1	Minería
Imbabura	1	Minería
Pastaza	6	Petróleo y minería
Napo	4	Petróleo y minería
Orellana	6	Petróleo y minería
Sucumbíos	2	Petróleo y minería
Zamora Chinchipe	3	Minería
Loja	1	Minería

Nota. OCMAL, 2024; EJAAtlas, 2024; OSICHE, 2024.

Los conflictos socioambientales son complejos y multidimensionales, incorporando a su vez una serie de sub-conflictos alrededor del acceso al agua ¹⁵, la soberanía alimentaria, la criminalización de la protesta, el asesinato de líderes y lideresas, la militarización y paramilitarización de los territorios, la contaminación de aguas, aires y suelos, la afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, conflictos laborales, los procesos de desplazamiento y despojo, las denuncias de corrupción, el clientelismo y el chantaje a la población. Esta caracterización realizada sobre los 28 conflictos petroleros y mineros analizados se describe en la tabla a continuación.

Tabla 6

Caracterización de la conflictividad socioambiental en el Ecuador

Conflictos derivados	Número
Conflictos relacionados con el agua	15
Violación al derecho a la consulta previa	18
Conflictos laborales	3
Infraestructura captación/desvío de aguas	4
Contaminación/degradación de suelos	23
Afectaciones a la soberanía alimentaria	20
Contaminación del aire	18

Conflictos derivados	Número
Contaminación de acuíferos subterráneos o superficiales	23
Militarización	20
Paramilitarización	1
Amenazas y presiones activistas, población	19
Asesinatos de líderes/activistas	6
Corrupción autoridades presunta o comprobada	21
Despojo de tierras/ desplazamientos	19
Poblaciones indígenas/afrodescendientes afectadas	25

Nota. OCMAL, 2024; EJAAtlas, 2024; OSICHE, 2024.

La intensidad de la conflictividad socioambiental muestra que la incorporación del concepto de Buen Vivir, así como de una serie de derechos asociados al respeto de la naturaleza y los modos de vida social, económica y política de los pueblos y nacionalidades en la Constitución del Ecuador en 2008, no se tradujo en un compromiso real con las grandes transformaciones que ello implicaba. Si bien su reconocimiento jurídico es una victoria innegable del movimiento indígena y ecologista en el Ecuador, sentando las bases normativas para impulsar una transición hacia un nuevo modelo de sociedad más equilibrado en grado construir en su seno comunidades políticas más justas y equitativas, fue insuficiente a la hora de concretarse en el abandono del sendero extractivista por parte de las autoridades, así como para frenar los procesos de despojo que han caracterizado la historia del extractivismo en el Ecuador desde la colonia. Es importante señalar que la historia económica del país es la historia de las fases de afirmación y diversificación/concentración del modelo extractivista desde el auge cacaotero en el siglo XIX, hasta el descubrimiento del petróleo a finales de los años 70 en el siglo XX (Acosta, 2002). Hoy, en el siglo XXI, la minería consolida la dependencia al sendero extractivista y, por ende, a sus consecuencias maldesarrolladoras. La experiencia nos exige repensar la apuesta extractivista y apostar por la búsqueda de alternativas como un compromiso ético y político con la equidad, la igualdad y la paz.

Alternativas post-extractivistas

Lohman (2014) destaca que las alternativas no deben pensarse como estrategias formuladas por unas pocas personas inteligentes para que sean ejecutados por los dirigentes políticos: “son procesos impredecibles en constante evolución, arraigados en la resistencia popular a la injusticia intolerable, impregnados de constante sudor, dolor

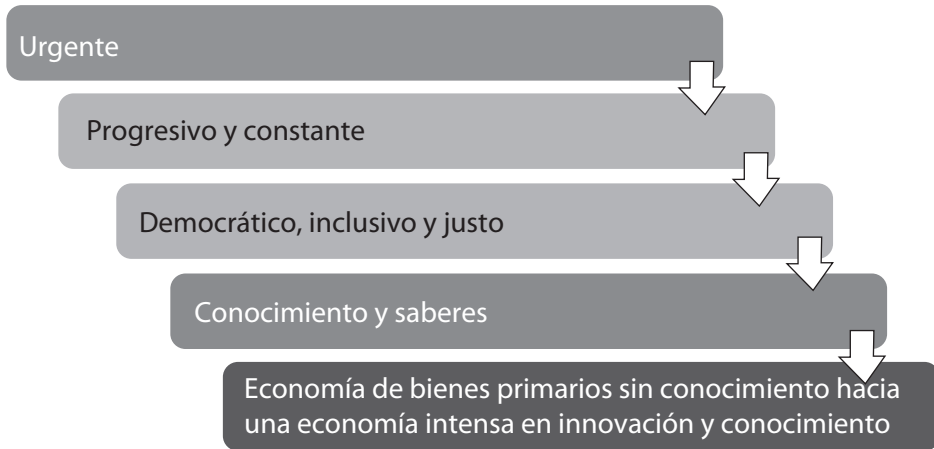
y errores, en los que todos pueden preguntarle algo a cualquier otro”. Las alternativas deben ser concebidas como un proceso de construcción participativo, diseñado a partir del principio de subsidiariedad en la toma de decisiones; no es una receta tecnocrática construida en los centros del poder, lejana a las realidades y necesidades de los pueblos. Esto no significa que el Estado está exento de intervenir; la acción pública es vital a la hora generar las condiciones políticas, sociales y económicas requeridas para la transición. Hacer viable las alternativas es una obligación de los gobiernos.

A pesar de la dependencia al sendero extractivista que caracteriza el desarrollo del Ecuador, el país tiene un gran potencial para transitar hacia otras formas de economía basadas en recursos infinitos como el conocimiento, la cultura y su enorme biodiversidad.

La estrategia de transición hacia una sociedad post-petrolera, puede basarse en la identificación, selección y promoción de los sectores clave de la economía con un alto potencial de desarrollo sostenible y equitativo. Estos sectores deben cumplir ciertas condiciones tales como: requerir mano de obra intensiva, tener encadenamientos internos fuertes, un alto potencial de crecimiento, y ser compatibles con la preservación de los ecosistemas, generando impactos ambientales bajos y controlables. Entre los sectores con alto potencial que reúnen dichos requisitos, se destacan el turismo de naturaleza, turismo comunitario y eco-turismo, la producción de alimentos con base en la agroecología, la agricultura regenerativa, así como, la provisión de bienes y servicios basados en la biodiversidad, que permitan su conservación en forma equitativa y sustentable. (Larrea, 2022, p. 105)

Sin embargo, en la búsqueda de “la alternativa” estamos sacrificando los recursos que permiten la transición. Si consideramos lo que está en juego, podemos afirmar que la transición es hoy, sin retrasos y sin excusas; no es posible superar el extractivismo con más extractivismo (Acosta, 2009; Larrea, 2022). Retrasar la transición tiene efectos concretos en las condiciones con las que el país cuenta para transitar de una economía de recursos finitos a una economía de recursos infinitos.

La transición hacia el post-extractivismo requiere avanzar hacia una “sociedad con menor metabolismo social” (Lang *et al.*, 2022, p. 68). Para ello las decisiones públicas deben definir y cuestionarse respecto a las actividades económicas a priorizar y potenciar, en función de un análisis crítico de las demandas reales de la población, con el objetivo de alcanzar, en el mediano plazo, modos de vida compatibles con los límites ecológicos y con los horizontes de igualdad y justicia que deberían orientar toda sociedad democrática. Estas políticas deben a su vez alinearse con los compromisos globales respecto a la mitigación del cambio climático, incorporando estas variables en el análisis de las expectativas de beneficios y los riesgos implícitos en la profundización de los modos de extracción.

Figura 10*Transitar al post-extractivismo*

La construcción de alternativas debe hacerse en el marco de una interacción constante entre las autoridades del Estado instituciones y políticas públicas democráticas, subsidiarias y técnicas. Las decisiones deben fundamentarse en evidencias que permitan consolidar una estrategia viable para superar la dependencia al sendero extractivista y consolidar una economía intensa en innovación y conocimientos, en el marco de una sociedad más justa y equitativa (figura 9). De ahí que debe hacerse de forma progresiva y sostenida, implicando un avance escalonado que combina políticas y acciones de sustentabilidad débil, para generar las condiciones para transitar hacia estrategias de sustentabilidad fuerte. Este proceso implica la descentralización del Estado y la incorporación de otras formas de toma de decisiones que faciliten la ampliación democrática de la escena política.

En definitiva, la transición al post-extractivismo es un proceso complejo y multidimensional que implica una serie de intervenciones en la economía, las instituciones políticas, la educación, las prácticas sociales y los lenguajes de valoración. Se:

Debe evaluar opciones tendientes a diversificar y reorganizar la economía bajo condiciones de equidad, sustentabilidad, interculturalidad, de generar fuentes de empleo digno y de mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población, preservando la integridad de los ecosistemas remanentes y de la biodiversidad. (Lang *et al.*, 2022, p. 68)

La magnitud del reto no debe llevar a la inacción, superar el extractivismo es un compromiso ético y moral con la paz, la justicia y la equidad. Dilatar la acción solo nos aleja de la transición que debe ser inmediata, sostenida y progresiva.

Ejes de acción y objetivos para la construcción de políticas públicas de transición hacia el post-extractivismo

Como hemos dicho, la transición es un proceso multiactorial, multidimensional y multiescalar que conlleva una intervención profunda en la política, la economía y la sociedad. En este trabajo organizamos estas intervenciones en tres ejes y diez objetivos de política pública, alimentándonos del amplio trabajo realizado por la academia y las organizaciones sociales para proponer y sistematizar alternativas al extractivismo (Lang *et al.*, 2011; Lander *et al.*, 2013; Gudynas, 2013; Alimonda *et al.*, 2017; Acosta, 2018; Larrea, 2022; Lang *et al.*, 2022; Lang, 2022).

El primer eje apunta a la construcción de un Estado para la transición; el segundo eje a la construcción de una economía para la transición; y el tercero a la construcción de una sociedad para la transición. Cada eje aterriza en objetivos para la acción pública y social. Esta constituye una propuesta inicial para avanzar hacia estrategias amplias y diversas de construcción colectiva, invitándonos a ensayar, rectificar y revisar conjuntamente y en cada momento los caminos y cursos de acción.

Tabla 7

Ejes y objetivos para la política y la acción hacia la transición

Ejes	Objetivos
Un Estado para la transición	O1. Reforma democrática y pluricultural de las instituciones políticas
	O2. Democratiza y descoloniza las prácticas políticas y los imaginarios que las orientan
	O3. Genera datos para la transición democratizando el saber del Estado
	O4. Política exterior para la transición
Una economía para la transición	O1. Transparenta ingresos y riqueza para sostener la transición
	O2. Reforma el empleo y la producción para la transición
	O3. Soberanía alimentaria
	O4. Reforma de la energía para la transición
Una sociedad para la transición	O1. Población educada para la transición
	O2. Universidad comprometida con la transición

Un Estado para la transición

La transición hacia el post-extractivismo requiere una intervención en la política y sus instituciones, a fin de subvertir los desequilibrios internos y globales de poder, así como las relaciones de violencia y colonialidad asociadas a estos. Para ello, no

basta “la presencia de sujetos subalternos que, si bien es una condición necesaria, no es una condición suficiente para la transformación” (Lang, 2022, p. 154); es necesario modificar las prácticas, las relaciones entre fuerzas sociales y la construcción de un nuevo sentido común crítico y comprometido con la sostenibilidad y la justicia. Este eje aterriza en cuatro objetivos para la acción: primero, transformar las instituciones, segundo, transformar las prácticas del Estado, tercero, transformar saber del Estado y, por último, transformar su política exterior.

El primer objetivo apuntala a una reforma de las instituciones políticas que responda a los retos de la sostenibilidad, la participación y la descentralización; un compromiso real con el principio de subsidiariedad y el respeto de la soberanía popular en la toma de decisiones. Esto implica descolonizar las instituciones y replantear el valor de las perspectivas de los territorios y los actores locales en la propuesta de soluciones y en la toma de decisiones. De acuerdo con Lang (2022) se debe “transformar los servicios públicos en instituciones de ejercicio y gestión de lo común con la participación directa de los actores locales” (Lang, 2022, p. 160). Finalmente, esta estrategia debe establecer un compromiso político que se proponga revertir el desarrollo geográfico desigual del estado ecuatoriano.

El segundo objetivo propone modificar las prácticas del Estado y sus representantes, a fin de redefinir en sentido democrático, pluricultural y ecológico, los marcos de la relación entre estado-sociedad. En este Estado para la transición, los liderazgos públicos son colaborativos, horizontales y plurales, rechazando el paternalismo, el clientelismo y la corrupción. Para ello es necesario ampliar la escena política a la participación de los actores subalternos y, a su vez, cuestionar las formas de participación y toma de decisión. Una ampliación real de la participación parte de la deconstrucción crítica de los lenguajes de valoración de las democracias liberales representativas modernas, permitiendo el ingreso de otros lenguajes de valoración en la discusión política, propuestos desde las prácticas de los actores sociales y desde las experiencias de los pueblos, modificando las prioridades y las soluciones que dan forma a las agendas públicas y gubernamentales.

El tercer objetivo se plantea reformular los objetivos, las metodologías y los supuestos desde los cuales se construye el saber del Estado. Esto significa repensar los estudios de poblaciones, así como los indicadores sociales y económicos que sirven de evidencia para la construcción de políticas públicas. Se deben generar los datos que se necesita para la transición; estos datos deben manejarse de forma transparente y pública elevando el saber del Estado a bien común. Este saber crítico, plural y diverso debe proporcionar evidencia para orientar técnica y políticamente los cursos de acción públicos, privados y colectivos para la transición.

Finalmente, considerando que el extractivismo se inscribe en un sistema económico y político globalizado, es fundamental incorporar consideraciones de política exterior en estas estrategias. Aquí los gobiernos deberían fortalecer las relaciones Sur Sur, regionales y extrarregionales, promoviendo la cooperación entre instituciones públicas y, a su vez, entre la sociedad civil, generando líneas de intercambio para la construcción colectiva de soluciones. En la región latinoamericana es fundamental la construcción de una política ambiental regional, que considere el carácter interconectado de los ecosistemas, incluyendo sistemas e instrumentos de protección de la biodiversidad a escala continental. A su vez, es importante pensar en una integración energética que no se limite a interconectar infraestructuras para la exportación de commodities, cuanto a construir alternativas regionales para enfrentar escenarios de escasez que podrían afectar a la población en casi todos los países de la región en las próximas décadas.

Una economía política para la transición

Esto implica intervenir sobre las instituciones y las prácticas de los actores, democratizando así la economía y cuestionando las relaciones de poder que la determinan. Para ello se aterriza en cuatro objetivos. El primero objetivo promueve una reforma fiscal, transparencia de los ingresos y la riqueza. El segundo objetivo es la construcción de políticas de empleo para la transición; este se articula con el tercer objetivo centrado en la priorización de los sectores productivos que faciliten la transición. Una economía política para la transición también se plantea como objetivo garantizar la energía y reformar las políticas del sector, planteándose como prospectiva la consolidación de economías circulares y regenerativas que tiendan a una reducción del metabolismo social.

El primer objetivo de la acción pública en este eje debe apuntalar a una reforma fiscal que transparente ingresos y riqueza, para una reforma técnica y justa del sistema de imposición nacional y local, para solventar con equidad los costos de la transición. El Estado debe invertir en la generación de capacidades estatales que doten de mayor eficiencia al sistema de cobro de impuestos a los grandes capitales. Se debe generar información suficiente y de calidad para poder avanzar en procesos de eliminación técnica de subsidios y exoneraciones a las grandes empresas, a la par que se limitan los tributos empobrecedores con criterios de equidad y justicia. Se deben revisar los contratos en sectores claves como las comunicaciones, renegociando los contratos con las telefónicas y el transporte de crudo operado por el Consorcio Privado OCP.

Respecto al objetivo tres, la transición requiere diversificar las fuentes de empleo promoviendo el crecimiento de sectores productivos que aporten nuevos equilibrios entre las ganancias y la sostenibilidad. Se debe apostar por generar capacidades en los trabajadores para afrontar los retos de la transición; esto implica abandonar las políticas

de sobreexplotación por aquellas que planteen una valoración digna del trabajo. Se debe potenciar aquellos sectores que demanden más empleo, más estable y de mejor calidad, priorizando la construcción de infraestructura pública que promueva su desarrollo en lugar de la intensificación del extractivismo. Para ello, es necesario realizar una corrección social y ecológica de los precios de las materias primas a fin de aumentar los ingresos y establecer criterios técnicos para eliminación progresiva de las actividades extractivas. Entre las actividades a priorizar está el desarrollo de nuevas estrategias de rentabilidad y generación de empleo rural no dependiente de las actividades extractivas. Entre estas se destaca el turismo comunitario y cultural que potencie el desarrollo local, así como la investigación científica para la utilización sostenible de los recursos naturales como fuente de conocimiento e innovación. El territorio transita de ser un lugar de extracción a un lugar de investigación e innovación.

El cuarto objetivo se enfoca en lograr la soberanía energética. Esto implica una diversificación de la oferta adaptada a las necesidades locales. La planificación energética debe sincerarse a partir de un análisis crítico y técnico de la demanda. Esta información debe proporcionar evidencias para adoptar un enfoque prospectivo hacia la reducción del metabolismo social requerido para la transición; es decir, la planificación de la oferta de energía adaptando la escala de los proyectos a las necesidades locales y los límites físicos, y ecológicos del planeta. Una estrategia que responda, en cada paso, a la pregunta: ¿Qué demanda solventamos y a qué costo? De igual manera, se deben generar políticas e incentivos para la autogeneración en el sector industrial y doméstico, así como invertir en el desarrollo de tecnologías para el aprovechamiento del gas asociado de petróleo que actualmente se quema en los mecheros.

Finalmente, el quinto objetivo se enfoca a proteger y desarrollar un sector clave para la reproducción de la población: la producción de alimentos. Una política comprometida con la soberanía alimentaria debe apuntar a mejorar la rentabilidad de la pequeña agricultura y una agricultura familiar campesina como base para garantizar la alimentación segura y en condiciones culturalmente adecuadas. Se deben proveer recursos económicos y técnicos para potenciar la capacidad productiva y la sostenibilidad de las unidades productivas de pequeña y mediana escala, respetando y protegiendo las prácticas locales. En este sentido se deben implementar acciones para mejorar la productividad del agro en lógica agroecológica potenciando, una vez más, los sectores que incorporen mayor cantidad de empleo protegiendo la biodiversidad.

Una sociedad para la transición

Aquí, los objetivos de la acción pública y social apuntan a una reforma de la educación que altere los sentidos comunes del extractivismo, a partir de la introducción

de nuevos lenguajes de valoración comprometidos con el respecto de los pueblos y la naturaleza. A su vez, llama a un compromiso real de las universidades con la sostenibilidad, la justicia y la paz.

La transición debe darse desde abajo, permitiendo generar las condiciones para la ebullición de la política desde las organizaciones sociales, los territorios y los actores locales. Se debe transformar la sociedad y también a los actores que permiten el funcionamiento cotidiano del Estado. Para ello es vital una educación holística, crítica e intercultural que apunte a implementar el estado democrático, plurinacional de derechos y justicia que sentencia la Constitución del Ecuador. Desde la educación, se deben revisar los lenguajes de valoración, desnaturalizar los discursos y las prácticas que reproducen la desigualdad social y territorial. Se requiere potenciar el diálogo entre los conocimientos técnicos y otras formas de conocimiento en un marco de respeto mutuo.

Finalmente, es oportuna la reflexión sobre el rol de las universidades en la transición hacia el post-extractivismo. En primer lugar, es necesario destacar las contribuciones potenciales de las universidades en este proceso de transición. Para ello, se debe apostar por una reforma de las prioridades en la educación superior, desarrollando nuevas carreras en las universidades para un modelo industrial/productivo alternativo, orientado a las ciencias de la sostenibilidad. A su vez, se deben desarrollar herramientas que procuren mejores diagnósticos interdisciplinarios y transdisciplinarios en las investigaciones.

En segundo lugar, las alternativas al modelo extractivo deben construirse en un proceso de construcción colectiva, donde las universidades pueden contribuir como espacio de articulación, discusión y mediación. Estos centros de pensamiento deben producir, difundir y proporcionar estudios académicos críticos que doten de argumentos y evidencias a la narrativa posextractivista a nivel nacional, proponiendo alternativas viables. Las investigaciones se deben hacer desde una perspectiva de descolonización, comunitaria y participativa.

Como último punto, las universidades deben dejar de lado la visión utópica para efectuar transiciones desde lo concreto, vinculándose con las realidades en los territorios. Desde su accionar deben contribuir a proteger y potenciar las economías locales, preservando sus características y diversidad. Es decir, preservar los recursos naturales y los conocimientos requeridos para la transición, revalorizando los territorios y los pueblos.

Conclusiones

El siglo XXI se caracteriza por una intensificación de la demanda de recursos naturales y de los actores inmersos en esta competencia. América Latina, dado su

modelo de inserción global con base en la exportación de recursos naturales, es muy sensible a estos estímulos que suceden en la escala global. En este contexto, la visión cortoplacista se ha sobrepuesto a una visión de largo plazo comprometida con la sostenibilidad apostando, por el contrario, a una profundización del extractivismo.

Ecuador es un caso arquetípico de las consecuencias maldesarrolladoras del extractivismo, sus límites para aportar mejoras estables en la calidad de vida de la población y sus efectos en términos de desigualdad y conflictividad social. A su vez, el país enfrenta un escenario de agotamiento de reservas petroleras en el corto plazo; esta coyuntura crítica es la oportunidad para plantear, de una vez por todas, la transición hacia una economía posextractivista que promueva la equidad sea intolerante con la desigualdad y se comprometa con la paz.

Las propuestas gubernamentales de transitar del extractivismo petrolero al minero implican repetir, una vez más, un recorrido que ha generado pobreza, desigualdad, contaminación y conflictividad social. Es necesario valorar de forma crítica los costos y beneficios que se derivan de la implementación de la agenda minera. De igual manera, es necesario comprender que la profundización del extractivismo deteriora el ambiente de forma irreversible, agotando recursos necesarios para la transición. De ahí que, transitar al posextractivismo es un tarea urgente, progresiva, democrática, plural y colectiva que exige un compromiso real del Estado, sus instituciones y la sociedad en su conjunto.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2002). *Breve historia económica del Ecuador* (2a ed. actualizada). Corporación Editora Nacional.
- Acosta, A. (2009). *La maldición de la abundancia*. Ediciones Abya-Yala.
- Acosta, A. (2011). Extractivismo y neo-extractivismo: dos caras de la misma maldición. En *Más allá del desarrollo*, 1era. edición. Ediciones Abya-Yala, Universidad Politécnica Salesiana, Fundación Rosa Luxemburg.
- Acosta, A. (2012). *Buen Vivir. Sumak Kawsay. Una oportunidad para imaginar otros mundos*. Ediciones Abya-Yala.
- Acosta, A. y Schuldt, J. (2006). Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución? *Nueva sociedad*, 204, 71-89. <https://bit.ly/3NaTEvP>
- Alimonda, H., Toro Pérez, C. y Martín, F. (eds.) (2017). *Ecología Política Latinoamericana*. Vol. I. CLACSO. <https://bit.ly/4dsrh78>
- Ariza, L. J. (2009). *Derecho, saber e identidad indígena*. Primera edición. Nuevo pensamiento jurídico. Siglo del Hombre Ed. [u.a.].
- Ávila Santamaría, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Alberto Acosta y Esperanza Ortega Martínez (eds.). 1ra. ed. Ediciones Abya-Yala [u.a.].

- Bringel, B. y Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CRH* 29 (spe3), 27-45. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000400003>
- Bunker, S. G. (1984). Modes of Extraction, Unequal Exchange, and the Progressive Underdevelopment of an Extreme Periphery: The Brazilian Amazon, 1600-1980. *American Journal of Sociology*, 89(5), 1017-64.
- Cardoso, F. E. y Faletto, E. ([1969] 2005). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI Editores.
- Clínica Ambiental-UDAPT. (enero 2023). La huella del cáncer en la Amazonía Ecuatoriana. *Boletín n.2*. Lago Agrio.
- Coronil, F. (2002). *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Venezuela: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela-Nueva Sociedad.
- EJOLT. (2023). EJAtlas | Mapping Environmental Justice». Base de datos con mapa. <https://ejatlas.org/>
- Gudynas, E. (2011). El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. En Alberto Acosta (ed.), *Colonialismos del siglo XXI: negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*, 1ra. ed. Icaria Editorial.
- INEC. (2023). Indicadores de pobreza y desigualdad. <https://bit.ly/3XUZB58>
- Karl, T. L. (1997). *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-State*. University of California Press.
- Klare, T. M. (2008). *Planeta sediento recursos menguantes. La nueva geopolítica de la energía*. Ediciones Urano.
- Larrea, C. (2006). Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005. En G. Fontaine (ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador* (1ra. ed.). FLACSO-Ecuador, Petroecuador.
- Larrea, C. (2022). El próximo agotamiento del petróleo en el Ecuador. *Revista Ecuador Debate* 117, 83-118.
- Lang, M, Larrea, F. y Rodríguez, D. (2022). Aproximaciones conceptuales a la crisis, el extractivismo y sus alternativas. *Revista Ecuador Debate*, 117, 59-81.
- Martínez Alier, J. (1990). *Ecological economics: energy, environment and society*. Basil Blackwell.
- Martínez Alier, J. (1994). *De la Economía ecológica al ecologismo popular*. Icaria Editorial.
- Martínez Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria Antrazo-Flacso Ecología.
- Martínez Alier, J. (2015). Ecología política del extractivismo y justicia socio-ambiental. *INTER DISCIPLINA*, 3(7). <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2015.7.52384>
- Naranjo, M. (1995). La enfermedad holandesa y el caso ecuatoriano. Banco Central del Ecuador. *Cuestiones económicas*, 69-108. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. 2023. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. <https://www.ocmal.org/>
- Quijano, A. (2014). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En *Cuestiones y horizontes: De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. CLACSO.

- Sacher, W. (2022). Un análisis costo-beneficio extendido de la megaminería en el Ecuador (2020-2120). *Revista Ecuador Debate*, 117, 119-141.
- Schuldt, J. (1994). *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*. Universidad del Pacífico.
- Svampa, M. (2013). 'Consenso de los Commodities' y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 244, 30-47.
- Svampa, M. (2017). *Reconfiguraciones del clivaje Norte/Sur. Una mirada desde la geografía de la extracción*. <https://bit.ly/3BsRipo>
- Svampa, M. (2019). *Las fronteras del extractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales.
- Viola Reyes, C. (2018). Energy Integration in South America and Global Geopolitics. En *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*. Palgrave Macmillan.
- Wallerstein, I. (1979). *El moderno Sistema Mundial*. Siglo XXI de España Editores.
- Wunder, S. (1992). La enfermedad holandesa y el caso colombiano. *Coyuntura Económica XXII*, (1), 167-90.

Gestión presupuestaria y competencias de los GAD

Soraya Jarrín Feijó*

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

sjfrijolita@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0003-4281-9858>

Antecedentes

En el Ecuador,¹ el reconocimiento político a las provincias y municipios inició a mediados de los años sesenta, con la promulgación de la Ley de Régimen Municipal,

* Ingeniera en Economía y Finanzas por Escuela Politécnica Nacional-Ecuador; Licenciada en Economía y Gestión por la Universidad Jean Monnet-Francia; Especialista Superior en Tributación por la Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador. Se ha desempeñado como Consultora con organismos internacionales, Asesora y Subdirectora de Apoyo Regional en el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador; Gerente de Asistencia Técnica en el Banco de Desarrollo; Asesora en el Ministerio de Finanzas; Asesora en el Ministerio Coordinador de Política Económica; Asesora, Directora de Descentralización Fiscal en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

1 El Ecuador se convirtió en Estado plenamente independiente en 1830, cuando la Convención Nacional de Riobamba sancionó el primer texto constitucional propiamente ecuatoriano. Guayaquil y Cuenca rechazaron mantener el nombre de la Real Audiencia de Quito y, debido al impacto que tuvo la misión geodésica francesa que se llevó a cabo en el siglo XVIII (Alcántara Sáez, 2013, p. 407), decidieron, en esta primera constitución, adoptar el nombre del país como “Estado del Ecuador”. Esta división en provincias de la joven República, conformó regiones perfectamente delimitadas por características socioculturales, económicas y políticas, que llegan a marcar la política hasta nuestros días (Alcántara, 2013, p. 407). Varias referencias a lo largo del siglo XX señalan a Guayaquil como el centro económico y comercial del país gracias al sector agroexportador, mientras Quito concentra a las instituciones del Estado. En este sentido, “las políticas centralistas determinaron una organización territorial definida alrededor del Estado central como eje jerárquico a partir del cual se articularía el resto del territorio, produciéndose un desarrollo focalizado en tres grandes ciudades, Quito, Guayaquil y Cuenca, alrededor de las cuales se configuró todo el aparato estatal y su institucionalidad” (Molina Morte, 2015, p. 88). Esta concentración de inversión y obras con presupuesto estatal en las tres grandes ciudades del Ecuador relegó el desarrollo de otras provincias en el país, en especial la región Amazónica, la cual, al inicio de la vida republicana, no tenía vías de acceso adecuadas, estaba escasamente poblada y su desarrollo económico era abismalmente inferior a las otras regiones del país.

de 1966, en donde se señalaron los principios de autonomía y descentralización, y la administración independiente de los recursos (Serrano y Acosta, 2011, p. 5); y, la aprobación de la Ley de Régimen Provincial, de 1969, la cual consideraba al consejo provincial como una institución con personería jurídica de derecho público, autónoma y representante de la provincia. La Ley de Régimen Municipal de 1971, definió a los municipios como sociedades políticas autónomas, con personería jurídica de derecho público y con capacidad suficiente para realizar los actos jurídicos que requiera para cumplir con sus fines (Molina Morte, 2015, pp. 88, 89).

Posterior a la promulgación estas primeras leyes municipales y provinciales, Molina Morte (2015, pp. 87, 88) señala tres secuencias o rondas de políticas descentralizadoras en el Ecuador: Primera (1979-1989): consolidación de la descentralización política; Segunda (1989-1997): descentralización fiscal; y, Tercera (1997 y 1998): descentralización administrativa y consolidación constitucional. Molina Morte (2015, p. 88) considera que esta periodización incluye las tres categorías de descentralización: política, fiscal y administrativa, las cuales quedaron establecidas en la Constitución de 1998, por lo que se puede considerar que ese año finaliza el primer ciclo de descentralización en el Ecuador.

El segundo ciclo de políticas de descentralización inicia con la Constitución de 2008, a través de diferentes instituciones y normativas que se implementan hasta la actualidad. Dicha Constitución “conforma un nuevo modelo de descentralización fundamentado en una transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con sus respectivos recursos” (Molina Morte, 2015, p. 123). Podemos afirmar que el proceso de descentralización en el Ecuador se divide en dos períodos: el primero, desde 1966 hasta 1998, que concluye con la denominada *descentralización a la carta* de la Constitución de 1998; mientras que el segundo período, dominado por la Constitución de 2008, el cual podemos denominar *descentralización obligatoria*.

Hoy en día, según información del último Censo de Población y Vivienda 2022, la provincia con menor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es Pichincha con un 15,87 %, mientras que la provincia con mayor NBI es Orellana con 68,69 %. En otras palabras, mientras en una provincia el 84,13 % de la población tiene sus necesidades básicas insatisfechas, en otra tan solo el 31,31 % cumple con esta condición. Cabe mencionar también que las provincias donde menos de la mitad de la población cubre sus necesidades básicas, se encuentran en la Amazonía o tienen un fuerte componente de población indígena, afrodescendiente, montubia o rural. De forma que el índice de NBI supera más del cincuenta por ciento en Orellana (68,79 %), Morona Santiago (65,41 %), Esmeraldas (62,97 %), Napo (61,71 %), Los Ríos (61,38 %), Manabí (60,62 %), Sucumbíos (59,23 %), Bolívar (58,56 %), Pastaza (52,53 %) y Zamora Chinchipe (50,10 %). Si desde otro punto de vista, consideramos en qué provincias la cobertura de necesidades básicas ha crecido en mayor proporción tenemos a Cañar (28,27 pp), Sucumbíos (27,82 pp), Santo Domingo (27,66 pp), Cotopaxi (26,50 pp) y Tungurahua (25,46 pp); mientras que las provincias que en menor medida han cerrado brechas de necesidades básicas son: Morona Santiago (10,15 pp), Esmeraldas (15,33 pp), Orellana (16,32 pp), Manabí (16,72 pp), Pastaza (16,75 pp), entre 2010 y 2022.

Descripción del problema

El problema que abordaremos es cómo reducir las brechas económicas y sociales existentes tanto dentro de los gobiernos subnacionales del Ecuador como entre estos y sus poblaciones. Esto se logrará mediante el análisis de las alternativas de gestión presupuestaria y las competencias de estos gobiernos, con el objetivo de mejorar nuestra democracia y contribuir a una mayor paz social.²

Marco conceptual

Descentralización

En los últimos treinta años, “las reformas descentralizadoras se han extendido por todo el mundo, cambiando décadas de prácticas políticas y económicas centralizadas, así como la forma en que estudiamos la política” (Falleti, 2005, p. 327) a closer examination of the consequences of decentralization across countries reveals that the magnitude of such change can range from substantial to insignificant. In this article, I propose a sequential theory of decentralization that has three main characteristics: (1. En este punto, es preciso definir el concepto de descentralización que será utilizado a lo largo de la presente investigación:

La descentralización es un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de niveles superiores a niveles inferiores de gobierno en el contexto de un tipo específico de Estado. (Falleti, 2005, p. 328)

2 El Ecuador es un país étnicamente diverso, donde habitan nacionalidades indígenas, pueblos montubios y afro-descendientes. Si bien en los censos y encuestas la mayor parte de la población se considera *mestiza* (77,5 %, según el censo de 2023), no podemos pasar por alto que, para obtener información estadística sobre pertenencia étnica en el país, se utiliza un sistema de *auto-identificación*, en donde cada persona se identifica a sí misma con cierto grupo étnico. Por tanto, hay que esperar que estos datos no se ajusten totalmente a la realidad, en consecuencia, se estima que la población indígena (7,7 %, según el censo de 2023), en particular, es mayor a la señalada históricamente en los censos, toda vez que, debido a la discriminación, marginalización, segregación y racismo, muchas personas indígenas prefieren auto-identificarse como *mestizas*, lo cual también responde al concepto de *blanquitud*, desarrollado por Bolívar Echeverría, cuya función es “facilitar el predominio de la forma-valor capitalista sobre las diversas formas naturales que se le oponen” (García, 2015, p. 83), en este sentido, la *blanquitud* es producto de las relaciones de dominio impuestas desde un universal *noratlántico* al resto del sistema-mundo, en especial a los Estados del denominado *sur global*, con el propósito de legitimar las conductas que se apegan a las objetivos y valores de la civilización regida por el capital, en la cual no cabe la multiculturalidad ni la disidencia.

El *tipo de autoridad transferida*, en el marco de la descentralización, se refiere a las siguientes categorías (Falleti, 2005, p. 329).

- *Descentralización administrativa*: comprende el conjunto de políticas que transfieren a los gobiernos *subnacionales* la administración y prestación de servicios sociales como la educación, la sanidad, el bienestar social o la vivienda [...].
- *Descentralización fiscal*: se refiere al conjunto de políticas diseñadas para aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Las políticas de descentralización fiscal pueden adoptar distintas formas institucionales, como el aumento de las transferencias del gobierno central, la creación de nuevos impuestos subnacionales o la delegación de competencias fiscales que antes eran nacionales.
- *Descentralización política*: es el conjunto de enmiendas constitucionales y reformas electorales diseñadas para abrir nuevos espacios —o activar espacios ya existentes pero latentes o ineficaces— para la representación de los poderes subnacionales. Las políticas de descentralización política están diseñadas para devolver autoridad política o capacidades electorales a los actores subnacionales.³

Relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización

Las relaciones intergubernamentales se refieren al “tipo de relaciones que tienen los diferentes niveles de gobierno dentro de un mismo Estado, así como aquellas que se dan entre iguales niveles de gobierno” (Cortés, 2013, p. 325). En el Ecuador, dicha institucionalidad consta en la Constitución de 2008 y en el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), principalmente. Como instrumentos de gobierno tenemos los planes y estrategias de descentralización, planes nacionales de desarrollo, resoluciones del Consejo Nacional de Competencias, entre los principales.

En el Ecuador, podemos agrupar los tres niveles de gobierno de la siguiente manera: gobierno central (función ejecutiva), gobierno intermedio (regional) y gobierno local (provincias, cantones y parroquias rurales). Sin embargo, hasta la actualidad, no se han conformado GAD regionales en el país, dejando un vacío en el nivel intermedio. Si bien se podría considerar que el nivel intermedio de gobierno ha sido asumido por los GAD provinciales, estos no cuentan con herramientas necesarias para esta función. En este sentido, las competencias de los GAD regionales no han sido asumidas

3 Ejemplos de este tipo de reformas son la elección popular de alcaldes y gobernadores que en períodos constitucionales anteriores eran designados, la creación de asambleas legislativas subnacionales o las reformas constitucionales que refuerzan la autonomía política de los GAD.

plenamente por otros niveles de gobierno, por tanto, existe una desconexión entre el gobierno central y los GAD, especialmente con los municipios pequeños y GAD parroquiales que tienen poca o nula influencia política.

El objeto de establecer un nivel intermedio de gobierno es evitar la fragmentación territorial, sin embargo, existen otros mecanismos para integrar niveles de gobierno locales, tales como las mancomunidades o las circunscripciones territoriales de nacionalidades y pueblos indígenas. Si bien se han conformado varias mancomunidades y consorcios a nivel nacional, ya sea para gestionar la cooperación internacional, fomento productivo, sistema vial, medio ambiente, sistemas de riego, cuencas y micro cuentas, turismo, residuos sólidos, entre otros, los resultados obtenidos han sido discretos, tal como lo señala el Informe de Evaluación de Mancomunidades y Consorcios 2018 del CNC. Al igual que los GAD regionales, al momento no se han conformado circunscripciones territoriales de nacionalidades y pueblos indígenas.

Es conveniente, en este punto, recomendar una evaluación del proceso de descentralización desde la aprobación de la Constitución de 2008. Es pertinente reforzar la propuesta de un nivel intermedio de gobierno como solución a la hiper-fragmentación territorial que sufrió el Ecuador en los años noventa. Otro análisis relevante es el rol que cumplen los GAD parroquiales rurales, que dependen casi completamente de las transferencias del gobierno central y carecen de herramientas para generar sus propios recursos. Asimismo, no cuentan con capacidades necesarias para cumplir sus funciones y competencias. Esta evaluación podría considerar la gobernanza multinivel, abordando las relaciones que se desarrollan entre diferentes niveles de gobierno “en el sentido de estudiar los diferentes actores que interactúan en el proceso de gestión pública y toma de decisiones, ampliando el espectro de análisis en tanto considera procesos formales e institucionales así como procesos informales y no regulados” (Cortés, 2013, p. 325).

En el caso ecuatoriano, las relaciones intergubernamentales mantienen un modelo de *autoridad dominante o inclusiva*,⁴ ya que el proceso de descentralización,

4 Las relaciones intergubernamentales pueden analizarse desde tres modelos principales: de autoridad coordinada (autonomía), de autoridad dominante o inclusiva (jerárquica) y de autoridad igual o superpuesta (negociación). La *autoridad coordinada* “se caracteriza por una separación clara de los límites entre los diferentes niveles de gobierno, particularmente del nivel intermedio y del nacional. El nivel local, por definición, está dentro del nivel intermedio debido a la dependencia que establece con este” (Cortés, 2013, p. 329). La *autoridad inclusiva* mantiene “unas relaciones dependientes y jerárquicas, en donde el nivel inferior depende del intermedio y este a su vez del nivel nacional” (Cortés, 2013, p. 329), en este modelo, la autoridad se ejerce de arriba hacia abajo y la incremento del poder de uno de los niveles reduce el poder de los demás. Finalmente, la *autoridad superpuesta* presenta una relación interdependiente y negociada, es decir, que existen “operaciones

autonomía y transferencia de competencias y recursos se realiza de arriba hacia abajo, es decir, la función ejecutiva mantiene (o mantuvo) el liderazgo en el proceso, estableciendo la descentralización *obligatoria y progresiva*. En consecuencia, la transferencia real de competencias depende de las concesiones de poder de la función ejecutiva a los niveles intermedios y locales. De igual manera, la asignación de competencias a los GAD ha tenido un bajo nivel de negociación y muchas veces no han estado acompañadas de recursos necesarios o fortalecimiento de capacidades de los GAD para su efectivo cumplimiento.

Análisis de la situación

Normativa

La Constitución de 2008 establece entre los deberes primordiales del Estado el “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (Constitución, 2008, art. 3). El Título V, denominado “Organización Territorial del Estado”, desarrolla las líneas que debe seguir el proceso de descentralización.

El art. 238 de la Constitución de 2008, instituye las categorías de descentralización en el Ecuador, estas son, política, administrativa y financiera. El art. 239 señala que el régimen de los GAD se regirá por el COOTAD, mismo que “establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio [...] con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera”, asimismo:

Desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. (COOTAD, 2010, art. 1)

En cuanto a la *descentralización política*, la Constitución determina que los GAD regionales, provinciales, cantonales y distritos metropolitanos, tendrán facultades legislativas, mientras que las juntas parroquiales tendrán facultades reglamentarias. Asimismo, todos los GAD tendrán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (Constitución, 2008, art. 240). Los GAD tienen la

gubernamentales que incluyen la participación simultánea de los tres niveles de gobierno” (Cortés, 2013, p. 330), por tanto, existe “autonomía para decisiones que solo le competen a un determinado nivel y limitaciones de poder, por lo que es necesario recurrir a la negociación para el desarrollo de algunas funciones u operaciones” (Cortés, 2013, p. 330).

facultad de planificar el desarrollo de sus territorios y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, articulados con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial (Constitución, 2008, art. 262).

La *descentralización administrativa*, en la Constitución de 2008, establece competencias exclusivas para cada uno de los niveles de gobierno. Sobre la descentralización administrativa, el COOTAD señala las funciones de cada uno de los niveles de gobierno (COOTAD, 2010, arts. 31, 41, 54, 64, 84), así como las competencias exclusivas de los GAD, en concordancia con la Constitución (COOTAD, 2010, arts. 42, 55, 65, 85). El principal aporte de la reforma territorial del Estado, iniciada en 2008, es que, a diferencia del modelo anterior, define de manera clara las responsabilidades de gasto que corresponden a cada nivel de gobierno. Para ello, la Constitución y el COOTAD introdujeron un mecanismo de asignación de competencias de carácter obligatorio y progresivo. Así, se pretendía eliminar la discrecionalidad que caracterizaba al modelo “uno a uno” y homogeneizar las competencias a asumir por los GAD en un mismo nivel. Otra característica del mecanismo de asignación de competencias vigente es su carácter definitivo, eliminando así la posibilidad de que los GAD opten por renunciar a las responsabilidades de gobierno que se les asigne (Cassou *et al.*, 2016, p. 13).

En cuanto a la *descentralización fiscal*, la Constitución de 2008 determina que las competencias que asuman los GAD serán transferidas con los correspondientes recursos, por tanto, no habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes (Constitución, 2008, art. 273). Por otra parte, los GAD generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado (art. 270). Según el art. 171 del COOTAD, los GAD cuentan con los siguientes recursos financieros: 1) Ingresos propios de la gestión,⁵ 2) Transferencias del Presupuesto General del Estado,⁶ 3) Otro tipo de transferencias, legados y donaciones,⁷ 4) Participación en las rentas de

5 Los GAD regionales, provinciales, metropolitanos y municipales son beneficiarios de ingresos generados por la gestión propia. Sus ingresos propios provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; de la venta de bienes y servicios; de la renta de inversiones y multas; de la venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; de rifas, sorteos, entre otros ingresos. Los GAD parroquiales rurales se beneficiarán de ingresos propios y de ingresos delegados de los otros niveles de gobierno. Solo los GAD regionales podrán organizar loterías para generar ingresos propios (COOTAD, art. 172).

6 Las transferencias del presupuesto general del Estado (PGE) son asignaciones provenientes de ingresos permanentes y no permanentes, de recursos que corresponden al costeo de las competencias a ser transferidas, y de los recursos transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, que se realizan a los GAD de acuerdo a la Constitución y a la ley (COOTAD, art. 173).

7 Son los fondos recibidos sin contraprestación del sector interno o externo, que pueden provenir del sector público, privado, o externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable (COOTAD, art. 174).

la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables,⁸ y 5) Recursos provenientes de financiamiento.⁹

Como mencionamos anteriormente, el COOTAD es el instrumento legal que establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio y define el proceso de descentralización como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (art. 105). Según el COOTAD, mediante:

La descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los GAD y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía. (art. 106)

Asimismo, en su art. 29, el COOTAD señala tres funciones integradas para el ejercicio de cada GAD: “a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; y, c) De participación ciudadana y control social”.

8 Se trata de recursos que se transfieren a los GAD en cuyas circunscripciones se explotan o industrializan recursos no renovables. Son independientes de las inversiones orientadas a la restauración de la naturaleza. Los recursos transferidos provienen de las rentas que percibe el Estado por tales actividades (COOTAD, art. 175).

9 Son fuentes adicionales de ingresos que los GAD pueden obtener a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión. Están conformados por los recursos provenientes de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores (COOTAD, art. 176).

Los GAD gozan de autonomía¹⁰ política,¹¹ administrativa¹² y financiera,¹³ y se rigen por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (Constitución, 2008, art. 238). Asimismo, tienen facultades legislativas y ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Situación actual

Establecido el marco conceptual y analizada la legislación vigente sobre descentralización podemos aproximarnos a la situación en la que actualmente se encuentra el proceso de descentralización en el país. El Ecuador cuenta con 23 gobiernos provinciales, un régimen especial de gobierno (Galápagos), 221 gobiernos cantonales y 823 gobiernos parroquiales rurales.¹⁴ Hasta la presente fecha, no se han establecido GAD regionales ni circunscripciones territoriales de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias en el Ecuador. Es importante señalar la particularidad de las regiones, que tienen competencias asignadas por la Constitución y la Ley, así como potestades tributarias respecto a impuestos;¹⁵ y la facultad de crear

-
- 10 Corresponde a la autonomía política, administrativa y financiera, y comprende el derecho y la capacidad efectiva de los niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía debe ejercerse de manera responsable y solidaria y en ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional (COOTAD, art. 5).
 - 11 Es la capacidad de cada GAD para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes con su historia, cultura y características propias. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto, y el ejercicio de la participación ciudadana (COOTAD, art. 5).
 - 12 Consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley (COOTAD, art. 5).
 - 13 El art. 5 del COOTAD define a la autonomía financiera como el derecho de los GAD a recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General del Estado (PGE), así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley. Además, el art. 217 del COOTAD determina que, con el producto de todos sus ingresos y rentas, cada GAD formulará el fondo general de ingresos, con cargo al cual se atenderán todos sus gastos.
 - 14 <https://bit.ly/3BcNDvD>
 - 15 Impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados e impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados y aviones, avionetas y helicópteros, excepto aquellas destinadas al

tasas y contribuciones especiales de mejoras acorde a sus competencias (COOTAD, 2010, art. 177), sin embargo, no se han constituido gobiernos regionales en el país.

El COOTAD, en su art. 22 ‘Requisitos’, señala que “[p]ara la creación de cantones se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Una población residente en el territorio del futuro cantón de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales, al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal [...]”, sin embargo, en el censo nacional de 2022, encontramos 151 cantones que no cumplen con este requisito señalado en el COOTAD, siendo Manabí, Loja y Azuay las provincias con mayor número de cantones en esta categoría. No está por demás señalar que, por motivos de migración interna y externa, dichos cantones pudieron haber sufrido importantes reducciones en su población, ya que Loja y Azuay han sido provincias que históricamente han tenido alta migración.

De la información recabada, solo existe un Plan Nacional de Descentralización para el período 2012-2015, elaborado por el Consejo Nacional de Competencias (CNC) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), cuyos objetivos estratégicos son: garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país; impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización; y, garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.

En el documento “Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016-2017” (CNC, 2016), se realiza una evaluación del Plan Nacional de Descentralización (PNDz) 2012-2015, en el cual se señalan el cumplimiento del PNDz. Posteriormente, el CNC elaboró el Informe técnico de descentralización 2019 y los Informes anuales de descentralización 2020, 2021 y 2022. Respecto a reportes específicos por competencia que permitan describir el estado y avance, el último reporte corresponde a la competencia de Desarrollo de las Actividades Turísticas para mayo de 2021, mientras que los reportes de monitoreo y evaluación únicamente de competencias nuevas transferidas se remontan al 2015.¹⁶

Por su parte, respecto a capacidades institucionales u operativas, el CNC reporta información del Índice de Capacidad Operativa al 2022 para GAD provinciales y municipales, que estima la capacidad de gestión de las competencias y funciones de los GAD provinciales y municipales, basado en tres componentes: planificación y

transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricars, cuadrones, yates y, barcos de recreo.

16 <https://bit.ly/4e7Upli>

ordenamiento territorial, gestión financiera y participación ciudadana. Cada componente puede tener una valoración máxima de diez puntos, es decir, el valor máximo que podría tener el ICO es de treinta puntos. Ahora bien, según la información reportada a nivel provincial el promedio del ICO es de 22,37 y a nivel municipal de 17,28. Conforme el ICO 2022, 172 GAD municipales tienen un desempeño medio y 49 un desempeño bajo, ningún GAD municipal registra desempeño alto. Por su parte en los GAD provinciales, tres reportan un desempeño alto y 20 un desempeño medio. A nivel municipal el eje con menor puntuación es el Eje Financiero con 3,09, en los GAD provinciales el eje menor puntuado es el de Participación Ciudadana con 6,23. También vale la pena mencionar la heterogeneidad de capacidades entre GAD de un mismo nivel de gobierno. En los GAD municipales por ejemplo Muisne (1,25), El Triunfo (2,04) y La Libertad (2,14) presentan puntuaciones considerablemente bajas, mientras que los GAD con las más altas puntuaciones son Penipe (23,92), Rumiñahui (22,61) y Ambato (22,43). En el caso de los GAD provinciales las menores puntuaciones las tienen Cañar (17,11), Sucumbíos (18,28) y Cotopaxi (18,36) y las provincias mejor puntuadas son Pichincha (25,78), Chimborazo (25,50) y Carchi (25,45).¹⁷ Es notable la diferencia de capacidades en los territorios.

El CNC también cuenta con el Censo de Desempeño Institucional (IDI) de GAD provinciales¹⁸ y la Encuesta de Desempeño Institucional de GAD municipales,¹⁹ que miden siete (gestión pública para el desarrollo, desempeño fiscal y articulación multiactor, relaciones institucionales, cumplimiento normativo, planificación y desarrollo institucional, orientaciones técnicas para la administración y gobernanza) y seis (regulación, rectoría y planificación territorial, desempeño fiscal, desarrollo de la comunidad, gobernanza y facultad tributaria) dimensiones respectivamente. Cada eje es valorado sobre diez puntos de forma que el IDI provincial puede llegar a setenta puntos y el IDI municipal a sesenta puntos. De la información reportada en 2022, el IDI provincial promedio es de 38,35 y el IDI municipal promedio es de 32,78. Donde las dimensiones del IDI provincial menor puntuadas son: planificación y desarrollo institucional (4,29) y cumplimiento normativo (4,70); por su parte en el IDI municipal las dimensiones con más bajo puntaje son: desempeño fiscal (3,20) y regulación (4,94). Los GAD que presentan las menores puntuaciones a nivel municipal son: 24 de Mayo (18,55), Salinas (19,56) y Pindal (20,07), mientras que los GAD municipales con IDI más alto son: Quito (45,10), Portoviejo (44,91) y Samborondón (44,75). En el caso de los GAD provinciales, el menor IDI lo reportan Los Ríos (24,74), Santa Elena (28,67) y

17 <https://bit.ly/4dZ349t>

18 <https://bit.ly/3Tsk5AC>

19 <https://bit.ly/47pt2Aq>

Cañar (31,33); por otra parte, el mayor IDI lo registran los GAD provinciales de Santo Domingo (51,91), Esmeraldas (48,08) y Cotopaxi (46,44).

Más allá del esfuerzo que ha realizado el CNC para construir estos índices, sin ahondar en la metodología o cobertura de estos, y sin pretender sobrepasar los objetivos de esta investigación, es pertinente resaltar la asimetría de capacidades en el territorio, la necesidad de medirlas de forma periódica y respondiendo a los objetivos y requerimientos del sistema nacional de competencias, de planificación descentralizado y de finanzas públicas. Aún más importante es que esta información sirva de línea base para establecer planes de fortalecimiento institucional que incluyan no solo a GAD sino al Ejecutivo en el territorio y que permitan medir la real implementación de estos y sus resultados. No podríamos hablar de una eficiente gestión presupuestaria y de competencias pasando por alto la necesidad de fortalecer las capacidades operativas e institucionales de los GAD.

Situación de la descentralización política

La descentralización política fue la primera en efectuarse en el Ecuador. Según Falleti (2005) a closer examination of the consequences of decentralization across countries reveals that the magnitude of such change can range from substantial to insignificant. In this article, I propose a sequential theory of decentralization that has three main characteristics: (1, esto puede producirse debido a que los GAD tienen un peso político importante como para promover la descentralización política. En este sentido, “el régimen político en Ecuador se caracterizaba por un fuerte clivaje regional, es decir por partidos que no tienen envergadura nacional sino regional o local” (Redín y Burbano de Lara, 2017, p. 122) y formaron un sistema de actores dominantes en la política en Quito y Guayaquil. Por otra parte, el gobierno central generalmente busca primero la descentralización administrativa para obtener eficiencia en su aparato administrativo mientras se libra de competencias que puedan generar desgaste en su gestión. Por tanto, se puede afirmar que la descentralización política en el Ecuador se ha llevado a cabo en su totalidad de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República, es decir, los GAD cuentan con autonomía y facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, así como con facultades legislativas, excepto las juntas parroquiales rurales que tienen facultades reglamentarias.

Situación de la descentralización administrativa

De acuerdo al Consejo Nacional de Competencias (2023), se transfirió e implementó el 100 % de las competencias exclusivas constitucionales hasta 2015, las cuales fueron: riego y drenaje (2011), cooperación internacional no reembolsable (2011),

tránsito, transporte terrestre y seguridad vial (2012) y patrimonio cultural (2015). Asimismo, ocho competencias que pertenecen a las que históricamente venían ejerciendo los GAD, amparados en leyes derogadas tales como la Ley Orgánica del Régimen Provincial (LORP), Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) y Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (LOJP), fueron reguladas: dragado y relleno hidráulico (2012), forestación y reforestación (2012), áridos y pétreos (2014), gestión ambiental y patrimonio natural (2014), fomento a las actividades productivas y agropecuarias (2014), vialidad (2014), gestión de riesgos: prevención, protección, socorro y control de incendios (2014), y desarrollo de actividades turísticas (2016).

De igual manera, el CNC implementó programas de formación para los GAD a través de la Resolución No. CNC-005-2013, sobre las “Políticas del Fortalecimiento Institucional para los Gobiernos Autónomos Descentralizados”.²⁰ Por otra parte, el CNC también hace una evaluación de las competencias, según el Informe de Descentralización de 2022.

En su último Informe Anual de Descentralización (2023), el CNC reconoce que a pesar de los avances logrados, este proceso tiene todavía desafíos importantes, los cuales dependen tanto del gobierno central como de los subnacionales. Es necesario seguir avanzando en la gestión eficiente de las competencias por parte de los GAD, así como la implementación de políticas públicas equitativas. Sin embargo, no todos los GAD proporcionan la información mínima para mantener una continuidad en el cálculo del Índice de Capacidad Operativa (ICO) y del Índice de Desempeño Institucional (IDI), lo cual nos permitiría tener una idea de la capacidad de gestión de los GAD en torno a sus funciones y competencias. En cuanto a las políticas públicas equitativas, los informes del CNC no incluyen políticas para la equidad de género, salvo en talleres de formación. Lo mismo sucede con políticas de interculturalidad, las cuales son prácticamente inexistentes.

El monitoreo y evaluación de la descentralización ha tenido altibajos. No encontramos información oficial del CNC sobre el proceso de descentralización en 2017, 2018 y 2019, lo que impide poder analizar lo sucedido en dicho periodo. Se debe señalar que la descentralización es un proceso continuo, no es una fotografía del momento, sino que tiene su dinámica y evolución en la cual se producen cambios que requieren esfuerzos de todos los actores implicados. Finalmente, otro de los retos importantes para consolidar la descentralización es el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los GAD, para, de esta manera, contar con una mayor participación, control y vigilancia ciudadana sobre las decisiones y acciones de los GAD.

20 Entre 2013 y 2022, los GAD han tenido 34 198 participantes en programas de formación y 2818 participantes en programas de asistencia técnica.

Situación de la descentralización fiscal

Dentro de la descentralización fiscal y en función del marco normativo y conceptual revisado, nos centraremos tanto en las transferencias que reciben los GAD como en la capacidad de generar sus recursos propios. Sobre las transferencias, se hace referencia a las *transferencias de igualación*, que son:

Instrumentos para distribuir recursos financieros entre niveles de gobierno y dentro de los mismos, que buscan eliminar o reducir la disparidad fiscal, de manera que cada gobierno subnacional (GSN) pueda proveer bienes y servicios públicos estándar en calidad y cantidad, a partir de un esfuerzo común para la recaudación de ingresos propios. (Muñoz *et al.*, 2017, p. 29)

Por otra parte, definimos las *necesidades de gastos* como los costos en que debe incurrir un GSN para proveer una combinación estándar de los servicios públicos bajo su responsabilidad.

Por su parte la *capacidad fiscal* se define como los recursos con que contaría un GSN si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar. Asumiendo que los GSN de un mismo nivel tienen similares competencias fiscales en términos de bases y alícuotas tributarias, las disparidades en cuanto a su capacidad fiscal se pueden explicar por: i) el tamaño de dichas bases (función del nivel de producción y riqueza de cada GSN); y, ii) la capacidad de recaudación de cada entidad, que depende de su esfuerzo fiscal, de la efectividad de la administración tributaria y de la cultura tributaria (Muñoz *et al.*, 2017, p. 29).

En este contexto, uno de los grandes desafíos que encuentran los GAD en Ecuador es su dependencia de las transferencias del gobierno central. Si bien grandes ciudades como Quito y Guayaquil generan importantes recursos propios, otros gobiernos cantonales dependen casi totalmente de las asignaciones del presupuesto nacional. Entre 2015 y 2019, los ingresos subnacionales, como porcentaje del PIB, alcanzaron el 5,1 % en el Ecuador, proviniendo el 70,1 % de las transferencias del gobierno central (Radics *et al.*, 2022, p. 29). Asimismo, es necesario determinar si los recursos propios de los GAD son generados de manera eficiente, es decir, que la recaudación se realice de una manera justa, ordenada, eficiente y sobre una base de datos actualizada de los contribuyentes.

Debemos tener en cuenta que las brechas territoriales también están presentes en la provisión de servicios públicos que deben ser brindados por los GAD, los cuales, en su mayoría, no cuenta con los recursos suficientes para el ejercicio óptimo de sus competencias. Sin embargo, hay que reconocer que las transferencias han crecido y han sido simplificadas, optimizadas y automatizadas desde 2010, pero fluctúan en función del desempeño del gobierno central (gestión fiscal) y de la evolución de los ingresos no permanentes (petroleros). Además, se ven condicionadas a que muchos

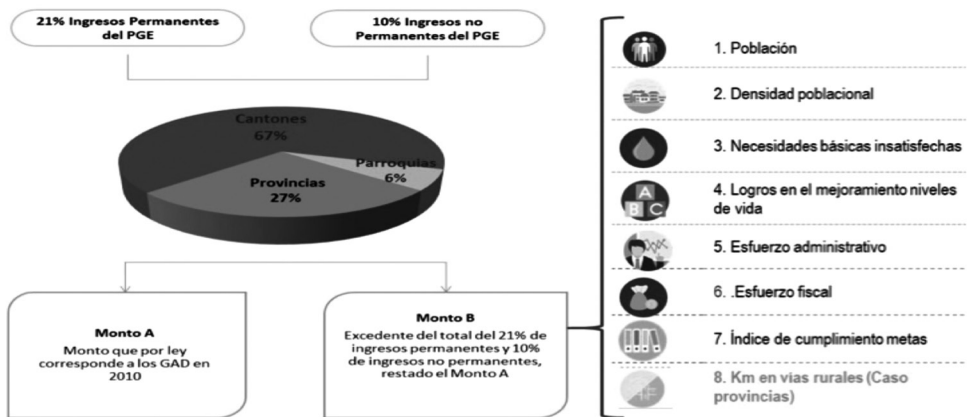
de esos recursos se entreguen a través del Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) en lugar de recibirlos de forma directa.

Sistema de transferencias intergubernamentales fiscales

En el marco del proceso de descentralización, según el art. 173 del COOTAD, las transferencias del Presupuesto General del Estado (PGE) son asignaciones provenientes de ingresos permanentes y no permanentes (Modelo de Equidad Territorial),²¹ de recursos que corresponden al costeo de las competencias a ser transferidas, y de los recursos transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público, que se realizan a los GAD de acuerdo a la Constitución y a la ley, tal como consta a continuación:

Ilustración 1

Modelo de Equidad Territorial



Nota. Consejo Nacional de Competencias (2023, p. 92).

21 El modelo de equidad territorial (MET), está vigente desde 2011 y transfiere recursos a los GAD provenientes del 21 % de ingresos permanentes y del 10 % de los no permanentes del PGE (COOTAD, art. 193). El monto excedente (Monto B), entre el total asignado cada año, restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas el año 2010 (Monto A), se distribuye entre los GAD, en función de acuerdo a las siguientes proporciones: 27 % para los GAD provinciales; 67 % para los GAD municipales y los distritos metropolitanos, y 6 % para los GAD parroquiales (COOTAD, art. 192). No se considera un porcentaje de recursos para ser transferidos a los GAD regionales. Los criterios de distribución del Monto B son tamaño y la densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; esfuerzo fiscal y

Respecto a los criterios de distribución del MET es importante señalar lo siguiente:

- Tamaño de la población: a más de ser un factor de distribución, afecta a los otros seis criterios pues la distribución que realiza la fórmula es per cápita. Si se considera revisar el MET debería evitarse esta duplicidad.
- Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas con relación a la población residente en el territorio de cada uno de los GAD: realiza una asignación proporcional a la tasa de NBI, considerando también el número de pobladores pobres. Se debe partir del hecho de que la metodología del NBI considera las siguientes dimensiones: dependencia económica del hogar (años de escolaridad del representante del hogar número de personas por cada persona ocupada), niños en edad escolar (asistencia a clases), características físicas de la vivienda (material predominante en piso y paredes exteriores), disponibilidad de servicios básicos (servicio higiénico, fuente de suministro de agua y forma de recepción), estado de hacinamiento del hogar. Si bien en el inicio de la aplicación del MET este indicador era el disponible a mayor desagregación (parroquial rural), sin entrar en un análisis que exceda el objetivo de este estudio, las dimensiones no guardan estrecha relación con las competencias de los GAD y tampoco constituyen mediciones periódicas sino proyecciones considerando la información de Censos de Población y Vivienda. Revisando el nombre del criterio en la Constitución y la Ley podemos intuir que el espíritu era el de recolectar información de lo que podríamos en una primera aproximación denominar *Necesidades Básicas Insatisfechas Territoriales*. Un indicador que refleje las necesidades territoriales en función del nivel de gobierno que debe proveerla acorde a sus competencias.
- Logros en el mejoramiento de los niveles de vida: es un criterio que asigna recursos por la mejora en los niveles de vida, medida por la disminución porcentual de la tasa de NBI, transfiriendo más recursos a los GAD que reducen en mayor medida la pobreza. Del párrafo precedente podemos reflexionar también que con el indicador que se emplea actualmente no se está reconociendo la gestión de competencias que realiza cada GAD acorde a su nivel de gobierno.
- Esfuerzo fiscal: mide el esfuerzo fiscal que realiza un GAD para generar recursos propios con relación a su propio potencial de recaudación y asigna recursos a aquellos GAD que realizan un mayor esfuerzo fiscal. Este indicador puede ser

administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD (COOTAD, art. 192) (SENPLADES, 2014).

perfeccionado en función de la calidad de información oficial subnacional que se provea y consolide para el efecto respecto a base imponible y tarifas aplicadas por los GAD, por la incorporación de información de empresas públicas de GAD que no es tomada en cuenta actualmente, como por la urgente y necesaria reforma al sistema tributario subnacional.

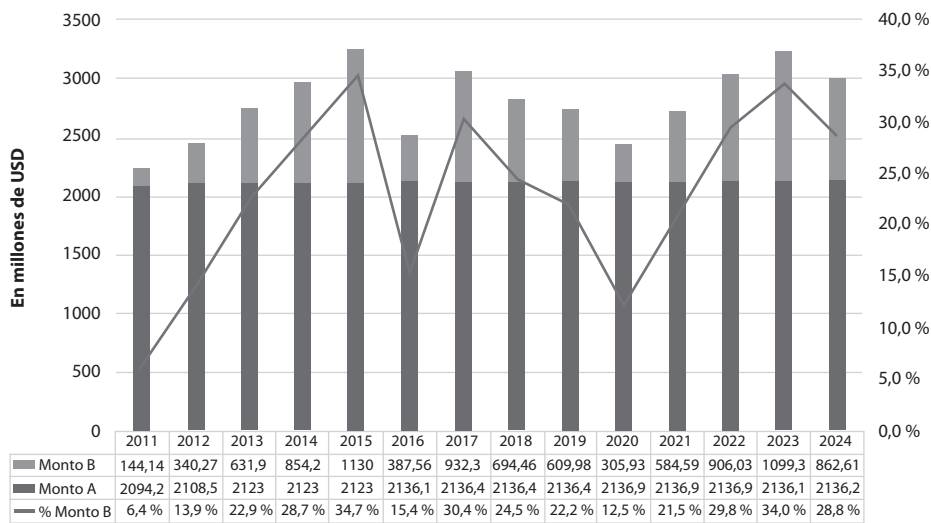
Los demás criterios de asignación, tanto del MET como de las fórmulas empleadas para la asignación de recursos por concepto de competencias transferidas, deberían ser analizados en detalle para determinar si han cumplido con su objetivo y si requieren algún ajuste metodológico o conceptual.

La información respecto a transferencias totales está disponible desde 2011 a 2017, es decir, no está actualizada ni refleja los efectos de la pandemia de COVID-19, en 2020, y posterior a ella. Se dispone de datos de transferencias y asignaciones del MET desde 2011 hasta 2024. El MET empezó a aplicarse desde 2011 y entregó USD 2238,3 millones en su primer año. Hasta 2015 tuvo un crecimiento significativo, alcanzando el valor máximo de USD 3253 millones. Posteriormente, por efectos de shocks externos, los ingresos del PGE disminuyeron y también las transferencias a los GAD en 2016. En 2020, por efectos de la pandemia del COVID-19, los GAD se vieron fuertemente afectados con asignaciones a penas USD 204,5 millones superiores a las recibidas en 2011, cuando se implementó el MET por primera vez. Si bien ha habido incrementos, los GAD no han vuelto a tener asignaciones por concepto de MET iguales a las que recibieron en 2015. De hecho, las fluctuaciones en las asignaciones continúan. En 2024, las asignaciones por MET serán USD 236,6 millones menos que las asignaciones de 2023. Por otra parte, las necesidades de cobertura de gasto de parte de los GAD apremian y han tenido un comportamiento creciente. Según los medios de comunicación, entre enero y abril de 2024, el Gobierno acumula atrasos por 666,3 millones de dólares en pagos a los GAD por MET, devolución de impuesto al valor agregado (IVA), entre otros rubros. Pero, la deuda total con los GAD, incluida la de gobiernos anteriores, superaría los 1900 millones de dólares (Vásconez, 2024).

Es pertinente recordar que estas transferencias tienen un Monto A fijo, que corresponde a lo que los GAD recibieron por Ley hasta 2010, de forma que los criterios de equidad se aplican únicamente al denominado Monto B, que es la diferencia entre el monto total a transferir cada año a los GAD y el Monto A. Dicho de otra forma, el Monto A consagra el modelo de transferencias existente previo a la Constitución de 2008, difuso e inequitativo, mientras que el Monto B constituye el espacio para realizar asignaciones de recursos con el objetivo de cerrar brechas en y entre los territorios, y de construir equidad. Ahora bien, el Monto B tuvo un comportamiento creciente hasta 2015, cuando representó el 34,7 % del total de transferencias, y su participación más baja en 2020 cuando representó el 12,5 % del total de transferencias. En promedio,

entre 2011 y 2024, el Monto B constituyó el 23,3 % del total de transferencias, es decir, menos de un quinto del total asignado. Cabría preguntarnos qué tan equitativas, más allá de haber saldado el laberinto fiscal con el que se realizaban las asignaciones, terminan siendo las transferencias y si existe un espacio para que se pueda optimizarlas y hacerlas más efectivas en la asignación de recursos a los territorios.

Gráfico 1
Asignaciones MET 2011-2024 a los GAD



Nota. A partir del año 2018 se emplean los Acuerdos Ministeriales del MEF que corresponden a los valores asignados y no necesariamente transferidos en su totalidad en ese ejercicio económico. Acuerdos Ministeriales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Sostenibilidad Fiscal de los GAD y su relación en el cumplimiento de sus competencias

La Constitución de 2008, en su art. 285, determina que los objetivos de la política fiscal son el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados; y, 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. La política fiscal es fundamental para promover la redistribución de la riqueza, estimular el empleo, la producción de bienes y servicios, conductas ecológicas, sociales y económicas responsables de manera transversal en todos los niveles de

gobierno, bajo parámetros definidos por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana; por lo cual, el sistema tributario debe conducirse bajo los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia, y suficiencia recaudatoria.²²

Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se deben conducir de forma sostenible, responsable y transparente, y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los GAD observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros (COOTAD, 2010, art. 164).

En las finanzas públicas, el ciclo presupuestario inicia con la programación presupuestaria y se termina con la clausura y liquidación presupuestaria. El ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes etapas: programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y control, clausura y liquidación (COPFIP, 2010, art. 96). La programación presupuestaria se establece a partir de los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario fiscal esperado; de esta forma, se definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad, y los plazos para su ejecución (COPFIP, 2010, art. 97).

En función de la información disponible, no es posible determinar el cumplimiento de reglas fiscales por los GAD. Sin embargo, esto nos permite reflexionar sobre la necesidad de un espacio, quizás vinculado a capacidades operativas e institucionales, en el que se pueda acceder a información veraz, actualizada y detallada de la situación y sostenibilidad financiera de los GAD y del cumplimiento de reglas fiscales que incluya no solo información de GAD, sino también de las empresas públicas y otras modalidades de gestión que empleen en las que destinen recursos públicos.

Considerando la información publicada por el BDE hasta 2017, que no incluye el efecto del COVID-19 en el 2020 ni los efectos postpandemia, se cuenta con algunos datos de interés. Entre 2006 y 2017 el gasto público de los GAD municipales representó

22 El Sistema Nacional de Finanzas Públicas tiene como propósito que las entidades y organismos del sector público gestionen de forma programada los ingresos, gastos y financiamiento público a través de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones (COPFIP, 2010, art. 70)

en promedio el 74,0 %, el de los GAD provinciales el 22,5 % y el de los GAD parroquiales rurales el 3,5 % del total del gasto público de los GAD. En 2017, los GAD municipales gastaron USD 4213,4 millones, los GAD provinciales USD 975,3 millones, y los GAD parroquiales rurales USD 245,8 millones.

Según el BDE, en 2017, a nivel nacional, la mayoría de los municipios tenían una autosuficiencia financiera mayor a 1 (2017:1,19), es decir, de forma general tendrían la capacidad de hacer frente a sus gastos corrientes y de producción con sus ingresos propios. Sin embargo, al analizar la información sin Quito y Guayaquil, se produce un cambio y se observa que entre 2010 al 2017 los municipios tienen dificultad para cubrir sus gastos corrientes y de producción con sus ingresos propios, pues el indicador está por debajo de 1 (2017: 0,94). En el caso de los GAD provinciales en el mismo período el indicador es menor a 1 y decrece pasando de 0,53 en 2010 a 0,35 en 2017. Esto evidencia la creciente necesidad de que los GAD provinciales cuenten con mayor posibilidad y mejor gestión de ingresos propios.

Autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal

La autonomía financiera presenta dos caras, la de *ordenación del gasto*, pero también la de *generación del ingreso*, teniendo ambas el mismo fundamento constitucional. La autonomía financiera se expresa en el derecho de los GAD de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y la ley. En efecto, el art. 5 del COOTAD señala los dos pilares de la autonomía financiera de los GAD, la participación en los ingresos del Estado y la generación de recursos propios.

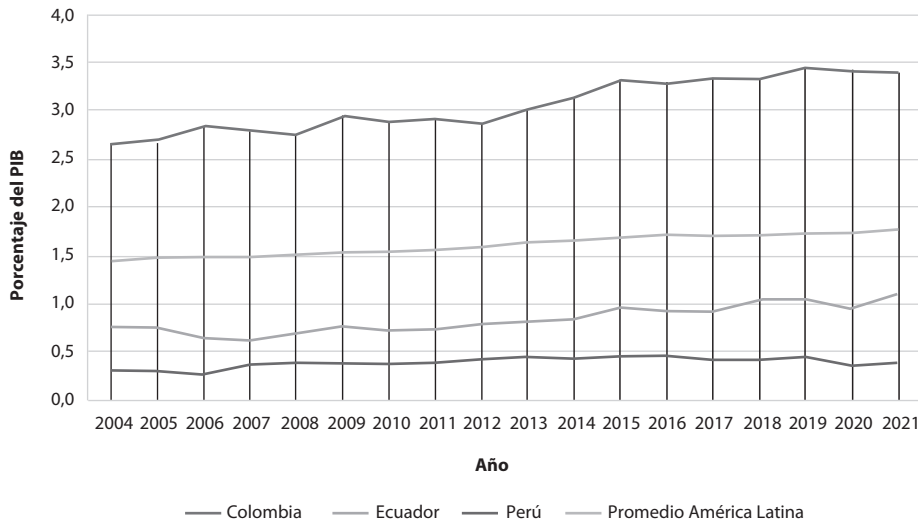
La corresponsabilidad fiscal se refiere al principio en el que tanto el gobierno central como los GAD comparten la responsabilidad de recaudar impuestos y administrar los recursos financieros de manera eficiente y equitativa. En este sentido, implica una distribución de funciones y recursos entre los diferentes niveles de gobierno, de modo que cada uno asuma responsabilidades específicas en función de sus competencias y capacidades financieras. Este principio busca promover una gestión fiscal responsable, transparente y coordinada entre todas las entidades gubernamentales para garantizar el bienestar económico y social de la población.

Si en 2021 Ecuador hubiera tenido una presión fiscal subnacional igual al promedio de América Latina de aproximadamente 1,8 % en lugar del 1,1 % que obtuvo, considerando el PIB en términos corrientes para ese año (USD 107 435 millones), los GAD habrían dispuesto un estimado de USD 707,5 millones de dólares más para

sus presupuestos. Revisar el sistema tributario subnacional constituye una ventana de oportunidad sumamente importante para los GAD.

Gráfico 2

Presión tributaria del gobierno subnacional



Nota. Se excluye Bolivia y Venezuela, porque incluyen ingresos provenientes de actividades hidrocarburíferas y minera. OCDE; SRI, SENAE, BCE; BDE (Ecuador).

En función de la generación de ingresos propios, considerando la información disponible a 2017, se conoce que la dependencia financiera, medida como la participación de las transferencias totales en los ingresos totales, en el caso de los GAD municipales pasó de 75 % en 2010 a 68 % en 2017. Si este indicador se excluyen a Quito y Guayaquil, la dependencia financiera pasó de 81 % en 2010 a 72 % en 2017. En el caso de los GAD provinciales la dependencia financiera de 92 % en 2010 aumentó a 94 % en 2017. El caso particular de los GAD provinciales merece un análisis específico ya que sus potestades tributarias respecto a impuestos son sumamente restringidas lo que se refleja en su alto grado de dependencia.

Según datos del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE) entre 2010 y 2017, a nivel municipal, las transferencias y donaciones representaron el 53 % en promedio

en los ingresos totales²³ de dichos GAD. Por su parte sus ingresos propios en 2017 estuvieron conformados en un 49 % por impuestos, 30 % tasas y contribuciones, 11 % por rentas de inversiones y multas, y 11 % restante en otros conceptos. De los impuestos municipales los más relevantes en 2017 fueron: impuesto predial (urbano y rural) con USD 154,78 millones (USD 89 millones más que en 2010), impuesto a las patentes con USD 118,11 millones (USD 83 millones más que en 2010) e impuesto a los activos totales con USD 105,31 millones (USD 56 millones más que en 2010) (BDE, 2017). Si se agrupan por conceptos, los impuestos que gravan la propiedad (predial urbano y rural) representaron el 27 % del total de impuestos, aquellos que gravan la transferencia de dominio de inmuebles (alcabala y utilidad y plusvalía) el 25 %, pero los impuestos que gravan la realización de actividades económicas e un cantón (activos totales y patentes) tuvieron una participación del 39 % en el total de impuestos recaudados. Esto último nos lleva a pensar que, si bien ha habido un esfuerzo considerable en el incremento de la recaudación de impuestos por parte de los GAD municipales, la razón de ser del sistema tributario municipal no está en función de la gestión y uso del suelo si no en gravar la realización de actividades económicas (BDE, 2017).

Para los GAD provinciales, las transferencias y donaciones pasaron de representar 64 % de los ingresos totales en 2010 a 68 % en 2017. Se puede decir entonces que, hasta donde se tiene información disponible, la dependencia financiera de las provincias se agudiza. Sus principales ingresos propios provienen de tasas y contribuciones que representaron el 77 % en 2017, seguidos de impuestos de beneficios con un 9 % y otros ingresos con un 14 %.

Breve análisis del sistema tributario subnacional

Mientras el sistema tributario nacional ha experimentado múltiples reformas legales, permitiendo progresividad y redistribución en materia impositiva, recabando recursos para fines urgentes (pago de la deuda externa, conflicto armado interno, etc.); el régimen tributario subnacional, por el contrario, no ha sido objeto de reformas legales estructurales desde la Ley Orgánica de Régimen Municipal, expedida en 1966, modificada por última vez en 2005. Así, de acuerdo con el COOTAD, los ingresos propios pueden ser tributarios y no tributarios. El régimen tributario municipal está

23 Los ingresos totales, incluyen recursos provenientes del financiamiento. Se considera que la recaudación de tasas y contribuciones especiales y de mejora podría estar subestimada toda vez que no considera la información de recaudación de estos conceptos por parte de las empresas públicas de GAD o empresas públicas mancomunadas que no se registran en la información que colecta el BDE de los GAD.

constituido por nueve impuestos (más tres adicionales al predial urbano), nueve tasas y ocho contribuciones especiales de mejoras (CEM). Los GAD municipales pueden fijar las tarifas de casi todos los tributos (seis impuestos, todas las tasas y todas las CEM), y pueden crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y CEM en función de los servicios que brindan. Los GAD provinciales por su parte pueden establecer tasas y contribuciones especiales de mejora y les corresponde un adicional al impuesto a las alcabalas recaudado por las municipalidades.

De las cifras indicadas en el acápite precedente se desprende también que muchos de estos tributos no tienen una participación importante en la recaudación e incluso podrían estar incentivando políticas de gestión tributaria que se contraponen o no corresponden a sus competencias y funciones (mejor gestión tributaria de impuestos a las actividades económicas antes que al predial). Adicionalmente, resulta sumamente demandante para cada uno de los GAD administrar una cantidad de tributos bastante considerable teniendo en cuenta que sus capacidades no son iguales.

Como se mencionó anteriormente, el sistema tributario subnacional trae implícito un gran desafío como país y es la estimación de la capacidad y esfuerzo fiscales que realizan los GAD considerando las potestades tributarias del nivel de gobierno al que pertenecen. Tanto porque permitirían medir el nivel de corresponsabilidad fiscal existente, como por cuanto el esfuerzo fiscal es un criterio de distribución de recursos en el Modelo de Equidad Territorial. Al respecto, la medición de la capacidad fiscal es relativamente más sencilla y objetiva (Martínez-Vázquez, 2015). El método preferido es el del *sistema de ingresos representativo* (SIR), el cual estima la cantidad de ingresos que un GSN obtendría si ejerciera un nivel promedio de esfuerzo fiscal.²⁴ La principal dificultad metodológica es que la información requerida para una adecuada estima-

24 Para esto se calcula la base tributaria de cada uno de los impuestos de que disponen los GSN de un mismo nivel de gobierno, y se estima la tasa tributaria representativa, que consiste en dividir la recaudación efectiva total a nivel nacional (la suma de todos los GSN) por la base impositiva total estimada a nivel nacional (nuevamente, la suma de todos los GSN). La capacidad fiscal surge de multiplicar la tasa tributaria representativa por la base impositiva estimada para cada GSN. Aquellos GSN que tengan una capacidad fiscal estimada inferior a cierto umbral o estándar resultan beneficiados por el programa de transferencias de igualación, en proporción a la brecha que separe su capacidad fiscal del estándar establecido.

ción de la base tributaria puede no estar disponible a nivel desagregado^{25 26} (Muñoz *et al.*, 2017, pp. 32, 33).

Lo indicado en el país se dificulta dado que no existe información (catastros prediales y de contribuyentes en general) oficial consolidada de los sistemas tributarios de los GAD y la discrecionalidad con la que estos pueden establecer tarifas para los impuestos, descuentos y beneficios tributarios específicos.

Potenciales conflictos y mapeo de actores

Dentro del marco legal de la descentralización en el país, podemos reconocer actores que cumplen diferentes funciones dentro del proceso de descentralización, cada uno con un rol de acuerdo al tipo de autoridad transferida. Dichos actores no son únicamente formales o institucionales, sino también tenemos actores *no formales* “en quienes el Estado delega poderes tradicionales vía patrimonialismo, gamonalismo o clientelismo” (Redín y Burbano de Lara, 2017, p. 110).

Cada uno de estos actores cuenta intereses propios, que no están exentos de conflictos potenciales. Los conflictos sociales están enmarcados en las escisiones o clivajes en la sociedad. En el caso del Ecuador, tenemos los clivajes regionales, urbano-rural o el clivaje étnico. En estos clivajes, los actores y grupos de población compiten por recursos, poder político y estatus social. Por ejemplo, dentro del clivaje regional, los cantones y provincias de las diferentes regiones compiten por recursos para brindar bienes y servicios públicos a las poblaciones de sus territorios. Esta competencia genera conflictos entre los GAD y el gobierno central por la falta de transferencia de recursos, diferentes capacidades existentes entre la burocracia local y nacional, autonomía política real de los territorios o baja eficiencia del gasto para afrontar los problemas sociales. Sin embargo, en el nivel de la población, tenemos clivajes importantes que no han sido abordados de manera amplia. Tal es el caso del clivaje étnico en el Ecuador,

25 En este caso hay que utilizar un proxy lo más cercana posible a la base tributaria, como por ejemplo el ingreso familiar o el producto interno bruto (PIB). De no encontrarse ningún proxy apropiado, un posible método consiste en utilizar los ingresos propios de períodos anteriores, bajo el supuesto de que son representativos de la capacidad fiscal de cada GSN. Sin embargo, este supuesto es débil, ya que la variable no captura las diferencias en el esfuerzo fiscal entre los GSN, y de hecho puede crear incentivos perversos, ya que las mejoras en la recaudación propia generarían menores transferencias de igualación, lo que puede tentar a los GSN a reducir su esfuerzo fiscal.

26 Una forma de mitigar parcialmente este incentivo negativo consiste en utilizar el promedio móvil de varios años de recaudación per cápita de cada GSN, en relación con el promedio móvil de recaudación per cápita a nivel nacional; la media móvil de varios años y la posición relativa del municipio hacen más difícil que un GSN pueda influir en el indicador de capacidad fiscal.

en donde grupos poblacionales no se han beneficiado en el mismo grado de políticas redistributivas y de desarrollo económico y social. Asimismo, en el clivaje urbano-rural, el sector campesino se encuentra relegado en comparación con los grandes terratenientes y los bienes y servicios públicos con los que cuenta el sector urbano en el país.

En la tabla 2 visualizamos los conflictos potenciales que pueden tener los diferentes actores en el caso de la descentralización. Cabe resaltar que, para los pueblos y nacionalidades del Ecuador, los conflictos potenciales se encuentran en un bajo acceso a bienes y servicios públicos para sus territorios, baja o nula redistribución de recursos, la depredación de sus territorios ancestrales por parte del Estado y de corporaciones, la discriminación y racismo, y la falta de efectividad en políticas productivas, agropecuarias, turísticas. Estas demandas, y otras más, se aproximan a las exigencias planteadas por los movimientos indígenas en los paros de octubre de 2019 y junio de 2022. Esta lista no es extensiva, sin embargo, en el marco de los clivajes antes mencionados, consideramos que incluye los principales conflictos potenciales entre los actores:

Tabla 2
Matriz de actores

Actor	Principales intereses	Conflictos potenciales
Primarios		
Ejecutivo	Eficiencia administrativa.	Capacidades diferentes entre burocracia nacional y local.
	Reducir costos políticos.	Conflictos entre Ejecutivo y GAD.
	Redistribución de recursos.	Baja eficiencia del gasto.
Consejo Nacional de Competencias	Monitorear y evaluar la gestión de las competencias transferidas.	Último informe sobre descentralización fue realizado en 2022.
	Determinar el costo de las competencias transferidas y ejercidas.	Los GAD no cuentan con recursos suficientes.
	Coordinar el fortalecimiento de capacidades.	Capacidades heterogéneas en el territorio
Secretaría Nacional de Planificación	Seguimiento y evaluación del proceso de descentralización.	Último informe sobre descentralización fue realizado en 2022.
GAD	Autonomía política.	Conflictos entre Ejecutivo y GAD.
	Transferencia y recaudación de más recursos.	No se transfieren la totalidad de recursos desde el Ejecutivo. Los GAD no generan recursos suficientes. Sistema tributario

Actor	Principales intereses	Conflictos potenciales
		subnacional ineficiente. Sistema de transferencias gubernamentales no refleja la realidad actual.
	Gestión de competencias.	Capacidades diferentes entre burocracia nacional y local.
	Fortalecimiento institucional.	Falta de capacitación por parte del CNC y ministerios rectores.
Ministerio de Finanzas	Transferencia de competencias.	Capacidades diferentes entre burocracia nacional y local.
	Transferencia de recursos.	Baja eficiencia del gasto.
	Facultades impositivas.	Baja eficiencia en la recaudación.
Ministerios rectores	Transferencia de competencias.	Capacidades diferentes entre burocracia nacional y local.
	Fortalecimiento a los GAD.	Falta de capacitación por parte de ministerios rectores a los GAD.
Población	Mejorar la participación ciudadana en las decisiones locales.	Población queda excluida de la participación en decisiones políticas.
	Tener bienes y servicios públicos de calidad.	Baja calidad en bienes y servicios públicos.
	Reducir desigualdades económicas y sociales.	Baja redistribución efectiva de recursos.
Pueblos y nacionalidades	Mejorar la participación ciudadana en las decisiones locales.	Participar en las decisiones políticas de sus territorios.
	Acceder a bienes y servicios públicos.	Bienes y servicios públicos para sus territorios.
	Protección de territorios ancestrales.	Depredación por parte de corporaciones.
	Preservación y respeto a sus culturas.	Discriminación y racismo.
	Desarrollo económico.	Políticas productivas, agropecuarias, turísticas poco efectivas para sus poblaciones.
Mujeres	Reducción de brechas de género.	Planes de desarrollo no incluyen o no aplican políticas de género.
CONGOPE, AME, CONAGOPARE	Defender los intereses de los GAD.	Conflictos con el Ejecutivo. Diferencias horizontales entre los GAD.
Secundarios		
Partidos políticos	Afianzar su poder político local.	Baja gobernabilidad.
	Réditos electorales.	Clientelismo y corporativismo.
	Acceder a burocracia local.	Clientelismo y corporativismo.

Actor	Principales intereses	Conflictos potenciales
Contratistas	Acceso a contratos locales.	Bajo control sobre contratos.
Organizaciones de la sociedad civil	Mejorar la participación ciudadana en las decisiones locales.	Población queda excluida de la participación en decisiones políticas.
	Tener servicios y bienes públicos de calidad.	Baja calidad en bienes y servicios públicos.
	Reducir desigualdades económicas y sociales	Baja redistribución efectiva de recursos.
Academia	Realizar investigaciones y presentar propuestas sobre descentralización.	No se toman en cuenta propuestas de la academia.
	Capacitación a los GAD.	No existe coordinación por parte del CNC o los GAD.
Cooperación internacional	Cooperación no reembolsable para los GAD	Baja capacidad de gestión de los GAD.
	Asistencia técnica a los GAD en el proceso de descentralización.	Baja capacidad de gestión de los GAD.

Recomendaciones de política pública

Fortalecer la autonomía financiera para una mejor gestión presupuestaria y de competencias

De lo revisado, a continuación, se plantean algunos puntos que se consideran importantes a desarrollar para fortalecer la autonomía financiera de los GAD en general y contribuir a la mejor gestión financiera y de competencias de los GAD.

En materia financiera y tributaria

1. *Racionalizar y simplificar el sistema tributario subnacional.* Para fortalecer la independencia y autonomía financiera de los GAD, se debería instituir un régimen tributario y no tributario seccional más equilibrado, eficiente, ordenado y que cumpla los criterios constitucionales de transparencia, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, fomentando la cohesión social, la cultura tributaria e incentivando la producción subnacional para dotar de mayores y mejores potestades tributarias a los GAD, acorde a sus competencias de gasto en función de los bienes y servicios que deben brindar a la ciudadanía. Un análisis de las características y el comportamiento del sistema tributario subnacional resulta necesario para identificar inequidades, focos de concentración de ingresos,

pereza fiscal, suficiencia recaudatoria y potencial de recuperación de la plusvalía generada por el Estado de acuerdo con cada nivel de gobierno para contribuir al desarrollo económico, social y productivo local.

- La propuesta debe consolidar una estructura tributaria subnacional progresiva que asegure una distribución solidaria y equitativa de la riqueza; y garantice la sostenibilidad financiera de los GAD a través de la generación de un mayor nivel de ingresos propios. Una reforma que establezca rangos²⁷ y metodologías generales para los impuestos de los GAD aporta seguridad jurídica, transparencia y estabilidad a los contribuyentes, proporcionando una normativa uniforme. Lo dicho debe ser complementado con una simplificación administrativa (trámites y procesos). Es necesario que la propuesta de reformas al COOTAD incluya tanto la simplificación y racionalización de impuestos como la simplicidad administrativa.
- *Asignar potestades tributarias a los GAD provinciales.* La alta dependencia financiera de los GAD provinciales no será superada si no se revisan las competencias de ingresos que han sido asignadas a este nivel de gobierno. Considerando sus competencias sería pertinente explorar la posibilidad de establecer por ejemplo impuestos que tengan fines extrafiscales vinculados a gestión y conservación ambiental.
- Racionalizar los impuestos municipales:
 - i. Los impuestos predial urbano y rural, más los adicionales (solar no edificado, zonas de promoción inmediata y construcciones obsoletas), podrían consolidarse en un solo impuesto predial con tarifas progresivas.²⁸
 - ii. El impuesto de alcabala y el de utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía podrían mantenerse fijando sus elementos sustanciales para todos los GAD.
 - iii. Los impuestos de patente y de 1.5 por mil sobre los activos totales podrían articularse en un solo impuesto que grave la realización de actividad económica. Para ello se deberá contar con estudios de los potenciales efectos que, en el sistema económico, sistema productivo, inversiones, y cuidado del ambiente.
 - iv. El impuesto a los vehículos, debe considerar una mirada que busque unificar en uno solo el impuesto a la propiedad de vehículos motorizados, impuesto

27 La especificación de rangos tarifarios evita abusos de discrecionalidad e impide la competencia a nivel fiscal entre municipios.

28 Se debe considerar la vocación y destino de los predios, para reconocer exenciones tributarias relacionadas con la producción y el cuidado ambiental; impactos en el mercado inmobiliario y el sistema productivo; y, la posibilidad de crear incentivos para el empleo, conductas ecológicas, sociales y económicas responsables, así como para la producción de bienes y servicios social y ambientalmente deseables.

a los vehículos y tasas al rodaje, que recaen sobre la misma base imponible y contribuyente.

- v. Los impuestos a los espectáculos públicos y al juego podrían considerarse dentro de un nivel de actividad económica.
- *Potenciar la gestión del impuesto predial a nivel municipal.* El impuesto predial urbano y rural, constituye y debe constituir el principal recurso financiero propio de los municipios. Necesariamente, en los próximos años el impuesto predial debe adquirir un papel protagónico en la composición de las finanzas subnacionales del Ecuador. Es indiscutible que para ello debe existir una política pública y articulación efectiva multinivel que impulse y financie el levantamiento cartográfico y actualización catastral; un catastro inmobiliario multifinanciado que tiene en las políticas de ordenación del territorio y en el componente fiscal sus principales razones de existir. El predial es un impuesto que garantiza generalidad y equidad en la medida en que alcanza a todos quienes sean propietarios, pero un diseño adecuado —mediante un sistema de avalúos objetivos y justos y alícuotas progresivas— permitirá que alcance en mayor medida a quienes más propiedades acaparan y lo haga menos, o de forma simbólica, a quienes menos riqueza acumulan. El predial es un impuesto eficiente y simple, pues, una vez asumida la inversión que supone el levantamiento y actualización catastral, el sistema de gestión es sencillo y estable. También es transparente, porque la ponencia de valores y la determinación del impuesto causado aplican procedimientos públicos y participativos, sometidos a rectificación y actualización. Sobre todo, porque es un impuesto directo que puede hacerse progresivo (tal y como señala la Constitución), es un componente esencial de la suficiencia financiera de los municipios, cuya gestión debe ser abordada con sumo rigor por las autoridades y funcionarios municipales. Apostar por el impuesto predial es apostar por la mejora de la autonomía financiera y la equidad, por la imposición directa y progresiva, la simplicidad y la eficiencia como plantea nuestra Constitución. Se debería considerar por ejemplo que los GAD utilicen todo el rango de tarifas determinado en el COOTAD de manera progresiva, o equiparar la tarifa del impuesto al predial al promedio de la región o países vecinos.²⁹

29 Las tarifas vigentes en el país de 0,25 por mil al 5 por mil en el caso del predial urbano y de 0,25 por mil al 3 por mil en el caso del predial rural, no se acercan a las tarifas que ya están vigentes en países vecinos. Donde, por ejemplo: Bogotá tiene una tarifa progresiva vigente entre el 5,5 por mil al 12,3 por mil; en Medellín está comprendida entre 5 por mil y 16 por mil. En Lima la tarifa se ubica entre el 2 al 10 por mil y en Ciudad de México entre el 1 y 22 por mil. En los municipios de Ecuador si bien algunos emplean todo el rango de la tarifa, otros incluso establecen una tarifa proporcional que bordea el 0,7 por mil, conforme información recolectada.

Sería también importante analizar que los GAD parroquiales rurales puedan coparticipar e la recaudación que por concepto de predial rural se realice en sus circunscripciones, esto con la finalidad de dotarlos de cierto de grado de autonomía financiera que actualmente no disponen.

2. *Retomar la reflexión, desarrollo e implementación de instrumentos tributarios y no tributarios para la recuperación de plusvalía.* La plusvalía entendida como el aumento del valor del suelo por causas ajenas a su propietario, pero que guardan relación con el quehacer estatal (obra pública, la prestación de un servicio público o la expedición de normativa que modifique el escenario urbanístico de cierta jurisdicción).³⁰ Es así como surge la necesidad de recuperar la plusvalía, que debe entenderse como: “la movilización de los incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad” para convertirlos en recaudación pública a través de impuestos, tasas, contribuciones o más directamente en mejoramientos en beneficio de la comunidad en general. Hay dos tipos de instrumentos para recuperar plusvalía, los mismos que pueden usarse de manera complementaria. Su éxito dependerá de un sistema de catastros actualizado, capacidad técnica para determinarla con precisión y capacidad política y administrativa para aplicar dichos instrumentos. Es indispensable que este punto se aborde desde una seria reflexión sobre el estado de la normativa actual y sus instrumentos, su aplicación efectiva y los desafíos que han encontrado para ajustarlos a los requerimientos actuales a la par de que se generen capacidades en los GAD para aplicarlas de forma adecuada.
3. *Impulsar políticas y prácticas de calidad de gasto público de la mano de la rendición de cuentas y políticas de transparencia.* Solo hay un modo posible de legitimar el tributo y las políticas tributarias, y este modo es la ejecución de un gasto ordenado y transparente, atado al interés general y que rinda cuenta de su desempeño. Sería un craso error recaudar un centavo más si no es para establecer o ampliar obras y servicios públicos que mejoren las condiciones de vida de la ciudadanía. Sabemos que el ámbito subnacional —por su proximidad a los problemas y necesidades de la gente— es el espacio donde más sentido cobra la participación y el desarrollo de presupuestos participativos. Por esta misma razón, es en este ámbito donde la exigencia constitucional de rendición de cuentas adquiere más relevancia, proximidad e interés para la ciudadanía. Las autoridades de los GAD deben rendir cuenta de su gestión fiscal, explicando a la ciudadanía las fuentes de financiación y el destino detallado de los recursos públicos. No sólo porque

30 Se diferencia de la utilidad que es la ganancia obtenida por la acción personal que la busca al realizar negocios jurídicos.

es un deber que corresponde a los servidores públicos, sino también porque es una herramienta política de comunicación social y de transparencia.

4. *Analizar las metodologías del sistema de transferencias y sus criterios de distribución.* Como se señaló a lo largo del documento es oportuno analizar la aplicación efectiva de las diferentes metodologías de transferencias de recursos y sus criterios de tributarios, tanto para identificar cuáles son los esfuerzos en gestión y captura de información que ameritan realizarse como para determinar el nivel en el que contribuyen a la equidad territorial.

En materia institucional y normativa

1. *Fortalecimiento de capacidades institucionales y operativas.* Concientizarnos de la importancia del elemento humano; de la necesidad de fortalecer las capacidades y la profesionalidad de los funcionarios responsables del desempeño financiero de los GAD. Esta debe ser una política permanente que articule actores del gobierno central, gremios y gobierno locales y esté enfocada tanto a fortalecer capacidades generales como aquellas específicas. Así también la necesidad de establecer criterios que medirán la capacidad operativa e institucional en los GAD y en el ejecutivo a nivel central como en territorio, para ejecutar planes de fortalecimiento que puedan ser medidos y evaluados de forma permanente.
2. *Analizar la factibilidad de que una entidad existente o nueva coordine, asesore y asista el régimen tributario subnacional.* La Constitución no habilita al Consejo Nacional de Competencias para coordinar con los GAD el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado Central relacionada con las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. Tampoco prevé que una entidad pueda asumir la competencia de coordinación de las administraciones tributarias de los gobiernos autónomos descentralizados. Resulta oportuno explorar la posibilidad de que una entidad nueva o existente asista a los GAD en lo que respecta a gestión tributaria dadas la magnitud del sistema tributario subnacional, en especial el municipal y las capacidades heterogéneas en el territorio.

En materia de gestión de información como herramientas de la descentralización

1. *Establecer una estrategia y red interinstitucional de gestión de información subnacional.* Existen dos grandes conceptos de información que provienen de los GAD y son esenciales para la planificación territorial y estratégica a nivel local y nacional; la asignación de recursos desde el gobierno central; el acceso y focalización del financiamiento vía deuda pública; el monitoreo y evaluación

del ejercicio de competencias de los GAD; la efectiva prestación de los bienes y servicios públicos que les corresponden; el desarrollo e implementación de planes de fortalecimiento institucional y capacidades territoriales descentralizadas y desconcentradas; y, el monitoreo y evaluación del cumplimiento de planes, objetivos y metas de la planificación nacional y subnacional. Estos conceptos de información pueden agruparse en: información catastral multifinanciaría, que, sin dejar de perder relevancia en toda la gestión competencial, es el pilar fundamental de la gestión tributaria; y, la información financiera, presupuestaria y tributaria, así como la del ejercicio de competencias consolidada a nivel territorial de cada GAD y de sus *empresas públicas*.

2. *Consolidar y actualizar de forma permanente la información catastral*. Es indispensable contar con catastros actualizados en cada uno de los GAD municipales a fin de que la reforma tributaria cuente con los insumos necesarios para su adecuada implementación y para la recuperación de plusvalía.
3. *Consolidar la información presupuestaria, financiera y tributaria de los GAD y sus empresas públicas*. Para disponer de diagnósticos completos de la situación fiscal de los GAD, el costo de la prestación de los servicios públicos y facilitar la detección temprana de riesgos fiscales para poder aplicar mecanismos que permitan gestionarlos y superarlos.

Conclusiones

El análisis de la situación de la descentralización en el Ecuador nos deja claro que se mantiene una alta dependencia de los GAD respecto a las transferencias del gobierno central. Esta dependencia es mayor en GAD provinciales, municipios pequeños y GAD parroquiales. Los GAD provinciales cuentan con pocas herramientas para gestionar sus propios recursos, por tanto, según la legislación vigente, no pueden generar más recursos, lo cual también sucede con los GAD parroquiales rurales, es decir, no tienen casi opciones para generar recursos propios. En el caso de los municipios pequeños, su capacidad de gestión limita muchas veces la recaudación de recursos. Ante este panorama, resulta imperante trabajar en la autonomía financiera de los GAD para que la generación de recursos propios y la recaudación de tributos alcancen niveles óptimos para la gestión de sus funciones y competencias. Se debe tener en cuenta la participación ciudadana en las decisiones políticas y la elaboración de presupuestos, porque los GAD, al ser el nivel de gobierno más cercano a la población, no pueden dejar de lado la participación de grupos poblacionales y sus intereses en la formulación y ejecución de planes de gobierno, es decir, se debe establecer un consenso en las políticas públicas con miras a minimizar los conflictos sociales.

La escasa información con la que se cuenta sobre el estado de la descentralización, la descentralización fiscal, la gestión presupuestaria y de competencias presenta un panorama en el que se vislumbra que el proceso carece de liderazgo desde el Ejecutivo. No es posible establecer con claridad cuál es el modelo de descentralización que hoy se promueve, sus objetivos y metas y qué acciones se están emprendiendo en ese contexto. El modelo de descentralización establecido en la Constitución de 2008 debe ser analizado a nivel político, administrativo y fiscal junto con el modelo de organización territorial. Este análisis debe ir de la mano de una revisión del modelo de desarrollo que se ha venido implementado desde la vigencia de la Constitución y el que impulsa actualmente el gobierno. La ausencia de planificación y de política pública clara y pertinente en desarrollo territorial ahonda las disparidades entre y en los territorios, deteriorando las condiciones de vida de la población, en especial de aquellos grupos que históricamente han sido excluidos y en muchos casos reestableciendo dinámicas que se pensaban superadas.

Evaluar la descentralización requiere un trabajo multidisciplinario y articulación interinstitucional para contar con la información suficiente y precisa y con una visión integradora, pero sobre todo demanda que los GAD puedan plantear sus aciertos, desaciertos, necesidades y potencialidades. El modelo de descentralización implementado ha tenido una visión y acción centralista que tutela, dirige e implementa el modelo en los GAD, dando poco espacio a las manifestaciones legítimas que deben surgir desde el territorio, más aún considerando que las condiciones iniciales tanto sociales y económicas, en las que se aprobó el COOTAD en 2010, han cambiado y recrudecido en muchos casos. La participación ciudadana, la reducción de desigualdades, la mejora de la prestación de servicios, el fomento a la diversidad cultural y la gestión de conflictos étnicos y regionales deben incluirse en la evaluación del Proceso de Descentralización.

Este análisis que permitiría reorientar el proceso de Descentralización no puede dejar de lado la evaluación sesuda de la normativa y la realidad respecto figuras como los GAD regionales, las circunscripciones territoriales, las mancomunidades y consorcios y su efectiva aplicación y las vías para desarrollarlas en el tiempo de manera cierta.

Referencias bibliográficas

- Cassou, J. D., Palacio, C. C. R. y Andrade, H. V. (2016). Descentralización, finanzas subnacionales y equalización fiscal en Ecuador. *IDB Publications*. <https://doi.org/10.18235/0000583>
- Código Orgánico de Organización Territorial. (2010).
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010).
- Consejo Nacional de Competencias. (2023). *Informe Anual de Descentralización 2022*. <https://bit.ly/4elioNt>

- Consejo Nacional de Competencias. (2016). *Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016-2017*. <https://bit.ly/4ddYeEg>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008).
- Cortés, O. L. Z. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de Gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Scientia*, 156, 323-344.
- Falleti, T. (2005). A Sequential theory of decentralization: Latin American Cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99, 327-346. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>
- Molina Morte, A. I. (2015). *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*. Complutense de Madrid.
- Muñoz M., A. F., Pineda A., Emilio I. y Radics, A. (2017). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3MJdU7u>
- Radics, A., Vázquez, F., Pérez Benítez, N. y Ruelas, I. (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0004201>
- Redín, C. B. y Burbano de Lara, A. (2017). *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*.
- SENPLADES (ed.). (2014). *Preguntas frecuentes sobre descentralización fiscal en el Ecuador* (1ra. edición). Senplades, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Serrano, C. y Acosta, P. (2011). El proceso de descentralización en el Ecuador. *Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*.
- Vásconez, L. (2024, mayo 17). ¿Qué implica la nueva ley de transferencias automáticas para los GAD? El Comercio. <https://bit.ly/3Tshcv>

Guerra interna en Ecuador: un análisis desde el poder militar

Luis Córdova-Alarcón*
Universidad Central del Ecuador
lcordova@uce.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-9948-6992>

Introducción

Oficialmente Ecuador está en guerra. Así lo decidió el gobierno de Daniel Noboa el 9 de enero de 2024. Ese día, tras una ola de actos de violencia criminal en varias provincias, el presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo 111, reconoció la existencia de un conflicto armado interno e identificó a 22 grupos de delincuencia organizada como la amenaza terrorista a vencer (Presidencia, 2024).

Desde entonces, las Fuerzas Armadas Ecuatorianas han recobrado un protagonismo que no se veía desde 1995, cuando se enfrentaron a las tropas peruanas en el Alto Cenepa, durante los meses de enero y febrero. Un arco temporal de veintinueve años separa ambos sucesos y la naturaleza del conflicto ha cambiado (antes un

* Doctor dentro del Programa de Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca. Docente de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Central del Ecuador, Director del programa de investigación Orden, Conflicto y Violencia e investigador-principal de LLAMAS: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos.

conflicto armado internacional, ahora un conflicto armado interno¹); sin embargo, hay una constante histórica poco examinada: la cuestión militar.

¿Por qué el gobierno nacional proclamó la existencia de un conflicto armado interno en Ecuador? A primera vista, la respuesta parece obvia. El mayor peso explicativo se le atribuye a la violencia criminal que estalló en 2018 y que en el 2023 convirtió al Ecuador en el país más violento de la región (Plan V, 2024). Casi toda la tinta se ha puesto en diagnosticar el fenómeno del crimen organizado, mientras que la cuestión militar ha pasado desapercibida. Es decir, una de las partes en conflicto brilla por su ausencia en los análisis.

Este trabajo contribuye a llenar este vacío. Examina el poder militar y muestra hasta qué punto fue un factor clave para explicar la decisión del gobierno nacional de iniciar un conflicto armado interno. Problematicando el enfoque de las Relaciones Civiles-Militares se elabora un marco analítico multidimensional que esquematice la compleja naturaleza del poder militar y, al mismo tiempo, facilite su observación empírica.

Esta investigación se diseñó como un estudio de caso heurístico de alcance exploratorio, es decir, que pretende generar una nueva teoría para responder la pregunta de investigación (Gerring, 2017). Se trata de un estudio de corte cualitativo. Tomando al Enfoque Estratégico Relacional (Jessop, 2007, 2016) como horizonte epistemológico y el constructivismo científico de James Mahoney (2021) como enfoque metodológico, se recopilaban datos mediante análisis documental de fuentes primarias y secundarias. Para el análisis se utilizaron tres métodos: rastreo de procesos, análisis secuencial de teoría de conjuntos y análisis de coyunturas críticas (Collier, 2022; Munck, 2022).

El capítulo se estructura así. En la segunda sección se presenta el marco analítico. En la tercera se describe la metodología utilizada. En la cuarta sección se presentan los hallazgos más significativos del caso ecuatoriano. En la última sección se propone las conclusiones del estudio.

Marco analítico: el poder militar

Como todo fenómeno social la cuestión militar es un objeto de investigación complejo. El estudio del caso ecuatoriano planteó varios desafíos para los marcos explicativos existentes sobre las relaciones civiles-militares. Por eso, fue necesario

1 Aunque doctrinariamente el Derecho Internacional Humanitario habla de Conflicto Armado No Internacional (CANI), en los documentos oficiales del Gobierno ecuatoriano se alterna con el término “conflicto armado interno”. Para evitar confusión, a continuación, se usan las denominaciones de Conflicto Armado No Internacional, conflicto armado interno y guerra interna como sinónimos.

desarrollar un nuevo marco analítico que responda a la multidimensionalidad del fenómeno bajo estudio con la mayor parsimonia posible. Se espera que este marco analítico pueda viajar a otros contextos y sirva para la investigación empírica de otras experiencias. A continuación, se presenta la conceptualización del poder militar y la operacionalización de sus categorías centrales.

Se entiende por poder militar la fuerza social instituida en el Estado que garantiza en última instancia la reproducción de las relaciones de dominación en la sociedad, y lo hace mediante el recurso de la violencia (física y simbólica) organizada. Generalmente su expresión institucional son las Fuerzas Armadas (FF. AA.). Pero el poder militar articular mecanismos legales y paralegales para cumplir su rol como garante del orden social vigente: cuerpos policiales, servicios de inteligencia y estructuras paramilitares pueden configurar el poder militar en un momento histórico determinado.

Para analizar el poder militar hay que diferenciar cuatro dimensiones. La primera es la dimensión estratégica de la guerra. Históricamente los ejércitos se constituyen al fragor del conflicto armado entre diversas unidades políticas. Es el carácter cambiante de la guerra, en los últimos 500 años, lo que marca el ritmo de la transformación y adaptación estratégico-operacional (Adams *et al.*, 2018; Freedman, 2019; Strachan y Scheipers, 2011; Wilson, 2023). Por tanto, lo que se observa aquí son los métodos militares que abarcan la doctrina y tácticas para emplear la fuerza material en el teatro de operaciones (Biddle, 2004).

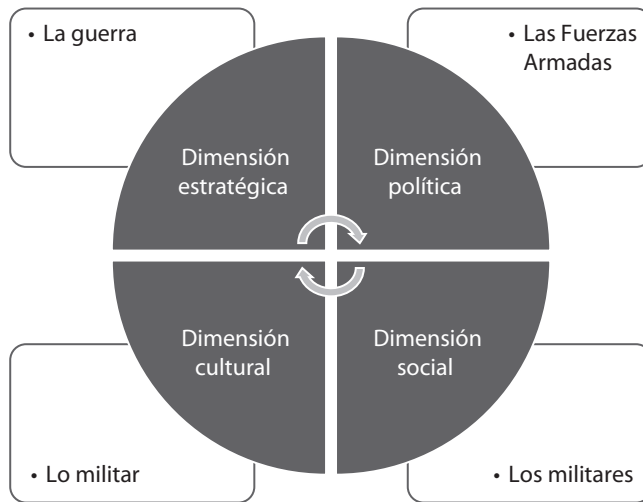
La segunda es la dimensión política de las FF. AA. Toda estrategia está gobernada por un proceso político superior (Gray, 2015). Esto implica reconocer que la violencia organizada —por actores estatales o no estatales— siempre tienen un significado político. Las relaciones que establecen las FF. AA. con el gobierno y la clase dirigente se manifiestan tanto en su influencia sobre el proceso de toma decisiones (las FF. AA. como actor político), como en su participación del presupuesto estatal y otras fuentes de financiamiento (las FF. AA. como actor económico) (Brömmelhörster y Paes, 2003; Skaar y Malca, 2014). De hecho, dar rienda suelta al rol empresarial de las FF. AA. ha sido una moneda común de los gobiernos en regímenes democráticos a cambio de estabilidad. El trabajo de México Unido contra la Delincuencia (2024) retrata muy bien esta dinámica en ese país norteamericano.

La tercera es la dimensión social de los militares. Al abrir la “caja negra” del poder militar y escudriñarlo como la organización gubernamental que es, se revela que las Fuerzas Armadas son construcciones sociales flojamente acopladas, donde los marcos normativos coexisten con reglas informales, códigos y valores que responde a su contexto. Como en otras organizaciones públicas, los militares también son tironeados por intereses externos e internos que los hacen susceptibles de pertenecer y deber lealtad a redes externas a la organización militar. Al usar el enfoque organizacional

(Arellano Gault, 2013; Haveman, 2022) se recupera la dinámica social y contextual del mundo militar, mostrando que las aspiraciones de una reforma institucional en las Fuerzas Armadas tienen serios límites y se basa en ficciones.

Figura 1

Dimensiones del poder militar



La cuarta es la dimensión cultural de lo militar. Esto es, aquello que distingue al militar, su mundo y su cosmovisión. Aquí se analizan las tecnologías de sujeción y subjetivación que galvanizan a los militares, afirmando su identidad y haciendo de su institucionalidad un mundo separado del “mundo civil” (Bakken, 2020). En primer lugar resalta la estética de la guerra como representación dramática que da origen a mitos fundacionales de la política moderna, tales como el nacionalismo o el chovinismo. En segundo lugar, es el ethos militar construido sobre una violencia simbólica bien adecentada en la praxis de los cuarteles, cursos de ascenso y cursos de formación de unidades de élite, el que hace del militar el “héroe de lo oficial” (Bourdieu, 2014, p. 49) en momentos de crisis o desorden público. Este ethos militar es el que primero permea en las instituciones policiales, en la burocracia estatal y en las capas más dúctiles de las clases subalternas, en un proceso ampliado de militarización cognitiva.

En definitiva —siguiendo a Bourdieu (2014)— si “el Estado es el principio de organización del consentimiento como adhesión al orden social, el poder militar es el compás para delimitar violentamente ese orden”. El “campo administrativo” (consenso) y el “campo militar” (coerción) constituyen el centauro de Maquiavelo para que un régimen sea hegemónico.

Métodos y materiales

Este trabajo se diseñó como un estudio de caso único de alcance exploratorio. Su propósito es generar una nueva teoría —identificando nuevas variables o condiciones, hipótesis, mecanismos causales y cadenas causales— para responder el problema de investigación. En este sentido se trata de un estudio de caso heurístico (George y Bennett, 2005, p. 75).

Para seleccionar el caso de estudio se consideró la estrategia de casos desviados (Gerring, 2017, p. 41); es decir, aquellos en donde las condiciones de fondo o antecedentes críticos (Z) explican pobremente el resultado (Y). Al comparar el caso ecuatoriano con otros casos latinoamericanos se constató que ante la violencia criminal y el desbordamiento del poder policial (antecedentes críticos) los gobiernos optaron por militarizar la seguridad pública a través de estados de excepción y reformas constitucionales. Excepto Ecuador, que lo hizo mediante declaratoria de Conflicto Armado Interno dando un giro político-estratégico inédito.

Tabla 1
Operacionalización del poder militar

Dimensiones	Categorías	Definición	Unidades de análisis
Estratégica: la guerra	Método militar	Doctrina y tácticas para emplear la fuerza material en el teatro de operaciones.	Operaciones ofensivas o defensivas
Política: las fuerzas armadas	Como actor político	Influencia de FF. AA. en el proceso de toma de decisiones del gobierno	Decisiones críticas
	Como actor económico	Participación en fuentes de financiamiento	Presupuesto público. Otras fuentes de financiamiento.
Social: los militares	Socialización organizacional	Interacciones formales	Marco normativo
		Relaciones sociales informales	Acontecimientos
Cultural: lo militar	Cultura militar	Cosmovisión militar	Supuestos subyacentes y valores
		Ethos militar	Actitudes y comportamientos
		Estética de la guerra	Símbolos y representaciones

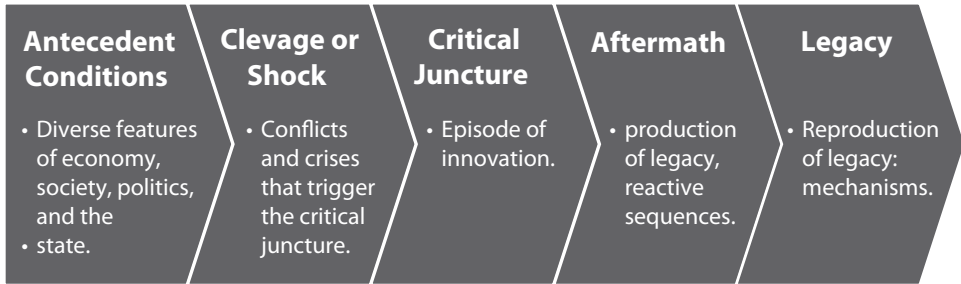
Para la recolección de datos se operacionalizó el poder militar, tal como consta en la Tabla 1 identificando las unidades de análisis que debían observarse. Mediante

revisión documental de fuentes primarias y secundarias se organizaron las observaciones del proceso causal en una línea de tiempo (Brady *et al.*, 2010).

Para el análisis de datos se utilizó rastreo de procesos (Beach y Pedersen, 2013; Bennett y Checkel, 2015) para identificar las secuencias causales y los mecanismos de autoreforzamiento de la trayectoria (Mahoney, 2021, capítulo 11). Una vez localizados los acontecimientos y eventos más significativos se utilizó la plantilla de cinco pasos propuesta por Collier (2022) (ver figura 2) para el análisis de coyunturas críticas abarcando todo el contexto temporal del este estudio: 1995-2024.

Figura 2

Plantilla de cinco pasos para análisis de coyunturas críticas



Nota. Adaptado por el autor de Collier (2022, p. 38).

En definitiva, al combinar el marco analítico del poder militar con el análisis diacrónico de las coyunturas críticas se revelan nuevas rutas causales para explicar la decisión del gobierno nacional para declarar Conflicto Armado Interno a propósito de la lucha antidelincuencia en enero de 2024.

Resultados

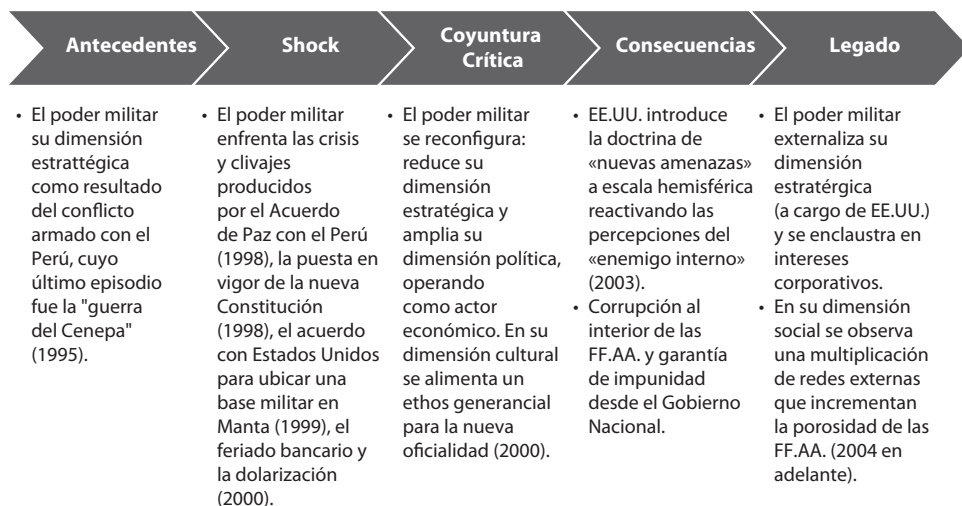
Para comprender la decisión presidencial de declarar la existencia de un Conflicto Armado Interno es necesario historizar al poder militar en Ecuador. Tomando en cuenta las dimensiones identificadas y operacionalizadas líneas arriba, un conjunto de 157 observaciones del proceso causal constata la configuración de dos procesos políticos eslabonados. En análisis de coyuntura crítica de estos procesos se sintetizan en las Figuras 3 y 4. Una exposición detallada de todo el proceso desborda el espacio disponible, pero se enfatizan los momentos claves para entender el proceso.

El poder militar durante el período 199 - 2017

Tras la victoria en la “Guerra del Cenepa” (enero y febrero de 1995) el ejército ecuatoriano adquirió un aura de heroicidad. La confianza pública en la institución militar contrastaba con la desconfianza en las principales instituciones políticas del país. El capital político y social de FF. AA. será utilizado por el poder militar para afirmar su rol de árbitro político tras el golpe de Estado contra Abdalá Bucaram Ortiz. Este es el contexto.

Figura 3

El poder militar durante el período 1995-2017



El gobierno conservador de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik Garzozi (1992-1996) no tardó mucho en irse de bruces con un nuevo escándalo de corrupción que provocó el autoexilio del vicepresidente Alberto Dahik, quien huyó rumbo a Costa Rica el 12 de octubre de 1995 (González, 2023).

El 9 de junio de 1995 el periodista Jorge Vivanco Mendieta publicó una columna de opinión titulada “Chantaje, solo chantaje”. En ella narró un encuentro público con el Vicepresidente de la República en el que reconoció que el bloque legislativo del Partido Social Cristiano (PSC) habría exigido 200 000 millones de sucres al gobierno nacional a cambio de aprobar la Ley de Modernización del Estado (Vivanco Mendieta, 1995). Un mes más tarde, revista Vistazo ampliaba la información en un reportaje titulado “Danzando con lobos” (Jijón, 1995). En realidad se trataba de un pacto conocido como “el Acuerdo de El Cortijo”, por haberse gestado en la residencia del entonces alcalde

Guayaquil, León Febres Cordero, en septiembre de 1992, y consistía en que el PSC apoyaría la reforma legal del proceso de modernización a cambio de recibir por parte del gobierno partidas extra presupuestales para los organismos seccionales controlados por los socialcristianos.

En paralelo, el vicepresidente Alberto Dahik promovió la idea de ir a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución vigente desde 1978 (Expreso, 1995). Esa idea fue replicada por la Cámara de Comercio de Guayaquil y otros sectores empresariales (El Comercio, 1995). La intención era “modernizar el Estado” y entre otras cosas reformar el artículo 46 de la Constitución de 1978 —luego codificado como artículo 61, tras los cambios constitucionales de 1996— que prohibía la privatización de sectores estratégicos de la economía ecuatoriana.

Según el presidente del Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, Germán Peñaherrera, algunas de las entidades a privatizarse eran “la Empresa Estatal de Telecomunicaciones (EMETEL), el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL), Ecuatoriana de Aviación, la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), ciertas áreas de Petróleos del Ecuador (Petroecuador) y los puertos marítimos” (El Comercio, 1993).

Contra todo pronóstico, en las elecciones de 1996 triunfa el binomio del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) conformado por Abdalá Bucaram Ortiz y Rosalía Arteaga, venciendo al socialcristiano Jaime Nebot quien obtuvo su tercera derrota en elecciones presidenciales. Bucaram había capitalizado gran votación por su discurso anti-privatizador; pero ya en el Palacio de Carondelet traicionó su programa electoral.

En diciembre de 1995 distintos voceros del gobierno hicieron público el plan privatizador. Leonardo Escobar, director ejecutivo del CONAM, anunció que EMETEL se vendería el 28 de abril de 1997 en remate al martillo (El Comercio, 1996a). Luego, Roberto Isaías, dueño de Filanbanco y asesor económico del presidente Bucaram, hizo público que INECEL también sería privatizado hasta junio del siguiente año (El Comercio, 1996b).

El anuncio del plan privatizador del gobierno desató una disputa inter-élites. Los socialcristianos pusieron en funcionamiento su poderío mediático para exacerbar a la población y provocar el derrocamiento de Abdalá Bucaram, antes del mes de marzo. El Golpe de Estado se consumó el 7 de febrero de 1997, tras dos días de masivas movilizaciones en la capital. En un acto insólito, ilegal e inconstitucional, 44 legisladores votaron a favor de la moción que declaró “incapacidad mental” de Bucaram para desempeñar el cargo de Presidente.

En su reemplazo el Congreso nombró al legislador Fabián Alarcón Rivera, como “Presidente Interino”, a pesar de que según la Constitución la sucesión presidencial le correspondía a Rosalía Arteaga, la Vicepresidente electa democráticamente. Aquí las

Fuerzas Armadas jugaron un rol político clave, al retirar su respaldo a Rosalía Arteaga y convalidar las resoluciones del Congreso Nacional.

Con Alarcón Rivera se abrió paso el frenesí privatizador y se concretó una Asamblea Constituyente que liberalizó la economía. Todo esto en común acuerdo con los socialcristianos y la Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana (DP-UDC), a quienes cedió importantes cuotas de poder. En la dirección del CONAM nombró a Rodrigo Paz, el más importante accionista de Produbanco y excandidato presidencial por la DP-UDC. Para el ministerio de Finanzas designó al diputado socialcristiano Marco Flores Troncoso. En la nueva Constitución se eliminó el texto del art. 61 (antes art. 46) de la Constitución Política. En su lugar se incorporaron dos textos numerados como los artículos 247 y 249 que permitían la entrega a manos privadas de las actividades más rentables del país.

En 1998 llega a la presidencia el binomio integrado por Jamil Mahuad y Gustavo Noboa Bejarano. Durante su gobierno se llevan a cabo tres eventos que producirían múltiples crisis y clivajes en el país y, en consecuencia, al interior de FF. AA.

- a. Firma del Acuerdo de Paz Mahuad-Fujimori mediante el cual se reconoce la validez del protocolo de Río de Janeiro que usurpó más de 180 000 km² y que, de forma adicional, entregó 14 300 km² correspondientes a la zona que comprende el valle del Cenepa y la cordillera de El Cóndor. En otras palabras, lo que se defendió en el teatro de operaciones fue entregado en la mesa de negociaciones.
- b. Suscripción del Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el uso de las instalaciones de la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta, para actividades aéreas antinarcóticos. Este convenio inconstitucional e ilegal fue firmado el 12 de noviembre de 1999.
- c. Se produjo el colosal atraco bancario de 1999, cuyo monto se calculó en 8072 millones de dólares por parte de la Comisión conformada por el Econ. Eduardo Valencia, el Dr. Ramiro Larrea de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) y Monseñor Víctor Corral, Obispo de Riobamba. Consecutivamente, para ocultar el atraco se decidió eliminar la moneda nacional —el sucre— y dolarizar la economía. Una detallada investigación al respecto consta en el trabajo de Diego Delgado (2000).

El repudio popular no se hizo esperar y el descrédito del presidente Mahuad tensó las relaciones con el poder militar. Un nuevo golpe de Estado tuvo lugar el 21 de enero de 2000, pero esta vez con la participación protagónica de Alto Mando militar y el consentimiento del PSC.

Tres hechos lo confirman. Primero, el coronel Lucio Gutiérrez, que encabezó la toma del Congreso Nacional junto a líderes del movimiento indígena y campesino, trabajó hasta la tarde del viernes 21 de enero del 2000 en el Comando Conjunto como asesor directo del general Carlos Mendoza, entonces jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, de quien era amigo personal (Delgado, 2004, p. 97). Segundo, el 22 de enero del 2000 a las 05h00 Gustavo Noboa Bejarano rindió juramento como Presidente de la República en el Ministerio de Defensa ante el Alto Mando. Horas más tarde, el jefe de la bancada legislativa socialcristiana, Jaime Nebot, fue el encargado de proponer que se ratifique en el cargo a Noboa Bejarano (Delgado, 2004). Tercero, cuando el presidente de la Corte de Justicia Militar, general retirado Carlos Jarrín, sindicó al general Carlos Mendoza por su participación en el golpe de Estado, el 6 de abril del 2000, súbitamente el presidente Gustavo Noboa gestionó una amnistía para todos los involucrados en el golpe, con lo cual se evitó esclarecer la verdad de los acontecimientos (Delgado, 2004).

Con Gustavo Noboa, el poder militar expande sus intereses económicos. Aprovechando las reformas introducidas por la Ley de Compañías (ver su artículo 429), la Dirección de Industrias del Ejército, DINE, se convierte en el HOLDINGDINE Sociedad Anónima, dando el primer paso para constituirse como Grupo Empresarial. Aunque la Constitución de 1998 dispuso en su artículo 190 que “las Fuerzas Armadas podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional” (Registro Oficial, 1998), el espectro económico del HOLDINGDINE iba más allá (Vanguardia, 2006).

Aprovechando esta ventana de oportunidad económica, el Alto Mando de las FF.AA. alimentó la ilusión de un ethos gerencial para la nueva oficialidad. El Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), adscrito al Ministerio de Defensa, desarrolló sendos programas de postgrado en Alta Gerencia en la que se forman varias promociones de oficiales del Estado Mayor. El ethos militar adquirió un nuevo cariz mientras las redes de socialización externas crecían entre los militares, aumentando la porosidad de las FF.AA.

La reconfiguración del poder militar ya se percibe en el Libro Blanco de la Defensa Nacional emitido por el Ministerio de Defensa Nacional, en diciembre de 2002 (Ministerio de la Defensa Nacional del Ecuador, 2002). Pero fue reforzado por un cambio en la Gran Estrategia de los Estados Unidos de América, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. A escala mundial, el Pentágono introdujo la doctrina de la “guerra preventiva” con la que justificó la invasión de Irak (iniciada mayo de 2003). A escala regional, el Comando Sur de los EE.UU. promovió la denominada doctrina de las “nuevas amenazas”.

Fue en la Cumbre de Seguridad de las Américas, realizada en México (octubre de 2003) cuando esta doctrina vio la luz (OEA, 2003). El planteamiento central era que a las amenazas tradicionales había que añadir nuevas amenazas de carácter transnacional. Esto suponía disolver la diferencia entre seguridad y defensa, inmiscuyendo a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna en un rango tan amplio como difuso: desde lucha contra la pobreza extrema, hasta contraterrorismo, pasando con lucha antinarcóticos, corrupción, lavado de activos y un largo etcétera. Una “Doctrina de la Inseguridad Nacional” en reemplazo de la vieja Doctrina de la Seguridad Nacional (Tokatlian, 2018).

Sin conflicto limítrofe que atender, las FF.AA. ecuatorianas externalizaron su dimensión estratégica, acoplándose a “los nuevos tiempos”. En 2008 se hizo público un acuerdo de cooperación en seguridad entre el Grupo Militar de los Estados Unidos y las Ejército ecuatoriano vigente desde 2001, a través del cual se habrían canalizado 46 millones de dólares en equipamiento (Plan V, 2015).

De forma concomitante, el gobierno facilitaba negocios truculentos en contratos vinculados al sector seguridad. Así, por ejemplo, en el 2001 el capitán de navío Julio Viteri, en su calidad de Agregado Naval y de Defensa ante Reino Unido de Gran Bretaña denunció actos de corrupción militar ante sus superiores, tanto en la renovación del contrato de *leasing* del departamento donde funcionaba la agregaduría en la ciudad de Londres, como en la contratación de un seguro de aeronaves de las FF. AA. Sus superiores lo sancionaron por divulgar públicamente las denuncias. El Presidente de la República, Gustavo Noboa Bejarano, incluso calificó de “chiflado al denunciante. Pero en el 2002, la CCCC y la Contraloría General del Estado hallaron indicios de responsabilidad penal por concusión y cohecho. El denunciante y su familia fueron hostigados y amenazados de muerte, huyeron a Gran Bretaña donde finalmente se asilaron. Activaron el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Luego de 22 años obtuvieron justicia, verdad y reparación: en marzo de 2024 la Corte IDH notificó su sentencia condenatoria contra el Estado ecuatoriano (El Universo, 2024).

Cuando el coronel Lucio Gutiérrez llega al poder, en enero de 2003, el mecanismo de reconfiguración del poder militar estaba ensamblado. Durante su administración se profundizó el acoplamiento del poder militar a la estrategia de seguridad hemisférica diseñada en Washington. En febrero de 2003 Gutiérrez visita a George W. Bush en la Casa Blanca y declara que “EE.UU. es nuestro mejor amigo” (BBC Mundo, 2003; El Universo, 2003). Pero su gesto más decidor fue la firma de una “carta de intención con el FMI por un crédito inicial de doscientos millones de dólares. Así, el mandatario ecuatoriano regresó a Quito con un programa económico y una política de seguridad predefinidas.

En enero de 2004 agentes policiales de la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES) en coordinación con agentes estadounidenses y colombianos capturan en Quito

a “Simón Trinidad”, miembro del Secretariado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (El Tiempo, 2004). En febrero de 2004 llega al Ecuador el jefe del Comando Sur de los EE.UU., James Hill, y deja donando 17 000 uniformes usados (Expreso, 2004). Al mes siguiente, en abril de 2004, el gobierno ecuatoriano acuerda con el gobierno colombiano de Álvaro Uribe Vélez emprender el “Plan Patriota” para combatir a los grupos irregulares en la frontera Norte (El Universo, 2004).

Analizar las circunstancias que provocaron la interrupción del mandato de Gutiérrez, en abril de 2005, rebasa el alcance de este trabajo. Alfredo Palacio asume la Presidencia de la República en medio de una fuerte presión social que condicionaría el accionar de su gobierno. Acoquinado y complaciente el gobierno de Palacio cedió la iniciativa política en casi todos los ámbitos. Un caso que trajo cola fue la actuación del ministro de Economía y Finanzas, Rafael Correa Delgado. Sus críticas al TLC y, en general, a toda la política económica previa causaron un remezón dentro y fuera del gobierno. El Banco Mundial se negó a desembolsar un crédito pactado previamente y Correa se vio obligado a dejar la cartera de Estado.

Estos y otros hechos eran seguidos de cerca por la embajada americana en Quito. Según el cable 74262 del Departamento de Estado, filtrado por la organización WikiLeaks, al presidente Palacio se lo consideraba “políticamente inepto e incapaz de manejar su propio gobierno (El Comercio, 2011).

Desde el poder político se concedían más prerrogativas económicas a cambio de lealtad, mientras los militares tejían redes informales con actores externos: por un lado, fortaleciendo nexos con agencias federales de los Estados Unidos y, por otro lado, participando en redes criminales. Dos pruebas al cántaro: mientras el gobierno mimaba a la alta oficialidad concediéndoles 1,4 millones de dólares para construir una residencia de lujo para el Comandante del Ejército en Parcayacu, a principios de 2005 (Vistazo, 2008); la muerte del notario de Machala, José Cabrera, en octubre del mismo año, desató un pandemio. Las cámaras de televisión registraron imágenes de militares y policías asaltando las oficinas del Notario Cabrera en Machala, desde donde operaba una red de captación ilegal de dinero. Entonces se supo que al menos 3160 militares participaron del ilícito, de los cuales 82 eran coroneles. Con autorización de altos mandos se utilizaron aviones Sabreliner y Twin Otter para viajar a Machala y rescatar el dinero. Sin embargo, todos quedaron impunes (Estupiñán, 2008).

Los negocios militares iban muy bien. Para mediados de 2005 HOLDINGDINE S.A. ya se ubicaba entre los 25 grupos económicos del Ecuador. En cinco años duplicaron sus activos, ventas y utilidades netas. Para entonces se calculaba que poseía activos por 345 millones de dólares. Sus inversiones pasaron de 52,5 millones en el año 2000 a 107,5 millones en el 2004. Eso la situaba entre los grupos económicos más importantes del país. En ventas, según sus mediciones en el 2002, estaban muy cerca

del nivel de los grupos Egas o Isaías, con 102,3 millones de dólares. Y para el 2003 crecieron a 123,3 millones (Vanguardia, 2006).

Los militares también hacían negocios privados con infraestructura pública. En septiembre de 2005, la Corporación de Construcción de Servicios S.A. (CORPCYS) — constituida en el 2001 y que era parte del HOLDINGDINE— suscribió un convenio con la brigada de Aviación del Ejército “Paquisha” No. 15, para prestar servicio aéreo a empresas petroleras privadas. La brigada puso al servicio de la empresa militar 17 aeronaves, tanqueros de combustible, vehículos aeroportuarios y logísticos, así como las propias instalaciones del Ejército. Esto lo denunció la CCCC en agosto de 2006, pero también quedó en la impunidad.

En agosto de 2006, el ministro de Defensa de entonces, general Oswaldo Jarrín, emitió el Acuerdo Ministerial Reservado No. 32, que creó varios incentivos y bonificaciones para la oficialidad de Fuerzas Armadas. El artículo 2 del documento contempla que los jefes y exjefes del Comando Conjunto, así como los comandantes y ex comandantes de Fuerza, percibirían una bonificación por el cargo desempeñado equivalente a una base remunerativa, que representa 620 dólares mensuales, aparte del haber o sueldo militar. El artículo 3 determina que los exjefes de todas las ramas y del Comando Conjunto, tendrán derecho a la concesión de la atención médica ambulatoria y por hospitalización que requieran en el exterior (Vistazo, 2008). Desde entonces el alto mando militar se acostumbró a estos y otros privilegios.

Con un poder militar ensimismado en sus negocios, enclaustrado en la defensa de intereses corporativos y penetrado por redes criminales, tuvo que lidiar el gobierno de Rafael Correa Delgado (2007-2017). Fue una relación tensa durante todo el mandato y, sin embargo, no se logró desmontar el legado ya instituido; por el contrario, se profundizó. Aunque el gobierno de Correa intentó cambiar la correlación de fuerzas al inicio de su mandato, los mecanismos de reconfiguración del poder militar se preservaron. Como reconocen (Almeida y López, 2023): “Rafael Correa no pudo evitar que los militares mantuvieran su inapropiado rol de árbitros de la democracia en 2017”.

Apenas asumió el cargo de presidente Correa designó a Guadalupe Larriva como ministra de Defensa. Por primera vez en la historia esa cartera de Estado no estaba en manos de un militar, ni de un hombre. Fue una señal de cambio inequívoca. Pero duró muy poco. Nueve días más tarde de su designación la ministra Larriva falleció en un confuso accidente de helicópteros militares junto a su hija y cinco oficiales. Aunque la justicia sobreesayó a once oficiales de alto rango imputados por el trágico accidente, en julio de 2018 una sentencia de la Corte Nacional de Justicia determinó que hubo responsabilidad objetiva del Estado a través de las Fuerzas Armadas (Almeida y López, 2023).

Lorena Escudero fue la siguiente ministra de Defensa del gobierno de Correa. Entendido el mensaje implícito en el accidente, las prerrogativas económicas con-

tinuaron a cambio de conseguir el respaldo del poder militar. En marzo de 2007 el gobierno declaró emergencia vial y entregó al Cuerpo de Ingenieros del Ejército contratos de obra pública por 600 millones de dólares. En agosto del mismo año adjudicó a la naviera de la Armada un contrato para construir la terminal de almacenamiento de gas (Arroyo, 2007). Además, el gobierno adelantó la homologación salarial de los militares, prevista para terminar el 2010 y entregó a la Marina la administración de la empresa estatal más importante: Petroecuador (El Universo, 2007).

Estas prerrogativas tuvieron una respuesta contundente cuando el gobierno nacional ordenó reprimir a los pobladores de Dayuma —provincia de Orellana—: los militares lo hicieron con ferocidad (Morán, 2019).

Todo parecía volver a la dinámica ordinaria. Hasta que las fuerzas de seguridad colombianas atacaron un campamento de las FARC en Angostura, provincia de Sucumbíos, en la madrugada del 1 de marzo de 2008. Las investigaciones posteriores determinaron que la Operación Fénix, como la bautizó la Fuerza Aérea Colombiana, se ejecutó con ayuda del puesto de avanzada (FOL, por sus siglas en inglés) de EE.UU., ubicado en la Base Aérea de Manta, del servicio de inteligencia del Ejército ecuatoriano y de la UIES de la Policía Nacional. Lo que provocó el descabezamiento de estos servicios de inteligencia bien engrasados por dineros proveídos desde agencias federales de EE.UU. (Zurita, 2008). Entonces el gobierno se empeñó en la creación de un nuevo marco legal para regular la inteligencia en el país, dando origen a la Secretaría Nacional de inteligencia, SENAIN.

Otro episodio que muestra la reproducción del legado instituido operó en 2010. El 19 de enero de 2007 entró en vigor la Ley Orgánica de Defensa Nacional que, entre otras cosas, ordenaba la desinversión por parte de FF.AA. en aquellas empresas que no correspondían a la Defensa (la mayoría del HOLDINGDINE). Pero el gobierno nacional no exigió su cumplimiento. Al contrario, tras el “rescate” del presidente Correa, la noche del 30 de septiembre de 2010, por miembros de Fuerzas Especiales del Ejército ecuatoriano, el gobierno autorizó que en vez de desinvertir las empresas pasen a manos del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ISFFAA, con lo cual se preservó el músculo económico de los militares (InfoDefensa, 2016).

La relación con el poder militar no estuvo libre de tensiones y contradicciones. Dos acontecimientos temporalmente próximos lo evidencia. En julio de 2015 el gobierno nacional logró aprobar una enmienda constitucional para que las FF.AA. complementen la labor policial en la lucha antidelinquencial. En un signo de confianza hacia los militares. Pero meses después el mismo gobierno confrontó con el Alto Mando militar por exigir la devolución de 41 millones de dólares, supuestamente pagado en exceso al ISFFAA por parte del Ministerio de Ambiente, por un terreno de 220 hectáreas en el sector de Samanes para un parque en Guayaquil (Ospina, 2016).

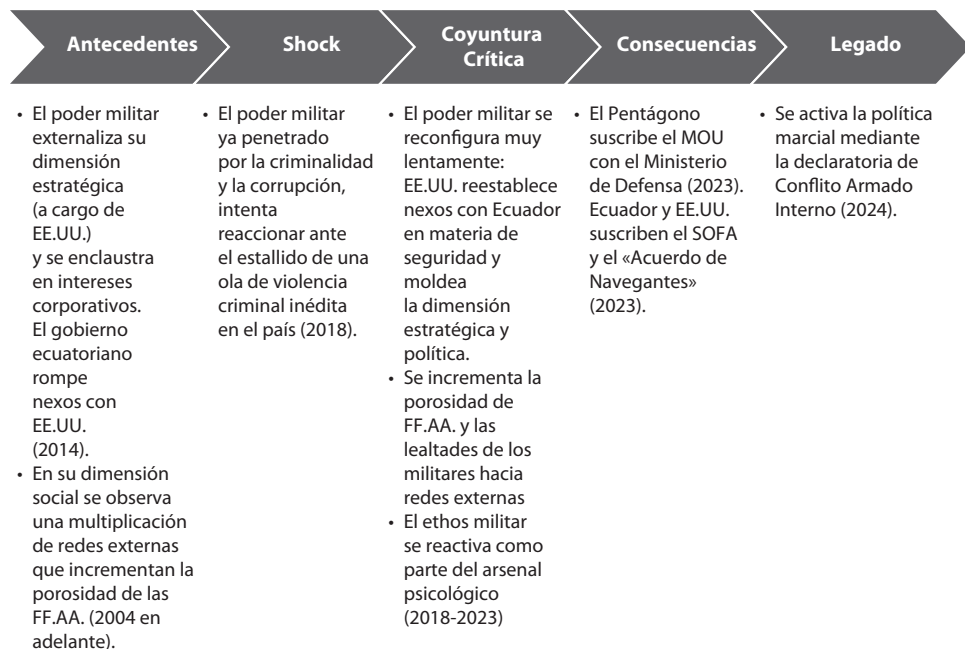
El poder militar durante el período 2018-2024

Si el poder militar ecuatoriano externalizó su dimensión estratégica acoplándose a las directrices del Comando Sur de los EE.UU. la relación formal e informal con el poder militar estadounidense era vital. Durante el gobierno de Rafael Correa los vínculos formales se debilitaron. En abril de 2014, el gobierno ecuatoriano solicitó el cierre de la Oficina de Cooperación de Seguridad que operaba desde la Embajada de los EE.UU. en Quito. Luego vino el cierre de las oficinas de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés), en septiembre de ese mismo año. Sin embargo, los nexos con la DEA nunca quedaron trancos. El 6 de junio de 2016 el ministro del Interior, José Serrano, fue condecorado en Washington, por los logros del gobierno ecuatoriano en lucha antinarcóticos (El Comercio, 2016).

En enero de 2018 alias “Guacho”, líder del Frente Oliver Sinisterra (FOS), hizo estallar un coche bomba en el cuartel policial de San Lorenzo. En febrero, dinamitó torres eléctricas y tendió una celada a una columna militar ecuatoriana que patrullaba la zona de la frontera Norte. En marzo, secuestró a un equipo periodístico de diario El Comercio y más tarde a una pareja de ecuatorianos, todos ellos vilmente asesinados.

Figura 4

El poder militar durante el período 2018-2024



Investigaciones posteriores llevadas a cabo por la Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional, presidida por Fernando Villavicencio, fueron reveladoras (Plan V, 2021). Cuando estalla un coche bomba en el cuartel policial de San Lorenzo, 27 de enero de 2018, las redes externas de crimen organizado que habían cooptado a policías y militares estaban bien consolidadas. A diferencia de las estructuras de mando institucional a nivel de Policía Nacional y Fuerzas Armadas. Las debilidades estatales en el área de inteligencia y contrainteligencia eran palpables. Con el giro político que dio el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021), la “zona de gris de criminalidad” (Trejo y Ley, 2020) que se había estructurado bajo el liderazgo autoritario de Rafael Correa quedó expuesta en varios flancos. Moreno no supo reacción con efectividad y estalló la violencia.

Mientras el gobierno de Moreno disponía la mayor movilización de las escuetas capacidades estatales hacia la frontera Norte para dar con los responsables, EE.UU. aprovechó la ventana de oportunidad para reestablecer sus nexos formales de gobierno a gobierno. El 18 de marzo llegó a Quito una delegación de alto nivel del Comando Sur de los Estados Unidos integrada por el teniente coronel Joseph DiSalvo, subcomandante militar, y la embajadora Liliana Ayalde, asesora en política exterior. El 27 de abril lograron su primer propósito con la designación del general Oswaldo Jarrín como ministro de Defensa Nacional: un hombre de confianza del Comando Sur y profesor itinerante del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry, adscrito al Pentágono.

Así se abre una coyuntura crítica que toma tiempo en adecuar sus mecanismos de innovación institucional.

Tras la visita del vicepresidente de los Estados Unidos al Ecuador, en julio de 2018, se reabrió la Oficina de Cooperación en Seguridad, en la Embajada de los Estados Unidos. Entonces empezó a moldearse un escenario propicio para su intervención. En la *Integrated Country Strategy* para Ecuador (Department of State, 2018), aprobada el 10 de septiembre de 2018 y actualizada el 28 de diciembre de 2020, el Departamento de Estado fijó la hoja de ruta que debía seguir la Embajada de los Estados Unidos en Quito.

El objetivo estratégico de la Misión Ecuador de volver a comprometerse en materia de seguridad durante los próximos cuatro años es apoyar el surgimiento de un gobierno que comparta los intereses de Estados Unidos en la lucha contra las redes criminales y terroristas transnacionales y contribuya a la seguridad regional.

Y añade:

El compromiso con las Fuerzas Armadas de Ecuador permitirá oportunidades comerciales para los proveedores con sede en los Estados Unidos, al tiempo que mejorará las

capacidades militares de Ecuador. Este compromiso debe tener lugar en el contexto de un marco normalizado de cooperación en materia de seguridad, que incluya la nueva Oficina de Cooperación en Seguridad en la Embajada [la traducción me corresponde].

Nunca estuvo en la agenda bilateral la negociación de un Tratado de Libre Comercio, como tanto anhelaban ciertas élites empresariales. Desde el 2018, el objetivo estratégico de la Embajada de los Estados Unidos en Ecuador era político-militar: apoyar el surgimiento de un gobierno alineado a sus intereses y crear oportunidades comerciales para su industria bélica.

Para avanzar en la consecución de estos objetivos, el 19 de abril de 2019 el Senado confirmó la designación de Michael J. Fitzpatrick como embajador de Estados Unidos ante Ecuador. Hasta entonces, Fitzpatrick se desempeñaba como Subsecretario Adjunto para asuntos del hemisferio occidental del Departamento de Estado; es decir, como el máximo responsable de las relaciones interamericanas.

También en abril de 2019 llegó a Quito el jefe del Comando Sur, Almirante Craig S. Faller, en compañía de una amplia comitiva. Entre ellos destaca la presencia de Thomas Alexander, quien para entonces era subsecretario adjunto de defensa para antinarcóticos y amenazas globales; pero luego —en noviembre de 2019— pasó a ser director de la Oficina de Defensa para Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensiva. Precisamente la oficina encargada de intervenir cuando se trata de un “conflicto armado interno”, como el decretado por el presidente Daniel Noboa el 9 de enero de 2024.

Con la llegada de Guillermo Lasso a la presidencia, en mayo de 2021, se cumplió el objetivo estratégico del Departamento de Estado trazado en el 2018. En la *Integrated Country Strategy* para Ecuador, de abril de 2022 (Department of State, 2022), se reconoció expresamente que:

El presidente Guillermo Lasso, el presidente más favorable a los Estados Unidos en más de dos décadas, ha fortalecido la relación bilateral entre los Estados Unidos y Ecuador, ofreciendo una importante oportunidad para ampliar la asociación de seguridad, abordar las amenazas tradicionales y aumentar la preparación y la capacidad de las fuerzas armadas ecuatorianas. Y se planteó como objetivo específico: Aumentar la cooperación bilateral en materia de defensa y seguridad para mejorar la preparación y la capacidad de las fuerzas armadas ecuatorianas para hacer frente a las amenazas transnacionales.

Pero en este documento de planeación estratégica de la misión diplomática en Quito se añadió algo más:

Ecuador tendrá que aumentar significativamente el gasto en defensa para entrenar y equipar adecuadamente a las fuerzas armadas. Depender de la financiación de la

cooperación en materia de seguridad de Estados Unidos como único mecanismo no será suficiente para cumplir los objetivos de seguridad. La Misión tiene la intención de mitigar estos riesgos abogando por un mayor gasto en defensa a través de las Ventas Militares Extranjeras y las Ventas Comerciales Directas.

La cooperación internacional en materia de seguridad del gobierno de los Estados Unidos se gestiona a través de la *Defense Security Cooperation Agency* (DSCA). La Oficina de Cooperación en Seguridad en las Embajadas de los Estados Unidos sirven de enlace. El método más común para llevarla a cabo es el Programa de Ventas Militares Extranjeras (o *Foreign Military Sales*, FMS).

El andamiaje administrativo de este programa (FMS) ha sido muy bien desarrollado por el Pentágono, bajo lo que ellos denominan el enfoque del paquete completo o *Total Package Approach*. Cuando un gobierno extranjero entra al esquema de “cooperación en materia de seguridad” del Departamento de Defensa, este permite que los gobiernos solicitantes compren artículos y equipos de defensa a su industria bélica, accedan al diseño y construcción de edificaciones logísticas con sus ingenieros y contratistas, y cuenten con el entrenamiento, apoyo y capacitación permanente de sus instructores.

Según la “Guía de Clientes Extranjeros” (*Defense Security Cooperación Agency*, 2018) el país solicitante de cooperación en seguridad no solo debe pagar por las adquisiciones que realice, sino también por la movilización, manutención y soporte de todo el personal militar y civil del Departamento de Defensa que se desplace al territorio del “Estado cliente. El FMS requiere de acuerdos de gobierno a gobierno. Así, las contrapartes pasan a ser clientes directos del complejo bélico industrial de los Estados Unidos y rehenes estratégicos del Pentágono.

El 19 de julio de 2023 el ministro de Defensa Nacional del Ecuador, general Luis Lara, viajó a Washington para suscribir el Memorándum de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) con el Departamento de Defensa. El propio exministro Lara reconoció que el acuerdo contempla una inversión de 3100 millones de dólares que se ejecutarán en los próximos siete años, hasta el 2030 (Televistazo, 2023). Lo que no aclaró el ministro es que esos 3100 millones saldrán de los bolsillos de los ecuatorianos para financiar el “paquete completo que ofrece el Pentágono en su guía de compras.

Para ejecutar este millonario ‘compromiso’ se suscribió el Acuerdo relativo al Estatuto de las Fuerzas (SOFA, por sus siglas en inglés), el 27 de septiembre de 2023; y el Acuerdo de Navegantes, el 6 de octubre del mismo año. Así podrían desplazarse con total libertad los asesores, instructores y contratistas del Departamento de Defensa en territorio ecuatoriano.

Solo entre marzo de 2018 y febrero de 2024 quince altos funcionarios del Departamento de Defensa y diecisiete funcionarios del Gobierno Federal, en general, han visitado Ecuador. Este flujo de visitantes logró la suscripción de once acuerdos (ver tabla 2).

De ellos destacan dos: el Memorándum de Entendimiento para el desarrollo, (MOU, por sus siglas en inglés) que permite la reapertura de las operaciones de la USAID en Ecuador; y el Memorándum de Entendimiento militar que sella los compromisos de cooperación en seguridad. Ambos MOU tiene un horizonte de tiempo al 2030.

Además, catorce miembros del Congreso de los Estados Unidos (entre representantes y senadores) visitaron el país en el mismo período. El resultado más conocido fue la aprobación de la Ley de Asociación Ecuador-Estados Unidos, como parte de la *National Defense Authority Act 2023*, en diciembre de 2022. Una autorización legislativa para que el gobierno federal intervenga en todos los ámbitos del Estado ecuatoriano, sin consultar a las autoridades locales.

Tabla 2

Acuerdos suscritos entre Ecuador y Estados Unidos

Fecha	Acuerdos
15/5/19	MOU to advance development in Ecuador
29/9/20	Convenio de Asistencia para el Desarrollo (DOAG) hasta 2030
7/4/21	Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria (TIEA)
14/9/21	Sistema Cooperativo de Integración de Información Situacional (CSII)
20/10/22	Inter operatividad de la Armada de Ecuador y la Armada de los Estados Unidos
15/11/22	Sistema <i>eTrace</i> para la trazabilidad de armas de fuego
16/11/22	Acuerdo de Transporte Aéreo de Cielos Abiertos
30/5/23	Acuerdo de Asistencia en Interceptación Aérea
19/7/23	MOU militar con 169 objetivos hasta 2030.
27/9/23	Acuerdo Relativo al Estatuto de las Fuerzas (SOFA)
6/10/23	Acuerdo sobre Operaciones Marítimas (Acuerdo de Navegantes)

Por si esto fuera poco, el gobierno de Lasso accedió al canje de bonos de deuda externa ecuatoriana por *Bonos Blue*. Se trata de un proceso de arquitectura financiera inédito a través de un fideicomiso privado para generar derivados financieros en el mercado de la economía verde y externaliza la toma de decisiones en cuanto a la inversión y sostenibilidad de las Islas Galápagos. El directorio del fideicomiso deno-

minado *Galapagos Life Fund* está integrado por once miembros: cinco del gobierno ecuatoriano y seis externos. Entre los representantes del gobierno ecuatoriano está el Ministro de Defensa, es decir, quien lidera las adquisiciones del “paquete completo” a través del Pentágono. Y entre los privados está la fundación *The Pew Charitable Trusts* que tiene, entre sus fideicomisarios, a la familia propietaria de *Sun Oil Co.*, una petrolera estadounidense con sede en Filadelfia que hoy en día es de las mayores empresas de distribución de combustible de Estados Unidos, con más de 5000 gasolineras en 30 estados (Vaca y Novik, 2023).

Por lo tanto, la declaratoria de “conflicto armado interno”, realizada el 9 de enero de 2024, y la puesta en marcha de una estrategia militar para enfrentar la crisis de seguridad ecuatoriana es el resultado de un proceso de alineamiento por parte del poder militar y político.

Se activa la “política marcial” (Howell, 2018) para destrabar los procesos de acumulación de capital formal y criminal, que hoy prefiguran el orden social en Ecuador. Por eso, el poder militar pasa a regular la violencia (física y simbólica) para apalancar los objetivos de expansión del neoextractivismo (concesiones mineras, petroleras y agroindustriales) sin mayor resistencia social ni política.

Discusión y conclusiones

Este trabajo explora una explicación alternativa para comprender la decisión gubernamental de reconocer la existencia de un conflicto armado interno, adoptada por el presidente Daniel Noboa el 9 enero de 2024. Para hacerlo, se propuso un modelo analítico bajo la denominación de poder militar y se realizó un análisis empírico de un conjunto de observaciones del proceso causal identificando dos grandes procesos históricos que reconfiguraron el poder militar en el país.

A continuación, a modo de discusión y conclusiones se presentan varias líneas de debate en las que se inscribe esta investigación.

En primer lugar, este trabajo busca problematizar un fenómeno de alcance regional: la militarización de la seguridad pública con el propósito declarado de combatir al crimen organizado y el narcotráfico. Pero lo hace abandonando el marco analítico de “militarización” (Alda, 2019; Flores-Macías, 2018; Flores-Macías y Zarkin, 2021; García, 2019; Kraska, 2007; Trujillo, 2018; Zaverucha, 2008). Partiendo del estudio de las Relaciones Civiles -Militares (Brooks, 2019; Ramalho *et al.*, 2020; Ratuva, 2019) recoge algunas perspectivas críticas (Howell, 2018; MacKenzie *et al.*, 2019) para reestablecer un diálogo entre la política comparada, la sociología política y la antropología cultural en torno a la cuestión militar. Algo de esto se busca reflejar en las dimensiones del poder militar. Por tanto, esta investigación sugiere explícitamente abandonar una

mirada ingenua sobre los procesos de militarización/desmilitarización y replantar el debate sobre el poder coercitivo del Estado como una constante histórica en momentos de crisis y reestructuración del orden social y económico.

En segundo término, este trabajo se funda en varios supuestos teórico-conceptuales que merecen mención. Lo primero es normalizar el rol de los militares en la política, como sugiere Brooks (2019). Esto implica asumir que el poder militar siempre ha tenido una dimensión política que no puede excluirse del análisis social. A diferencia de los estudios estratégicos que restringen la noción de poder militar a cuestiones operacionales y capacidades militares de los Estados, aquí se recogen ciertos planteamientos fundacionales del poder social que postuló Michael Mann (2012). La propuesta analítica del poder militar que se plantea en este trabajo permite superar la división artificial entre regímenes democráticos y autoritarios al momento de estudiar la cuestión militar. Lo que exige afinar el análisis contextual de los procesos históricos en los que el poder militar se vuelve protagonista.

En tercer lugar, es preciso recalcar que el poder militar no se expresa exclusivamente como violencia material organizada. Sino que, además, organiza la violencia simbólica del Estado y la proyecta a través de la estética de la guerra y el ethos militar. Aspectos que hacen del militar el “héroe de lo oficial” por excelencia, “ese alguien cuya función principal es permitir al grupo seguir creyendo en lo oficial, es decir, en la idea de que hay un consenso de grupo sobre cierto número de valores inquebrantables en situaciones dramáticas donde el orden social se encuentra muy cuestionado” (Bourdieu, 2014, p. 49). En momentos de crisis de hegemonía de la clase dirigente y crisis de legitimidad de las instituciones políticas representativas, el orden público deja de fundarse en el mero consentimiento y debe recurrir a estrategias coercitivas para reconstituirse. Pero en esos momentos, los militares operan no solo como ejecutores de la máxima violencia sino también como gestores del mito del Estado. Esta dimensión cultural del poder militar no ha sido debidamente estudiada en los procesos de militarización de la seguridad pública en América Latina.

Por último muestra la importancia de superar el “nacionalismo metodológico” al momento de analizar el poder militar en la escena pública de América Latina. Por más idiosincrática que resulte la historia de las Fuerzas Armadas de cada país, es fundamental reconocer que los procesos de globalización y creciente interdependencia han diseminado matrices culturales de lo militar. La influencia del poder militar de los Estados Unidos en Occidente es inobjetable y debe ser sopesada tanto en su capacidad de movilizar recursos materiales, como recursos simbólicos: las narrativas de la guerra que promueve son un claro ejemplo. El análisis de las relaciones sociales y las reglas informales inter militares y entre civiles y militares es clave para comprender la preeminencia del poder militar en la política latinoamericana.

El contexto temporal de este trabajo termina en enero de 2024 porque el análisis de lo ocurrido con el poder militar durante el conflicto armado no internacional, desde enero hasta hoy, merece un análisis por separado. Sin embargo, fue necesario identificar los procesos coyunturales que dinamizaron el poder militar para estar en condiciones de analizar el momento actual.

Referencias bibliográficas

- Adams, S., Arnold, T. F., Black, J., Guilmartin, J. F., Jones, C., Lynn, J., Parker, G., Parrott, D., Roberts, M., Rogers, C. J. y Thompson, I. A. A. (2018). *the military revolution debate. readings on the military transformation of early modern Europe*. (C. J. Rogers, Ed.). Routledge.
- Alda, S. (2019). Fuerzas Armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿Qué cambios se requieren? ¿Adaptación, modernización o transformación? En *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado* (pp. 35-62). Ejército del Perú Centro de Estudios Estratégicos, Real Instituto Elcano.
- Almeida, M. y López, A. K. (2023). *La Revolución Malograda*. Planeta.
- Arellano Gault, D. (2013). El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales. En *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 61-92). Fondo de Cultura Económica, CIDE.
- Arroyo, M. B. (2007, septiembre 6). En traje de campaña. *Vistazo*, 40.
- Bakken, T. (2020). *The cost of loyalty. Dishonesty, hubris, and failure in the U. S. Military*. Bloomsbury Publishing.
- BBC Mundo. (2003, febrero 12). “EE.UU. es nuestro mejor amigo”. *BBC Mundo*. <https://bbc.in/3UlsXs7>
- Beach, D. y Pedersen, R. B. (2013). *process tracing methods: foundations and guidelines*. The University of Michigan Press.
- Bennett, A. y Checkel, J. (2015). Process Tracing: from philosophical roots to best practices. En A. Bennett y J. Checkel (eds.), *Process tracing. From metaphor to analytical tool* (pp. 3-38). Cambridge University Press.
- Biddle, S. (2004). *Militar power. Explaining victory and defeat in modern battle*. Princeton University Press.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado. Curso en el Collège de France (1989-1992)*. Anagrama.
- Brady, H., Collier, D. y Seawright, J. (2010). Refocusing the discussion of methodology. En H. Brady y D. Collier (eds.), *Rethinking social inquiry. diverse tools, shared standards* (Second, pp. 15-32). Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Brömmelhörster, J. y Paes, W.-C. (eds.). (2003). *The military as an economic actor. soldiers in business*. Palgrave Macmillan.
- Brooks, R. A. (2019). Integrating the civil-military relations subfield. *Annu. Rev. Political Sci.*, 22, 379-398. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-060518>

- Collier, D. (2022). Critical juncture framework and the five-step template. En D. Collier y G. L. Munck (eds.), *Critical junctures and historical legacies. Insights and methods for comparative social science* (pp. 33-52). Rowman & Littlefield.
- Defense Security Cooperación Agency. (2018). *Foreign Customer Guide*. <https://bit.ly/3NxZsjd>
- Department of State. (2018). *Integrated Country Strategy. Ecuador*. <https://bit.ly/3BRDuF3>
- Department of State. (2022). *Integrated Country Strategy. Ecuador*. <https://bit.ly/3UkHkNk>
- Delgado, D. (2000). *Atraco bancario y dolarización*. El Gallo Rojo.
- Delgado, D. (2004). *Colonialismo y soberanía*. Artes Gráficas Silva.
- El Comercio. (2016, junio 6). La DEA condecora al ministro José Serrano por los resultados antidrogas. *El Comercio*. <https://bit.ly/40a8iLx>
- El Comercio. (1993, enero 27). El plan de modernización. *El Comercio*.
- El Comercio. (1995, noviembre 30). Urge la Asamblea Constituyente. *El Comercio*.
- El Comercio. (1996a, diciembre 10). Anuncian venta de EMETEL. *El Comercio*.
- El Comercio. (1996b, diciembre 20). El Gobierno definió el cronograma para la privatización e INECCEL. *El Comercio*.
- El Comercio. (2011, junio 11). Debilidad e incapacidad acabaron con el TLC. *El Comercio*. <https://bit.ly/4ffoIXi>
- El Tiempo. (2004, enero 4). Cayó Simón Trinidad. *El Tiempo*. <https://bit.ly/4dZpruq>
- El Universo. (2003, febrero 12). Quiero ser el mejor amigo de EE.UU., dijo el mandatario ecuatoriano. *El Universo*. <https://bit.ly/4dVXBzi>
- El Universo. (2004, abril 28). Versiones contradictorias en torno al “Plan Patriota”. *El Universo*.
- El Universo. (2007, noviembre 30). Petroecuador a manos militares. *El Universo*. <https://bit.ly/4fgz9tM>
- El Universo. (2024, marzo 24). Fuerzas Armadas obligadas a crear un organismo independiente e imparcial que conozca denuncias de posibles hechos de corrupción en sus filas, por orden de la Corte IDH. *El Universo*. <https://bit.ly/4hed4O8>
- Estupiñán, P. (2008, agosto 2). Impunidad. *Vistazo*.
- Expreso. (1995, junio 6). Urge asamblea constituyente. *Expreso*.
- Expreso. (2004, marzo 26). EE.UU. ha donado 17 mil uniformes usados. *Expreso*.
- Flores-Macías, G. (2018). The consequences of militarizing anti-drug efforts for state capacity in Latin America: Evidence from Mexico. *Comparative Politics*, 51(1), 1-20. <https://doi.org/10.5129/001041518824414647>
- Flores-Macías, G. A. y Zarkin, J. (2021). The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America. *Perspectives on Politics*, 19(2), 519-538. <https://doi.org/10.1017/S1537592719003906>
- Freedman, L. (2019). *La Guerra Futura. Un estudio sobre el pasado y el presente*. Editorial Planeta.
- García, B. (2019). Las Fuerzas Armadas ecuatorianas y las nuevas amenazas: la transición crítica hacia un nuevo paradigma de seguridad y defensa. En *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado* (pp. 337-355). Ejército del Perú Centro de Estudios Estratégicos, Real Instituto Elcano.
- George, A. L. y Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gerring, J. (2017). *Case Study Research. Principles and practices* (Second). Cambridge University Press.

- González, P. (2023, octubre 18). Quién es Alberto Dahik, el exvicepresidente que estuvo 16 años exiliado. *Primicias*. <https://bit.ly/3Ufo2cn>
- Gray, C. S. (2015). *The future of strategy*. Polity.
- Haveman, H. (2022). *The power of Organizations. A new approach to organizational theory*. Princeton University Press.
- Howell, A. (2018). Forget “militarization”: race, disability and the “martial politics” of the police and of the university. *International Feminist Journal of Politics*, 20(2), 117-136. <https://doi.org/10.1080/14616742.2018.1447310>
- InfoDefensa. (2016, febrero 12). Ecuador traspasó al Issfa 150 empresas de las Fuerzas Armadas desde 2010. *InfoDefensa*. <https://bit.ly/3UkDHqS>
- Jessop, B. (2007). *State Power. A Strategic-Relational Approach*. Polity.
- Jessop, B. (2016). *The State. Past, present, future*. Polity.
- Jijón, C. (1995, julio 20). Danzando con lobos. *Vistazo*, 6-12.
- Kraska, P. B. (2007). Militarization and policing-its relevance to 21st Century Police. *Policing*, 1(4), 501-513. <https://doi.org/10.1093/police/pam065>
- MacKenzie, M., Gregory, T., Shah, N., Barkawi, T., Haastrup, T., Eichler, M., Wegner, N. y Howell, A. (2019). Can we really “forget” militarization? A conversation on Alison Howell’s martial politics. *International Feminist Journal of Politics*, 21(5), 816-836. <https://doi.org/10.1080/14616742.2019.1668285>
- Mahoney, J. (2021). *The logic of Social Science*. Princeton University Press.
- Mann, M. (2012). *The sources of social power. Vol. 1: A history of power from the beginning to AD 1760*. Cambridge University Press.
- México Unido contra la Delincuencia. (2024). *El negocio de la militarización: Opacidad, poder y dinero*.
- Ministerio de la Defensa Nacional del Ecuador. (2002). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. <https://bit.ly/3YzhqZ0>
- Morán, S. (2019, julio 2). El tiempo no pasa en Dayuma. *Plan V*. <https://bit.ly/3YvJEDI>
- Munck, G. (2022). The theoretical foundations of critical juncture research: critique and reconstruction. En D. Collier y G. Munck (eds.), *Critical junctures and historical legacies. Insights and methods for Comparative Social Science*. The Rowman & Littlefield Publishing Group.
- OEA. (2003). *Declaración de Seguridad en las Américas*.
- Ospina, P. (2016). *En el campo de Marte: militares y revolución ciudadana*. <https://bit.ly/4fbxci2>
- Plan V. (2015, febrero 6). *El informe “secreto” de la infiltración de la CIA*. <https://bit.ly/4e-T1pTk>
- Plan V. (2021, octubre 6). San Lorenzo: así empezó la ola de violencia criminal que azota al Ecuador. *Plan V*. <https://bit.ly/3BVttXH>
- Plan V. (2024, enero 18). Ecuador superó a Venezuela en homicidios y dos cantones están cerca a los niveles de violencia de Medellín, en la época de Pablo Escobar. *Plan V*. <https://bit.ly/4dYXKII>
- Presidencia. (2024). *Decreto Ejecutivo No. 111*. <https://bit.ly/3NETZa4>
- Ramallo, A., Diamint, R. y Sánchez, L. (2020). *La militarización de la Seguridad y el regreso de los militares a la política en América Latina*. <https://bit.ly/408FIQ6>

- Ratuva, S. (2019). Multi-faceted dilemmas: politics and the changing dynamics of civil-military relations—A global synopsis. En *Guns & Roses: Comparative Civil-Military Relations in the Changing Security Environment* (pp. 15-38). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-981-13-2008-8_2
- Registro Oficial. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador* (Vol. 1).
- Skaar, E. y Malca, C. G. (2014). Latin american civil-military relations in a historical perspective: A literature review. En *Working Paper - Chr. Michelsen Institute* (Número 6).
- Strachan, H. y Scheipers, S. (eds.). (2011). *The changing character of war*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199596737.001.0001>
- Televistazo. (2023, julio 9). El acuerdo de cooperación entre EE.UU. y Ecuador para fortalecer las Fuerzas Armadas se firmará el 20 de julio. *Ecuavisa*. <https://bit.ly/4dVY8RO>
- Tokatlian, J. G. (2018). El gobierno argentino y la Doctrina de Inseguridad Nacional. *Nueva Sociedad*. <https://bit.ly/3C5mKu3>
- Trejo, G. y Ley, S. (2020). *Votes, drugs, and violence. The political logic of criminal wars in Mexico*. Cambridge University Press.
- Trujillo, P. (2018). Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina. El triángulo norte centroamericano. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 10(19). <https://doi.org/https://doi.org/10.32870/cl.v0i19.7315>
- Vaca, F. y Novik, M. (2023, junio 5). ¿Quiénes integran el Galápagos Life Fund y cuál es su agenda? <https://bit.ly/4h8sqDI>
- Vanguardia. (2006, agosto 1). El emporio militar se consolida. *Vanguardia*.
- Vistazo. (2008, abril 17). La millonaria casa del Ejército. *Vistazo*, 20.
- Vivanco Mendieta, J. (1995, junio 9). Chantaje, sólo chantaje. *Expreso*.
- Wilson, P. H. (2023). *Hierro y Sangre. Una historia militar de Alemania desde 1500*. Desperta Ferro Ediciones.
- Zaverucha, J. (2008). The “Guaranteeing law and order doctrine and the increased role of the Brazilian Army in activities of public security. *Nueva Sociedad*, 213. <https://bit.ly/48iK0Rx>
- Zurita, C. (2008, abril 27). Swat, el rostro invisible de una red secreta sale a la luz. *Expreso*.

Agricultura familiar y campesina en el contexto de la reactivación productiva

Andrea Martínez Galarza*

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

asmartinezg@puce.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0003-3831-2587>

Rubén Flores Agreda**

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

refloresa@puce.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-7914-5047>

Introducción

La agricultura familiar puede mirarse como un tejido que sostiene a la vida, pues alimentarse es uno de los actos más sensibles e importantes para todo ser que vive en este planeta. El trabajo de miles de familias en Ecuador mantiene ese tejido y ralentiza los efectos de las crisis sistémicas del capitalismo. Este tejido también es parte del cuidado de otros actores territoriales, que en el tiempo han ido dando los

* Es consultora e investigadora en temas de desarrollo rural y agricultura familiar. Actualmente ha iniciado su doctorado en género y políticas públicas en la Universidad de Salamanca y es docente en la Universidad Central del Ecuador y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

** Economista de la PUCE-Q, con posgrado en economía agrícola (IOWA STATE) y Tecnologías para la Gestión y prácticas docentes (PUCE-Q), cuenta con 30 años de experiencia, tanto en la academia, sector público, sector privado y organismos internacionales. Ha sido Ministro de Agricultura y Ganadería del Ecuador y Presidente del Directorio de BANEQUADOR B.P, Viceministro de Comercio Exterior, Viceministro de Política Económica. Fue Oficial Principal de Políticas de FAO en la Oficina Regional de Santiago-Chile. Actualmente es Decano de la Facultad de Economía, fue coordinador de la Maestría de Economía Circular, coordinador del Observatorio de la Economía Social, profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Es director de la Consultora OFIAGRO Cía. Ltda. Y socio de MAQUITA, en el marco de la economía solidaria.

diferentes matices que tiene. Este estudio presenta el estado de los territorios y sus familias que preservan nuestra alimentación y que muchos de ellos con sus prácticas intentan otorgarnos alimentos sanos y nutritivos. No obstante, este tejido está roto en muchos niveles, y, por lo tanto, se necesita de manera urgente reconstruirlo, con la participación de todos. Si bien el Estado tiene un rol fundamental en saldar las deudas históricas con los territorios rurales, pero también se requiere que despertemos nuevas sensibilidades frente a la alimentación y con ello nuevas prácticas de consumo.

En Ecuador ha existido un progresivo avance en el reconocimiento de la importancia de este sector a nivel normativo y en la gestión de ciertas políticas públicas agropecuarias. No obstante, los problemas estructurales de estas familias en muchos territorios persisten, como la desigualdad y pobreza, la desnutrición crónica y la malnutrición, la migración, el envejecimiento de las personas productoras, la violencia y la falta de oportunidades, entre otros temas. Las políticas públicas, en el último siglo, solo han tenido un único norte, priorizar el agro negocio, la agroindustria, los productos de exportación y no a la agricultura familiar, es decir, la alimentación para consumo interno. En este contexto, la agricultura familiar campesina ha tenido que adaptarse y subsistir frente a los escasos niveles de apalancamiento de estas políticas para este sector.

Frente a estos escenarios complejos, este estudio pretende abrir de nuevo una reflexión sobre el estado de la agricultura familiar campesina en Ecuador y las cosas pendientes en la política pública. El objetivo de la investigación es realizar un diagnóstico situacional sobre la agricultura familiar campesina en Ecuador y alertar de los posibles conflictos mediante el análisis de seis ejes.

Metodología

La construcción de estos elementos toma como base información estadística de ciertos avances que el propio Estado ha realizado en los últimos años en recopilar información de este sector. Es el caso de la Encuesta de superficie y producción agropecuaria continua (ESPAC), en donde el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) desde el 2019 incorporó la variable de trabajo familiar y la distancia de la unidad productiva agropecuaria (UPA) a la vivienda, criterios que son parte del registro que gestiona el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y así poder segmentar a la Agricultura Familiar Campesina (AFC) en su data. Luego se tiene al Registro de Agricultura Familiar que es gestionado por la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina (SAFC) en el MAG. Este registro se encuentra en funcionamiento desde el 2018 y ha levantado información de 76 000 personas productoras.

El registro de agricultura familiar ¹ es un instrumento estadístico que genera información del sector de la agricultura familiar campesina, los cuales están vinculados a un trabajo familiar, agropecuario y una conexión directa con su territorio. Con el fin de enfocar los programas, proyectos y acciones de las políticas públicas agropecuarias. El registro tiene dos niveles, el registro individual (persona productora y su grupo familiar) y el registro organizativo (SAFC, Acuerdo Ministerial 78, MAG).

Para este artículo se ha diseñado la información a partir del registro de agricultura familiar, en el periodo de octubre de 2018 a agosto de 2023, con un universo de 37 270 personas en las 24 provincias del país; y de la ESPAC entre el periodo 2019 a 2023, la cual utiliza un muestreo probabilístico estratificado por conglomerados y por réplicas, con selección aleatoria en 23 provincias del Ecuador continental. La información del registro ofrece una caracterización socio-productiva del sector y en la ESPAC existe información de la configuración del trabajo en los espacios productivos y datos de segmentación demográfica de la agricultura familiar usando las variables de mano de obra familiar y distancia de UPA y la vivienda familiar (máximo 50 km de distancia). Adicionalmente se ha añadido la información creada por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) y en los mapas de superficie agrícola y pecuaria destinada a la soberanía alimentaria, con datos tomados hasta 2022. Finalmente, se han incluido datos del VIII Censo de Población, VII de Vivienda y I de Comunidades de Ecuador de 2022, sobre pobreza multinivel mediante la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), complementando con información secundaria de estudios y el desarrollo de entrevistas y un grupo focal a funcionarios del MAG, desde la SAFC.

1 Estos criterios son tomados del propio registro y Sello AFC que determinan la caracterización usada por el MAG para definir a la Agricultura Familiar Campesina. a) Actividades productivas familiares: La familia se dedica al menos a una de las siguientes actividades: agricultura, producción pecuaria, apicultura, silvicultura, recolección y agroforestales o a una combinación de estas; b) Gestión familiar de la producción: Al menos un miembro de la familia está dedicado a tiempo completo a las actividades productivas mencionadas, o el tiempo dedicado a actividades de la unidad productiva de los miembros del grupo familiar campesino (GFC), suman una jornada completa y además el trabajo en la unidad productiva está compuesto por al menos un 60 % de mano de obra familiar (permanente u ocasional) y máximo 40 % de mano de obra contratada de forma permanente; c) Vínculo territorial: 50 kilómetros de distancia máxima entre la vivienda y la unidad productiva, que le permita a la familia cercanía cotidiana al sistema de producción familiar y al territorio.

Resultados

Escenario actual de la agricultura familiar en Ecuador

En Ecuador la agricultura familiar normativamente se ha definido como Agricultura Familiar Campesina (AFC),² aunque en desde diferentes momentos históricos y las diferentes miradas de los actores del sistema agroalimentario, se la ha definido también como agricultura familiar campesina y comunitaria o como agricultura familiar campesina e indígena, entre otras características territoriales o productivas. La agricultura familiar campesina es una modalidad productiva, agropecuaria, de recolección, acuícola, forestal o silvícola, que implica una forma de vida y una realidad combina funciones económicas, ambientales, sociales y culturales, que combina funciones económicas, ambientales, sociales y culturales (LOTRTA, 2016).

Según el Censo de Población y Vivienda de 2022 existen 923 700 personas vinculadas a la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; y dentro de este universo, existen 5,1 millones de hectáreas bajo labor agropecuario (permanentes, transitorios, pastos cultivados y naturales) y 7,1 millones sin uso agropecuario (montes, bosques, páramos, descanso y otros usos no agropecuarios) de las cuales 2 516 383 hectáreas son de uso de la agricultura familiar (ESPAC, 2023). En el registro, las personas que gestionan la unidad productiva, están configuradas el 82 % por mujeres y el 18 % por hombres. Es posible que la representatividad de mujeres se vincule al incentivo de crédito público para mujeres rurales que se creó vinculado con el registro, en donde las mujeres representantes de las unidades productivas tienen el acceso para este programa con nombre “Crédito Súper Mujer Rural”, gestionado por BanEcuador. Por lo tanto, no existe un parámetro de referencia que pueda comprobar realmente si la tendencia es totalmente correcta, a pesar de que varias investigaciones de caso señalan que existe un proceso de feminización del campo vinculado a la migración, precarización de la economía en el país, entre otras causas.

La edad promedio para los hombres es de 52 años y para las mujeres 42 años, de igual manera confirman los estudios en el tiempo en el país, con relación al envejecimiento de la población campesina. No obstante, un estudio en 2006 muestra una tendencia similar en Ecuador, planteando que la edad promedio de los hogares rurales que pertenecen a la Agricultura Familiar Diversificada (AFD) es menor (47 años) que la edad promedio de los jefes de hogares con Agricultura Familiar Especializada (AFE) (51 años); lo que confirma la hipótesis de que este tipo de agriculturas se encuentran normalmente en manos de personas de mayor edad (Martínez, 2013, p. 16). Esto

2 Definida en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, expedida en 2016.

quiere decir que durante casi dos décadas sí ha existido un recambio generacional en estas familias, para llegar de nuevo a este escenario actual. El reto actual es cómo promover los nuevos cambios generacionales para los siguientes 20 años, tomando en cuenta las tendencias poblacionales actuales y las dificultades socio-económicas que enfrenta el país.

La relación hombres-mujeres, entre 2010 y 2022, en las zonas urbanas y rurales del país disminuye como a nivel nacional, pero en las zonas rurales se vuelve inversa. Es decir, mientras que, en 2010 existían 102 hombres por cada 100 mujeres, en 2022 existían 98 hombres por cada 100 mujeres. En términos de grupos etarios, entre los más jóvenes la relación se invierte, respecto a lo observado a nivel nacional. Es decir, en los grupos etarios de 0 a 4 años, 5 a 9 años, 10 a 14 años y 15 a 19 años, la población masculina es mayoritaria. Mientras que, en los grupos de mayor edad la relación se mantiene como a nivel nacional (hay más mujeres que hombres), esto podría explicarse por tasas de mortalidad o de migración mayores en el caso de los hombres. De acuerdo con la pirámide poblacional, la población joven disminuye y la adulta mayor crece paulatinamente, sustentando la tendencia en el país hacia un envejecimiento gradual de la población. La edad mediana se incrementó entre 2001 y 2022, pasando de 23 años a inicios del milenio a 29 años en el último censo. Se estima entonces, que el 50 % de la población tiene más de 29 años, mientras que, las edades del otro 50 % se encuentran por debajo de los 29 años. Las provincias de Morona Santiago, Orellana y Esmeraldas destacan como las provincias con la población más joven. Mientras que, Pichincha, Tungurahua y Galápagos tienen la población más envejecida; lo que implica que cada provincia sigue su propio ritmo hacia la transición demográfica. Los hombres se dedican principalmente a actividades de agricultura y minas y las mujeres al comercio (INEC, 2024a).

En el registro, los jóvenes entre 15 a 29 años a nivel nacional representan el 18,37 % de la población de la agricultura familiar. Las provincias que tienen más población joven son Orellana, Zamora Chinchipe y Guayas (figura 14). Dentro de la ESPAC se mira una tendencia similar de participación de los jóvenes en el sistema productivo desde el 2019. Como se ha discutido anteriormente, uno de los elementos de esta poca participación en estos sistemas productivos, es la necesidad de mejorar las condiciones de vida, el acceso a la educación que se da mediante una migración interna y externa.

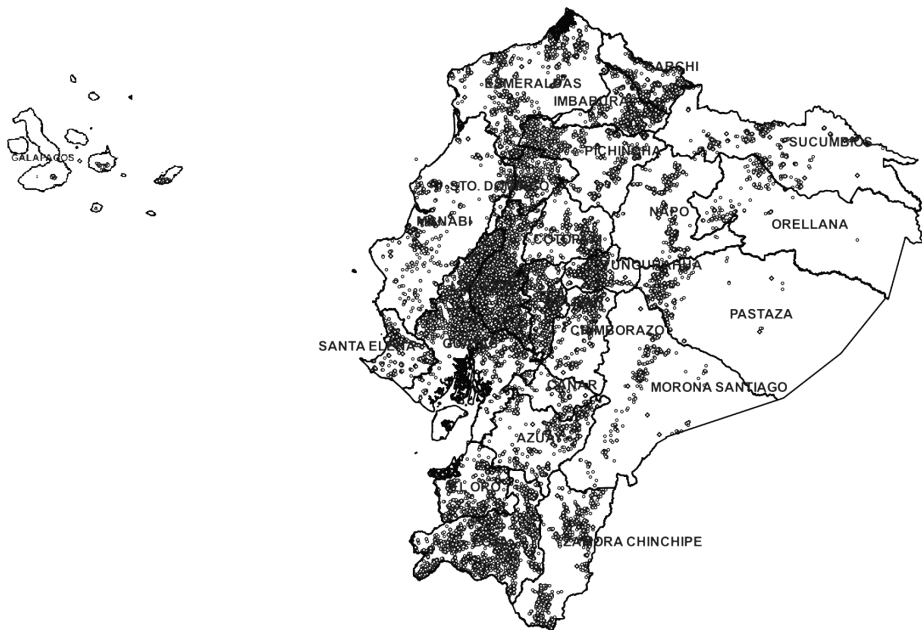
Sobre la autoidentificación de este grupo de personas se tiene los principales grupos: mestizo 61 %, montubio 17 %, indígena 14 %, afroecuatoriano 2 %. Conforme a datos de la ESPAC el nivel de educación formal oscila entre educación primaria y educación secundaria, siendo en el 2023, el 32 % de las personas productoras con educación primaria y el 60 % con educación secundaria. Esta tendencia desde el 2019

no ha variado reflejando la debilidad en el acceso a educación de las personas campesinas, como se refleja en la tabla 3.

La agricultura familiar se encuentra distribuida en todo el país, con una mayor concentración en la sierra centro y región costa. Las provincias con mayor número de productores de la agricultura familiar son: Guayas (13 %), Loja (12 %), Los Ríos (11 %), Tungurahua (8 %), Bolívar (7 %), Imbabura (6 %), Chimborazo (4 %), Pichincha (4 %) y Esmeraldas (4 %), se puede mirar el detalle en la figura 1.

Figura 1

Distribución de la agricultura familiar conforme al registro AFC



Nota. Distribución geográfica de la agricultura familiar en Ecuador por provincias, tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

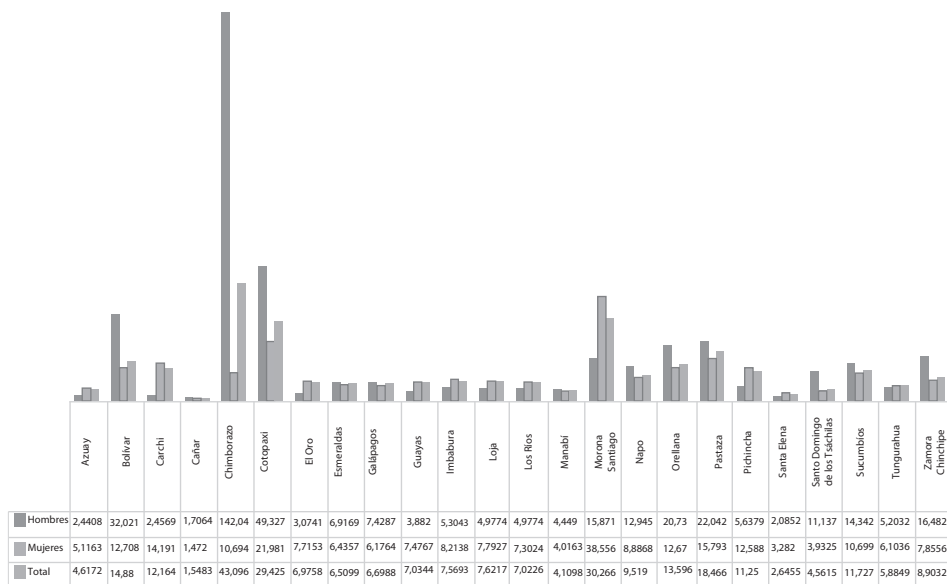
Respecto a la gestión de las tierras agrícolas de la agricultura familiar en el país, se tiene un uso promedio entre 2,65 a 43,10 hectáreas, siendo la provincia de Santa Elena con la menor extensión de la gestión familiar y la provincia de Chimborazo con la mayor extensión. Según el INEC, uno de los problemas que más afectan a la población campesina es el progresivo fraccionamiento de la tierra. En la década de los cincuenta, según los datos del primer censo agropecuario realizado en 1954 demuestra que la estructura agraria en la serranía se caracterizaba por una gran concentración

de la tierra en pocas explotaciones frente a una gran masa de minifundios que representaba el 81,7 % del total de explotaciones. En el último censo agropecuario en el año 2000 y en varios estudios realizados, señalan que el minifundio sigue creciendo, especialmente en la Sierra. El 85,4 % de las Unidades de Producción Agropecuaria son menores o igual a 20 has que concentran solamente el 21,3 % de la superficie total agropecuaria. El 12,6 % de UPA “grandes” (20.01 a 100 ha) concentran el 38,1 % de la superficie agropecuaria y solo el 2 % de las UPA “muy grandes” (más de 100 ha) concentran el 40,7 % de la superficie agropecuaria (Censo, 2000); quedando en clara evidencia la concentración de la tierra agropecuaria en muy pocas manos. El incremento del minifundio en algunas áreas es el resultado de procesos internos (presión demográfica, herencias) o de externos (mercado de tierras, minería, etc.) (INEC, 2001).

La información generada por el registro ofrece un pantallazo general del comportamiento de esta tendencia, que en su mayoría es de menos de 20 hectáreas. Otro elemento clave es la distribución de la gestión de la tierra entre hombres y mujeres, con un comportamiento heterogéneo por provincias, pero con una tendencia hacia una gestión femenina de la tierra (figura 2).

Figura 2

Promedio de hectáreas gestionadas por la agricultura familiar a nivel provincial (hombres y mujeres)

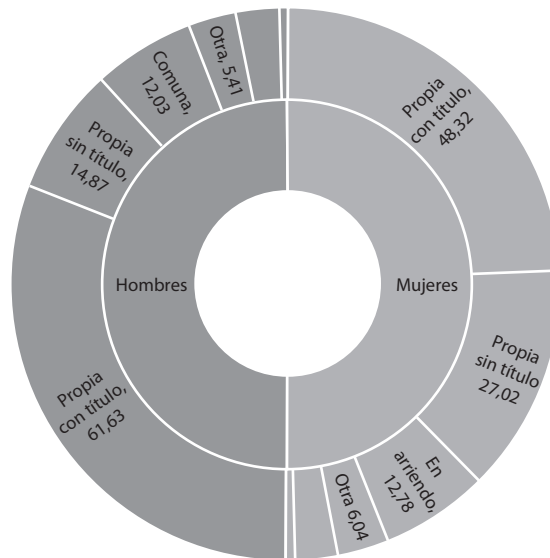


Nota. Promedio de hectáreas por sexo gestionadas en la agricultura familiar en Ecuador por provincias, tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

La tenencia de la tierra en la mayor parte de provincias es propia con título y sin título, tanto para hombres como mujeres. Solamente en la provincia de Morona Santiago y Santa Elena existe un promedio mayor en propiedad comunal. Finalmente, referente al arrendamiento de la tierra, las provincias que tienen mayores promedios son Manabí, Carchi, Napo y Morona Santiago (figura 3). A nivel nacional para mujeres la propiedad con título representa el 48,32 %, la propiedad sin título el 27,02 %, las tierras arrendadas el 12,78 %, la gestión en comunas o de manera asociativa el 4,83 %, al partir el 1,02 % y otras formas el 6,04 %. Para los hombres la tenencia está configurada en propiedad con título el 61,63 %, la propiedad sin título el 14,87 %, las tierras arrendadas el 5,09 %, la gestión en comunas o de manera asociativa el 12,03 %, al partir el 0,96 % y otras formas el 5,41 %. La brecha de género en el tema de la propiedad sigue existiendo en la agricultura familiar.

Figura 3

Tenencia de la tierra por la agricultura familiar



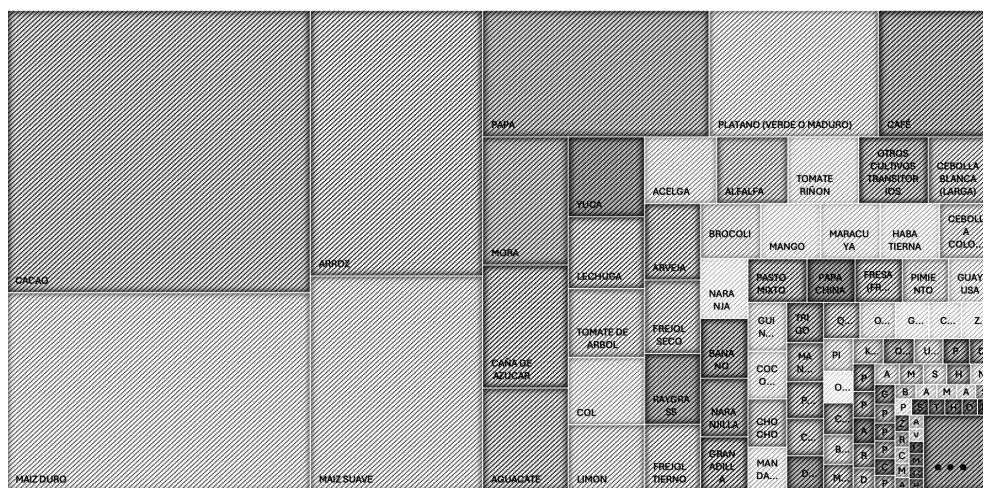
Nota. Porcentaje por sexo en la agricultura familiar en Ecuador de la tenencia de la tierra, tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

En el escenario agrícola, el 62,37 % son cultivos solos y el 37,63 % son cultivos asociados. El 96,01 % son cultivos a campo abierto y el 3,99 % en invernadero. Los principales productos reportados son el cacao (9,23 %), maíz duro (7,06 %), maíz

suave (6,72 %), papa (5,02 %) y plátano verde (4,71 %) y arroz (4,59 %), siendo los productos de la canasta alimentaria del país a excepción del cacao. Estos productos representan el 37,33 % de las declaraciones del registro y el resto de productos corresponde a verduras, hortalizas, frutales, plantas aromáticas, pasto y flores (figura 4). En el proceso del registro, solamente se declaran entre dos o tres productos que tiene el sistema productivo, como los más relevantes para la familia.

Figura 4

Productos agrícolas en la agricultura familiar



Nota. Distribución del paisaje agrícola en la agricultura familiar en Ecuador, tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

Con respecto al destino de la producción se tiene que la mayor parte de familias campesinas son para el autoconsumo y la venta, se ha realizado una separación entre hombres y mujeres (Tabla 1). Las mujeres destinan una mayor proporción de su producción entre las dos categorías “autoconsumo y comercialización” (64,7 %) y los hombres destinan en mayor proporción a la categoría “ventas” (26,85 %). Las provincias que tienen menor autoconsumo son Carchi, Esmeraldas, Guayas, Imbabura, Los Ríos, Manabí, Pastaza, Santo Domingo de los Tsáchilas, Zamora Chinchipe. En el otro contexto del destino exclusivo para la comercialización, las provincias con mayor participación son Esmeraldas, Guayas, Los Ríos, Orellana, Sucumbíos y Zamora Chinchipe.

Tabla 1*Destino de la producción agrícola provincial de hombres y mujeres*

Destino de la producción	Hombres (%)			Mujeres (%)		
	Consumo	Venta	Consumo y venta	Consumo	Venta	Consumo y venta
Nacional	13,71	26,85	59,45	12,41	22,88	64,7
Azuay	24,02	6,81	69,17	15,3	5,22	79,48
Bolívar	21,8	11,06	67,13	11,23	14,65	74,12
Carchi	6,19	35,73	58,08	7,17	11,08	81,75
Cañar	24,02	10,61	65,36	26,12	7,69	66,19
Chimborazo	11,37	30,22	58,41	14,48	14,01	71,51
Cotopaxi	24,91	23,77	51,32	23,19	16,31	60,5
El Oro	21,78	21,1	57,12	14,72	26,36	58,92
Esmeraldas	2,96	44,5	52,55	10,61	48,88	40,51
Galápagos	8,37	2,05	89,58	9,77	1,41	88,81
Guayas	4,02	46,92	49,06	7,01	46,93	46,06
Imbabura	4,72	38,77	56,5	8,46	29,7	61,84
Loja	16,6	13,3	70,1	7,14	17,78	75,08
Los Ríos	6	57,67	36,33	5,74	59	35,25
Manabí	6,18	15,69	78,13	5,15	33,5	61,35
Morona Santiago	11,37	18,65	69,98	17,55	18,75	63,7
Napo	13,62	34,45	51,93	9,48	29,48	61,05
Orellana	6,36	53,64	40	15,67	54,5	29,83
Pastaza	8,37	36,85	54,78	7,58	33,2	59,22
Pichincha	28,86	13,93	57,21	22,84	20,22	56,94
Santa Elena	19,68	31,86	48,46	16,19	26,26	57,55
Santo Domingo de los Tsáchilas	7,74	33,93	58,33	5,3	49,88	44,82
Sucumbíos	19,16	45,24	35,59	23,73	34,43	41,84
Tungurahua	14,73	24,02	61,26	19,45	13,89	66,66
Zamora Chinchipe	5,37	44,63	50	6,71	15,39	77,9

Nota. Porcentaje del destino de la producción agrícola en la agricultura familiar en Ecuador a nivel provincial, tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

En cuanto a la producción ganadera se tiene que las familias disponen principalmente de animales menores, como aves (pollos y patos), cuyes y conejos. Luego se tiene animales mayores como ganado vacuno y ganado porcino principalmente. Los destinos de la producción a nivel nacional son la categoría conjunta entre consumo y comercialización con un 54,47 %, el autoconsumo representa el 12,49 % y solamente la venta es el 33,04 %. Al igual que los productos agrícolas el destino es mixto entre venta y consumo y el autoconsumo es la categoría menor. Estos elementos pueden dar pistas de lo planteado en la primera sección, en donde se habla del incremento y/o fortalecimiento de la agricultura familiar a los mercados. Es importante en este tema, mirar las relaciones que tienen estas familias con los mercados y con su salud alimentaria. Las provincias que destinan mayor porcentaje al autoconsumo son Cotopaxi, Santa Elena y Carchi. Y para el destino únicamente comercial se tiene a las provincias de Cañar, Pastaza, Esmeraldas y Los Ríos, generando una tendencia similar al tema agrícola.

Otros elementos interesantes a revisar se encuentran dentro del registro de agricultura familiar, en donde existen dos módulos sobre la producción apícola y la recolección, actividades que son poco analizadas. Con referente a la producción de miel de la agricultura familiar, existen 11.078 colmenas a nivel nacional, en donde Chimborazo cuenta con 1.893 colmenas (esta provincia es clave en la soberanía alimentaria), seguido de Loja con 1.184 y Guayas con 1.045. La venta a nivel nacional es principalmente de manera directa (72,38 %), seguida de la modalidad de venta directa e intermediarios (22,91 %) y finalmente dirigida totalmente a un intermediario (4,71 %). Sobre la recolección se observa que los principales productos recolectados en la zona amazónica son las semillas para artesanías (44,67 %) y la cachama (23,73 %). Otros productos están vinculados a la recolección de peces en las zonas costeras. El destino de la recolección es en primer lugar de manera directa (63,73 %), luego la venta directa e intermediarios (19,07 %) y finalmente dirigida totalmente a un intermediario (17,2 %).

Dentro de la agricultura familiar también son parte las actividades de pesca artesanal y acuicultura. Actualmente, existen 13 295 pescadores registrados en las provincias de Guayas, Los Ríos, Esmeraldas, Manabí, El Oro y Santa Elena representan el 77 % de los actores del sistema, compuesto por pescadores industriales, comerciantes minoristas y mayoristas (Registro Nacional de Pescadores y Comerciantes, Subsecretaría de Recursos Pesqueros, 2024). En 2022, Ecuador se convirtió en el mayor exportador de camarones a nivel mundial, por delante de la India y Vietnam, y se situó en cuarto lugar en la lista de exportadores de productos acuáticos de origen animal, participando también con atún, con un total de 348 400 toneladas de productos marinos (representando el 71,4 % de la producción total de América Latina y el Caribe) (FAO, 2024).

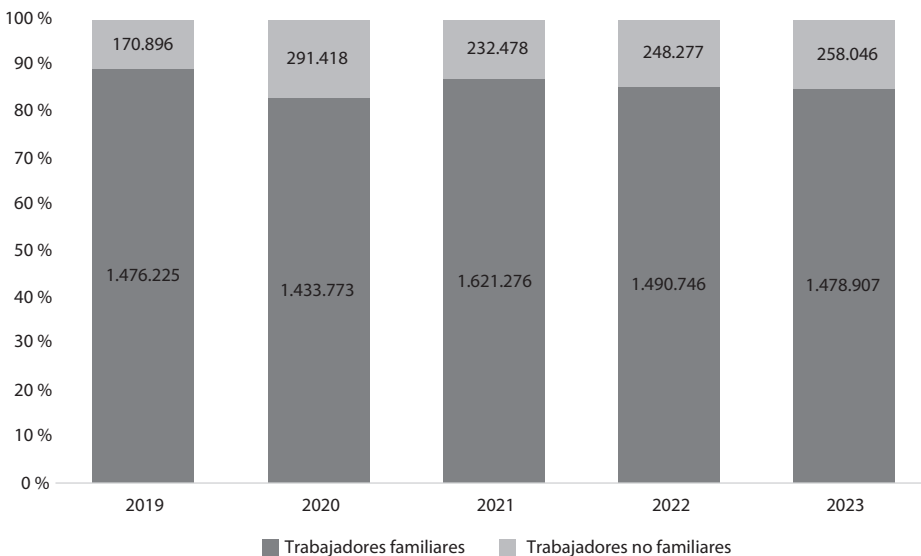
En el registro se puede observar una amplia diversidad de productos con valor agregado, los cuales son principalmente productos alimenticios como queso, panela,

café molido, chocolates, mermeladas; bebidas como vinos de frutas; cosmética natural y aceites esenciales (Figura 19). Dentro de estas actividades, el 26,73 % de estos productos tiene registro sanitario y el 73,27 % no lo tiene o no lo necesita, por ejemplo, en el caso de artesanías o miel.

Otro tema para considerar es el trabajo familiar, una parte esencial de la configuración de la división del trabajo en el sector agropecuario ecuatoriano, más allá de su especialización, acceso a capital y orientación de mercado. Entre los años 2019 y 2023 existieron 1.500 185 personas (en promedio) que han trabajado en el sistema y son parte de la familia que administra la unidad productiva. El resto de las unidades productivas registradas en la ESPAC en este periodo no pertenecen al sistema familiar, las cuales representaron un promedio de 240 233 personas (figura 5). No se conoce si estas personas pertenecientes a un grupo familiar campesino fueron remuneradas o no por su trabajo. Este escenario es similar a nivel mundial, en donde aproximadamente el 87 % de los predios agrícolas son gestionados por familias (FAO, 2014). Por otra parte, la distribución por sexo de estas personas es en mayor porcentaje masculino, esto no representa necesariamente temas de representación o jefatura de hogar, sino la tendencia de las personas que proporcionan información del sistema productivo (figura 6).

Figura 5

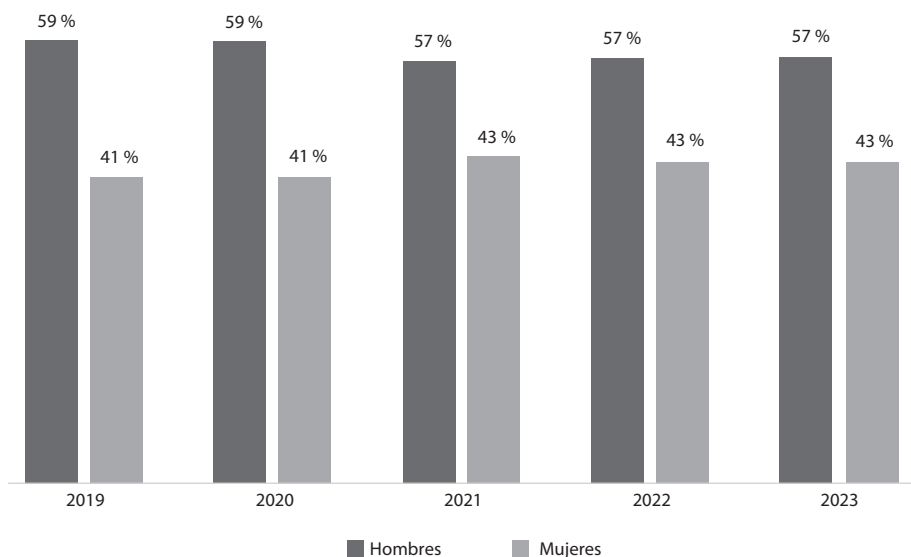
Participación de trabajo en UPA de la agricultura familiar (2019-2023)



Nota. Número de trabajadores familiares y no familiares, tomado de la ESPAC, INEC, en el periodo 2019 a 2023.

Figura 6

Sexo de las personas trabajadoras de agricultura familiar (2019-2023)

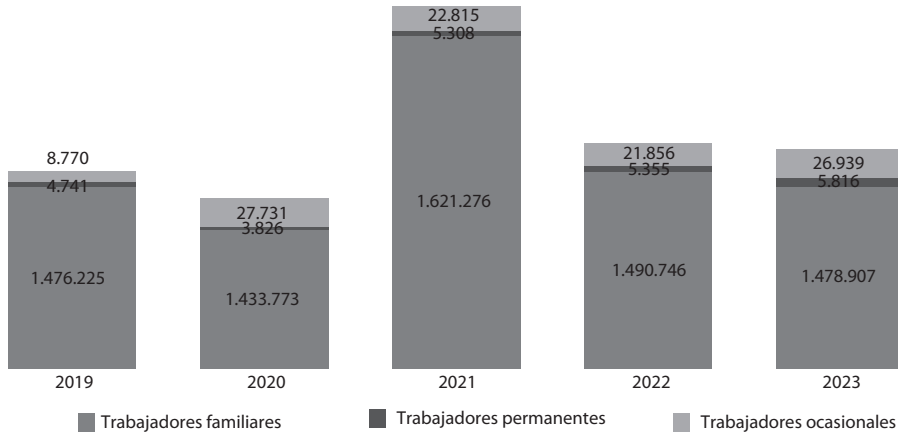


Nota. Sexo de las personas declaradas como agricultura familiar, tomado de la ESPAC, INEC, en el periodo 2019 a 2023.

Otro punto es que la tendencia del trabajo familiar ha disminuido desde 2019, no obstante, se incrementaron el número de personas familiares en el sistema productivo en 2021, se podría asumir que existen razones vinculadas al periodo de pandemia, en donde muchas personas retornaron a sus lugares de origen desde los grandes centros urbanos. Luego del 2021, la tendencia continua de reducción de personas familiares en el sector. Por otra parte, el número de personas contratadas de manera ocasional se ha incrementado del 2019 a 2023 (figura 7), pasando de 8770 a 26 939 personas. Los motivos de esta tendencia pueden ser varios, como por ejemplo el envejecimiento de la población campesina o la migración, pero no es posible llegar a una conclusión definitiva en este estudio. Otro elemento en la composición del trabajo en las unidades productivas familiares es que existe una tendencia con un ligero aumento del uso de mano de obra permanente (de 4741 personas en 2019 a 5816 personas en 2023).

Figura 7

Tendencia del trabajo familiar e inclusión de trabajo contratado en las unidades productivas (2019-2023)



Nota. Tipos de trabajadores en la agricultura familiar en Ecuador, tomado de la ESPAC, INEC, en el periodo 2019 a 2023.

Referente a la infraestructura productiva que disponen las explotaciones familiares, se encuentra que existe una infraestructura mínima productiva como corrales, establos y bodegas. Dentro del registro se añade la opción de vivienda como parte de esta infraestructura (tabla 2). Sobre el tema de riego a nivel nacional, el 89,28 % de las familias no dispone de un sistema de riego y el 10,72 % sí dispone, en donde las provincias que tienen mayor porcentaje de disponibilidad de riego son El Oro (27,29 %), Los Ríos (24,46 %), Guayas (19,14 %) y Loja (18,77 %), como se observa en la Figura 8.

Tabla 2

Acceso a infraestructura básica productiva a nivel nacional

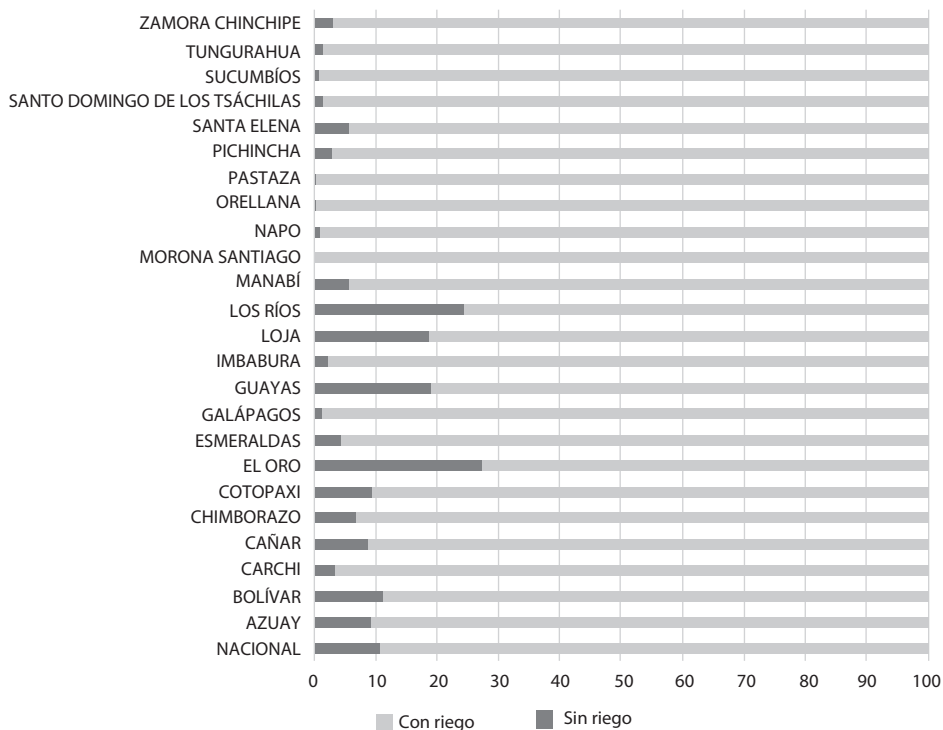
Tipos de infraestructura	Dispone (Sí) %	Dispone (No) %
Vivienda	89,58	10,42
Bodega	26,7	73,3
Establo	12,81	87,19
Corral	38,18	61,82
Silo	0,87	99,13

Tipos de infraestructura	Dispone (Sí) %	Dispone (No) %
Granero	1,71	98,29
Tendal	4,37	95,63
Marquesina	2,09	97,91
Reservorio	3,76	96,24
Vivero	1,06	98,94
Invernadero	2,08	97,92

Nota. Porcentaje del tipo de infraestructura que dispone la agricultura familiar, tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

Figura 8

Acceso a riego en la agricultura familiar por provincias



Nota. Porcentaje del acceso al riego que dispone la agricultura familiar a nivel provincial, tomado del Registro AFC, del ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

Acerca del acceso a incentivos y fortalecimiento de capacidades que reciben de actores públicos y privados dentro del registro se mira que a nivel nacional el 93,53 % de las personas han recibido algún tipo de asistencia técnica, pública y/o privada (para hombres el 96,84 % y para mujeres el 92,85 %). Las provincias con mayor brecha de asistencia son: Guayas (hombres 88,42 % y mujeres 22,59 %), Esmeraldas (hombres 87,54 % y mujeres 53,16 %), Loja (hombres 87,66 % y mujeres 58,43 %), Napo (hombres 84,39 % y mujeres 63,23 %) y Sucumbíos (hombres 67,89 % y mujeres 99,46 %). Esta tendencia se comprueba también con la ESPAC en donde el acceso a este tipo de servicio mediante capacitaciones principalmente se ha incrementado desde el 2019 a 2023. No obstante, entre 2022 y 2023 ha existido un ligero de decremento de un punto porcentual (tabla 3).

Tabla 3

Perfil de la agricultura familiar (resumen de tendencias socioeconómicas 2019-2023)

Años		2019	2020	2021	2022	2023
Sexo	Hombre	70,8 %	68,4 %	69,8 %	66,8 %	67,5 %
	Mujer	29,2 %	31,6 %	30,2 %	33,2 %	32,5 %
Edad	Entre 15 y 24 años	1,1 %	1,3 %	1,2 %	1,4 %	1,1 %
	Entre 25 y 34 años	6,3 %	7,3 %	7,0 %	6,9 %	6,2 %
	Entre 35 y 44 años	14,9 %	14,8 %	15,8 %	15,2 %	14,8 %
	Entre 45 y 64 años	44,4 %	43,7 %	43,8 %	44,6 %	44,4 %
	65 años y más	31,9 %	30,5 %	31,4 %	31,0 %	32,3 %
Instrucción formal	Primaria	65,4 %	61,1 %	62,5 %	62,4 %	60,9 %
	Secundaria	15,1 %	16,1 %	16,0 %	16,4 %	17,0 %
	Superior	3,9 %	4,0 %	4,0 %	4,1 %	3,9 %
	Posgrado	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	0,3 %
	Ninguna	15,4 %	18,5 %	17,3 %	16,8 %	17,8 %
Tipo de capacitación	Agrícola	45,4 %	2,4 %	63,8 %	70,8 %	70,7 %
	Pecuario	39,5 %	0,7 %	65,3 %	66,5 %	66,4 %
Fuentes de financiamiento	Propio	90,2 %	89,4 %	93,4 %	94,1 %	95,1 %
	Banca privada	1,6 %	3,1 %	3,1 %	3,2 %	2,8 %
	Cooperativas	1,6 %	2,4 %	2,9 %	3,4 %	3,2 %
	Banca pública	2,2 %	2,1 %	1,7 %	1,6 %	1,4 %
	Prestamista informal	0,5 %	0,7 %	1,5 %	1,7 %	1,2 %
	Fundación u ONG	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %

Nota. Resumen de variables sociales de la agricultura familiar en Ecuador, tomado de la ESPAC, INEC, en el periodo 2019 a 2023.

En el tema del acceso a crédito se tiene que a nivel nacional existe un acceso del 15,23 % de este sector, en donde las mujeres son las que han tenido mayor acceso el 17,65 % y los hombres un 3,35 %. Este escenario se vincula a un programa estatal de crédito por parte de BanEcuador para mujeres rurales en el período del análisis, que ha permitido a las mujeres poder solicitar créditos entre USD 500 a USD 10 000 dólares, con un periodo de cinco años para activos fijos y tres años para capital de trabajo, con una tasa de interés efectiva anual del 17,23 %. Las provincias que más han accedido a crédito para hombres y mujeres son Cotopaxi y El Oro. Como se mira en las tendencias de la ESPAC, entre todos los actores de crédito público y privado solo entregan entre un 10 % a un 5 % de crédito para la agricultura familiar, y entre el año 2021 a 2023 ha existido un decremento de este acceso. De esta manera, las personas productoras familiares solventan su necesidad de capital por ellos mismos, pero no se sabe cómo lo obtienen, es posible a través de las remesas de sus familias en el exterior y en otros casos, con en la pesca artesanal, la fuente de recursos son los prestamistas informales. Sobre las remesas, como dato general para el 2021, estas llegaron a una cifra de 4 362 millones de dólares; un incremento del 31 % en lo que se refiere al 2020, representando el 3,38 % del PIB. (Tobar, 2021), y para el 2023 se calcula un ingreso de 5.447,5 millones de dólares, que equivale al 4,6 % del PIB, estos flujos monetarios se concentran en Guayas, Azuay, Pichincha y Cañar, provincias que recibieron el 73 % de remesas en este año (Correa, 2024).

Conflictos sociales existentes en la agricultura familiar

A partir de la caracterización realizada, se realiza un análisis de varios problemas que enfrenta la agricultura familiar, por medio de ejes, los cuales generan en su mayor parte los conflictos sociales que enfrentan los territorios rurales, y por ende afectan a la provisión de alimentos del país y al propio desarrollo del país. Estos ejes, son el resultado de políticas públicas no atendidas por el Estado, que a pesar que normativamente son declarados como importantes, llevan muchas décadas profundizándose y desgastando el tejido social del sistema agroalimentario, así se puede mirar a este sector como de resistencia antes las múltiples presiones territoriales existentes; y a pesar de que es posible su permanencia en el tiempo, pero ¿en qué condiciones?, ¿ellos y ellas deberán seguir asumiendo los efectos de un sistema corrupto y desigual?, ¿será posible que puedan afrontar las nuevas presiones como las climáticas, sanitarias o de violencia?, ¿quiénes alimentarán al país en los siguientes 20 años?

Eje de desigualdad y pobreza

Conforme al Censo de Población y Vivienda en 2022, continúa la tendencia de desigualdad en el área rural. El acceso a servicios públicos básicos de las viviendas

sigue siendo menor que en el área urbana, a pesar de que las brechas urbano-rurales se han reducido en todos los servicios respecto del último censo (situación de dos veces mayor en el área rural que en el área urbana). Aunque tanto en el área urbana como rural existió una reducción significativa en el porcentaje de personas en condición de pobreza por NBI, esta fue ligeramente mayor en la población residente en el área rural, lo que permitió reducir levemente la brecha urbano-rural pasando de 37,3 puntos porcentuales en 2010 a 34,3 en 2022.

Considerando la autoidentificación por cultura y costumbres, tanto en 2010 como en 2022 el porcentaje de población pobre por NBI es alto en el grupo de personas que se identifican como indígenas y como montubios; sin embargo, esta problemática pasó de afectar en mayor proporción a la población indígena en 2010, a afectar en mayor medida a la población montubia en 2022. De acuerdo con el censo 2022, el 68,5 % de personas que se consideran indígenas son pobres por NBI, mientras que en el caso de las personas que se autoidentifican como montubios, esta problemática afecta al 70 % de su población.

Por otro lado, mientras que en el área urbana el 7,2 % de personas tienen 2 o más necesidades no satisfechas, este porcentaje llega al 23 % en el área rural, lo que implica que la carencia de múltiples necesidades es un fenómeno que afecta en mayor medida a la población rural. Pichincha destaca como la provincia con menor porcentaje de personas en condición de pobreza por NBI en el país. Mientras que en las provincias de Orellana, Morona Santiago, Esmeraldas, Napo y Los Ríos más del 60 % de su población se encuentra en esta condición (INEC, 2024).

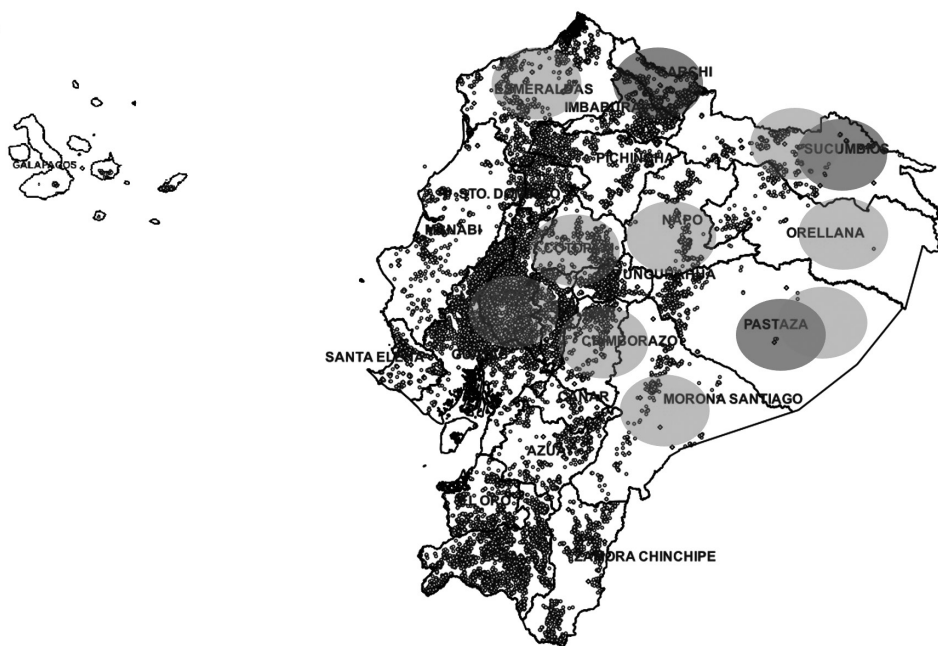
Conforme al estudio de Morales y Mideros, señalan que la pobreza multidimensional en la agricultura familiar existe una disminución del 8,5 % entre 2009 y 2019, pero sigue siendo alarmantemente alta al 86.2 %. Las principales carencias incluyen la falta de acceso a agua potable, desempleo y educación incompleta en más del 50 % de los hogares. Se evidencia un aumento en la interseccionalidad de las privaciones, donde una gran proporción de los hogares de la AFC experimenta carencias en múltiples dimensiones. Las dimensiones de privación más críticas son trabajo y seguridad social, educación, salud y hábitat. La investigación halló que el género y la estructura familiar son determinantes significativos de la pobreza multidimensional, con implicaciones para el diseño de políticas específicas. La agricultura familiar presenta mayores niveles de pobreza multidimensional en comparación con el promedio nacional, con privaciones considerables en acceso al agua, empleo adecuado, y educación (Morales *et al.*, 2021).

A partir del 2019, la pobreza multidimensional rural ha decrecido en once provincias y en el resto existen incrementos entre 2022 y 2023, siendo los más relevantes Carchi (29,7 %), Sucumbíos (26,5 %) y Pastaza (23,6 %). A nivel de la pobreza extrema multidimensional se observa que la mayor afectación está en las provincias

amazónicas en estos mismos periodos, y para el 2023 se tiene: Napo (85,68 %), Pastaza (85,41 %), Orellana (84,19 %), Sucumbíos (63,78 %), Morona Santiago (67,51 %) y Zamora Chinchipe con el menor porcentaje (35,46 %), continuando con una paradoja histórica del país “la paradoja de la abundancia”. Esta abundancia lleva a intensificar la explotación del recurso, generando una dependencia de la economía en torno a ese sector y transmite su influencia negativa al crecimiento por una doble vía, de forma directa y también de forma indirecta, por ejemplo, la calidad burocrática y la inversión (Navarro, 2016). En la región de la sierra, las provincias con mayor afectación son Chimborazo (52,27 %) y Cotopaxi (50,59 %). Y en la región de la costa, la provincia de Esmeraldas (58,92 %) y Los Ríos (31,55 %) (ENEMDU, 2023).

Figura 9

Relaciones entre pobreza y zonas de agricultura familiar (territorios en conflicto)



Nota. Se muestra las relaciones geográficas entre pobreza multinivel en color naranja y pobreza multinivel extrema en color violeta, que afectan principalmente a provincias de la Amazonía. Tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023 y de la ENEMDU 2023.

Eje de conflicto en la soberanía alimentaria y la alimentación

En el estudio de la COPISA sobre el escenario actual productivo de la soberanía alimentaria, a través de la elaboración de mapas de la superficie agrícola y pecuaria

destinada a la soberanía alimentaria,³ los hallazgos generales revelan que existe una disminución de cantidad de tierra para la diversificación de producción y la baja diversidad de productos alimenticios disponibles, por provincia y cantón. Existe una tendencia de cultivos solos y con preferencia a cuatro cultivos, maíz amarillo y suave, arroz y cacao. Otros cultivos vinculados a la cultura y gastronomía tradicional de cada territorio se encuentran a nivel nacional con menos de 100 hectáreas. Estos elementos permiten observar, sin tener datos históricos, un descenso de la diversidad de productos locales. Como menciona Vaca (2022) en sus estudios de caso que la alimentación como el mercado influyen de cierta manera sobre la diversidad cultivada de los sistemas de producción estudiados, aunque en otros estudios como el de Estrada (2019) se mira que el factor que más incide en la conservación de la biodiversidad es el mercado. Otros estudios como el de Soto (2014) y Jones (2017) señalan que existen otros factores como: la influencia de las ciudades, la pluriactividad, el mercado o los ingresos que también afectan esta relación con la agrobiodiversidad (tomado de Vaca, 2022, p. 73).

Existen 2,2 millones de hectáreas (40 %) cubiertas con diversidad de cultivos. Y 3,2 millones de hectáreas (60 %) de cultivos están destinadas a pastos. El Mapa nacional de la Superficie Agrícola gestionada por el MAG y la COPISA, muestra que Guayas, Manabí, Los Ríos y Cotopaxi son las provincias con mayor cobertura destinada a la soberanía alimentaria. A escala regional, en la Costa se repite la incidencia de Guayas, Manabí y Los Ríos. En el caso de la Sierra están Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar. Y en la Amazonía, Orellana, Sucumbíos y Napo. Por otra parte, el Mapa nacional de Superficie Pecuaria muestra que Manabí, Morona Santiago, Loja y Esmeraldas son las provincias con mayor cobertura destinada a soberanía alimentaria. A escala regional, en la Costa están Manabí, Esmeraldas y El Oro. En la Sierra, Loja, Azuay y Bolívar. Y en el caso de la Amazonía, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Orellana (COPISA, 2024).

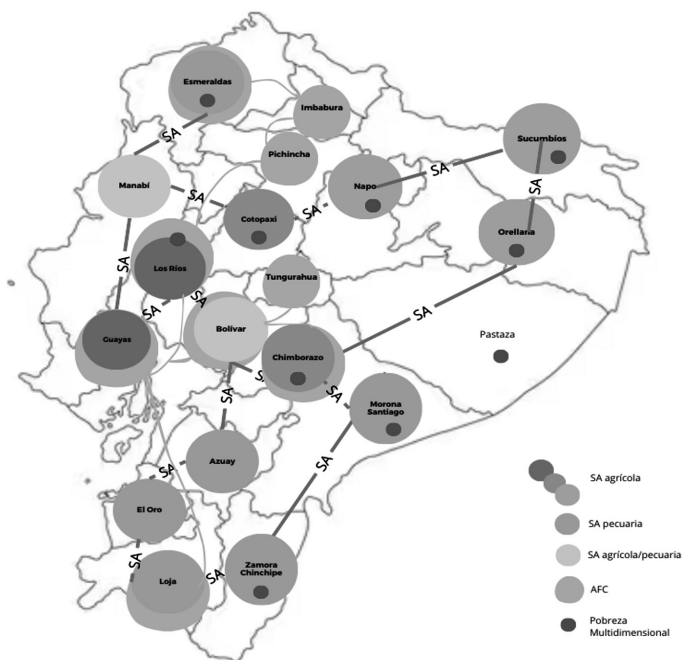
Es interesante mirar las relaciones entre algunas variables analizadas hasta ahora, como territorios de soberanía alimentaria (SA) y de agricultura familiar (AF) (figura 10). Dentro de este universo, las provincias que comparten las variables de SA y AF son Esmeraldas, Los Ríos y Chimborazo. Luego las provincias amazónicas del norte están vinculadas a la SA, muchos de estos territorios tienen la configuración de la chacra amazónica, un sistema patrimonial. Las provincias del sur del país son las proveedoras del sistema pecuario y las provincias que comparten los dos sistemas agrícola y pecuario más relevantes son Manabí y Bolívar. Dentro de este contexto, la

3 Esta información se encuentra construida con una metodología de “discriminación positiva” de información institucional como: áreas bajo conservación, superficies dedicadas a la agroexportación, e infraestructura, áreas sin cobertura vegetal y cuerpos de agua, con información del 2022 y 2019. <https://bit.ly/3A6JYj4>

pobreza multidimensional es parte de las provincias que son las que tienen mayor proporción de AF y SA como Esmeraldas, Los Ríos, Chimborazo, Cotopaxi, Napo, Sucumbíos, Orellana, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

Figura 10

Relaciones geográficas de las principales provincias con SA, AF y pobreza en Ecuador continental (territorios en conflicto)



Nota. Se muestra las relaciones geográficas entre Soberanía Alimentaria en el sistema agrícola y pecuario, principales provincias que tienen agriculturas familiares y la pobreza multinivel marcadas en rojo. Tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023, ENEMDU 2023 y COPISA 2022.

Existe un escenario de reducción de los espacios geográficos de soberanía alimentaria, que se vincula a los intereses o presiones que tienen los productores y productoras en sus sistemas productivos; y con ello la disminución de las posibilidades de que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente en Ecuador, un elemento clave para la resiliencia del país. Como se mira en el índice de SA a nivel nacional se ha reducido pasando del 2020 con un 45,25 % al 2023 con el 44,73 % (MAG, 2024a).

Con las condiciones observadas es muy probable que en los siguientes años se incrementen las importaciones de alimentos, como es el caso actual de frutas de temporada, legumbres, hortalizas, proteína animal, lácteos, entre otros; y el país pierda su autonomía productiva para la alimentación local y dependa cada vez más de las producciones regionales como Colombia o Perú, incluso de su mano de obra. La FAO plantea que el 60 % de los alimentos consumidos por los ecuatorianos provienen de la agricultura familiar, por lo que es importante profundizar la investigación en este tema, pues es muy posible que este porcentaje de cobertura haya cambiado en estos últimos diez años.

En el tema de alimentación se tiene también alarmas en el territorio ecuatoriano, por ejemplo, sobre el tema de desnutrición crónica según la ENDI en 2023, la desnutrición crónica infantil (DCI) afecta actualmente al 20,1 % de la población menor de cinco años. La sierra rural es la región con mayor porcentaje, 27,7 %. Ecuador es el segundo país de la región con mayores índices de DCI, superando el promedio latinoamericano del 9 %. En el caso de malnutrición, conforme al estudio realizado por la CELAC (*et al.*, 2017), Ecuador enfrenta un desafío particular con las altas tasas de desnutrición en los primeros cinco años de vida y altas tasas de sobrepeso y obesidad en niños, adolescentes y adultos. Las provincias de Carchi y Santa Elena poseen las prevalencias más altas de sobrepeso, con 25 % y 24 % respectivamente; mientras que en Napo y Bolívar aproximadamente el 14 % de adolescentes tienen sobrepeso.

En cuanto a la población adulta, se observa que el 41 % de las personas entre 20 y 59 años tienen sobrepeso, con las provincias de Zamora Chinchipe e Imbabura presentando las prevalencias más altas (45,2 % y 44,8 % respectivamente). Por otra parte, la ECV 2013-2014 muestra que, a nivel nacional, el 7,8 % de la población de 20 a 59 años de edad presenta obesidad, con las provincias de Galápagos, y Guayas destacando con las mayores prevalencias (18,2 % y 12,4 %, respectivamente); obviamente estos datos son a nivel nacional, pero presentan una tendencia acumulativa entre pobreza y mala alimentación, en las provincias amazónicas (CELAC *et al.*, 2017).

Eje de relaciones de género

Las mujeres rurales campesinas siguen teniendo más dificultades que los hombres, a pesar que existe un avance social para promover mayor acceso a derechos. Como señala la Vía Campesina, las mujeres rurales e indígenas tienen una larga historia de opresión y de luchas. Han logrado importantes mejoras en algunos contextos y regiones, pero aún persiste una situación desigual, sobre todo en el acceso a los factores de distribución y en el acceso al conocimiento, lo que las hace más vulnerables.

Las luchas feministas han dado como resultado el reconocimiento de los derechos humanos, el derecho a la educación y a los recursos y han mejorado la situación social

de algunas mujeres. Sin embargo, estas mejoras aún están muy lejos de ser universales. El poder patriarcal y las injusticias continúan siendo la realidad cotidiana que viven la mayoría de las mujeres. La creciente concentración de tierras y recursos en manos de empresas privadas hace que la lucha de las mujeres rurales por conseguir el acceso a la tierra resulte aún más difícil. (Vía Campesina, página web)

La exclusión generalizada de las mujeres en el campo tiene que ver con el acceso y control de la tierra y otros insumos como el crédito o la asistencia técnica. Las políticas que han promovido el acceso a la tierra a través del mercado las han incluido de forma subordinada y minoritaria, siempre en función de su estado civil y de su condición de madres y no por ser mujeres productoras o trabajadoras (OXFAM Internacional, 2016, p. 27, tomado de FIAN, 2018, p. 21).

En el registro AFC las mujeres con título de propiedad representan el 48,32 % mientras que los hombres tienen el 61,63 %; y las mujeres con propiedad sin título son el 27,02 % mientras que los hombres son el 14,87 %. Un escenario que muestra aún problemas de desigualdad en acceso y gestión jurídica de las tierras en Ecuador. Por otra parte, las mujeres arriendan más la tierra en un 12,78 % y los hombres solo el 5,09 %, situación similar en la gestión de comunas o de manera asociativa, las mujeres en un 4,83 % y los hombres el 12,03 %. Según el estudio de FIAN dice que la tenencia de la tierra en manos femeninas, gira en torno a que, las mujeres son propietarias de la tierra solo en caso de ausencia de un hombre, llamase cónyuge, padre o hermano, y cuando son cabeza de hogar en ausencia de un responsable varón (FIAN Ecuador e IEE, 2016, tomado de FIAN, 2018, p. 21).

Referente a la extensión de la tierra que disponen hombres y mujeres en la agricultura familiar, existe una tendencia de desigualdad en ciertas provincias, ocurriendo principalmente en la sierra, en Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar. Dentro de la ESPAC, se puede observar una tendencia nacional permanente de desigualdad (en el periodo 2020 a 2023), que se incrementa notablemente a mayor extensión de la tierra gestionada, en donde los hombres gestionan el 80 % de las UPA entre 10 a 20 hectáreas.

Estos elementos de desigualdad generan otros tipos de problemas como el tiempo de dedicación a los cultivos, la productividad generada o el acceso a mercados y por ende el nivel de ingresos. El estudio realizado por Hill y Vinera (2009) analizó a productores familiares de café en Uganda y encontró que el 23 % de estos hogares estaban encabezados por mujeres, principalmente viudas, solteras, separadas o divorciadas. Estos hogares liderados por mujeres tenían menos recursos, como mano de obra, tierra y plantas de café, en comparación con los hogares encabezados por hombres, y también presentaban menores niveles de educación y riqueza. Aunque la proporción de trabajo dedicado a la producción de café y el rendimiento por árbol eran similares entre ambos tipos de hogares, las mujeres producían y vendían cantidades significati-

vamente menores de café debido a sus limitaciones en extensión de cultivo, vendiendo solo 47 kg en promedio frente a los 151 kg de los hombres. Los hogares encabezados por hombres tenían más oportunidades de llevar el café al mercado, con un 15 % de sus transacciones realizadas allí, en comparación con solo el 7 % de las transacciones de hogares encabezados por mujeres. Esta diferencia se debe en parte a que los hombres tenían más acceso a un transporte, como una bicicleta (FAO, 2010, p. 39).

Tabla 4

Tendencia de la gestión de la tierra por hombres y mujeres entre 2020 a 2023

Año	2020		2021		2022		2023	
UPA	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Menor a 1 hectárea	57,9 %	42,1 %	56,6 %	43,4 %	54,6 %	45,4 %	56,1 %	43,9 %
De 1 hectárea a menos de 2 hectáreas	65,9 %	34,1 %	66,0 %	34,0 %	63,0 %	37,0 %	64,3 %	35,7 %
De 2 hectáreas a menos de 3 hectáreas	70,8 %	29,2 %	71,6 %	28,4 %	68,8 %	31,2 %	71,1 %	28,9 %
De 3 hectáreas a menos de 5 hectáreas	74,1 %	25,9 %	74,6 %	25,4 %	71,6 %	28,4 %	72,9 %	27,1 %
De 5 hectáreas a menos de 10 hectáreas	75,8 %	24,2 %	76,4 %	23,6 %	74,3 %	25,7 %	75,5 %	24,5 %
De 10 hectáreas a menos de 20 hectáreas	80,0 %	20,0 %	81,5 %	18,5 %	79,2 %	20,8 %	80,1 %	19,9 %

Nota. Tendencia de la tenencia de la tierra por sexo y rango de hectáreas, tomado de la ESPAC, INEC, en el periodo 2019 a 2023.

Otro elemento clave es revisar el uso del tiempo, se observa que existe una sobrecarga de trabajo para las mujeres rurales entre actividades productivas y de cuidado, las cuales en su mayor parte no son valoradas social y económicamente. En la Encuesta de Uso del Tiempo, muestra que las mujeres rurales superan el promedio nacional y alcanzan 34.3 horas en promedio a la semana de trabajo doméstico sin reconocimiento monetario. De su lado, los hombres de la ruralidad realizan unas 10.3 horas a la semana de trabajo doméstico, es decir, que la dedicación de la mujer rural a estas labores es de 24 horas más (1 día), que la del hombre en la misma zona (RIMISP, 2020). Dentro de esta sumatoria del tiempo, no se calcula el uso del tiempo en actividades de participación comunitaria o asociativa, en donde, en muchos territorios,

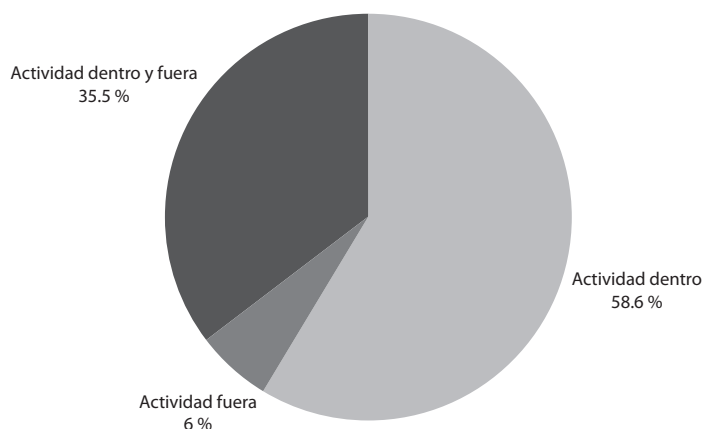
lo asumen las mujeres de la agricultura familiar. En el uso del tiempo productivo, las mujeres campesinas trabajan en promedio 25:33 horas a la semana más que los hombres (EUT, 2012, tomado de FIAN, 2018). Esto hace que se reduzca su calidad de vida, de manera particular de las mujeres, puesto que no es posible dedicar tiempo para otras actividades como el ocio o el autocuidado.

Eje de ingresos y sistemas de comercialización

Sobre el tema de ingresos, la mayor parte proviene de los espacios productivos agrícolas (58,6 %), aunque se complementan con otros ingresos de otras actividades (figura 11). En el registro se pregunta sobre los ingresos dentro y fuera de la UPA y se dan opciones de declaración de manera semanal, mensual y anual. Para el análisis se han tomado los promedios por cada una de estas categorías, las cuales son independientes. A nivel nacional se tiene que los ingresos mensuales promedio dentro de la UPA son de \$366,02 y fuera de la UPA son de \$322,26 (tabla 5). No se puede mirar las variaciones de los ingresos, pues dentro del registro solo se toma una vez la información, ni los aportes que puedan hacer otros miembros familiares. Los ingresos agrícolas en comparación con otros sectores productivos son relativamente bajos e inferiores a la canasta familiar básica en Ecuador, un elemento que propicia la vulnerabilidad de estas familias en cuanto a ingresos y la búsqueda de otras opciones, como es la migración de los miembros familiares más jóvenes.

Figura 11

Ingreso por actividades en la agricultura familiar



Nota. Porcentaje de tipo de actividades que realiza la agricultura familiar, tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

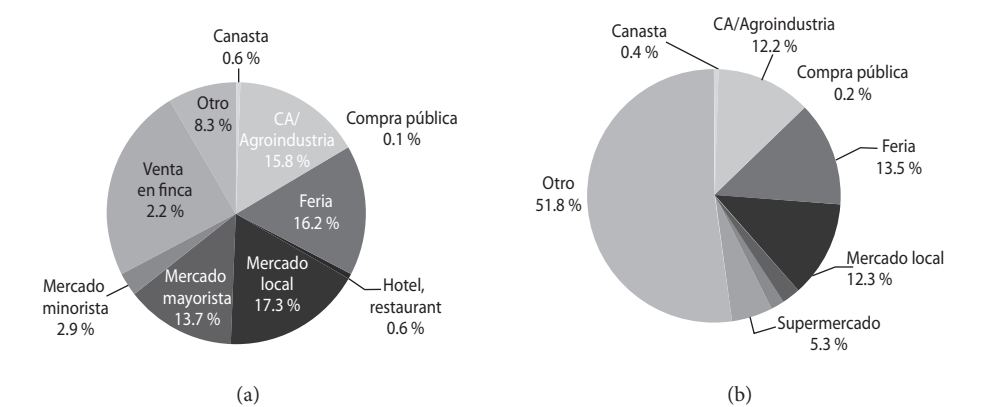
Tabla 5
Ingresos promedio a nivel nacional

Tipo de ingreso	Promedio Semanal	Promedio Mensual	Promedio Anual
Por la unidad productiva	\$133,87	\$366,02	\$2.947,54
Por otras actividades fuera de la unidad productiva	\$79,58	\$322,26	\$1.754,17

Nota. Ingresos promedio de la agricultura familiar dentro y fuera de la unidad productiva, tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

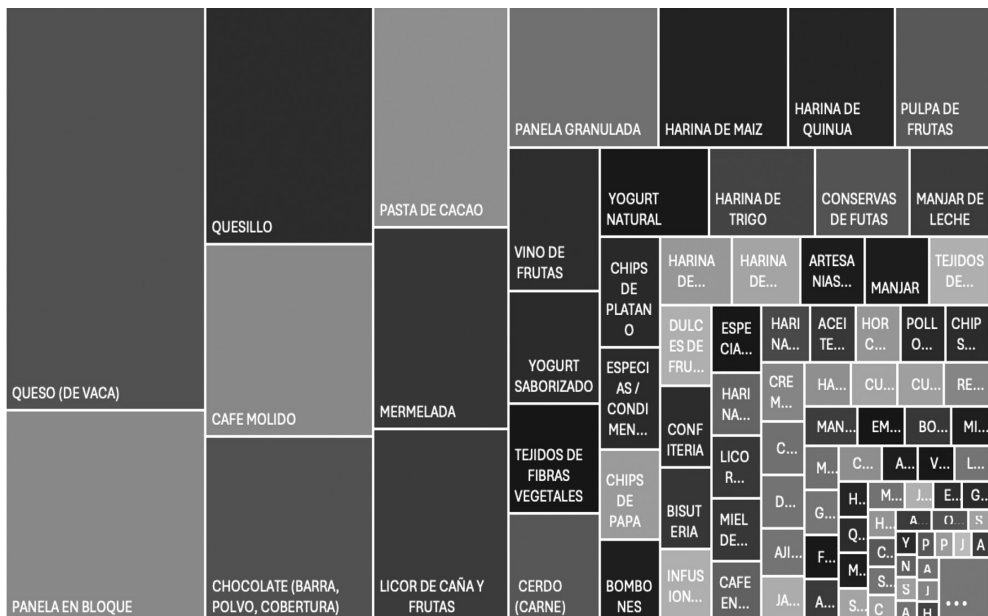
La estructura actual de la comercialización de la agricultura familiar está principalmente dirigida a los circuitos cortos como la venta en finca y ferias, aunque la primera categoría puede estar vinculada a la venta a intermediarios, elemento que no se identifica en el registro. La participación en mercados locales y mayoristas también es importante en la venta de productos agrícolas. Luego se tiene la venta en centros de acopio (CA) y agroindustria, que también se podría identificar como una parte dirigida al sistema de intermediación. Otro tipo de mercados como supermercados, la compra pública o los mercados internacionales son espacios de mínima participación para las familias campesinas. En la venta de productos pecuarios existe una repartición similar entre CA y agroindustria y mercados locales, aunque existe otro segmento mayoritario de otros mercados, que no se detalla en el registro (figura 12).

Figura 12
Distribución de la participación en mercados por la agricultura familiar en productos agrícolas y pecuarios



Nota. Participación en mercados, (a) para productos agrícolas, (b) para productos pecuarios. Tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

Productos con valor agregado ofertados en los mercados de la agricultura familiar



Nota. Visualización de los productos con valor agregado de la agricultura familiar. Tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

En el caso de Ecuador, casi todas las estructuras sociales se encuentran problematizadas a nivel de los medios de vida de estas familias y de la propia sociedad; entonces es muy poco probable que el engranaje comercial se mueva correctamente, y por ello existirán siempre distorsiones como la presencia de un sistema de intermediación gestionado dentro de las propias comunidades, informalidad en los procesos de negociación y poca participación de estas agriculturas en mercados formales. Se ha observado que muchos de los casos exitosos de comercialización agropecuaria han necesitado de un alto nivel de apalancamiento del Estado y de otros actores del sistema, mediante programas y proyectos; y que luego de muchos años, sigue requiriendo de estos apoyos. De esta manera, los sistemas de comercialización de economía popular y solidaria y por ende de la agricultura familiar, no funcionan de manera autónoma y no funcionarán, mientras no se solucionen las alertas generadas en este documento; pues el acceso a los mercados sea privados o públicos, nacionales o extranjeros, tienen muchas barreras de entrada ya que se han consolidado bajo un modelo embudo, en donde la agricultura familiar solo es parte del eslabón proveedor de materia prima. Los accesos a todos los capitales de la producción se encuentran en pocas manos, como se mira por ejemplo en la configuración de los supermercados, los cuales tienen alrededor de 737 tiendas a nivel nacional de manera permanente, todos los días del año y en ubicaciones estratégicas.

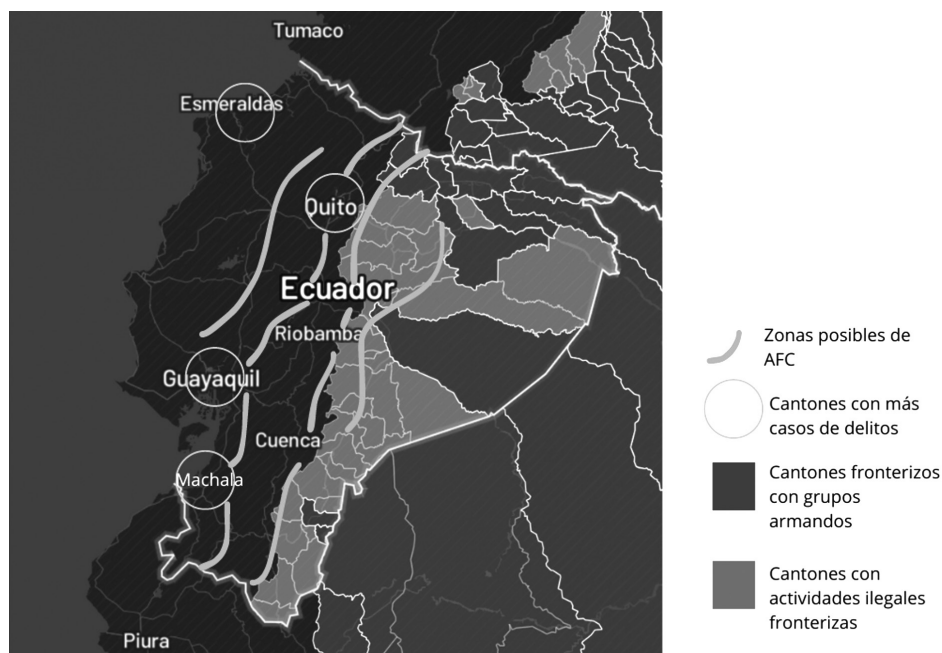
Eje de violencia

Conforme al Observatorio Ecuatoriano del Crimen Organizado (OECO), Ecuador está viviendo un inusitado crecimiento de la violencia y de la criminalidad. Además de estar entre los 10 países con mayor incidencia de la criminalidad a nivel mundial, actualmente tiene la mayor tasa de muertes violentas de América Latina, 47,25 por cada 100 000 habitantes, ocho veces mayor respecto al año 2016, cuando registró su tasa más baja desde 1980. En menos de una década, ha pasado de ser el segundo país más seguro de América del Sur, después de Chile, a convertirse en el más violento (Velasco, 2023). Las actividades que promueven la violencia son el narcotráfico, la minería ilegal y las actividades delictivas como robos y secuestros. Las provincias con tasas extraordinarias de homicidios en 2023 son Esmeraldas (459), Manabí (3762), Santa Elena (117), Guayas (2011), Los Ríos (406), El Oro (560) y Sucumbíos (97), las mismas que son parte del sistema de Soberanía Alimentaria. Santo Domingo de los Tsáchilas, Orellana, Pastaza y Cañar se encuentran por encima del promedio latinoamericano, mientras que las otras provincias oscilan entre el promedio latinoamericano y el promedio global (OECO, 2023). Las provincias fronterizas, particularmente las amazónicas, son los territorios más vulnerables, como lo señala las investigaciones realizadas por el proyecto periodístico Amazon Under Word, estos espacios están siendo violentados por grupos armados como comandos de la frontera, bandas como los Chineros, Los

Lobos, La Construí, Mafia R7, Los Tiguerones, entre otros, además de actividades como tala ilegal de bosques, tráfico de vida silvestre, minería ilegal, sustracción de combustibles, tráfico de migrantes, tráfico de armas, extorsiones y tráfico macro y micro de droga; un combo de actividades violentas que desafía a la producción de alimentos locales y a las oportunidades de los jóvenes rurales. Estas mafias actualmente ofertan un “apoyo” para los jóvenes que es la entrega “gratuita” de una moto, una pistola y 20 dólares; no obstante, una vez vinculados deben cumplir con cuotas diarias de “pagos” a estas bandas en cuanto a extorsiones, sicariato o secuestros.

Figura 14

Territorios afectados por la violencia en zonas de agricultura familiar



Nota. Visualización de los territorios afectados por actividades violentas en donde la agricultura familiar tiene sus principales actividades. Tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023; de las investigaciones Amazon Under World; y de las estadísticas del OECO para junio 2024.

En el caso de la pesca artesanal es un sector fuertemente golpeado por la piratería en alta mar, el narcotráfico y sus extorsiones (Mera, 2019). En la entrevista realizada a Silvia Cantos (2024),⁴ experta en el sector, comenta que uno de los principales pro-

4 Entrevista realizada para este estudio a Silvia Cantos, el 23 de julio de 2024.

blemas es la inseguridad en alta mar que se da a través de la piratería en alta mar, es un problema que nunca se ha resuelto y que cobra la vida de muchos pescadores. Con estos asaltos pierden sus equipos de trabajo (aparejos, lanchas, etc.) y esto ocasiona que estas familias dejen de ir a una pesca por el miedo. Además, las mafias organizadas cobran por “seguridad” y eso significa dejar las pocas ganancias que obtienen por la pesca a mano de estas actividades criminales.

...ser pescador artesanal en Ecuador es sufrido. Es según la suerte. Y los peces están cada vez más lejos. El narcotráfico se presenta como una alternativa más rentable. Además, extorsiones y ataques de piratas son parte del día a día y repercuten en lo que se pueda llevar a casa para el sustento. Si no hay suerte de capturar las especies comerciales, quizás se atrape a tiburones... Escasea bastante el pescado. Por la contaminación y todo lo que dicen de daños al medioambiente, ya no entra el pescado como antes entraba; se ha alejado... (Josefsen, 2022)

Eje de cambio climático

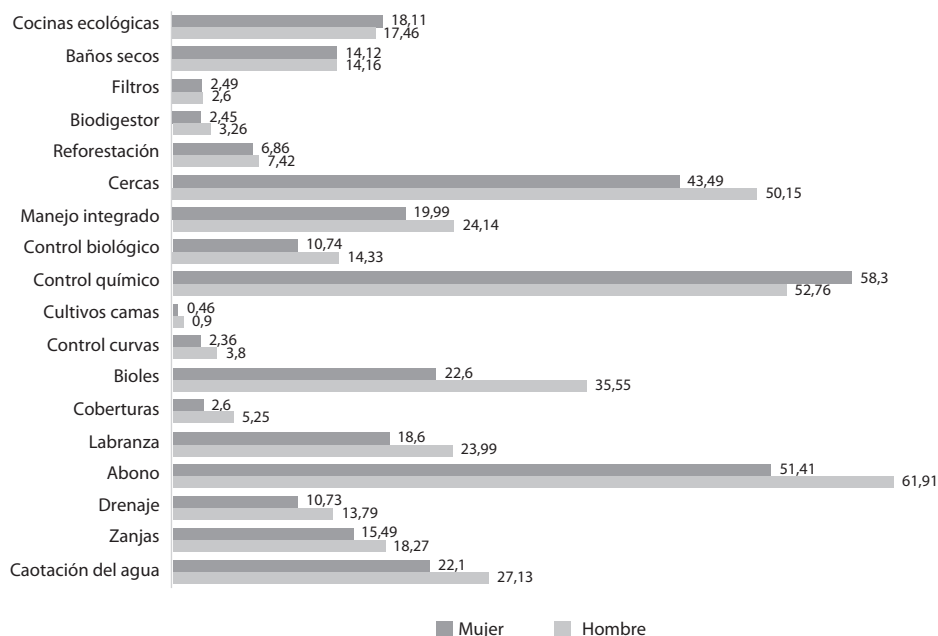
El cambio climático afecta significativamente a la agricultura, alterando las condiciones climáticas necesarias para el crecimiento óptimo de los cultivos. Esto incluye el aumento de temperaturas y la modificación de los patrones de precipitación, lo que puede perjudicar la producción agrícola. Por otra parte, la agricultura contribuye al cambio climático, generando entre el 19 % y el 29 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que agrava aún más el problema (Viguera *et al.*, 2017), debido al uso de fertilizantes nitrogenados, la deforestación y la gestión inadecuada de aguas residuales de las producciones.

En la agricultura familiar se observan limitaciones en la aplicación de buenas prácticas agrícolas en los procesos de siembra, cosecha y poscosecha de los cultivos para una producción sana, segura y amigable con el ambiente. Los productores están conscientes del peligro del uso de agroquímicos en un 83,6 % pero no realizan procesos de protección, registro o análisis de suelo o foliar (ESPAC, 2023). Dentro del registro de agricultura familiar si bien la mayor parte de registros muestran que las producciones agrícolas son convencionales (64,17 %) y como lo dice la ESPAC sin prácticas mínimas de seguridad laboral o sostenibilidad ambiental, no obstante, el 34,24 % de las familias productoras se encuentran realizando alguna práctica sostenible, es el caso de la agroecología (12,6 %), las producciones orgánicas (6,4 %) o se encuentran en fase de transición (15,2 %). Dentro de esta data, el 44,1 % de los hombres está realizando alguna de estas actividades sostenibles, y las mujeres son el 33,7 %. En este universo las personas declaran que si realizan algún tipo de control químico (57,32 %), no obstante, existen otras prácticas sostenibles como, por ejemplo: el 53,26 % menciona que sí abona la tierra, el 44,66 % tiene cercas vivas, el 24,88 % sí usa bioles, el 22,99 %

sí realiza captaciones de agua y el 20,73 % señala que sí realiza manejo integrado en su finca (figura 15).

Figura 15

Prácticas agrícolas realizadas por la agricultura familiar



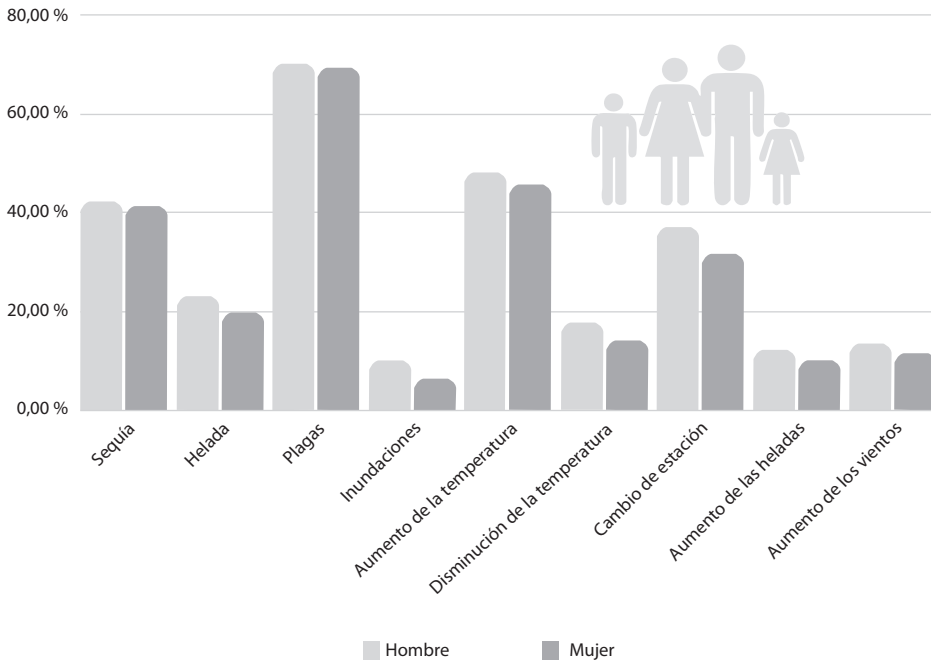
Nota. Porcentaje de prácticas agrícolas realizadas por la agricultura familiar, desagregado por sexo. Tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

Sobre las percepciones de cambios climáticos de estas familias de las diez categorías que tiene el registro, solo una es considerada por la mayor parte de personas, las plagas con un 69,24 %, a pesar de que si se reconoce que existen aumentos de temperatura (46,38 %), sequías (41,72 %) y cambios repentinos de estaciones (32,69 %) (figura 16). Si bien en el país existen estudios sobre el cambio climático, no se ha podido generar una correcta divulgación de la información territorial, y por ende las personas productoras familiares aún no consideran los riesgos climáticos y menos las prácticas de adaptación o mitigación. El Ministerio del Ambiente en su plataforma SPRACC muestra que Ecuador tiene una vulnerabilidad al cambio climático del 90,48 % y las medidas de adaptación identificadas desde los planes, programas y proyectos ejecu-

tados desde el 2016 hasta el 2021 suman 291, ubicándose principalmente en la sierra del país (MAATE, 2021).

Figura 16

Percepciones de cambios climáticos consideradas por la agricultura familiar



Nota. Porcentaje de percepciones de cambios climáticos por hombres y mujeres de la agricultura familiar. Tomado del Registro AFC, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el periodo 2018 a 2023.

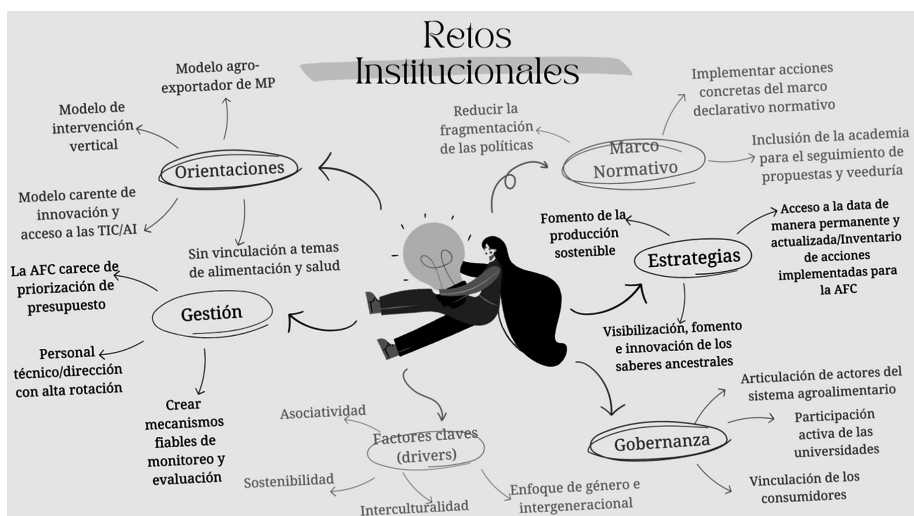
Los cambios que generen el cambio climático tendrán efectos en el rendimiento y distribución de los cultivos, en la variación de los precios, la producción y el consumo, además de afectar el bienestar de las familias productoras. Se espera que los rendimientos de los granos básicos, como arroz, maíz y trigo, disminuyan significativamente a nivel mundial para el año 2050, con diferencias entre países en vías de desarrollo y los países desarrollados. Los precios mundiales de los alimentos incrementarán a consecuencia de la disminución de la producción global. Estas reducciones impactarán negativamente a la seguridad alimentaria a nivel mundial, por lo que se espera que al 2050 el consumo per cápita de cereales disminuya en 7,1 % en países en vías de desarrollo (Viguera *et al.*, 2017, p. 7).

Líneas de políticas públicas y conclusiones

En el grupo focal realizado con funcionarios del MAG (2024), se observó que los riesgos analizados en este documento son resultados del sistema estructural de las políticas públicas agropecuarias enfocadas en el sistema agro-exportador, con intervenciones verticales en los programas y proyectos, sin la participación de sus actores, y con poca innovación y acceso a las TIC. Por otra parte, estas políticas productivistas están alejadas de una mirada de la salud y la alimentación. En las políticas específicas para la agricultura familiar se manifiesta que el presupuesto es escaso, dirigido a acciones superficiales como eventos de ferias y actividades de corto plazo. Existe un personal técnico asignado en las provincias con alta rotación y no existen mecanismos de monitoreo y evaluación de la efectividad de las políticas públicas para este sector. En el marco normativo existe una fragmentación de las políticas en su momento de aplicación, y muchas están dormidas, pues no existe coordinación entre los actores estatales centrales y locales. En una de las entrevistas realizadas en este estudio se menciona que la Ley de Soberanía Alimentaria es una ley solamente declarativa, que no se ha podido traducir en presupuestos y acciones concretas. En este escenario se considera que es fundamental el rol de la academia para apoyar en estos procesos de aplicación, seguimiento y veedurías del sistema normativa en favor de la agricultura familiar.

Figura 17

Retos institucionales detectados en la SAFC-MAG



Nota. Resumen del grupo focal realizado en la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina del MAG, en junio 2024. Esta Subsecretaría tiene cuatro direcciones encargadas de: sistemas sostenibles agropecuarios, mercados cortos, saberes ancestrales y articulación interinstitucional.

Las estrategias propuestas por esta misma Cartera de Estado son impulsar los temas de sostenibilidad, asociatividad, la interculturalidad y la visibilización de los saberes ancestrales y el enfoque de género e intergeneracionalidad, es decir priorizar a las mujeres y jóvenes, como actores claves para generar cambios. Otro elemento clave es promover la gobernanza de los actores del sistema agroalimentario, la participación activa de las universidades y la vinculación de los consumidores de alimentos.

Como parte de este análisis se proponen las siguientes propuestas de políticas públicas configuradas en base a los elementos discutidos en esta investigación, que podrían restaurar de manera más rápida este tejido productivo y social, llamado agricultura familiar y promover la equidad territorial:

- Acceso a Recursos y Tenencia de la Tierra: a) Política de redistribución y regularización de la tierra: implementar programas de redistribución de tierras y regularización de la tenencia para asegurar que los agricultores familiares tengan acceso seguro a tierras productivas. b) Subsidios y créditos agrarios: establecer mecanismos de crédito y subsidios específicos para la agricultura familiar, facilitando el acceso a insumos y tecnología.
- Capacitación y Asistencia Técnica: a) Programa Nacional de Capacitación Agrícola: crear un programa integral de capacitación técnica que aborde las necesidades específicas de los agricultores familiares, con especial énfasis en prácticas agrícolas sostenibles y resiliencia climática. b) Centros de Innovación Agrícola: Desarrollar centros regionales que ofrezcan asistencia técnica continua, promoviendo la adopción de nuevas tecnologías y prácticas sostenibles.
- Promoción de la Igualdad de Género: a) Iniciativas de empoderamiento para mujeres y jóvenes: Implementar programas que fomenten la participación equitativa de mujeres y jóvenes en la agricultura familiar, incluyendo el acceso a créditos, tierras y capacitación. b) Políticas de género en programas agrícolas: Integrar una perspectiva de género en todas las políticas agrícolas, asegurando que las necesidades de las mujeres y jóvenes sean atendidas de manera equitativa.
- Adaptación al Cambio Climático: a) Programa de Resiliencia Climática: Desarrollar políticas que promuevan la adopción de prácticas agrícolas resilientes al clima, como la agroecología, el manejo sostenible del agua, y la reforestación. b) Seguros Agrícolas para la agricultura familiar: Implementar un sistema de seguros agrícolas adaptados a las necesidades de los agricultores familiares, protegiéndolos contra pérdidas debidas a desastres naturales.
- Fortalecimiento de Mercados y Comercialización: a) Redes de Comercialización Local: crear redes de mercados locales y cooperativas que conecten a los agricultores familiares directamente con los consumidores, reduciendo la dependencia de intermediarios y mejorando los ingresos. b) Fortalecer el etiquetado y certi-

ficación de productos familiares: Socializar el Sello AFC y promover acciones de consumo responsable y alimentación saludable.

- Diversificación de Cultivos y Reducción del Uso de Químicos: a) Programa de Diversificación de Cultivos: fomentar la diversificación de cultivos entre los agricultores familiares para mejorar la resiliencia económica y reducir la dependencia de monocultivos. Esta diversificación contribuye a un mayor equilibrio climático, ya que promueve prácticas agrícolas más sostenibles y reduce la vulnerabilidad a plagas y enfermedades. b) Reducción del Uso de Agroquímicos: Implementar políticas que incentiven la reducción del uso de agroquímicos, promoviendo alternativas ecológicas y el manejo integrado de plagas. La disminución del uso de químicos no solo beneficia la salud de los agricultores y consumidores, sino que también contribuye a la conservación del medio ambiente y la mitigación del cambio climático.
- Fomento de la Asociatividad y Cooperativismo: a) Promoción de Cooperativas y Asociaciones de Agricultores Familiares: Impulsar la creación y fortalecimiento de cooperativas y asociaciones de agricultores familiares. Estas organizaciones permiten a los agricultores acceder a mejores condiciones de comercialización, negociar precios más justos, compartir recursos, y acceder a servicios técnicos y financieros que serían difíciles de obtener individualmente. b) Redes de Apoyo y Capacitación para Asociaciones: Establecer redes de apoyo que brinden capacitación y asistencia técnica a las cooperativas y asociaciones, ayudándoles a gestionar sus actividades de manera eficiente y sostenible. Este enfoque contribuye a fortalecer la cohesión social y económica en las comunidades rurales.
- Alimentación saludable: a) Promoción de los sistemas agroalimentarios saludables y territoriales. b) Investigación sobre la alimentación y los saberes ancestrales y los retos en las siguientes décadas.

A nivel de conclusiones se observan tendencias socio-económicas similares de décadas anteriores para la agricultura familiar, reflejadas en varios estudios generados desde 2006. La problemática actual continúa en torno a las limitaciones de formación académica, el envejecimiento de la población rural y las escasas posibilidades de un cambio generacional, las tendencias de monocultivos, las desigualdades de género aún presentes en la tenencia de la tierra y de quien entrega información del sistema productivo. También las dificultades en el acceso al crédito, al riego y a nivel general de la infraestructura productiva y con ello a la tecnología. Otro elemento es la extensión de la tierra a nivel nacional con un patrón de minifundios. A esto se suma la migración y los procesos de violencia y sobornos que sufren los territorios rurales, como es el caso de los pescadores artesanales. Además, los problemas de desigualdad territorial entre lo urbano y rural persisten, y la pobreza multidimensional afecta directamente

a la agricultura familiar campesina. Las provincias más afectadas entre pobreza, desigualdad y mala alimentación son las amazónicas, en la sierra Chimborazo y Cotopaxi y en la costa Esmeraldas y Los Ríos.

Otro riesgo poco analizado es el estado de la soberanía alimentaria en el país, la cual es afectada por los problemas anteriormente señalados y el cambio climático. Actualmente existe una percepción mínima del riesgo que enfrentan los territorios rurales y se continúan con prácticas que profundizan estos eventos, como el uso de agroquímicos y la extensión de monocultivos. Existen limitaciones en el conocimiento de las buenas prácticas agrícolas y en el sistema de asistencia técnica del Estado y otros actores. Existen sistemas de producción sostenible en los territorios, pero necesitan apoyos institucionales para que permanezcan y se incrementen estas experiencias.

En temas de comercialización existe una tendencia de la comercialización por mecanismos directos, aunque no se conoce en qué proporción va a los intermediarios. La participación en otros mercados es mínima. La generación de ingresos en las unidades productivas es limitada, pero para muchas familias sigue siendo el único mecanismo económico. No se conoce el aporte de recursos de los otros miembros familiares o las afectaciones de estas economías por las múltiples crisis en el país. Los productos generados como valor agregado son diversos y se comercializan de manera directa, existe un limitado.

Finalmente, persiste el rol tradicional de las mujeres en los sistemas productivos y en los del cuidado, con mano de obra no remunerada y sobrecarga de trabajo. El rol de las mujeres en los sistemas productivos es esencial. Las mujeres distribuyen en mayor proporción el destino de su producción agrícola al autoconsumo y a los mercados, es decir generan aportan a la alimentación familiar y de otras familias, pero existen aún elementos de desigualdad. Los jóvenes son otro grupo cada vez más reducido en su participación en las actividades productivas debido a los problemas estructurales que enfrentan los territorios rurales, en donde parece mejor irse que quedarse.

La generación de otros tipos de políticas agropecuarias es urgente, no se puede postergar más tiempo, pues la tendencia actual indica que existe una profundización del riesgo de la agricultura familiar y por ende de la soberanía alimentaria del país. Se requiere de un enfoque integral de sistemas agroalimentarios, con la integración de actores y estrategias. Por ejemplo, mejorar el acceso a la tierra y los recursos permitirá a la AFC implementar prácticas sostenibles y acceder a mercados competitivos. Simultáneamente, la capacitación técnica y las políticas de igualdad de género asegurarán que las mujeres y jóvenes puedan contribuir plenamente al desarrollo del sector y fortalecerán las prácticas asociativas. La implementación de estas políticas públicas integrales permitirá hacer frente a los desafíos que tiene el país en torno a la soberanía alimentaria y la sostenibilidad del sector frente al cambio climático, crisis económicas, sociales y de seguridad que tenemos actualmente.

Referencias bibliográficas

- Amazon Underworld. (2024). Mapa de presencia de crimen organizado y grupos armados. <https://bit.ly/48izXvN>
- BanEcuador. (2024). Crédito Súper Mujer Rural. <https://bit.ly/3Ye5Z7G>.
- CELAC, PMA, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (2017). Impacto Social y Económico de la Malnutrición Resultados del Estudio Realizado en Ecuador. Informe país. Programa Mundial de Alimentos. Quito-Ecuador. <https://bit.ly/3UfRLSo>
- COPISA. (2024). Mapas de soberanía alimentaria. <https://bit.ly/3Yj9ny9>
- Correa, R. (2024). Las remesas y su importancia en las provincias de Ecuador. Asociación Española de Ciencia Regional, 22 de mayo de 2024. <https://bit.ly/4eUiYlO>
- FAO. (2010). El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. <https://bit.ly/3A9yGdJ>
- FAO. (2013). The State of Food and Agriculture 2014: Innovation in Family Farming. Rome: FAO.
- FAO. (2014). Plataforma de conocimientos sobre agricultura familiar. <https://bit.ly/4dTQuY9>
- FAO. (2022). Reseña de Agricultura Familiar. REAF, Onda Rural.
- FAO. Consulta generada en 2024 en la Plataforma de conocimientos sobre agricultura familiar. <https://bit.ly/48dRxxkx>
- FAO. Consulta FAOLEX Database
- FAO. (2024). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2024. La transformación azul en acción. Roma. <https://doi.org/10.4060/cd0683es>
- FIAN. (2018). Mujeres rurales y tierra en Ecuador. ¡Es hora de cerrar las brechas de género en el campo! Torres, N. Quito-Ecuador. <https://bit.ly/3UfS9jO>
- Flores, R., Rondinone, C., De Salvo, C. y Muñoz, G. (2023). “Políticas agropecuarias, acuícolas y pesqueras en Ecuador: análisis y cuantificación de los apoyos en 2017-2021 y su vinculación con las emisiones de gases de efecto invernadero”. Monografía del BID.
- Josefsen, L. (2022). Pescadores artesanales de Ecuador luchan a contracorriente. *Crónica. Revista Digital La Brava*, 58. <https://bit.ly/3Yi8hSX>
- INEC. (2008). Estructura del Sector Agropecuario, según el enfoque de las características del productor agropecuario y de las unidades de producción agropecuaria. <https://bit.ly/4eS2OcH>
- INEC. (2023). Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua. Abril 2024. <https://bit.ly/4fhuach>
- INEC. (2024). Boletín Técnico Nacional del Censo Nacional. <https://bit.ly/4eUgqUO>
- INEC. (2024a). Censo Ecuador. <https://bit.ly/4dWAAfL>
- INEC. (2024b). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. <https://bit.ly/3KGYakl>
- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2026).
- MAG. (2024a). Sistema de Información Pública Agropecuaria del Ecuador. SIPA. Soberanía Alimentaria. <https://bit.ly/48fk0Gw>
- MAG. (2024b). Registro de Agricultura Familiar Campesina.
- Martínez, L. (2013). La Agricultura Familiar en el Ecuador. *Serie Documentos de Trabajo N°147*. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Martínez, L. (2013). La Agricultura Familiar en el Ecuador. Quito: FIDA-RIMISP.

- Martínez Godoy, D. (2014). *Agriculturas Familiares y Perspectivas hacia el Futuro. Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*.
- Ministerio del Ambiente. (2019). *Indicador de vulnerabilidad en función de la capacidad adaptativa*. Quito, Ecuador: MAE.
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2021). *Medidas de adaptación al cambio climático de los planes, programas, proyectos e iniciativas de cambio climático*. Quito, Ecuador: MAATE.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). (2021). *Políticas para el fortalecimiento de la agricultura familiar campesina en Ecuador*. Quito: MAG.
- Morales, M. y Mideros, A. (2021). Análisis de la pobreza multidimensional en los hogares de la agricultura familiar campesina en el Ecuador, 2009-2019. *Revista Economía*, 73(118), 2697-3332. <https://doi.org/10.29166/economia.v73i118.3379>
- Navarro (2016). *La teoría de la maldición de los recursos: Una aplicación para el caso de Venezuela*. Universitat de Barcelona.
- Observatorio Ecuatoriano del Crimen Organizado (OECO). *Boletín Anual de homicidios intencionales en Ecuador. Análisis de las Estadísticas Finales del año 2023*.
- RIMISP. (2020). *En Ecuador las brechas de género aún son mayores en la ruralidad*. <https://bit.ly/3Nz5EHt>
- Tobar, L. (s/f). *Las remesas en Ecuador*. AEI. <https://bit.ly/3C3vm4m>
- Vaca, L. (2022). *Incidencia de la alimentación sobre la biodiversidad de los sistemas de producción agroecológica de la Asociación "ABEC" y convencional de la Asociación "La Caserita" Pintag, Quito D.M.* (Tesis de Maestría). Flacso.
- Vargas, C. (2024). *¿El paraíso perdido? Tráfico de armas de fuego y violencia en Ecuador*. OECO. Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- Vía Campesina. (2014). *Definición de Agricultura Familiar*.
- Vía Campesina. (2019). *Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar, esperanzas e inquietudes*. 1 agosto de 2019. <https://bit.ly/4fdFxd>
- Vía Campesina. *Las mujeres en la Vía Campesina*. <https://bit.ly/3YjaLRn>
- Viguera, B., Martínez-Rodríguez, M.R., Donatti, C., Harvey, C.A. y Alpízar, F. (2017). *Impactos del cambio climático en la agricultura de Centroamérica, estrategias de mitigación y adaptación. Materiales de fortalecimiento de capacidades técnicas del proyecto CASCADA (Conservación Internacional-CATIE)*. 47 páginas.

Desarrollo y productividad

Carolina Guevara Rosero*

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

caro.guevara@outlook.com

<https://orcid.org/0000-0001-7605-1443>

Introducción

En las economías, existe una gran diversidad de actores con intereses específicos y además contrapuestos. Específicamente, en el mercado laboral, las empresas y los trabajadores buscan maximizar su bienestar con intereses contrapuestos. De un lado, el sector empresarial busca maximizar sus ganancias disminuyendo sus costos, entre ellos los costos laborales. De otro lado, los trabajadores buscan maximizar sus ingresos laborales, los cuales, pueden disminuir las ganancias de las empresas. Según la economía clásica que asume información perfecta, en el mercado laboral, los trabajadores ocupan las vacantes que existen y reciben un salario igual a su productividad marginal. Sin embargo, en la realidad, existen fricciones de mercado como regulaciones laborales de protección a los trabajadores como salarios mínimos, beneficios en caso de desempleo y negociación colectiva, lo que crea una brecha entre la productividad laboral y el salario de los trabajadores, lo que podría aumentar el nivel de desempleo

* Doctora en Economía por la Université Jean Monnet de Saint Etienne de Francia. Actualmente es presidenta de la Sección Ecuatoriana de RSAI y docente universitaria. Se posiciona como una de las 15 investigadoras más destacadas en Economía de Ecuador, siendo la primera mujer en el ranking REPEC. La investigación de la Dra. Guevara ha sido reconocida tanto nacional como internacionalmente. Obtuvo el Premio de Fomento a la Investigación Peter Nijkamp otorgado por la Asociación Internacional de Ciencia Regional (RSAI) en 2022. Su investigación se centra en Economía Regional y Urbana, Economía Geográfica, abordando temas como la productividad e innovación de empresas, el bienestar de la población, redes de producción, entre otros. Su trabajo se destaca por su enfoque en temas aplicados con claras implicaciones políticas para los países en desarrollo en sus esfuerzos por lograr mejores niveles de vida.

(Konings y Marcolin, 2014). Como reacción a la rigidez y regulaciones del mercado laboral, las empresas podrían ofrecer salarios menores a la productividad marginal, lo cual disminuye el bienestar de los trabajadores. Estas posiciones contrapuestas generan un conflicto social que necesita atención para llegar a un equilibrio en el que se maximice el bienestar de estos actores sociales.

Específicamente, en la sociedad ecuatoriana se percibe una contraposición marcada entre el sector empresarial y la clase trabajadora, generando conflicto social heredado de un modelo colonial y poscolonial.

Debido a un alto nivel de desempleo en el país y empleos de baja calidad, al parecer una mayor productividad empresarial no necesariamente aumenta el empleo en general o de calidad. Además, se percibe un conflicto social y descontento en la sociedad ecuatoriana en general por la falta de institucionalidad en el país. Entre otros factores, Ecuador ha experimentado un estancamiento económico desde 2018, que se agravó con la pandemia en 2020. En este contexto, la productividad de las empresas es procíclica (Burda, 2018), lo que significa que aumenta durante los periodos de crecimiento económico y disminuye en tiempos de crisis. Esto genera un grave problema, ya que afecta directamente al empleo.

En el contexto de estos conflictos sociales, la presente investigación se centra en el sector empresarial de Ecuador y busca determinar cómo los costes laborales influyen realmente sobre su productividad. En una primera fase, se busca caracterizar al sector productivo del país analizando información de los componentes del PIB según el enfoque de ingreso. En una segunda fase, se estima un modelo econométrico para determinar los factores que influyen en la productividad laboral de las empresas con énfasis en los costes laborales. Este análisis se realiza por tamaño de empresa y por sector económico para conocer las diferencias de rendimiento económico de los efectos de los factores analizados. Además, se busca conocer el rol de la institucionalidad en el sector empresarial, un actor importante de la economía. Para abordar la hipótesis de que la productividad empresarial no genera empleo, se realizará un análisis de correlación con la variable de empleo a nivel provincial.

Esto permitirá analizar la relación entre los aspectos mencionados de la conflictividad social y el desempeño económico de uno de los actores claves de la economía ecuatoriana, el sector empresarial. De esta manera, esta investigación aborda los conflictos sociales del país en relación con la situación de productividad del sector productivo, estableciendo su vínculo e influencia.

La productividad de las actividades económicas y los factores que influyen sobre su variación

Para abordar el problema sobre la productividad y los factores que influyen sobre esta, existe una vasta literatura que permite un análisis desde diferentes enfoques. Antes de tratar el tema de la productividad, es necesario enfocarnos en la producción, la cual está determinada por el uso del factor de producción de trabajo, de tierra y de capital. En el caso de Ecuador, para empresas de servicios, Guevara-Rosero *et al.* (2023) estiman que las ventas de las empresas de servicios aumentan más con el aumento del trabajo que con el aumento del capital, es decir que los servicios constituyen una industria intensiva en trabajo. Asimismo, en el sector de la manufactura, las microempresas son más intensivas en trabajo según estimaciones de la función de producción (Guevara-Rosero, 2021). Por lo tanto, el factor de producción del trabajo contribuye significativamente a la generación de ingresos por ventas de las empresas en Ecuador.

En términos generales se ha analizado esta relación a niveles agregados. Konings y Marcolin (2014) expone un modelo de mercado laboral con dos regiones en el que indica que si en una región *i* el producto marginal del trabajo es menor que en otra región *j*, la demanda de trabajo en la región *i* se desplaza a la izquierda y que para alcanzar el equilibrio, el salario debería bajar. Sin embargo, como hay un salario mínimo, no se llega a vaciar el mercado laboral, sino que se genera desempleo en la región *i*. Esto genera disparidades regionales en términos de desempleo. Según Elhorst (2003) la brecha entre niveles de salarios y productividad entre regiones explica los diferenciales de desempleo entre regiones. Para el caso de Bélgica, Konings y Marcolin (2014) muestran que en regiones determinadas, el nivel de salarios era muy alto en comparación con la productividad laboral.

A nivel micro, la relación entre costes laborales y productividad ha sido analizada en estudios principalmente enfocados en trabajadores en edad adulta, obteniendo resultados mixtos (Seok y Park, 2013; Kawaguchi *et al.*, 2011, Hellerstein *et al.*, 1999). De un lado, Seok y Park (2013) encontraron que el envejecimiento de los trabajadores tiene una relación negativa con la productividad de las firmas y los costos laborales, y que la caída de la productividad de las empresas por el aumento de la edad fue el doble que la caída de los costes laborales. Kawaguchi *et al.* (2011) indicaron que los salarios aumentan más rápidamente con la antigüedad de los trabajadores que con la productividad. De otro lado, algunos estudios muestran que los trabajadores más adultos ganan mayores salarios por una mayor productividad. Este resultado se obtuvo para el caso de Estados Unidos (Hellerstein *et al.*, 1999). Para el caso de Francia, Auber

y Crepon (2006) muestran que el costo laboral aumenta con la productividad hasta los 55 años, a partir de esta edad, no obtienen resultados concluyentes.

Aparte de los costes laborales, la productividad de las empresas depende de otros factores internos de estas y de factores externos. Los factores internos son aquellos sobre los cuales las empresas tienen control y pueden ser modificadas por sus decisiones como la inversión en capital, inversión en investigación y desarrollo, la edad, el tamaño, el manejo financiero, la innovación, internacionalización, entre otros. Respecto a la edad, la literatura existente muestra efectos mixtos sobre la productividad. Algunos estudios muestran que las empresas de mayor edad son menos productivas que las más jóvenes debido a dificultades para adaptarse a nuevas tecnologías (Martins *et al.*, 2018). Según Guevara-Rosero (2021), el efecto de la edad sobre la productividad es no lineal puesto que la productividad aumenta hasta un cierto nivel, a partir del cual, el aumento de la productividad decrece.

En cuanto a los factores externos a las empresas que influyen sobre su productividad, en la literatura existente se han identificado a variables como las políticas de regulación en un país relacionadas con impuestos (Amutabi y Wambugu, 2020), el nivel de competencia de mercado (Guevara-Rosero, 2021) y el nivel de institucionalidad en la economía. Este estudio se centra en este último factor como un aspecto clave que permite el funcionamiento adecuado de los agentes económicos en general, incluyendo a las empresas. La calidad de la institucionalidad comprende aspectos legales, económicos y políticos (Chang, 2023). Según North (1981), las instituciones pueden estar definidas como un conjunto de medidas y reglas que gobiernan el comportamiento de los actores de una sociedad y permiten reducir la incertidumbre. En un estudio a nivel de empresas para 41 países, Chang (2023) demuestra que una mejora en la calidad institucional puede incrementar la Productividad Total de Factores (PTF) y el valor de las empresas. Demir y Hu (2020) concluyeron que en regiones con mejores instituciones, las empresas chinas tienen una mayor probabilidad de entrar y mantenerse en el mercado.

Respecto al efecto de la productividad de las empresas y el nivel de empleo, la literatura existente muestra un amplio debate con efectos opuestos. Por un lado, se podría esperar un efecto positivo del crecimiento de la productividad empresarial en el empleo debido a la expansión de las empresas o el surgimiento de nuevas tareas. Por otro lado, se espera un efecto negativo debido a que una mayor productividad implica obtener mayor producción con menos insumos, en este caso, con menos fuerza laboral (Avdiu *et al.*, 2023). En un análisis de economías de aglomeración, Guevara Rosero (2021) demuestra que el salario de los trabajadores aumenta con el número de empresas por cada 100 000 hab. en los cantones de Ecuador.

Metodología

Para analizar los factores del rendimiento económico de las empresas, se utiliza la información de las características de empresas medianas y grandes de la Encuesta Estructural Empresarial (ENESEM) para los años 2019 al 2022. Esta información a nivel de empresas se combina con información del nivel de institucionalidad en la provincia donde se localiza la empresa, tomada del Consejo de la Judicatura para los años 2018 al 2021, con el nivel de inversión pública por provincia, tomado de la Secretaría Nacional de Planificación, y con el número de robos a unidades económicas por empresa a nivel provincial, tomado de la Fiscalía General del Estado.

Tabla 1

Descripción de las variables y su fuente de información¹

Variable	Descripción	Fuente
Productividad laboral	Relación entre el total de ventas anuales y el número de trabajadores.	Encuesta Estructural Empresarial (ENESEM)- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
Sueldos y salarios	Es el total de sueldos y salarios en un año.	
Carga gasto laboral	Representa el gasto por beneficios a los empleados sobre el total de gastos de la empresa.	
Insumos	Es el valor total de los bienes y servicios utilizados en un proceso de producción.	
Edad de la empresa	Número de años transcurridos desde que la empresa tiene RUC.	
Rotación de ventas	Indicador obtenido como la relación entre el total de ventas anuales y el total de los activos.	
Endeudamiento del activo	Relación entre el pasivo total y el activo total de una empresa.	
Endeudamiento a corto plazo	Representa la proporción de las obligaciones a corto plazo con respecto al total de pasivos.	
Impacto de la carga financiera	Determina la proporción que representan los gastos financieros en relación al total de ventas.	
Empresa grande	Variable dicotómica que es igual a 1 si la empresa es grande y 0 en caso contrario.	Fiscalía General del Estado
Robos a empresas	Consiste en el número de robos a unidades económicas por cada 100 empresas por provincia	

1 En el Anexo A se presentan los resultados incluyendo a la variable de capital extranjero en cada empresa. Los resultados muestran que su efecto no es significativo para explicar la productividad laboral de las empresas.

Variable	Descripción	Fuente
Inversión pública	Representa el total de inversiones públicas ejecutadas en un año por provincia.	Secretaría Nacional de Planificación
Congestión judicial	Es una tasa calculada como el cociente entre el número de causas ingresadas en el año más las causas en trámite al inicio del período y el número de causas resueltas durante el año.	Consejo de la Judicatura

La estadística descriptiva usando información de empresas medianas y grandes se presenta en la tabla 2, solamente de empresas grandes en la tabla 3 y solamente de empresas medianas en la tabla 4.

En la tabla 2, se muestra que en promedio, la productividad laboral de las empresas grandes y medianas es 321 655,30, indicando que cada trabajador contribuye a generar 321 655,30 dólares en ventas anuales. La desviación estándar de la productividad laboral es 1 076 558,83, valor que es superior a la media, lo cual sugiere que existen diferencias grandes entre empresas. El personal ocupado en promedio es de 181 empleados. Las empresas destinan en promedio 2 057 552 dólares para el pago de sueldos y salarios. El gasto laboral representa alrededor de un 36 % del total de gastos de las empresas. Entre los gastos laborales se encuentran los beneficios sociales, el aporte a la seguridad social y la jubilación patronal (INEC, 2022). El valor total de insumos como bienes y servicios que utilizan las empresas para su proceso de producción en promedio es 6 637 113,87 dólares. La edad promedio de las medianas y grandes empresas es aproximadamente 22 años. Con respecto a los indicadores financieros, en promedio, las ventas anuales son 8,79 veces el valor del total de los activos. El promedio del endeudamiento del activo es 2,76, es decir que los pasivos de la empresa son 2,76 veces mayor que sus activos, lo cual indica que las medianas y grandes empresas tienen un alto nivel de endeudamiento. Las obligaciones a corto plazo son aproximadamente un 71 % del total de los pasivos y los gastos financieros representan un 4 % de los ingresos por ventas. Respecto a las variables contextuales, la variable de robos a empresas son en promedio 7 robos por cada 100 empresas por provincia. La inversión pública provincial en promedio es 155 368 995,30. El valor promedio de la tasa de congestión judicial es 1,77 y su desviación estándar es 0,31, lo que indica que no hay mucha dispersión de los datos entre provincias. Existen nueve provincias por encima de la media de la congestión judicial y 15 por debajo de esta.

Tabla 2*Estadística descriptiva general de 2021*

Variable	Obs.	Media	Desv. Est.	Mín.	Máx.
Productividad laboral	3853	321 655,32	1 076 558,83	0	22 670 376
Ventas	3965	22 697 722,83	153 673 439,55	0	6 320 094 593
Personal ocupado	3965	181,76	501,14	0	10 690
Sueldos y salarios	3965	2 057 551,57	6 191 357,69	0	128 035 334
Carga gasto laboral	3961	0,36	0,21	0	1
Insumos	3965	6 637 113,87	84 114 978,59	0	5 030 852 753
Edad de la empresa	3965	21,74	15,26	1	121
Rotación de activos	3948	8,79	196,00	0	10 921.24
Endeudamiento del activo	3948	2,76	35,85	0	1 635.46
Endeudamiento a corto plazo	3956	0,71	0,26	0	1
Impacto de la carga financiera	2839	0,04	0,47	0	14.56
Robos a unidades económicas cada 100 empresas por provincia	24	7,01	3,26	1,55	12.61
Inversión pública por provincia	24	155 368 995,30	454 090 014,34	19 025 090,03	2 262 257 100,28
Congestión judicial por provincia	23	1,77	0,31	1,40	2,52

En la tabla 3 se muestra que el valor promedio de la productividad laboral de las empresas medianas es de 120 125,97. En promedio, las medianas empresas emplean a 54 personas y tienen una antigüedad de 18 años. La carga de gasto laboral representa en promedio 40 % de sus gastos totales. El endeudamiento del activo promedio es 1.13, lo que muestra que sus pasivos son, en promedio, 1.13 veces el valor de sus activos.

Tabla 3*Estadística descriptiva de las medianas empresas en Ecuador de 2021*

Variable	Obs.	Media	Desv. Est.	Mín.	Máx.
Productividad laboral	1 023	120 125.97	390 969.00	0	4 725 818
Ventas	1 080	1 209 221.24	1 624 508.75	0	4 989 985
Personal ocupado	1 080	54.81	72.11	0	660
Sueldos y salarios	1 080	478 624.76	546 929.86	0	5 488 088
Carga gasto laboral	1 077	0.40	0.24	0	1
Insumos	1 080	407 687.42	710 533.02	0	4 209 240
Edad de la empresa	1 080	18.40	13.23	1	88
Rotación de activos	1 073	1.82	11.33	0	306.32
Endeudamiento del activo	1 073	1.13	3.73	0	75.19
Endeudamiento a corto plazo	1 073	0.69	0.29	0	1
Impacto de la carga financiera	510	0.03	0.21	0	3.33

En la tabla 4 se presenta información sobre las grandes empresas. La productividad laboral promedio de estas empresas es superior a la de las medianas empresas, alcanzando un valor de 394 504,97. En promedio, las grandes empresas emplean a 229 trabajadores y tienen una edad promedio de 23 años. En las grandes empresas, la carga de gasto laboral promedio es de 35 %, lo que indica que los gastos por beneficios a empleados representan el 35 % del total de sus gastos. Además, el endeudamiento del activo promedio es de 3.37, lo que significa que los pasivos son 3,37 veces el valor del total de los activos.

Tabla 4*Estadística descriptiva de las grandes empresas en Ecuador de 2021*

Variable	Obs.	Media	Desv. Est.	Mín.	Máx.
Productividad laboral	2 830	394 504.97	12 225 913.21	0	22 670 376
Ventas	2 885	30 741 945.26	179 500 496.01	0	6 320 094 593
Personal ocupado	2 885	229.28	578.75	0	10 690
Sueldos y salarios	2 885	2 648 622.96	7 161 901.29	0	128 035 334
Carga gasto laboral	2 884	0.35	0.19	0	1
Insumos	2 885	8 969 100.20	98 512 625.44	0	5 030 852 753
Edad de la empresa	2 885	23.00	15.78	1	121
Rotación de activos	2 875	11.39	229.53	0	10 921.24
Endeudamiento del activo	2 875	3.37	41.93	0	1 635.46
Endeudamiento a corto plazo	2 883	0.71	0.25	0	1
Impacto de la carga financiera	2 329	0.04	0.51	0	14.56

Este estudio se desarrolla en dos fases. En la primera fase, se estiman los efectos de los factores en el rendimiento económico de las empresas medianas y grandes de Ecuador, a través de un modelo de datos de panel. Este modelo permite capturar la heterogeneidad no observable que surge porque el nivel de productividad laboral de las empresas depende de ciertas características que no pueden medir y no se observan en el modelo. Además, se estima un modelo multinivel, considerando así la estructura jerárquica de los datos en la que las empresas se anidan en provincias. En la segunda fase, se hace un análisis de correlación de la productividad laboral en las provincias con el nivel de empleo a ese mismo nivel regional.

La especificación del modelo de datos de panel se presenta como sigue:

$$Productividad\ laboral_{it} = \beta_0 + gasto\_laboral_{it} + X\beta + u_{jt}$$

Donde:

Productividad laboral_{it} es el rendimiento económico de la empresa *i* en el año *t*.

costo_laboral_{it} es la carga de gastos laborales asociados con beneficios laborales sobre el total de costos de la empresa *i* en el año *t*.

X es un vector de variables de las características individuales de la empresa *i* en el año *t*, que incluye el endeudamiento, la rotación de ventas, la edad, insumos, impacto de la carga financiera.

u_{jt} es el término de error en la empresa *i* dentro del cantón *j*

Se estimaron modelos de datos de panel utilizando efectos fijos y efectos aleatorios. Se aplicó la prueba de Hausman para la selección de los modelos, cuya hipótesis nula establece que no existen diferencias significativas entre los estimadores de efectos fijos y efectos aleatorios. Dado que el *p*-valor de la prueba de Hausman fue inferior a 0.05, se optó por modelos de efectos fijos.

La especificación del modelo multinivel se presenta en la siguiente ecuación:

$$Rend\_económico_{ii} = \beta_0 + X\beta + u_i + e_{ij}$$

$$u_j \sim N(0, \sigma_u^2)$$

$$e_{ij} \sim N(0, \sigma_e^2)$$

Donde:

u_j es el efecto aleatorio en el cantón *j*

e_{ij} es el término de error en la empresa *i* dentro del cantón *j*

El modelo multinivel se compone de una parte fija conformada por el intercepto y por las variables explicativas a nivel de empresas y a nivel cantonal, que es constante entre

grupos, y una parte aleatoria ($u_j + e_{ij}$) que puede cambiar entre grupos (Diez-Roux, 2000). Los efectos aleatorios y los errores residuales se asumen que son independientes con una distribución normal de media cero y varianzas, σ_u^2 y σ_e^2 , respectivamente, donde σ_u^2 es la varianza entre cantones y σ_e^2 es la varianza entre empresas dentro de los cantones. Los términos de error a nivel de grupo son compartidos por todas las empresas del cantón j y las varianzas no son constantes, pues variarán entre los grupos. Por lo tanto, no se cumple el supuesto de que los errores sean independientes e idénticamente distribuidos en toda la muestra.

Para medir la proporción de la varianza de la variable dependiente que existe entre grupos se utiliza el coeficiente de partición de varianza, o VPC por sus siglas en inglés (Leckie *et al.*, 2019). Este coeficiente permite establecer la importancia relativa de las empresas y los cantones como fuentes de variación de la productividad laboral o de las ventas anuales de las empresas (Leckie, 2013). A continuación, se presenta la formulación de VPC de empresas y cantones del modelo multinivel:

$$VPC_e = \frac{\sigma_e^2}{\sigma_u^2 + \sigma_e^2}$$

Donde σ_e^2 es la varianza entre empresas y σ_u^2 es la varianza entre cantones.

Resultados

Caracterización del sector productivo ecuatoriano

El sector productivo cumple un papel importante en la economía ecuatoriana por el valor agregado y plazas laborales que genera (Cámara de Industrias y Producción, 2022). El valor agregado consiste en el valor adicional que adquiere un producto o servicio como resultado de mejoras que realizan las entidades que producen ese bien y una forma de medirlo es a través del Valor Agregado Bruto (VAB) (Corporate Finance Institute, s. f.). El VAB se clasifica en petrolero y no petrolero: el VAB petrolero está relacionado con la producción a partir de la extracción del petróleo y gas natural; el VAB no petrolero considera a las demás industrias (Banco Central del Ecuador [BCE], 2024). Según datos del BCE, en 2023 el VAB petrolero decreció en 2.4 %, mientras que, el VAB no petrolero creció un 2.1 %.

Entre 2017 y 2022, los sectores económicos que más han contribuido a la producción interna son la manufactura y el comercio (Carvajal y Zambrano, 2023). En 2022, la manufactura representó un 12 % del VAB total y el comercio un 11 %, siendo los porcentajes más altos con respecto a los demás sectores. La industria manu-
factu-

rera es un sector en el que se añade un valor extra a los insumos que utilizan para la creación del producto final. Estos insumos pueden provenir de los bienes primarios o de otros bienes manufacturados (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, s. f.). En cambio, el sector de comercio está conformado por las ventas de bienes sin realizar una modificación al producto.

En 2023, los sectores que más crecieron fueron el suministro de electricidad y agua (7.1 %), la pesca y acuicultura (5.9 %) y la administración pública (5.2 %). El VAB del sector comercial tuvo un crecimiento del 0.7 % en 2023. Por su parte, el VAB de la industria manufacturera de productos no alimenticios decreció un 3.5 %, debido a la disminución de elaboración de textiles como ropa o cuero (BCE, 2024).

El comercio y la manufactura no solo se encuentran entre los sectores que presentan los porcentajes más altos de VAB en 2022, sino que también están comprendidos entre las industrias que generaron más ventas en 2023. El comercio produjo el 36.3 % de las ventas nacionales, los servicios el 24.4 % y la industria manufacturera el 22.2 % (INEC, 2024). No obstante, según el Ministerio de Producción (2024), en 2023 los sectores económicos que más han incrementado sus ventas con respecto al año anterior fueron el arte y entretenimiento (18 %), el transporte y almacenamiento (15.1 %), petróleo y minería (12.6 %) y alojamiento y comidas (11 %). El sector comercial tuvo un crecimiento en sus ventas del 0.30 % y el manufacturero reportó una disminución del 1.20 %.

Según el Registro Estadístico de Empresas (REEM), en 2023 la concentración de empresas se localiza en el sector de servicios con el 49.1 % del total de empresas, luego le sigue el sector comercial con el 35.9 % de las empresas y la manufactura con el 8.9 % (INEC, 2024).

En términos de generación de empleo, los sectores de servicios, comercio y manufactura han representado la mayor proporción de puestos laborales entre 2012 y 2023 (INEC, 2024). Sin embargo, de acuerdo con el Boletín de cifras del sector productivo emitido por el Ministerio de Producción, en 2023, los sectores productivos en los que existe un mayor porcentaje de empleo adecuado son actividades financieras y seguros (89.1 %), enseñanza (80.6 %), salud (74,5 %) y petróleo y minería (74 %). En los sectores de comercio y manufactura predomina el empleo inadecuado, con el 60.9 % y 51.5 %, respectivamente.

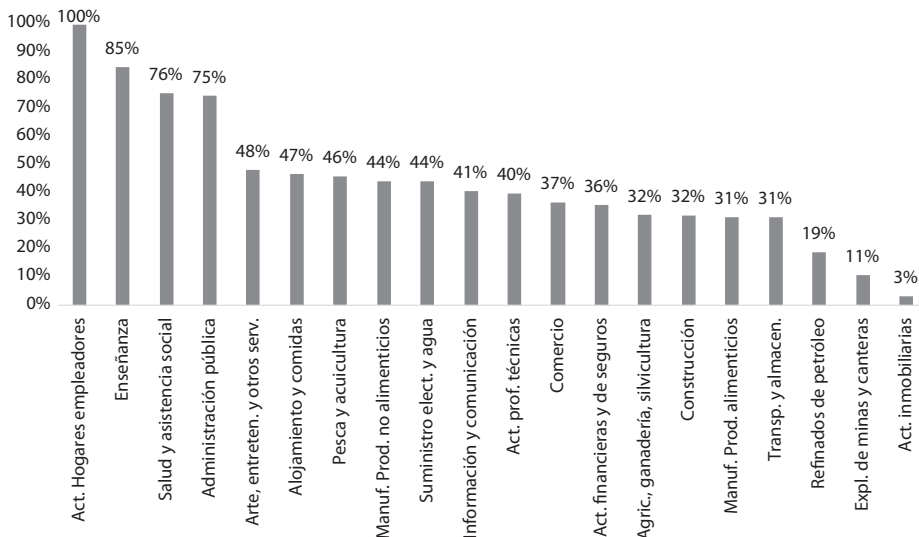
Una vez analizado el agregado de la producción, presentamos un análisis de los componentes del PIB según el enfoque del Ingreso, el cual permite conocer la contribución de las remuneraciones, el excedente bruto de explotación, el ingreso mixto y los impuestos netos sobre la producción e importaciones.

El componente de remuneraciones se refiere a la renta que reciben los trabajadores por cuenta ajena e incluye: salarios, compensaciones extra salariales y cotizaciones de las empresas a la seguridad social. El componente de excedente bruto de explotación se refiere a la retribución de los activos de las empresas constituidas en sociedad utilizados para el proceso de producción. El ingreso mixto se refiere al excedente de las empresas no constituidas en sociedad, es decir de los hogares. Se denomina mixto porque no se puede diferenciar entre la retribución del trabajo y la retribución de los activos que participan en el proceso productivo. Los impuestos son los pagos obligatorios sin contrapartida que las unidades institucionales hacen al gobierno, netos de las subvenciones a la producción.

Para 2022, en promedio, las remuneraciones representaron el 43.94 % del PIB, los impuestos sobre la producción e importación, el 1.77%, el excedente bruto de explotación, el 31.21 % y el ingreso mixto, el 23.07 %. Estas proporciones son bastante parecidas para años anteriores (2019-2021). Asimismo, en el análisis por sectores, se mantienen estables los resultados para años anteriores.

Figura 1

Participación de las Remuneraciones en el PIB por ingresos por industria, 2022

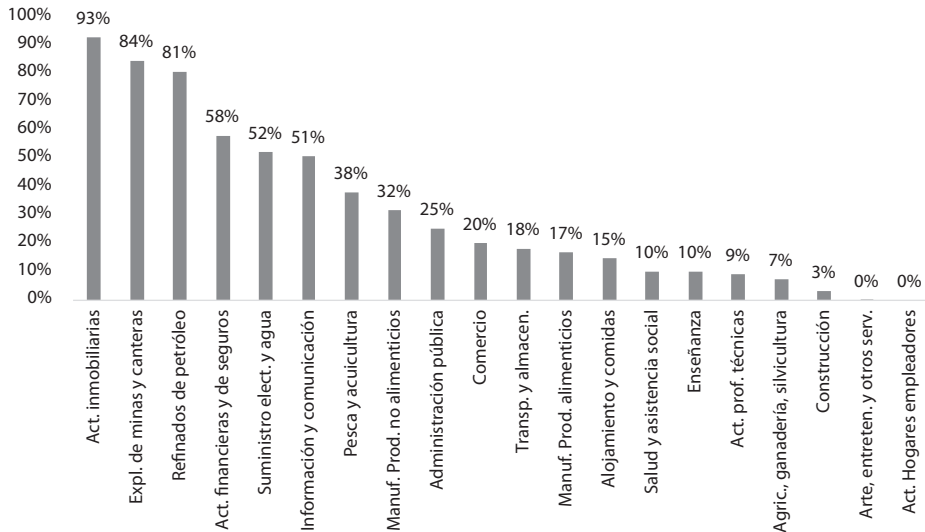


Como se muestra en la figura 1, los sectores con mayor contribución de remuneraciones en su PIB por Ingresos son: Actividades de los Hogares como empleadores con el 100 % de su PIB constituido por remuneraciones, Enseñanza con el 84.91 %, Salud y asistencia social con el 75.73%, Administración pública con el 74.80 %, y

Arte, entretenimiento y otras actividades de servicios con el 48.22 %. Estos mismos sectores tuvieron una mayor contribución de las remuneraciones en su PIB en el año 2021. Las cinco industrias con menor contribución de remuneraciones en su PIB son: Actividades inmobiliarias con solo un 3,47 % de su PIB constituido por remuneraciones, Explotación de minas y canteras con un 10.95 %, Refinados de petróleo con un 18.92 %, Transporte y almacenamiento con un 31.38 % y Manufactura de productos alimenticios con 31.47 % de su PIB en remuneraciones. En 2021, la Agricultura fue uno de los cinco sectores con menor contribución de remuneraciones en su PIB.

Figura 2

Participación del Excedente Bruto de Explotación en el PIB por ingresos de cada industria, 2022

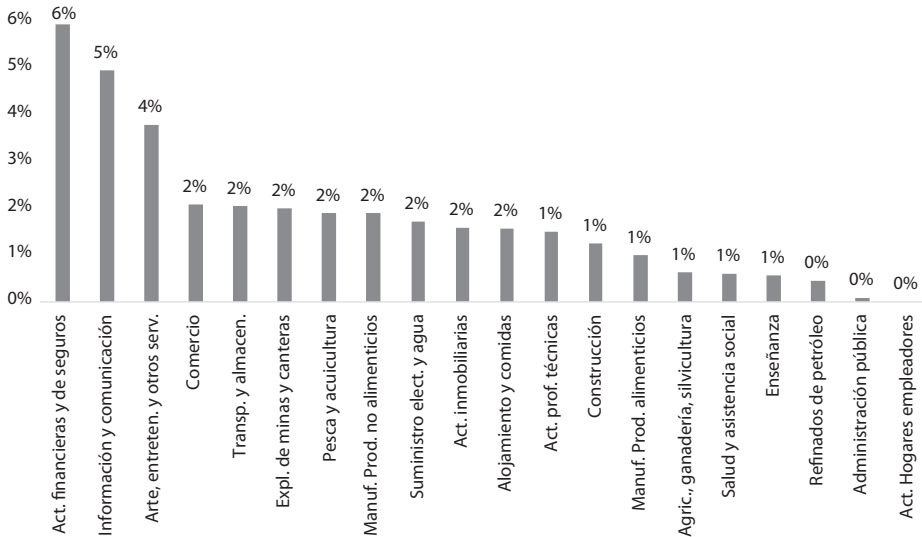


Como se muestra en la figura 2, los cinco sectores con mayor participación de excedente bruto de explotación en su PIB son: Actividades Inmobiliarias (92.77 %); Explotación de Minas y Canteras (84.38 %), Refinados de petróleo (80.63 %); Actividades Financieras y de Seguros (58.14 %); y Suministro de agua y electricidad (52.35 %).

Las cinco industrias con menor participación de excedente bruto de explotación en su PIB son: Actividades profesionales y técnicas, con un 9.26 %; Agricultura, con un 7.30 %; Construcción, con un 3.28 %, Arte, entretenimiento y otras actividades de servicios, pues el Excedente Bruto de explotación representa un 0.07 % y, finalmente, Actividades de los Hogares como Empleadores, pues su PIB no está constituido por este componente.

Figura 3

Participación del Impuesto sobre la producción e importación en el PIB por industria, 2022



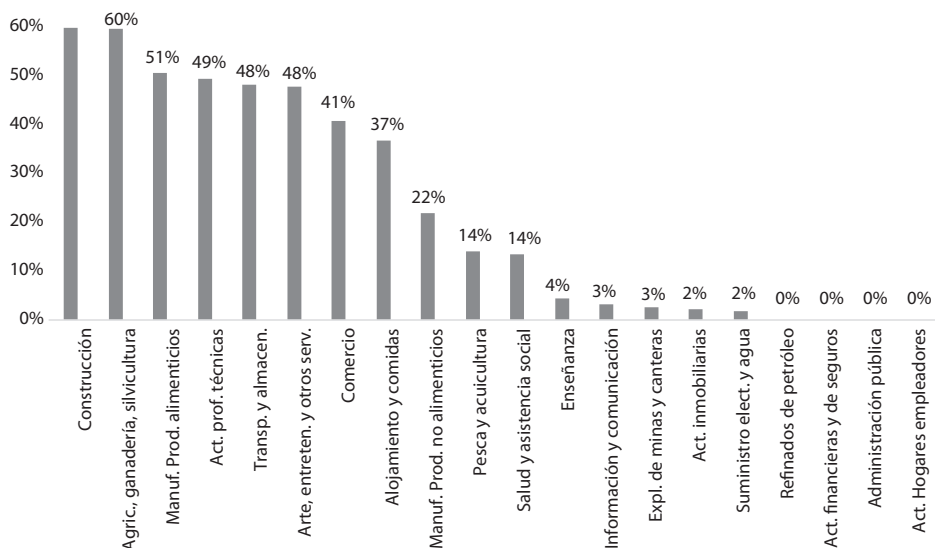
Como se muestra en la figura 3, los cinco sectores con mayor participación de impuestos sobre la producción e importación en su PIB son: Actividades financieras y de seguros, donde los impuestos componen el 5.94 % de su PIB; Información y comunicación con un 4.96 %; Arte, entretenimiento y otras actividades de servicios con un 3.78 % de su PIB compuesto por impuestos sobre la producción e importación; Comercio con un 2.08 % y, por último, Transporte y almacenamiento donde los impuestos representan el 2.05 % de su PIB. Las cinco industrias con la menor contribución de impuestos sobre la producción e importación en su PIB son: Salud y asistencia social, con un 0.60 % de su PIB constituido por impuestos sobre la producción e importación; Enseñanza, donde los impuestos representan el 0.56 %; Refinados de petróleo donde los impuestos constituyen el 0.45 % de su PIB; Administración pública, con un 0.08 %, y finalmente, Actividades de los Hogares como empleadores, pues su PIB no está constituido por impuestos sobre la producción e importación.

Los cinco sectores con mayor contribución de ingreso mixto en su PIB son: Construcción, con un 63.50 %; Agricultura, con un 59.78 %; Manufactura de productos alimenticios con 50.74 %; Actividades profesionales, técnicas con un 49.47 % y Manufactura de productos alimentaciones, con un 48.37 %. En contraste, las cinco industrias con la menor proporción de ingreso mixto en su PIB son: Suministro de electricidad y agua, con un 1.75 % del PIB en ingreso mixto, y Refinados de Petróleo,

Actividades Financieras y de Seguros, Administración Pública y Actividades de los Hogares como Empleadores que no están compuestos por ingreso mixto en su PIB.

Figura 4

Participación del Ingreso Mixto en el PIB por industria, 2022



En cuanto al ámbito regional, la presencia de empresas por tamaño es desigual. En el sector de manufactura, Guevara-Rosero (2021) muestra que las microempresas de manufactura están presentes en todos los cantones de Ecuador; las empresas medianas y grandes están presentes solo en 10 % del número total de cantones. Esto indica que las empresas tendrían mayor poder de negociación y mercado por su localización.

En la tabla 5 se exponen las provincias que registran niveles de productividad laboral por encima y por debajo del promedio anual. En primer lugar, se observa que Chimborazo se destaca como la provincia con mayor productividad laboral en todos los años analizados. Carchi, Los Ríos y El Oro también se ubican consistentemente entre las cinco provincias con productividad laboral superior al promedio. En contraste, Napo, Galápagos y Orellana figuran entre las cinco provincias con productividad por debajo de la media. En el caso de las provincias principales, Guayas presenta una productividad laboral superior al promedio, excepto en el año 2021. Azuay muestra niveles por debajo de la media en 2019 y 2020, pero en 2021 y 2022 superó el promedio. Un caso particular es el de Pichincha, cuya productividad laboral permaneció por debajo del promedio en los años comprendidos en el análisis.

Tabla 5*Provincias que difieren de la productividad laboral promedio*

2019	
Promedio de la productividad laboral = 266 376.79	
Provincias por encima de la productividad promedio	Provincias por debajo de la productividad promedio
1. Chimborazo 2. Carchi 3. Pastaza 4. Los Ríos 5. El Oro 6. Morona Santiago 7. Manabí 8. Santo Domingo 9. Esmeraldas 10. Guayas	1. Napo 2. Galápagos 3. Orellana 4. Zamora Chinchipe 5. Loja 6. Sucumbíos 7. Cañar 8. Cotopaxi 9. Bolívar 10. Tungurahua 11. Imbabura 12. Santa Elena 13. Azuay 14. Pichincha
2020	
Promedio de la productividad laboral = 268 673.38	
Provincias por encima de la productividad promedio	Provincias por debajo de la productividad promedio
1. Chimborazo 2. Los Ríos 3. Santo Domingo 4. Carchi 5. El Oro 6. Esmeraldas 7. Pastaza 8. Manabí 9. Guayas	1. Galápagos 2. Napo 3. Orellana 4. Bolívar 5. Loja 6. Sucumbíos 7. Cañar 8. Morona Santiago 9. Imbabura 10. Zamora Chinchipe 11. Cotopaxi 12. Tungurahua 13. Pichincha 14. Azuay 15. Santa Elena

2021	
Promedio de la productividad laboral = 321 655.32	
Provincias por encima de la productividad promedio	Provincias por debajo de la productividad promedio
1. Chimborazo 2. Los Ríos 3. Carchi 4. El Oro 5. Morona Santiago 6. Pastaza 7. Tungurahua 8. Santo Domingo 9. Manabí 10. Azuay 11. Esmeraldas	1. Napo 2. Galápagos 3. Orellana 4. Bolívar 5. Loja 6. Cotopaxi 7. Santa Elena 8. Pichincha 9. Zamora Chinchipe 10. Cañar 11. Imbabura 12. Guayas 13. Sucumbíos
2022	
Promedio de la productividad laboral = 428 060.44	
Provincias por encima de la productividad promedio	Provincias por debajo de la productividad promedio
1. Chimborazo 2. Los Ríos 3. Santo Domingo 4. El Oro 5. Pastaza 6. Carchi 7. Manabí 8. Guayas 9. Esmeraldas 10. Azuay	1. Bolívar 2. Galápagos 3. Napo 4. Morona Santiago 5. Orellana 6. Loja 7. Cotopaxi 8. Santa Elena 9. Zamora Chinchipe 10. Sucumbíos 11. Tungurahua 12. Imbabura 13. Pichincha 14. Cañar

Potenciales conflictos y mapeo de actores, sobre la productividad en el país

En base al análisis previo, se identifican los siguientes actores:

- Trabajadores y empresarios de los sectores de comercio, manufactura y servicios que son los sectores que más contribuyen a la economía nacional en términos de valor agregado bruto, de ventas y en empleo.

- ✓ Se identifica un posible conflicto entre estos actores puesto que si bien el sector de manufactura representa un 11 % del VAB total (el segundo más alto), tiene una menor proporción de empresas del 8.9 %. Por su parte, el sector de comercio representa un 12 % del VAB total (el valor más alto) y tiene un 35,9% del total de empresas en el país. Esto indica que en el sector de manufactura tiende a haber menos empresas, pero de un gran tamaño. En el sector del comercio, hay más empresas, pero son pequeñas. En este sentido, hay una mayor competencia en el sector del comercio que en el sector de la manufactura. Esta característica de poder de mercado puede ser una fuente de un conflicto potencial entre los trabajadores y empresarios del sector de manufactura. Además, las grandes empresas podrían mayor poder de negociación considerando el ámbito geográfico pues se ubican en pocas zonas del país, lo que genera una posición de desventaja para los trabajadores que buscan empleos en esas zonas.
- Trabajadores por cuenta propia que se reflejan en el rubro de Ingreso mixto, que se denomina así porque no se puede distinguir entre la retribución a los trabajadores o la retribución al capital. Estos trabajadores muy probablemente están asociados al sector informal de la Economía. La mayor parte de trabajadores por cuenta propia están en sectores como la construcción. Agricultura, ganadería y silvicultura, Manufactura de productos alimenticios, Actividades profesionales y técnicas y Transporte y almacenamiento.
 - ✓ En este aspecto, puede suscitarse un conflicto potencial entre los trabajadores por cuenta propia y sus patronos en los sectores señalados, principalmente en el sector de la construcción, el cual tiene una mayor participación de ingreso mixto y también un mayor excedente de explotación. Esto indicaría que los dueños del capital en este sector obtienen un gran porcentaje de las ganancias cuando los trabajadores tienen una baja retribución en remuneraciones y muy probablemente mantienen una relación laboral informal sin beneficios de ley.
 - ✓ El Gobierno es un actor muy importante en la Economía cuya participación se refleja en los impuestos. Con este actor, el conflicto social puede surgir en la intención de recaudar más ingresos a través de impuestos a los actores económicos. Se observa que en general el nivel de impuestos es bajo pues representan solo un 1.77 % del PIB. El nivel de impuestos es bastante igual entre industrias con un ligero aumento en el sector inmobiliario (6 %).

Resultados

Los resultados de esta investigación se presentan en dos subsecciones. En la primera subsección se presentan los resultados de la estimación del efecto de los salarios

y carga laboral en el nivel de productividad laboral de las empresas, controlando por otras variables. Para considerar la heterogeneidad entre empresas por sector económico y tamaño, se estiman varios modelos: un modelo general con las empresas grandes y medianas, presentado en la Tabla 6; cinco modelos por cada industria, presentados en la tabla 7; y en dos modelos por tamaño de empresa, grandes y medianas, presentados en la tabla 8. En la segunda subsección, se aborda la relación entre la institucionalidad y la productividad laboral promedio de las empresas a nivel de provincia. Estos resultados se presentan en la tabla 9.

La tabla 5 presenta los resultados generales de la estimación del modelo de datos de panel y del modelo multinivel que analiza los factores que influyen sobre la productividad laboral de las medianas y grandes empresas en Ecuador. Las variables analizadas son estadísticamente significativas en conjunto. Respecto a las variables de interés de este estudio, se observa que los sueldos y salarios tienen un efecto negativo sobre la productividad laboral. Un aumento del 1% en los sueldos se traduce en una reducción del 0.13% en la productividad. Este resultado está relacionado con el número de trabajadores, si estos aumentan y sus salarios también y todo lo demás permanece constante, por ejemplo la inversión en capital, y ventas, lógicamente la productividad bajará. Según Dube *et al.* (2016), un aumento en los salarios puede reducir las tasas de rotación laboral, alterando el mercado de trabajo y, en consecuencia, incrementando los costos operativos. Si el incremento de los salarios supera la eficiencia de los trabajadores, las empresas pueden optar por invertir en métodos que disminuyan los gastos salariales en lugar de enfocarse en mejorar la productividad (Bassanini y Venn, 2007). Esto podría disminuir la inversión en áreas clave como la capacitación y la tecnología, lo que afectaría negativamente la productividad (Dube *et al.*, 2016). En cuanto a la carga laboral que se refiere a la proporción que representan los pagos de beneficios de ley en el total de costos, su efecto sobre la productividad es negativo, con lo demás constante. Esto sugiere que un mayor gasto laboral que no esté acompañado por aumentos en inversión en otras áreas no aumenta las ventas por trabajador.

Otra variable de interés es la inversión pública, que tiene un efecto positivo sobre la productividad laboral. Un aumento del 1 % en la inversión pública se relaciona con un incremento del 0.14 % en la productividad laboral. A través de la inversión pública, se puede potenciar la productividad de las empresas, por ejemplo, mediante la mejora de la infraestructura vial (Aschauer, 1989).

Por su parte, los robos a las unidades económicas por empresa influyen negativamente sobre la productividad laboral. Un incremento del 1 % en la variable de robos se asocia con una reducción del 0.78 % en la productividad de las medianas y grandes empresas. Este hallazgo es consistente con estudios que subrayan cómo la inseguridad y los costos relacionados con la prevención del crimen pueden afectar adversamente a la productividad laboral (Detotto y Otranto, 2010).

En cuanto a las características individuales de las empresas, la variable de la edad de la empresa presenta un efecto positivo, mientras que la edad al cuadrado tiene un efecto negativo, lo que indica que existe un punto de inflexión a partir de los 70 años. En el Anexo A se presentan los resultados incluyendo a la variable de capital extranjero en cada empresa.

Con respecto a los factores financieros, se observa que un aumento adicional del 1 % en el endeudamiento del activo está asociado con una disminución del 0.43 % en la productividad laboral. Este fenómeno puede explicarse por la necesidad de las empresas de destinar recursos para cumplir con sus obligaciones de pago, lo que podría afectar su rentabilidad (Rachman *et al.*, 2023). Sin embargo, un incremento del 1 % en el endeudamiento a corto plazo está relacionado con un aumento del 16 % en la productividad laboral. Esto sugiere que, si las empresas deciden endeudarse en el corto plazo pueden financiar su actividad económica e incrementar su productividad. Por tanto, las empresas deben supervisar sus niveles de endeudamiento para evitar efectos perjudiciales en su productividad. Por otra parte, un aumento del 1 % en la rotación de activos está relacionado con un aumento del 0.44 % en la productividad laboral. Este hallazgo coincide con lo señalado por Rachman *et al.* (2023), quienes argumentan que una gestión eficiente de los activos se traduce en un mayor volumen de ventas y, por ende, en un impulso a la productividad laboral. Adicional a esto, los resultados indican que, si el impacto de la carga financiera aumenta un 1 %, entonces la productividad laboral disminuye en 0.7 %.

Tabla 6
Estimación del modelo de datos de panel

Variable dependiente: Log Productividad laboral	Modelo de efectos fijos	Modelo multinivel
Log sueldos y salarios	-0.13 (0.018) ***	-0.24 (0.011) ***
Carga de gasto laboral	-0.60 (0.060) ***	-1.86 (0.073) ***
Log insumos	0.001 (0.004)	-0.014 (0.004) ***
Edad de la empresa	0.0196 (0.004) ***	0.0059 (0.002) ***
Edad de la empresa al cuadrado	-0.00014 (0.00003) ***	0.0001 (0.00003)
Log rotación de activos	0.44 (0.019) ***	1.08 (0.019) ***
Log endeudamiento del activo	-0.43 (0.022) ***	-0.85 (0.029) ***
Endeudamiento a corto plazo	0.16 (0.040) ***	0.40 (0.053) ***

Variable dependiente: Log Productividad laboral	Modelo de efectos fijos	Modelo multinivel
Impacto de la carga financiera	-0.007 (0.0007) ***	-0.022 (0.001) ***
Robos a empresas	-0.0078 (0.003) **	-0.009 (0.006)
Log inversión pública	0.14 (0.016) ***	0.04 (0.017) **
Año 2020		-0.01 (0.039)
Año 2021		0.05 (0.037)
Año 2022		0.12 (0.037) ***
Constante	10.57 (0.355) ***	14.08 (0.367) ***
F	87.13	
p-valor	0.000	
R ²	0.28	
Test de Hausman	chi ² = 890.78 p-valor = 0.000	
Número de obs.	11 075	11 075
Número de grupos	4 004	
Efectos aleatorios		
Varianza		
Provincias		0.001 (0.002)
Empresas		1.605 (0.022)
VPC		
Provincias		0.06 %
Empresas		99.94 %
Wald chi ²		6 838.20
p-valor chi ²		0.000
Log likelihood		-18 337.62
Test LR		1.02
p-valor		0.157

Los errores estándar están entre paréntesis y la significancia está dada por: ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.

La tabla 7 presenta la estimación de los modelos de datos de panel por sectores económicos. Se observa que el efecto de los sueldos sobre la productividad laboral es negativo y significativo en los sectores de comercio, manufactura y construcción. El efecto es positivo en el sector del comercio pero no es significativo. Un aumento del 1 % en la carga de gasto laboral está relacionado con la reducción del 63 % en la productividad laboral en el sector de comercio, del 18 % en las industrias manufactureras y del 81% en las empresas de servicios. En cuanto a la inversión pública, se mantiene un efecto positivo sobre la productividad laboral, a excepción del sector de la minería, donde el impacto es negativo. En el sector comercial, un incremento del 1 % en la inversión pública se relaciona con un aumento del 0.15 %; en la manufactura, la productividad se incrementa en un 0.08 %; y en los servicios, el aumento es del 0.27 %.

Tabla 7

Estimación del modelo de datos de panel por sectores económicos

Variable dependiente: Log Productividad laboral	Comercio	Manufactura	Servicios	Construcción	Minería
Log sueldos y salarios	-0.24 (0.021) ***	-0.34 (0.032) ***	0.06 (0.056)	-0.56 (0.126) ***	-0.12 (0.140)
Carga de gasto laboral	-0.63 (0.061) ***	-0.18 (0.091) **	-0.81 (0.359) **	-0.30 (0.349)	-0.18 (0.367)
Log insumos	-0.002 (0.0029)	0.25 (0.014) ***	-0.076 (0.028) ***	-0.019 (0.022)	-0.103 (0.067)
Edad de la empresa	0.044 (0.005) ***	0.037 (0.008) ***	-0.019 (0.016)	0.123 (0.062) **	-0.011 (0.070)
Edad de la empresa al cuadrado	-0.0004 (0.00006) ***	-0.0003 (0.00007) ***	0.0001 (0.00009)	-0.0015 (0.0008) *	0.0009 (0.0015)
Log rotación de activos	0.37 (0.017) ***	0.51 (0.039) ***	1.08 (0.138) ***	1.46 (0.224) ***	0.20 (0.161)
Log endeudamiento del activo	-0.399 (0.021) ***	-0.53 (0.044) ***	-0.64 (0.113) ***	-1.25 (0.195) ***	-0.03 (0.146)
Endeudamiento a corto plazo	0.05 (0.036)	0.19 (0.067) ***	0.32 (0.26)	0.04 (0.339)	0.79 (0.347) **
Impacto de la carga financiera	-0.62 (0.479)	-1.81 (0.239) ***	-0.005 (0.001) ***	-0.22 (0.025) ***	-0.13 (0.0099) ***
Robos a empresas	0.001 (0.003)	0.0004 (0.005)	-0.018 (0.031)	0.078 (0.0046) *	-0.024 (0.027)
Log inversión pública	0.15 (0.015) ***	0.08 (0.024) ***	0.27 (0.091) ***	0.29 (0.211)	-0.40 (0.141) ***

Variable dependiente: Log Productividad laboral	Comercio	Manufactura	Servicios	Construcción	Minería
Constante	12.15 (0.357) ***	9.97 (0.582) ***	4.39 (1.934) **	11.15 (4.11) ***	20.57 (3.196) ***
Número de obs.	6 481	2 813	1 146	394	241
Número de grupos	2 247	951	538	214	99
F	86.92	80.58	9.30	16.50	19.23
p-valor	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
R ²	0.25	0.27	0.26	0.27	0.33
Test de Hausman	chi ² = 512.78 p-valor = 0.000	chi ² = 109.47 p-valor = 0.000	chi ² = 163.10 p-valor = 0.000	chi ² = 67.74 p-valor = 0.000	chi ² = 66.65 p-valor = 0.000

Los errores estándar están entre paréntesis y la significancia está dada por: ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.

La tabla 8 muestra los resultados de la estimación de los modelos según el tamaño de las empresas. El incremento de un 1 % adicional en los sueldos y salarios está vinculado con una disminución del 0.52 % en la productividad laboral de las empresas medianas y del 0.12 % en las grandes. Respecto a la carga de gasto laboral, su efecto es significativo únicamente en las grandes empresas, donde un aumento del 1 % en la carga de gasto laboral se asocia con una reducción del 56 % en la productividad laboral. La inversión pública afecta positivamente a la productividad laboral de las medianas y grandes empresas. Un aumento del 1 % en la inversión pública resulta en un incremento del 0.22 % en la productividad laboral de las empresas medianas y del 0.14% en las grandes.

Tabla 8

Estimación del modelo de datos de panel por tamaño de empresas

Variable dependiente: Log Productividad laboral	Medianas empresas	Grandes empresas
Log sueldos y salarios	-0.52 (0.070) ***	-0.12 (0.019) ***
Carga de gasto laboral	-0.11 (0.180)	-0.56 (0.065) ***
Log insumos	0.0004 (0.011)	-0.005 (0.003)
Edad de la empresa	0.030 (0.021)	0.0195 (0.004) ***

Variable dependiente: Log Productividad laboral	Medianas empresas	Grandes empresas
Edad de la empresa al cuadrado	-0.0002 (0.0001)	-0.00013 (0.00003) ***
Log rotación de activos	0.35 (0.062) ***	0.437 (0.023) ***
Log endeudamiento del activo	-0.34 (0.065) ***	-0.443 (0.026) ***
Endeudamiento a corto plazo	0.44 (0.128) ***	0.067 (0.042)
Impacto de la carga financiera	-0.41 (0.086) ***	-0.007 (0.0007) ***
Robos a empresas	0.031 (0.014) **	-0.013 (0.004) ***
Log inversión pública	0.22 (0.072) ***	0.14 (0.016) ***
Constante	12.45 (1.573) ***	10.77 (0.367) ***
Número de obs.	2 016	9 059
Número de grupos	1 508	3 025
F	12.38	70.54
p-valor	0.000	0.000
R ²	0.45	0.28
Test de Hausman	chi ² = 71.81 p-valor = 0.000	chi ² = 772.85 p-valor = 0.000

Los errores estándar están entre paréntesis y la significancia está dada por: ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.

En la tabla 9 se muestran los coeficientes de correlación entre el promedio de la productividad laboral por provincia y las variables de la tasa de empleo adecuado, la tasa de empleo global y la tasa de congestión judicial rezagada en un periodo. Todos los coeficientes de correlación son estadísticamente significativos al 1 %. Se observa una relación negativa entre el promedio de la productividad laboral y la tasa de congestión judicial rezagada, lo que sugiere que un aumento en la congestión judicial se asocia con una disminución en la productividad laboral del año siguiente. La relación entre el promedio de la productividad laboral y la tasa de empleo global es directa, lo que sugiere que ambas variables tienden a incrementarse juntas. Un aumento en la productividad laboral está asociado con un aumento del empleo global. En contraste, el promedio de la productividad laboral presenta una relación inversa con la tasa

de empleo adecuado en los años analizados. A medida que la productividad laboral aumenta, el nivel de empleo adecuado disminuye. Este patrón se repite en el tiempo. En términos generales, la relación entre la productividad laboral y la congestión judicial es negativa. Estos resultados muestran que una mayor tasa de congestión del sistema judicial está asociada a una menor productividad promedio de las empresas en cada provincia. La falta de eficiencia en la resolución de conflictos que se tratan en el ámbito judicial tiene como consecuencia la reducción de la eficiencia de las empresas, lo que puede repercutir en el comportamiento de los agentes económicos, reduciendo aún más la calidad de las instituciones y causando a su vez mayor conflictividad social.

Tabla 9

Correlación entre productividad laboral y empleo y congestión judicial por años

Coeficientes de correlación	
$r(\text{Prom. Productividad laboral}_{2019}, \text{Empleo adecuado}_{2019})$	-0.38 ***
$r(\text{Prom. Productividad laboral}_{2021}, \text{Empleo adecuado}_{2021})$	-0.445 ***
$r(\text{Prom. Productividad laboral}_{2022}, \text{Empleo adecuado}_{2022})$	-0.39 ***
$r(\text{Prom. Productividad laboral}_{2019}, \text{Empleo global}_{2019})$	0.348 ***
$r(\text{Prom. Productividad laboral}_{2021}, \text{Empleo global}_{2021})$	0.394 ***
$r(\text{Prom. Productividad laboral}_{2022}, \text{Empleo global}_{2022})$	0.495 ***
$r(\text{Prom. Productividad laboral}_{2019}, \text{Congestión judicial}_{2018})$	-0.353 ***
$r(\text{Prom. Productividad laboral}_{2020}, \text{Congestión judicial}_{2019})$	-0.124 ***
$r(\text{Prom. Productividad laboral}_{2022}, \text{Congestión judicial}_{2021})$	-0.126 ***

Nota. No se incluyen las correlaciones del año 2020 debido a la falta de disponibilidad de estos datos.

Discusión y conclusiones

Este estudio abordó el conflicto social entre empresarios y trabajadores utilizando dos enfoques: un agregado y un individual. En el análisis agregado, se presenta una caracterización del sector productivo del país considerando la distribución del

Producto Interno Bruto entre trabajadores y capital. En el análisis individual, se estima el efecto de los costes laborales en la productividad de las empresas ecuatorianas.

Del análisis descriptivo de la caracterización del sector productivo, se obtiene que en promedio entre sectores económicos, la renta que perciben los trabajadores representa el 43.94 % del PIB y la retribución de los activos de las empresas (excedente bruto de explotación) representa un 31.21 % del PIB. En promedio, la diferencia entre estos dos componentes no es alta. Sin embargo, al desagregar el análisis, existen sectores económicos en los que se observa una marcada diferencia entre la proporción que representan las remuneraciones y la proporción que representa el excedente bruto de explotación. Por ejemplo, los sectores en los que el excedente de explotación representa un porcentaje del PIB mayor al 80 % son las Actividades Inmobiliarias, Explotación de Minas y Canteras, Refinados de petróleo, Actividades Financieras y de Seguros y Suministro de agua y electricidad. En la mayoría de estos sectores, la renta sobre el capital es bastante alta debido a la maquinaria especializada que utilizan para sus procesos de producción. Además, se observa que hay una relación indirecta entre la proporción de remuneraciones y la proporción del excedente bruto de explotación. En consecuencia, en los sectores de Actividades Inmobiliarias, Explotación de Minas y Canteras, Refinados de petróleo, que tienen una alta proporción de excedente bruto de explotación, la proporción que representa la renta de los trabajadores en su PIB es menor a 19 % y solo el 3 % en el caso de las Actividades inmobiliarias (muy por debajo del promedio nacional de 43.9 %). En cuanto a los impuestos sobre la producción e importación, estos representan en promedio solo un 1.77 % del PIB. En general, esta proporción es baja con un máximo nivel de 6 % en la Actividades inmobiliarias. En promedio, el ingreso mixto representa un 23.07 % del PIB. Este rubro refleja el ingreso que no se puede distinguir entre retribución para trabajadores o activos, lo que indica que muy probablemente este rubro está relacionado con la economía informal del país. En este componente, la heterogeneidad entre sectores es alta, con unos sectores registrando una participación de este componente mayor al 48 % (Construcción, Agricultura, ganadería y silvicultura, Manufactura de productos alimenticios, Actividades profesionales y técnicas y Transporte y almacenamiento).

Del análisis individual a nivel de empresas mediante la estimación de modelos econométricos, se obtiene que tanto los sueldos y salarios como la carga laboral tienen un efecto negativo sobre la productividad laboral, lo cual es lógico desde que un aumento de trabajadores y sus costos asociados disminuyen la ratio de ventas por trabajador. Además, estos efectos obtenidos consideran que lo demás queda constante. Por tanto, si solo se aumentan los salarios y carga laboral, las ventas por trabajador disminuyen. El efecto negativo sobre la productividad laboral es más alto para la carga

laboral. Se recomienda entonces que un aumento de estos rubros esté acompañado de aumentos en inversión de capital.

Por su parte, la inversión pública resalta con un efecto positivo sobre la productividad laboral de las empresas, lo que indica que la inversión estatal contribuye al aumento de las ventas por trabajador del sector empresarial. Se evidencia que el flujo de inversión pública en todos los ámbitos es aprovechado por el sector productivo con un aumento de sus ventas por trabajador. Sin embargo, al analizar la relación entre la productividad laboral y la tasa de empleo adecuado, se obtiene una asociación negativa, indicando que mayor productividad laboral de las empresas no se traduce en mayor empleo adecuado en la economía. Hay una asociación positiva entre la productividad laboral y el empleo global que tiene un gran componente de empleo inadecuado, principalmente en el sector informal.

El nivel de delincuencia, consecuencia del conflicto social, probó ser un factor determinante de la productividad laboral de las empresas, con un efecto claramente negativo. En específico, un aumento del nivel de robos a unidades económicas por cada empresa disminuye la productividad laboral de las empresas, principalmente de las empresas grandes. Para los responsables de la formulación de políticas, estos resultados subrayan la necesidad de intervenir en zonas con problemas de delincuencia, teniendo en cuenta tanto las condiciones locales. Este enfoque específico es crucial para mitigar el efecto negativo de productividad del crimen en Ecuador.

En cuanto a la institucionalidad, un aspecto importante de la conflictividad social, se midió a través de la tasa de congestión judicial y se obtuvo que su relación con la productividad laboral de las empresas es negativa. Esto indica que la falta de eficiencia en la resolución de conflictos que se tratan en el ámbito judicial tiene como consecuencia la reducción de la eficiencia de las empresas, lo que puede repercutir en el comportamiento de los agentes económicos, reduciendo aún más la calidad de las instituciones y causando a su vez mayor conflictividad social. La evidente congestión judicial requiere reformas innovadoras para mejorar la eficiencia del sector judicial. Sin embargo, simplemente mejorar los procesos judiciales es insuficiente. Una reforma integral también debe incluir la reestructuración y limpieza de la corrupción de las instituciones.

En definitiva, en este estudio se resalta la importancia de los factores externos a las empresas que influyen sobre su productividad laboral. Si bien las empresas pueden tomar acciones internas para mejorar su productividad, es necesario garantizar un ambiente seguro con una institucionalidad fuerte que no impida su correcto funcionamiento. Estos aspectos contextuales deben ser considerados en la búsqueda de la paz social en el país.

Propuestas de políticas públicas

Para abordar los conflictos sociales potenciales, se proponen recomendaciones de políticas públicas. Respecto al conflicto social que puede derivarse de un mayor poder de mercado en el sector manufacturero, es importante fomentar una mayor competencia de mercado, de tal forma que se mejore la eficiencia en la economía ecuatoriana. Esto se puede canalizar a través del organismo encargado del control de mercado en el país.

Otro conflicto potencial que puede derivarse de una marcada diferencia en la distribución de la renta entre trabajadores y dueños de capital en sectores específicos. Es preciso poner atención a estos sectores (Actividades Inmobiliarias, Explotación de Minas y Canteras, Refinados de petróleo, Actividades Financieras y de Seguros y Suministro de agua y electricidad) para mejorar la distribución de la renta, a través de impuestos destinados a la mejora de los servicios públicos. Un aumento de los impuestos debe reflejarse en la mejora de las instituciones que sirven a la ciudadanía en general. Se necesita que las instituciones funcionen para el buen funcionamiento de los actores económicos, empresas, hogares, trabajadores, etc.

Otro aspecto que suscita conflicto social es el efecto negativo de la carga laboral sobre la productividad laboral. Cuando la proporción que representan los pagos de beneficios de ley en el total de costos aumenta, la productividad laboral disminuye, especialmente de las empresas grandes. Se recomienda entonces que un aumento de estos rubros esté acompañado de aumentos en inversión de capital. Además, se recomienda que las empresas grandes paguen salarios justos acorde a la productividad de los trabajadores. Por la presencia de carga laboral, las empresas pueden estar ofreciendo salarios más bajos que los de mercado para poder cubrir los costos laborales. Si los costos laborales se reducen por ley para las empresas grandes, la recomendación sería que estas empresas destinen el rubro de costos laborales en inversión en áreas clave como la capacitación y la tecnología, lo que beneficia tanto a los trabajadores por un aumento de su capital humano como a los empresarios con una mayor productividad de los trabajadores.

Para mejorar la productividad, las propias empresas deben enfocarse en tomar acciones sobre los factores sobre los cuales tienen control como los aspectos financieros y manejo de ventas. Sin embargo, para mejorar la productividad laboral, el Estado debe garantizar la seguridad de tal manera que las empresas puedan operar adecuadamente sin costos extras. Para los responsables de la formulación de políticas, los resultados de esta investigación subrayan la necesidad de intervenir en zonas con problemas de delincuencia, teniendo en cuenta las condiciones locales. Este enfoque específico es crucial para mitigar el efecto negativo de productividad del crimen en Ecuador. Cuando

el Estado no esté presente en la garantía de la seguridad, las comunidades se pueden organizar para hacerlo.

Además, se propone incrementar la inversión pública, la cual puede contribuir a la mejora de la productividad de las empresas en todos los sectores. La evidente congestión judicial requiere reformas innovadoras para mejorar la eficiencia del sector judicial. Sin embargo, simplemente mejorar los procesos judiciales es insuficiente. Una reforma integral también debe incluir la reestructuración y limpieza de la corrupción de las instituciones.

Según los resultados, la productividad laboral no se traduce en empleo adecuado, sino que tiene una relación positiva con el empleo global que tiene un gran componente de empleo inadecuado, principalmente en el sector informal. Este hecho lleva a plantear una política pública enfocada al acceso a educación superior o de tecnificación de la población económicamente activa de tal forma que pueda acceder a trabajos en el mercado laboral formal.

Referencias bibliográficas

- Aubert, P. y Crepon, B. (2006). *Age, wage and productivity: Firm-level evidence*. Discussion Paper. INSEE, Paris.
- Aschauer, D. A. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 23(2), 177-200. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0)
- Amutabi, C. y Wambugu, A. (2020). Determinants of labor productivity among SMEs and large-sized private service firms in Kenya. *African Development Review*, 32(4), 591-604. <https://doi.org/10.1111/1467-8268.12463>
- Avdiu, B., Pela, K. y Froy, C. A. (2023). *What we're reading about productivity growth and jobs*. World Bank Blogs.
- Banco Central del Ecuador. (2024). *Informe de resultados de Cuentas Nacionales Trimestrales del IV trimestre del 2023*. <https://bit.ly/3UaR4K2>
- Bassanini, A. y Venn, D. (2007). Assessing the Impact of Labour Market Policies on Productivity: A Difference-in-Differences Approach. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 54, 1-67. <https://doi.org/10.1787/122873667103>
- Burda, M. C. (2018). *Aggregate labor productivity*. Iza World of labor. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn. <https://doi.org/10.15185/izawol.435>
- Cámara de Industrias y Producción. (2022, marzo 7). *El sector productivo ecuatoriano firmó un manifiesto con sus compromisos para transformar positivamente al país*. <https://bit.ly/3NqUk06>
- Carvajal, A. y Zambrano, E. (2023). *Desarrollo económico en Ecuador*. <https://bit.ly/3Nrpep0>
- Chang, C. C. (2023). The impact of quality of institutions on firm performance: A global analysis. *International Review of Economics & Finance*, 83, 694-716.
- Corporate Finance Institute. (s. f.). *Value Added - Definition, Types, Formula, Free Template*. <https://bit.ly/3UbabUm>

- Demir, F., & Hu, C. (2020). Destination institutions, firm heterogeneity and exporter dynamics: Empirical evidence from China. *Review of World Economics*, 156, 183-217.
- Detotto, C. y Otranto, E. (2010). Does crime affect economic growth? *Kyklos*, 63(3), 330-345. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2010.00477.x>
- Dube, A., Lester, T. W. y Reich, M. (2016). Minimum wage shocks, employment flows, and labor market frictions. *Journal of Labor Economics*, 34(3), 663-704. <https://bit.ly/3Y7PqtY>
- Hellerstein, J. K., D. Neumark y K. Troske (1999). Wages, productivity and worker characteristics: Evidence from plant-level production functions and wage equations. *Journal of Labor Economics*, 17, 409-446.
- Kawaguchi, D. (2007). Are wage-tenure profiles steeper than productivity-tenure profiles? Evidence from Japanese establishment data from the census of manufacturers and the basic survey wage structure. *Economic Review, Hitotsubashi University*, 58, 61-90.
- Konings, J. y Marcolin, L. (2014). Do wages reflect labor productivity? The case of Belgian regions. *IZA Journal of European Labor Studies*, 3, 1-21.
- Guevara-Rosero, G. C. (2021). Determinants of manufacturing micro firms' productivity in Ecuador. Do industry and canton where they operate matter? *Regional Science Policy and Practice*, 13(4), 1215-1248. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12399>
- Guevara-Rosero, G., Carrión-Cauja, C., Simbaña-Landeta, L. y Camino-Mogro, S. (2023). Productivity determinants in the service industry: differences between high and low knowledge intensive sectors. *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, 36(1), 63-84. <https://doi.org/10.1108/ARLA-05-2022-0121>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (s. f.). *Manual de Usuario CIIU - Clasificación Industrial Internacional Uniforme*. <https://bit.ly/4aLRGLA>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2024). *Registro Estadístico de Empresas 2023. Boletín Técnico*. <https://bit.ly/3Y9gKb9>
- Martins, A., Domingues, T. y Branco, C. (2018). The determinants of TFP growth in the Portuguese service sector. *GEE Papers*, 0114(114). <https://bit.ly/4dNUv0o>
- Ministerio de Producción, C. E. I. y P. (2024). *Boletín de cifras del sector productivo*. www.produccion.gob.ec
- North, D. C. (1981). *Structure and change in economic history*. Norton and Company.
- Rachman, S., Karyatun, S. y Digidowiseiso, K. (2023). The effect of current ratio, debt to equity ratio, debt to asset ratio, and total asset turnover on the financial performance of property and real estate companies listed in the idx for the 20162020 Period. *Journal Syntax Admiration*, 4(2), 361-377. <https://doi.org/10.46799/jsa.v4i2.904>
- Seok, J. H. y W. S. Park (2014). The effects of ageing on productivity and labor costs of corporation. *Quarterly Journal of Labor Policy*, 14, 79-104.

Anexo

Según los resultados de la tabla A, el capital extranjero de una empresa tiene un impacto positivo, pero no significativo en su productividad laboral según el modelo de panel de efectos fijos. Este resultado se mantiene cuando se analiza por sectores y por tamaño de empresas.

Tabla A

Estimación modelo de datos de panel y modelo multinivel

Variable dependiente: Log Productividad laboral	Modelo de efectos fijos	Modelo multinivel
Log sueldos y salarios	-0.09 (0.020) ***	-0.27 (0.013) ***
Carga de gasto laboral	-0.67 (0.072) ***	-1.73 (0.083) ***
Log insumos	-0.001 (0.004)	-0.01 (0.005) **
Edad de la empresa	0.0133 (0.004) ***	0.0069 (0.002) ***
Edad de la empresa al cuadrado	-0.00009 (0.00004) ***	0.000005 (0.00003)
Log Rotación de activos	0.45 (0.023) ***	1.09 (0.022) ***
Log Endeudamiento del activo	-0.45 (0.026) ***	-0.88 (0.033) ***
Endeudamiento a corto plazo	0.16 (0.047) ***	0.38 (0.060) ***
Impacto de la carga financiera	-0.006 (0.0007) ***	-0.022 (0.001) ***
Capital extranjero	0.027 (0.0351)	0.405 (0.039) ***
Robos a empresas	-0.017 (0.004) ***	-0.011 (0.006) *
Log Inversión pública	0.14 (0.019) ***	0.02 (0.019)
Año 2020		-0.03 (0.044)
Año 2021		0.04 (0.042)

Año 2022		0.13 (0.038) ***
Constante	10.19 (0.420) ***	14.74 (0.419) ***
F	60.75	
p-valor	0.000	
R ²	0.27	
Test de Hausman	chi ² = 382.00 p-valor = 0.000	
Número de obs.	8 990	8 990
Número de grupos	3 857	
Efectos aleatorios		
Varianza		
Provincias		0.0017 (0.002)
Empresas		1.6368 (0.024)
VPC		
Provincias		0.10 %
Empresas		99.90 %
Wald chi ²		5 679.83
p-valor chi ²		0.000
Log likelihood		-14 973.59
Test LR		1.25
p-valor		0.1321

Los errores estándar están entre paréntesis y la significancia está dada por: ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.

Pobreza y desigualdad: análisis de brechas

Andrés Mideros Mora*

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
amideros060@puce.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-9333-3565>

Carolina Sánchez Pilco**

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
asanchez679@puce.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0006-3229-3604>

Introducción

La pobreza y la desigualdad en Ecuador son fenómenos que no pueden entenderse coyunturalmente ni a nivel de individuos, sino desde las manifestaciones que responden a las estructuras económica, social e institucional del país. Estas estructuras, que han evolucionado a lo largo del tiempo, perpetúan dinámicas de exclusión, dependencia y baja productividad que afectan especialmente a pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes, mujeres y trabajadores informales (Mideros, Fernández, & Sánchez, 2024).

La estructura económica del Ecuador se caracteriza por una dependencia de la extracción de petróleo y la exportación de productos agrícolas, como el banano, las flores, el cacao y el camarón. Según Sachs y Andrew (1995), este modelo extractivo

* Doctor en Economía y Análisis de Políticas Públicas por la Universidad de Maastricht, con una destacada trayectoria como consultor internacional, funcionario de la ONU y exministro de Planificación y Desarrollo. Actualmente, es Vicerrector de Docencia y Estudiantes en la PUCE y Homólogo en la Red de Desigualdad y Pobreza de AUSJAL.

** Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y licenciada en Economía y Gestión por la Universidad de Grenoble Alpes en Francia. Técnico docente del Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE y miembro de Rethinking Economis Ecuador.

genera dependencia económica, baja productividad en otros sectores y vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del mercado global, ya que los países que se especializan en la exportación de productos primarios enfrentan ciclos de precios volátiles que limitan su capacidad de planificar el desarrollo a largo plazo. En Ecuador, la dependencia del petróleo ha sido un factor clave en la configuración de su economía. Cuando los precios del petróleo son altos, el país experimenta períodos de crecimiento económico, pero cuando los precios caen, la economía se contrae con rapidez, afectando especialmente a los sectores más pobres y vulnerables que dependen de servicios sociales que se financian con ingresos petroleros (Acosta, 2006).

Este tipo de estructura económica extractivista reproduce una lógica de enclave, donde la riqueza generada por la explotación de recursos naturales no se distribuye de manera equitativa. Por ejemplo, Larrea (2014) subraya que “la extracción petrolera en la Amazonía tiene la estructura de un enclave, con escasas vinculaciones productivas y de consumo con la economía local”. Este modelo limita significativamente las oportunidades de desarrollo local, ya que la mayor parte del excedente generado por la actividad petrolera no se reinvierte en la zona. Las áreas donde se extrae petróleo, como las provincias amazónicas de Sucumbíos y Orellana, continúan siendo de las más pobres del país.

Por su parte, la agricultura, que es un sector clave para la economía ecuatoriana debido a su importante participación en las exportaciones, enfrenta problemas significativos de productividad, concentración de tierras y desigualdad en el acceso a los recursos. En el Ecuador, la Agricultura Empresarial (AE), aunque representa solo el 15 % de las Unidades de Producción Agrícola (UPAs), controla el 80 % de la tierra y el 63 % del agua destinada al riego. En contraste, la Agricultura Familiar Campesina (AFC), que representa el 84,5 % de las UPAs, tiene acceso limitado a los recursos, con solo el 20 % de la tierra y el 37 % del agua para riego (FAO, 2012). Esta disparidad en el acceso a los recursos contribuye a la baja productividad, lo que perpetúa la pobreza en las comunidades rurales, especialmente entre los pequeños agricultores y las comunidades indígenas (Martínez, 2013).

Además, la baja productividad del sector agrícola en muchas provincias rurales de Ecuador es una manifestación de la estructura económica desigual del país. La agricultura de subsistencia, prevalente en muchas comunidades indígenas y rurales, no ofrece las mismas oportunidades de desarrollo que los sectores más avanzados de la economía, lo que refuerza las disparidades económicas y sociales (Banco Mundial, 2020). Stiglitz (2013) argumenta que la falta de inversión en sectores productivos de alto valor añadido mantiene a las economías en desarrollo atrapadas en una trampa de pobreza, donde los trabajadores rurales, en su mayoría indígenas y afrodescendientes, se encuentran en empleos mal remunerados y de baja productividad.

Por su parte, Mideros, Fernández y Sánchez (2024) destacan que la estructura económica de Ecuador ha permanecido prácticamente inalterada desde el primer boom petrolero, con marcadas diferencias entre sectores. Los sectores de agricultura, ganadería y pesca, junto con comercio y transporte, concentran el 52 % del empleo en promedio entre 2012 y 2022, pero solo aportan el 26 % del valor agregado bruto (VAB). En contraste, los sectores como petróleo, minas y servicios financieros, que absorben apenas el 1,4 % del empleo, generan el 10,5 % del VAB, lo que evidencia una profunda brecha de productividad entre los sectores que concentran empleo y aquellos que concentran riqueza.

La estructura del empleo concentrada en sectores de baja productividad tiene importantes repercusiones para la economía ecuatoriana. En primer lugar, se reduce el valor añadido por trabajador, lo que se traduce en salarios más bajos y un menor crecimiento económico. Además, esto incrementa las disparidades en los ingresos, ya que los trabajadores en sectores menos productivos reciben remuneraciones significativamente más bajas que aquellos en sectores más productivos (Stiglitz, 2013). La estructura económica del país, en la que los sectores que concentran empleo son poco productivos, perpetúa las disparidades económicas y sociales, afectando especialmente a los trabajadores en agricultura y comercio (Mideros, Fernández, & Sánchez, 2024).

La informalidad es otro factor agravante, y una característica del mercado laboral ecuatoriano. Muchos trabajadores en sectores de baja productividad carecen de acceso a seguridad social, lo que incrementa su vulnerabilidad. En contraste, los sectores más productivos, como el petróleo y los servicios financieros, presentan mayores niveles de formalidad, aunque incluso en estos sectores, un porcentaje significativo de trabajadores no tiene acceso a seguridad social (Mideros, Fernández, & Sánchez, 2024).

Por otro lado, la pobreza y la desigualdad también están profundamente arraigadas en divisiones sociales que tienen raíces históricas y perpetúan la exclusión de ciertos grupos, particularmente las poblaciones indígenas y afrodescendientes, quienes enfrentan barreras estructurales que limitan su acceso a empleo, educación y servicios básicos. La herencia colonial se manifiesta en una jerarquía social y racial que sigue moldeando las oportunidades de desarrollo económico y social. Como lo planteaba Galeano (1971) el colonialismo no solo explotó los recursos naturales, sino que también dejó un legado de discriminación racial y exclusión.

El racismo no solo persiste en Ecuador, sino que se institucionaliza. La pobreza multidimensional es significativamente más alta entre las poblaciones indígenas, montuvias y afrodescendientes en comparación con la población blanca-mestiza. Según los datos del INEC (2023), la pobreza entre la población indígena alcanzó el 80,64 %, mientras que entre los montuvios y afrodescendientes fue del 60,03 % y 44,44 %, respectivamente, lo que refleja la persistente brecha racial en el acceso a oportunidades económicas y sociales.

El racismo estructural no solo afecta la distribución de recursos, sino también el acceso al mercado laboral, generando una doble condicionalidad de origen que reproduce la desigualdad. El sector económico en el que trabajo condiciona mi bienestar, pero el sector económico en el que trabajo está condicionado por quien soy. Las poblaciones indígenas y afrodescendientes están sobrerrepresentadas en sectores informales y de baja productividad, como la agricultura de subsistencia. Según Mideros, Fernández y Sánchez (2024), la población indígena está sobrerrepresentada en el sector de agricultura, ganadería y pesca, mientras que está excluida de otros sectores de la economía, como actividades profesionales, administración pública y servicios sociales. Además, destacan que, dentro de este sector, la población indígena tiene una inclinación significativa hacia el empleo informal, alcanzando un 93,47 %, en comparación con el promedio nacional de 78,75 %.

La desigualdad en el Ecuador se relaciona con aquello que Piketty (2014) argumenta en cuanto a que la acumulación de capital y las oportunidades económicas tienden a concentrarse en manos de las élites, mientras que los grupos históricamente excluidos quedan relegados a sectores con menos acceso a beneficios económicos. Esta dinámica refuerza las desigualdades intergeneracionales. Las barreras para acceder a empleo formal y bien remunerado perpetúan la pobreza entre las comunidades indígenas y afrodescendientes. La segregación racial y económica en Ecuador es una manifestación de estas estructuras coloniales que, a pesar de los avances en derechos, continúan limitando el desarrollo de los sectores más vulnerables de la sociedad.

En este contexto de desigualdad estructural, el análisis desde la economía feminista permite ampliar el entendimiento de las dinámicas de explotación. La explotación del tiempo y los cuerpos de las mujeres, particularmente en el ámbito del trabajo de cuidados no remunerado, es un elemento central para entender la reproducción de la desigualdad. Las mujeres, especialmente las indígenas y afrodescendientes, enfrentan barreras adicionales en el mercado laboral. En Ecuador, de acuerdo con Mideros y Fernández (2021) “por cada 100 horas de trabajo no remunerado del hogar (TNRH), las mujeres ecuatorianas mayores de 12 años realizaron 77, dedicando, en promedio, 31 horas de actividades de TNRH a la semana versus las 11.3 horas de los hombres”. Además, la ENEMDU anual de 2023, indica que el 33,81 % de las mujeres indígenas se dedican al trabajo no remunerado, incluyendo el cuidado de niños, ancianos y personas enfermas, lo que limita su capacidad para participar en el mercado laboral formal. Este trabajo de cuidados es esencial para la reproducción social y económica, pero sigue siendo invisible y desvalorizado, lo que perpetúa la subordinación económica de las mujeres. Federici (2012) sostiene que el trabajo de cuidados es uno de los pilares invisibles del capitalismo moderno, donde las mujeres, y en particular las más pobres, soportan el peso de mantener la economía funcionando sin recibir el reconocimiento o la remuneración adecuada.

La doble carga de trabajo que enfrentan las mujeres en Ecuador, donde además de trabajar en empleos informales o mal remunerados deben asumir las responsabilidades del hogar, refuerza su vulnerabilidad económica. Los datos muestran que las mujeres ganan en promedio un 15 % menos que los hombres (INEC, 2023), y esta brecha salarial es aún mayor entre las mujeres indígenas, montuvias y afrodescendientes. La economía feminista señala que esta explotación del tiempo y los cuerpos de las mujeres es central para comprender las dinámicas de pobreza en el país, donde las mujeres enfrentan barreras estructurales tanto en el mercado laboral como en el ámbito doméstico, lo que perpetúa la desigualdad de género (Fraser, 2013).

Estas dinámicas de explotación están intrínsecamente vinculadas al machismo y la violencia de género, que está profundamente arraigado en la cultura ecuatoriana. Los datos del INEC (2019) muestran que en Ecuador 65 de cada 100 mujeres han experimentado al menos un episodio de violencia de algún tipo en diferentes ámbitos a lo largo de su vida. La violencia contra las mujeres afecta directamente su capacidad para salir de la pobreza. Las mujeres que son víctimas de violencia suelen tener que abandonar sus empleos o sus estudios, lo que refuerza su dependencia económica y perpetúa el ciclo de pobreza (OMS, 2021). La violencia de género es, por tanto, no solo una manifestación de la desigualdad de género, sino también un mecanismo que refuerza la exclusión económica y social de las mujeres, especialmente las más vulnerables. En Ecuador, la violencia de género es un reflejo de las desigualdades estructurales que atraviesan tanto el ámbito doméstico como el laboral, lo que limita las oportunidades de desarrollo de las mujeres y perpetúa la desigualdad.

En este marco de desigualdades estructurales, los movimientos sociales, en particular los movimientos sindicales, campesinos, indígenas y feministas, han desempeñado un papel crucial en la lucha por la justicia social y económica en Ecuador (Massal, 2000). Estos movimientos han sido fundamentales para denunciar las dinámicas de explotación que sufren sus comunidades y resistir las lógicas de exclusión que impone el modelo económico y social.

Los pueblos indígenas, en particular, han liderado protestas contra las políticas económicas que han incrementado el costo de vida, como la eliminación de subsidios a combustibles, así como contra la explotación de recursos naturales en sus territorios. Estas movilizaciones también responden a la persistente desigualdad, la exclusión social, y la defensa de sus derechos territoriales, exigiendo mejoras en las condiciones de vida y mayor inclusión en la toma de decisiones que afectan sus comunidades (Larrea A., 2004).

Los movimientos sindicales, por su parte, han sido actores esenciales en la defensa de los derechos laborales y en la lucha por mejores condiciones de trabajo, especialmente en sectores como la agricultura y la industria, donde las condiciones son más precarias. Estos movimientos han enfrentado las dinámicas de explotación en el mercado laboral

y han demandado una distribución más justa de los beneficios del trabajo, denunciando la precarización y la falta de acceso a la seguridad social (Arellano, 2022).

Finalmente, los movimientos feministas han sido protagonistas en la denuncia de múltiples formas de violencia y opresión que afectan a las mujeres en Ecuador. A lo largo de los años, han luchado no solo contra la explotación del trabajo no remunerado, sino también contra el acoso sexual, la violencia de género y los femicidios. El acoso sexual en los espacios laborales y públicos sigue siendo una barrera importante para la participación plena de las mujeres en la sociedad, mientras que los femicidios, que son el acto más extremo de violencia de género, se han convertido en un problema alarmante en el país (Santillan & Aguinaga, 2012). Estas luchas feministas también abordan las intersecciones de género, clase y etnia, enfatizando cómo las mujeres indígenas y campesinas enfrentan una doble o triple carga de discriminación.

Como un tercer elemento, la debilidad institucional se presenta en Ecuador como otro de los factores estructurales que contribuyen a la perpetuación de la pobreza y la desigualdad. Esta fragilidad se manifiesta en la incapacidad del Estado para proporcionar servicios públicos de manera equitativa y eficiente, lo que afecta desproporcionadamente a las poblaciones más vulnerables, incluyendo a los pueblos indígenas, afrodescendientes y las comunidades rurales. Según Acemoglu y Robinson (2012), las instituciones políticas y económicas inclusivas son esenciales para el desarrollo equitativo de una nación; en el caso ecuatoriano, la falta de estas instituciones inclusivas ha perpetuado la exclusión social. Según el INEC (2023), mientras el acceso a agua potable en zonas urbanas alcanza el 95,89 %, en zonas rurales llega al 42,86 %, lo que refleja una disparidad significativa en la cobertura de un servicio fundamental. Esta provisión desigual de servicios esenciales, como educación, salud, seguridad y acceso a infraestructura básica, profundiza las brechas sociales y económicas.

Uno de los ejemplos más evidentes de esta desigualdad en la provisión de servicios es el sistema de salud. Las zonas urbanas y más desarrolladas del país cuentan con mejores infraestructuras hospitalarias y mayor acceso a profesionales de la salud, mientras que las regiones rurales y marginales carecen de atención médica adecuada. Esto refleja lo que Farmer (2003) denomina “violencia estructural”, en la que la carencia de servicios básicos esenciales, como la atención médica, constituye una forma de perpetuación de la pobreza y vulnerabilidad social. Según el INEC (2022), mientras que en Pichincha la tasa de mortalidad materna es de 15,2, en provincias como Bolívar y Esmeraldas esta cifra se eleva a 94,5 y 93,4, lo que evidencia las disparidades en el acceso a servicios de salud y sus impactos directos en la población más vulnerable.

Otro aspecto clave de esta debilidad institucional es el acceso desigual a la educación. Amartya Sen (1999) argumenta que el desarrollo debe ser entendido como un proceso de expansión de libertades, y la educación es una de las principales herra-

mientas para garantizar esas libertades. Sin embargo, en Ecuador, las zonas urbanas cuentan con mejores infraestructuras educativas y docentes capacitados, mientras que las zonas rurales enfrentan carencias significativas en términos de acceso, calidad y recursos pedagógicos. Según el INEC (2023), la tasa de analfabetismo en zonas rurales es del 12,14 %, casi el triple de la tasa en las zonas urbanas (3,65 %). Las comunidades indígenas y montuvias, así como las áreas rurales en general, sufren las consecuencias de un sistema educativo que no atiende sus necesidades culturales y lingüísticas, lo que refuerza la exclusión y limita las oportunidades de desarrollo.

Esta desigualdad en la provisión de servicios también se refleja en el acceso a la seguridad, un tema particularmente crítico en el contexto actual del país. La incapacidad del Estado para garantizar la seguridad pública de manera efectiva ha llevado a un aumento en los índices de criminalidad y violencia en muchas provincias, especialmente en provincias con altos niveles de pobreza y desigualdad. Galtung (1990) define la “violencia estructural” como la forma en que las estructuras sociales impiden que las personas cubran sus necesidades básicas, y en el caso ecuatoriano, la violencia estructural se manifiesta en la incapacidad del Estado para proveer seguridad y servicios básicos, afectando desproporcionadamente a las comunidades más vulnerables. Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2023), Ecuador ha registrado un incremento del 574,30 % en los homicidios intencionales desde 2019. Para finales de 2023, se reportaron 8.004 muertes violentas, lo que sitúa la tasa de homicidios en 47,25 por cada cien mil habitantes. Las zonas que experimentan mayor violencia con respecto a su población incluyen las provincias de Los Ríos, Guayas, Esmeraldas y El Oro.

El crecimiento del narcotráfico y el crimen organizado en Ecuador ha exacerbado esta debilidad institucional, particularmente en zonas fronterizas y en áreas estratégicas del país, donde el control estatal es limitado. Las provincias previamente mencionadas han visto un incremento alarmante en los índices de violencia, con tasas de homicidios y delitos relacionados con el narcotráfico en ascenso. Collier (2007) argumenta que la inseguridad no solo afecta directamente la calidad de vida de las personas, sino que también frena el desarrollo económico, al desalentar la inversión y limitar las oportunidades de crecimiento local. La violencia, además, impacta de manera desproporcionada a los sectores más vulnerables, quienes, al carecer de los recursos para protegerse o migrar, quedan atrapados en un ciclo de inseguridad y pobreza.

Los casos de México y Colombia ilustran cómo la inseguridad y el aumento de la violencia son el reflejo de la debilidad institucional, la ausencia de servicios públicos adecuados, y el abandono del Estado en regiones específicas. En ambos países, la heterogeneidad en la provisión de servicios y la fragmentación territorial han creado vacíos de poder que han sido ocupados por actores ilegales, exacerbando la violencia y la vulnerabilidad de las poblaciones. En México, la expansión del crimen organizado ha

prosperado en contextos de debilitamiento estatal, donde la falta de presencia gubernamental ha facilitado la operación de carteles en varias regiones (Astorga & Shirk, 2010). De manera similar, en Colombia, la violencia asociada con grupos armados ilegales ha sido alimentada por la falta de acceso a servicios esenciales y la debilidad de las instituciones en áreas rurales, dejando a las comunidades atrapadas en un ciclo de violencia y pobreza (González, 2014). Ambos casos muestran que la inseguridad no solo es una consecuencia de factores externos, sino también de fallas estructurales dentro del propio Estado.

En síntesis, la pobreza y desigualdad en el Ecuador debe analizarse desde determinantes estructurales que se reflejan en determinados territorios y grupos de personas, en función de las estructuras económica, social e institucional, que se interrelacionan y reproducen el empobrecimiento desde una economía extractivista, dependiente e informal, la exclusión social sistemática y la debilidad institucional, lo que además permite las condiciones propicias para el surgimiento de dinámicas de violencia. A continuación, se analiza este planteamiento.

Metodología

Las condiciones del empobrecimiento y la desigualdad socioeconómica en el Ecuador se analizan para el periodo 2019 - 2023, siendo un lustro en el cual se han presentado una serie de factores que dan cuenta de los procesos de reproducción de la pobreza y la desigualdad tanto en el ámbito político-institucional que marca el rol económico y de planificación del Estado, cuanto, en la presencia y acción de grupos de delincuencia organizada, y en el impacto de la pandemia de la COVID-19. Siendo estos elementos internos y externos frente a los cuales se muestran las interacciones entre pobreza, desigualdad, institucionalidad (inseguridad) y la estructura económica y social del país.

Estos factores se influyen mutuamente y además afectan de manera heterogenea a diferentes territorios y grupos poblacionales. Estas relaciones son presentadas y analizadas en este estudio mediante dos estrategias complementarias:

1. Análisis descriptivo de indicadores sociales, económicos y de seguridad a nivel territorial, durante el período 2019-2023, utilizando fuentes oficiales; y,
2. Evaluación de la relación entre pobreza, inseguridad y estructura económica, mediante un modelo econométrico utilizando una base de datos de panel a nivel territorial.

La información que se utiliza proviene de fuentes oficiales, siendo estas, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) desde la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) y la Matriz de Femicidios, que proporcionan información detallada sobre variables sociales y económicas; el Ministerio

del Interior (MDI) para obtener datos relacionados con la criminalidad y seguridad pública; y el Banco Central del Ecuador en cuanto a estadísticas económicas.

Las variables e indicadores constan en la siguiente tabla:

Tabla 1

Variables e indicadores

Dimensión	Variable	Indicadores
Social	Pobreza	• Pobreza por ingresos. • Pobreza multidimensional.
	Desigualdad	• Índice de desigualdad de Gini por ingresos.
	Servicios públicos	• Tasa de asistencia a educación superior. • Tasa de embarazo infantil.
	Demográficos	• Autoidentificación étnica
Económico	Trabajo	• Cobertura de seguridad social.
	Producción	• Valor Agregado Bruto (VAB).
	Estructura económica	• Sectorización del empleo.
Institucional	Seguridad	• Tasa de homicidios.

Elaboración propia.

Para el análisis descriptivo, se realizarán cruce de indicadores de la situación económica y de los problemas sociales y de violencia en los diferentes territorios. Por su parte, para el modelo econométrico todas las variables utilizadas fueron normalizadas para mitigar las distorsiones derivadas de la heterogeneidad entre las provincias.

Los indicadores de prevalencia de pobreza por ingresos y de pobreza multidimensional fueron obtenidos a partir de indicadores tabulados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), utilizando la metodología del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y con un procesamiento propio para desagregarlo por provincias.

En cuanto a la tasa neta de asistencia a la educación superior, el porcentaje de población autoidentificada como blanca o mestiza, el porcentaje de empleo en el sector primario (agrícola, minas y petróleo) y la cobertura de seguridad social, se aplicó la misma metodología del INEC y se realizó un procesamiento propio desagregado por provincias.

Por otra parte, la tasa de homicidios intencionales (cada 10.000 habitantes) fue tabulada a partir de la base de datos de Homicidios Intencionales del Ministerio del Interior (MDI). Es importante señalar que la categoría de homicidios intencionales incluye muertes por sicariato, feminicidio, otros homicidios y asesinatos. El coeficiente

de Gini fue obtenido de los tabulados presentados por el INEC en la ENEMDU acumulada anual. La tasa de embarazo infantil (cada 1.000 niñas) se obtuvo a partir del registro administrativo de Nacidos Vivos y Defunciones Fetales del INEC, que incluye casos de niñas entre 10 y 14 años. Finalmente, el valor agregado bruto por habitante fue obtenido de las cuentas regionales presentadas por el Banco Central del Ecuador (BCE).

Para la evaluación de las relaciones entre las diferentes dimensiones, se emplea una estrategia de regresiones territoriales con el fin de explorar tanto correlaciones como relaciones causales. En este sentido, se ajustarán ocho modelos de regresión, utilizando diversas variables dependientes y metodologías. Previamente, todas las variables han sido normalizadas para mitigar las distorsiones derivadas de la heterogeneidad entre las provincias.

El objetivo de este texto académico es identificar las relaciones causales entre la pobreza y la desigualdad con factores económicos, sociales e institucionales. En el primer modelo, la variable endógena es la incidencia de pobreza por ingresos. Dado que esta es una variable continua, se aplica el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO).

$$(1) \quad y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + u$$

En la ecuación (1), las variables independientes están representadas por un conjunto de regresores que reflejan factores económicos, sociales e institucionales que influyen en la pobreza. Sin embargo, el uso del método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) puede generar problemas de endogeneidad y sesgo en los coeficientes. Estos problemas surgen, en parte, por la presencia de factores no observables (o no medibles) incluidos en el término de error, los cuales están correlacionados con las variables explícitas del modelo. En términos más simples, esto representa endogeneidad causada por la omisión de variables relevantes.

Para abordar los problemas derivados de las variables omitidas, se emplea el método de Mínimos Cuadrados en Dos Etapas (MC2E), que requiere el uso de una variable instrumental con el fin de eliminar la endogeneidad del regresor. En este contexto, el modelo (2), con la misma variable dependiente, utiliza el método MC2E junto con la variable instrumental “Puerto Marítimo”. Esta variable, de naturaleza binaria, toma el valor de 1 si la provincia en cuestión cuenta con un puerto marítimo. Así, la variable instrumental controla la endogeneidad en la tasa de homicidios, la cual puede estar influenciada por factores no observados, como aspectos culturales o psicológicos, específicos de cada provincia y asociados a dicha tasa.

$$2) \quad \hat{x}_1 = \pi_0 + \pi_1 Z + v$$

$$(3) \quad y = \beta_0 + \beta_1 \hat{x}_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k x_k + u$$

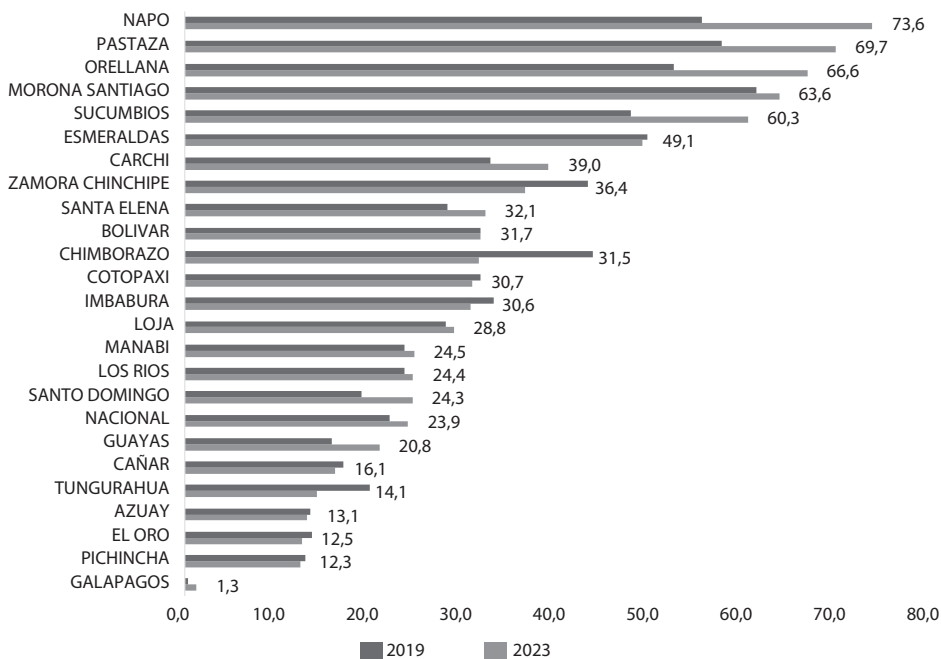
En este contexto, la ecuación (2) corresponde a la primera etapa de la regresión, donde se utiliza la variable instrumental Z , representada por la variable binaria “Puerto Marítimo”, para corregir la endogeneidad en la tasa de homicidios (medida por cada 10,000 habitantes). En la segunda etapa, representada por la ecuación (3), se emplean los valores predichos de la primera etapa en la regresión original, permitiendo obtener estimaciones consistentes para los parámetros del modelo.

Resultados

El análisis descriptivo de la pobreza por ingresos muestra que las provincias con mayor incidencia son las de la Amazonía, y aquellas de la Costa y Sierra que comprenden la frontera norte (Esmeraldas y Carchi), seguidas por Santa Elena, Bolívar, Chimborazo y Cotopaxi. De manera particular, se observa que la pobreza por ingresos aumentó de manera significativa en la Amazonía entre 2019 y 2023 (ver Gráfico 1).

Gráfico 1

Pobreza por ingresos (porcentaje), 2019-2023

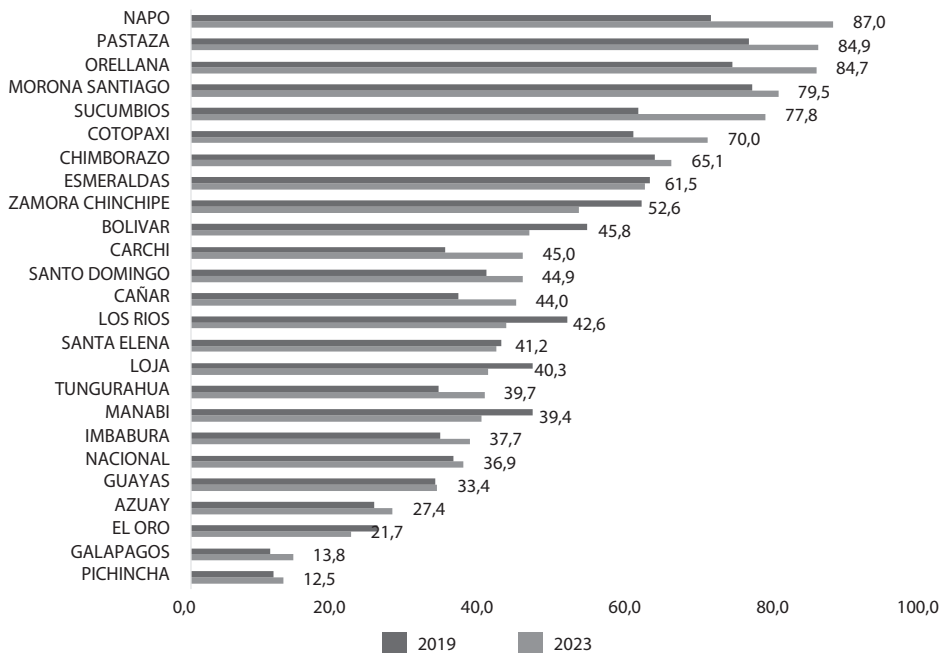


Nota. Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - ENEMDU del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019-2023).

Por su parte, la pobreza multidimensional muestra un mayor nivel de afectación. En 2023 esta alcanzó al 36.9 % de la población en comparación con el 23.9 % de la pobreza por ingresos. Esto da cuenta de una mayor incidencia de carencias estructurales relacionadas con la privación de derechos; siendo la Amazonía, la Sierra centro y la provincia de Esmeraldas los territorios con mayor nivel de empobrecimiento, superando el 50 % de la población (ver Gráfico 2).

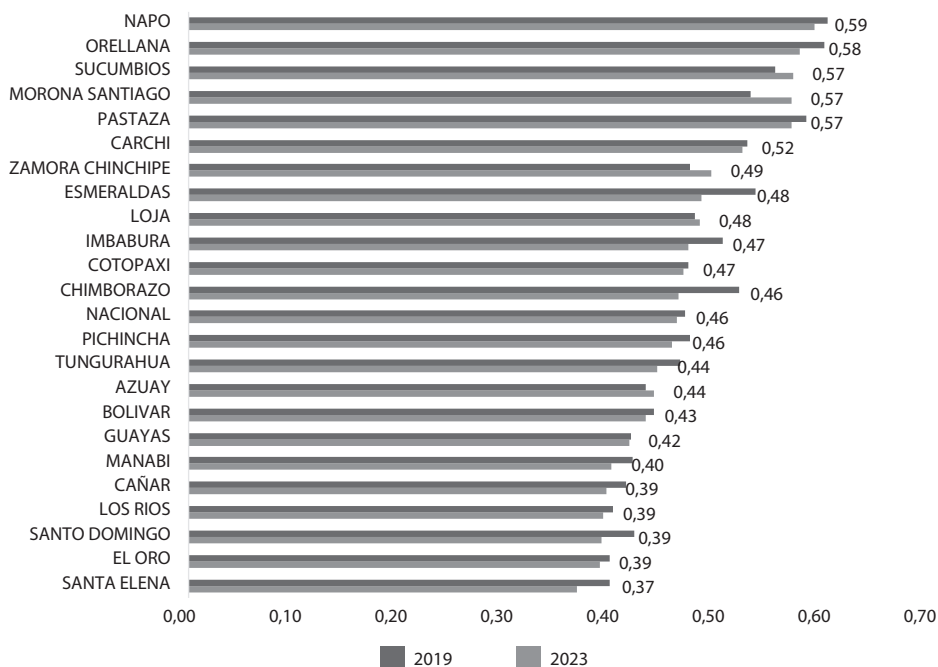
Gráfico 2

Tasa de pobreza multidimensional (porcentaje), 2019-2023



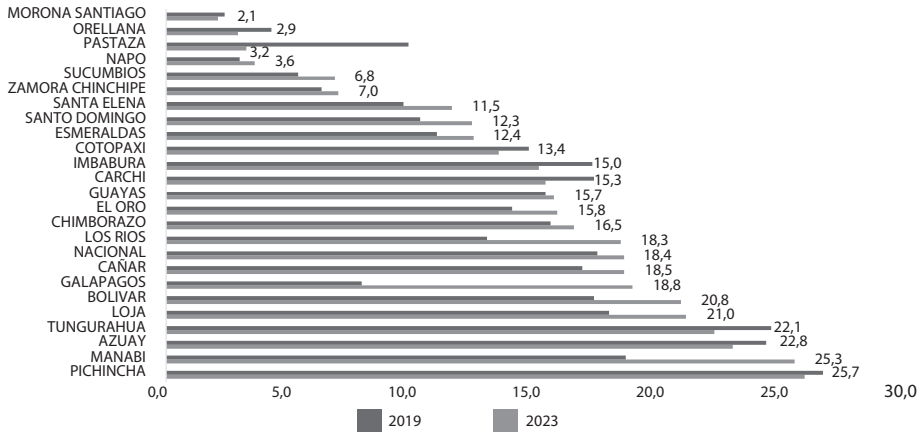
Nota. Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - ENEMDU del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019-2023).

En cuanto a la desigualdad medida por el coeficiente de Gini de ingresos en cada provincia, se observa mayores desigualdades en las provincias amazónicas y en las fronterizas Carchi, Esmeraldas, Loja e Imbabura, seguidas por Cotopaxi y Chimborazo en la Sierra centro. Estando todas estas por encima del promedio nacional, y combinan un entorno de empobrecimiento y desigualdad.

Gráfico 3*Índice de Gini, 2019-2023*

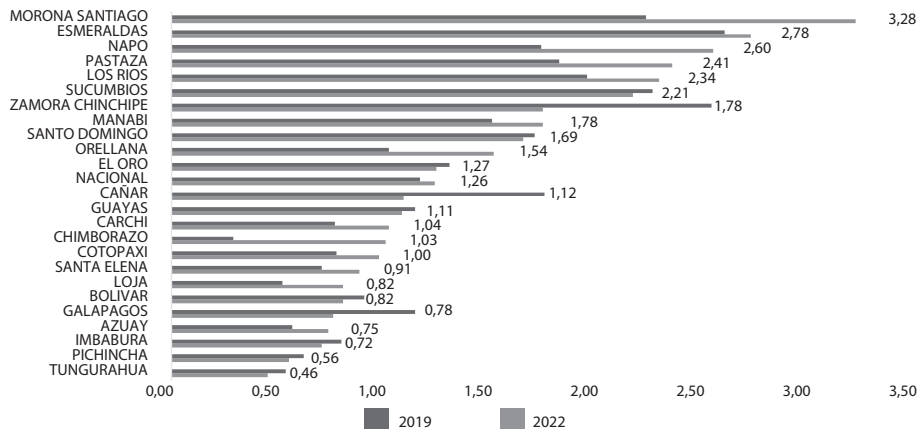
Nota. Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-ENEMDU del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019-2023).

Entre 2019 y 2023, la tasa neta de asistencia a la educación superior en Ecuador, que es la relación porcentual entre el número de personas matriculadas en un determinado nivel educativo con la edad oficial correspondiente a ese nivel, respecto a la población total de ese grupo etario, mostró un ligero aumento a nivel nacional, de 17.4 % a 18.4 %. Las provincias de Morona Santiago (2,1 %), Orellana (2.9 %), Pastaza (3.2 %) y Napo (3.6 %) presentan las mayores carencias en cuanto al acceso a educación superior, mientras que Pichincha, Manabí, Azuay, Tungurahua y Loja registran las mayores tasas de asistencia (ver Gráfico 4).

Gráfico 4*Tasa de asistencia a educación superior (porcentaje), 2019-2023*

Nota. Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-ENEMDU del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019-2023).

Entre 2019 y 2022, la tasa de embarazo infantil muestra una tendencia creciente al pasar de 1.19 a 1.26 por cada 1.000 niñas. Las provincias de la Amazonía, Esmeraldas, Los Ríos y Manabí registran las mayores tasas, y aumentos importantes en los últimos años (ver Gráfico 5).

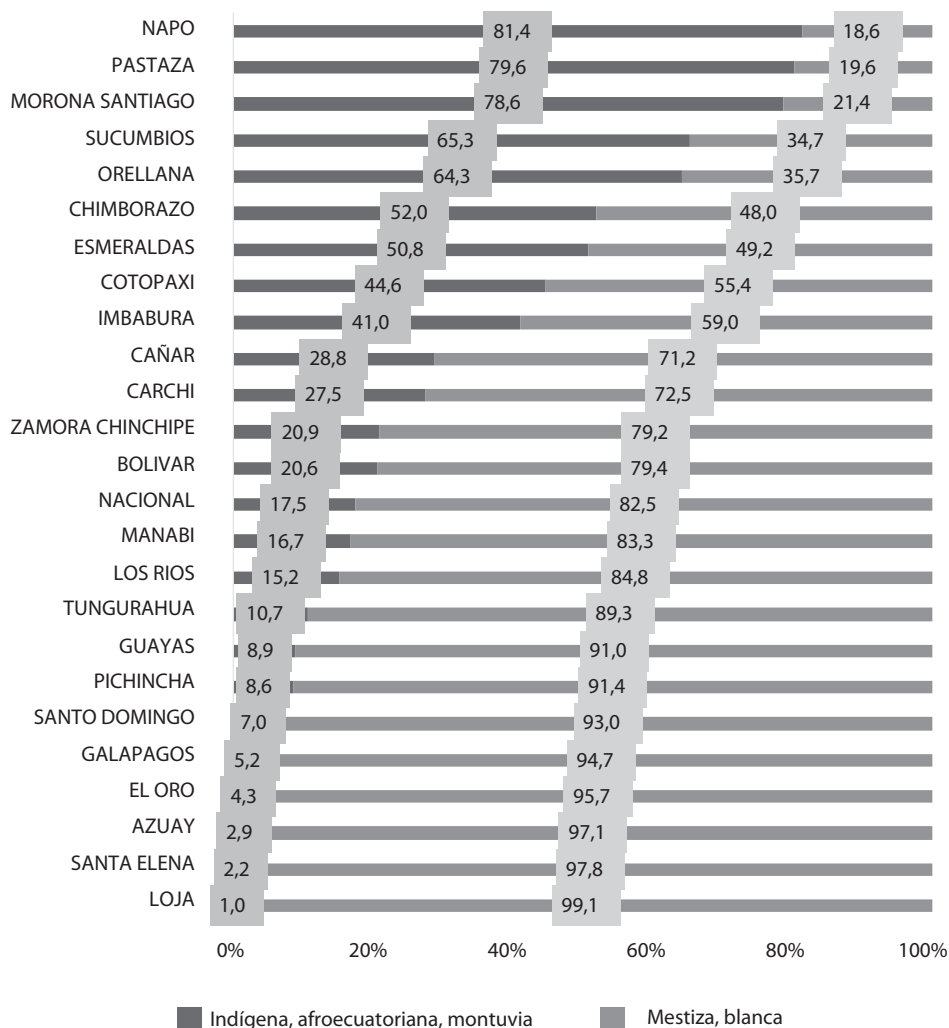
Gráfico 5*Embarazo infantil (tasa por cada 1.000 niñas), 2019-2022*

Nota. Elaboración propia a partir de datos de las estadísticas de Nacidos Vivos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019-2023).

En cuanto a la composición étnica, el 17,5 % de la población se autoidentifica como indígena, afroecuatoriana o montuvia. Este porcentaje aumenta significativamente en la Amazonía y en la Sierra centro y norte (ver Gráfico 6).

Gráfico 6

Composición étnica (porcentaje), 2023

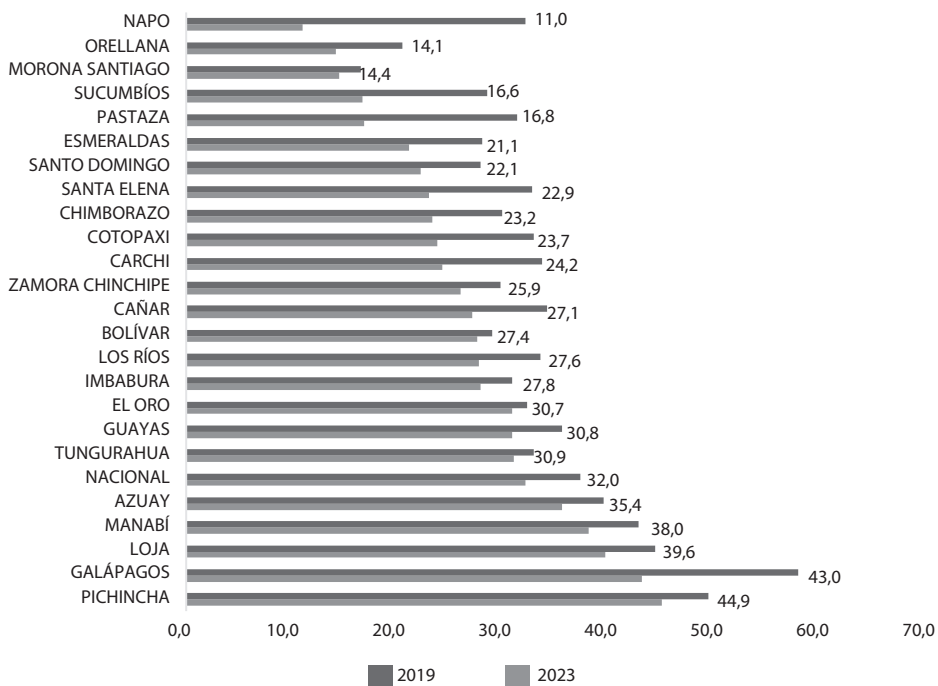


Nota. Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-ENEMDU del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019-2023).

En el ámbito económico, se observa un deterioro en la cobertura de la seguridad social al pasar del 37.2 % en 2019 al 32.0 % en 2023, siendo las provincias amazónicas, Esmeraldas, Santo Domingo, Santa Elena y la Sierra centro las que muestran los menores niveles de cobertura, pero además las mayores reducciones en cobertura en los últimos años (ver Gráfico 7).

Gráfico 7

Acceso a seguridad social (porcentaje), 2019-2023



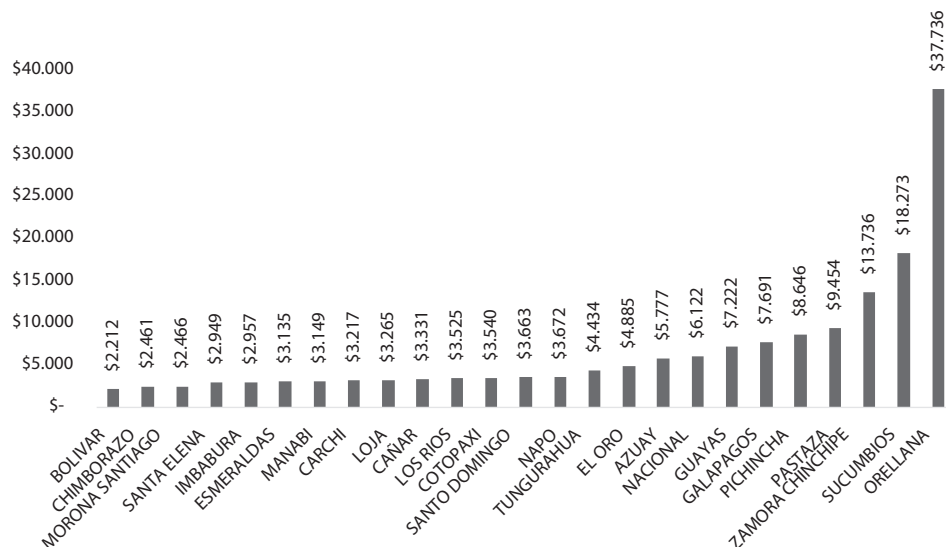
Nota. Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-ENEMDU del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019-2023).

Entre 2019 y 2022, el Valor Agregado Bruto (VAB) per cápita, en dólares de 2018, pasó de USD 5.823 a USD 6.122, representando un crecimiento promedio anual del 1.7 %. Las provincias amazónicas de Orellana, Sucumbíos, Pastaza y Zamora Chinchipe presentan los mayores niveles de VAB por habitante, lo que se explica por la presencia de actividades extractivas de petróleo en las tres primeras, y de minería en la última (ver Gráfico 8). En estos cuatro años, únicamente estas provincias muestran un crecimiento importante (superior al 7 %) de su VAB per cápita, mientras que Galápagos,

Santa Elena, Esmeraldas, Imbabura, Chimborazo, Cotopaxi y Napo tienen tasas de decrecimiento entre el -13 % y -1 %.

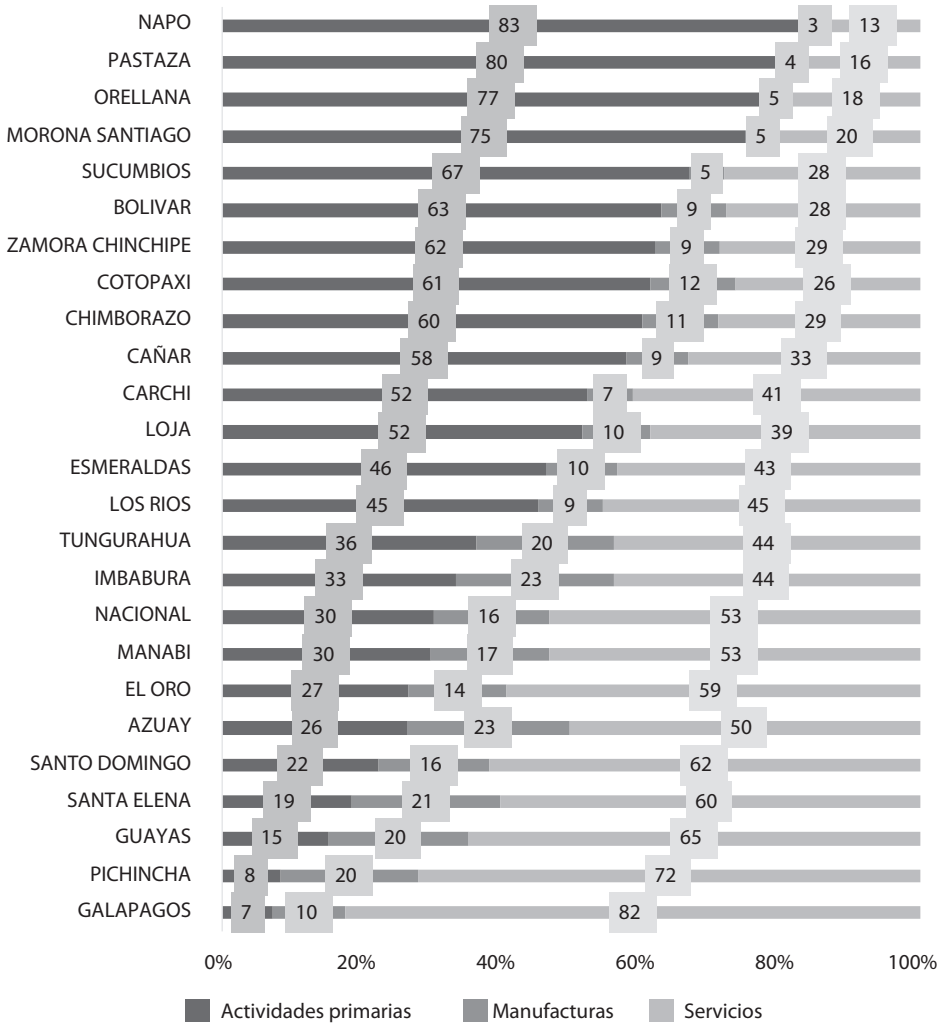
Gráfico 8

Valor Agregado Bruto (VAB) per cápita en dólares de 2018, 2022



Nota. Elaboración propia ajustado con año base 2018 (100 = 2018) a partir de las Cuentas Regionales del Banco Central del Ecuador (BCE).

A nivel nacional el 30 % del empleo se encuentra en actividades primarias que incluyen agricultura, ganadería, pesca, extracción de petróleo y minería. Mientras que en el sector servicios, que incluye el comercio, genera el 53 % del empleo, dejando el 16 % en actividades manufactureras. Esta estructura varía considerablemente entre provincias. En todas la Amazonía y gran parte de la Sierra las actividades primarias representan más del 50 % del empleo. Las provincias con mayor peso de actividad manufacturera (entre el 20 % y 23 %) son Azuay, Imbabura, Santa Elena, Tungurahua, Guayas y Pichincha (ver Gráfico 9).

Gráfico 9*Estructura del empleo, 2023*

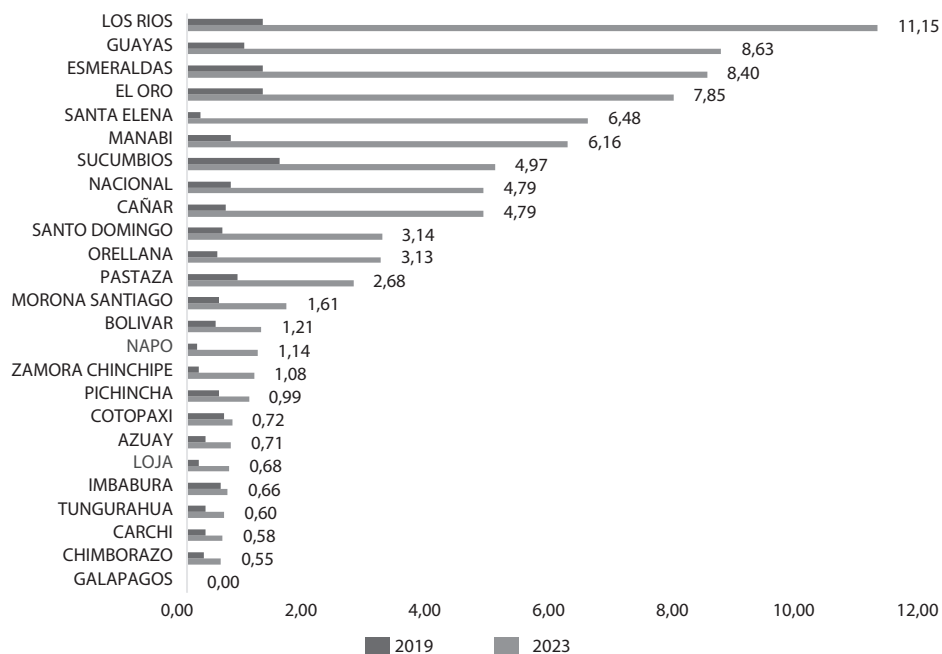
Nota. Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-ENEMDU del Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019-2023).

Finalmente, en cuanto a los homicidios intencionales, para el periodo de análisis, se observa un aumento significativo, pasando de 0.70 a 4.79 por cada 10.000 habitantes. En provincias como Los Ríos, Guayas, y Esmeraldas experimentaron los incrementos

más alarmantes, alcanzando una tasa de 11.15, 8.63 y 8.40 respectivamente; mientras que las provincias de la Sierra presentan menores tasas (ver Gráfico 10).

Gráfico 10

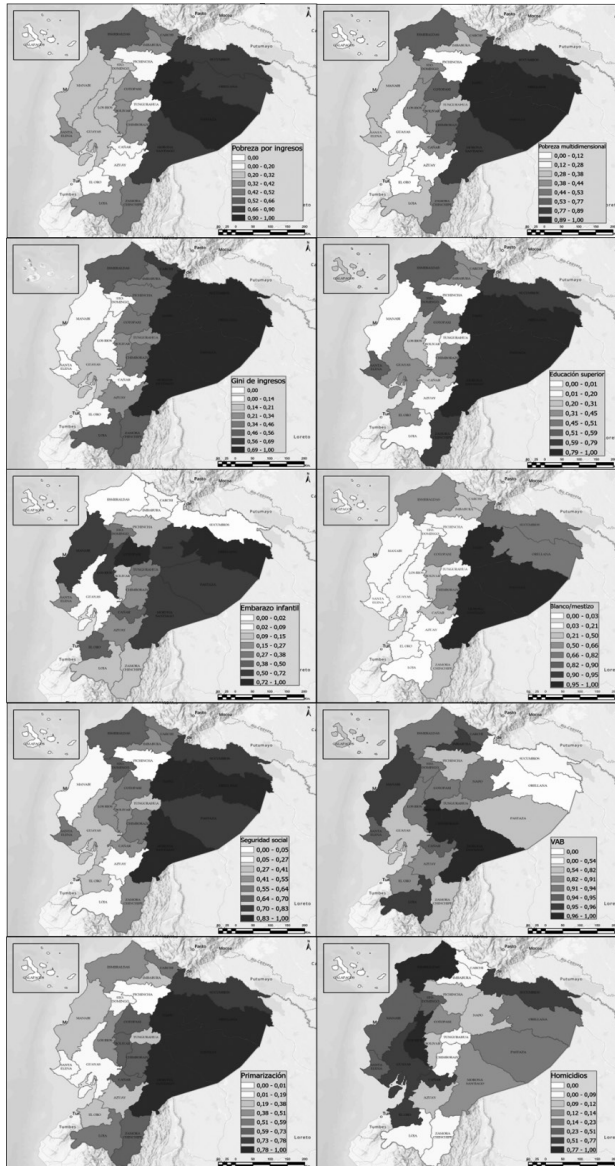
Homicidios intencionales (tasa cada 10.000 habitantes), 2019-2023



Nota. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior (2019-2023).

En síntesis, se observa un país heterogéneo en dónde la pobreza y la desigualdad se relacionan con las dinámicas y estructuras sociales, económicas e institucionales. La Amazonía, la Sierra centro y la provincia de Esmeraldas, son las zonas más empobrecidas del país. Estos territorios presentan además altos niveles de desigualdad y mayor carencia de servicios de educación, salud y seguridad social, una estructura económica con mayor peso relativo de actividades primarias y son además territorios con mayor presencia de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montuvios.

La Sierra centro y Esmeraldas son además provincias con menor productividad relativa que se refleja en un bajo VAB por habitante, y Esmeraldas es además una de las provincias más afectadas por la inseguridad.

Gráfico 11*Mapa de variables normalizadas*

Nota. Elaboración propia. Variables normalizadas para comparación entre provincias. Se utilizan datos de 2023 de pobreza por ingresos y multidimensional, índice de Gini, privación de acceso a educación superior y seguridad social, porcentaje de población indígena-afroecuatoriana-montuvia, y porcentaje de empleo en actividades primarias; el promedio entre 2019 y 2022 de la tasa de embarazo infantil; el promedio entre 2018 y 2022 del VAB; y el promedio entre 2019 y 2023 de la tasa de homicidios intencionales.

El análisis de los determinantes de la pobreza por ingresos y multidimensional en Ecuador para el período 2019-2023 revela patrones estructurales importantes. Las estimaciones, realizadas mediante modelos de regresión territorial con variables normalizadas, permiten identificar el impacto de distintas dimensiones institucionales, sociales y económicas sobre la pobreza. A continuación, se presentan los resultados de los modelos sobre la pobreza por ingresos, así como de aquellos que analizan la pobreza multidimensional.

En los modelos que explican la pobreza por ingresos (Modelos I y II), uno de los resultados más relevantes es el impacto de la desigualdad de ingresos, medida a través del coeficiente de Gini. Un incremento de una desviación estándar en la desigualdad de ingresos se asocia con un incremento de 0,3173 desviaciones estándar en la pobreza por ingresos (Modelo I). Este resultado indica que en las provincias donde la desigualdad de ingresos es más alta, se espera un aumento proporcional en la pobreza por ingresos, lo cual pone de relieve la relación estructural entre la concentración de ingresos y el empobrecimiento. En términos prácticos, esto implica que las políticas que no aborden directamente la desigualdad tendrán un impacto limitado en la reducción de la pobreza, ya que la distribución del ingreso sigue siendo un determinante clave.

La tasa de embarazo infantil, como proxy de la falta de promoción de la salud y oportunidades para las mujeres jóvenes, tiene un impacto positivo en el Modelo I. Un aumento de una desviación estándar en esta variable se relaciona con un incremento de 0,1330 desviaciones estándar en la pobreza por ingresos. Este hallazgo revela la interrelación entre la salud reproductiva y la pobreza, destacando que las provincias con mayores tasas de embarazo infantil tienden a experimentar niveles más altos de pobreza por ingresos.

En cuanto a la cobertura de seguridad social, los coeficientes negativos en los Modelos I y II (respectivamente -0,3782 y -0,5220) indican que un aumento de una desviación estándar en la cobertura de seguridad social está vinculado con una reducción de la pobreza por ingresos en 0,3782 y 0,5220 desviaciones estándar respectivamente. Estos resultados subrayan el papel que desempeña la protección social y la calidad del empleo en mitigar la pobreza, ya que las provincias con mayor acceso a la seguridad social tienen menores niveles de pobreza.

Tabla 2
Resultados de las regresiones territoriales para la pobreza por ingresos en Ecuador

Especificación	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)
Variable dependiente (normalizada)	Pobreza por ingresos		Pobreza multidimensional					
Unidad	Provincia	Provincia	Provincia	Provincia	Provincia	Provincia	Provincia	Provincia
Años	2019 a 2023	2019 a 2023	2019 a 2023	2019 a 2023	2019 a 2023	2019 a 2023	2019 a 2023	2019 a 2023
Modelo	Lineal	Lineal IV	Lineal	Lineal IV	Efectos fijos	Ef. aleatorios	Efectos fijos	Efectos fijos
Instrumento		Puerto marítimo		Puerto marítimo				
Número de observaciones	120	120	120	120	120	120	120	120
R^2	0.9797	0.9041	0.9839	0.8441	0.7695	0.8249	0.7597	0.7971
Variables independientes (normalizadas)								
Razón de homicidios intencionales	0.0633 (0.0397)	0.2021 (0.3115)	-0.0947 (0.0502)	* (0.4224)	0.1791 (0.4224)	-0.0947 (0.0446)	** (0.0424)	-0.0717 (0.0360)
Coefficiente de gini para desigualdad de ingreso	0.3173 (0.0849)	0.5135 (0.1273)	0.1073 (0.0613)	* (0.1453)	0.2274 (0.1453)	0.1073 (0.0544)	** (0.0648)	0.1625 (0.0648)
Tasa neta de asistencia a educación superior								
Porcentaje de población autoidentificada como blanca o mestiza								

Especificación	(I)		(II)		(III)		(IV)		(V)		(VI)		(VII)		(VIII)	
Tasa de embarazo infantil	0.1330	** (0.0641)	0.0878	(0.0865)	0.1098	(0.0734)	0.1377	(0.1418)	0.1098	* (0.0652)	0.1737	*** (0.0592)	0.0516	(0.0599)	0.0514	(0.0485)
Valor Agregado Bruto por habitante	0.1305	(0.1859)	-0.0705	(0.0572)	0.1174	(0.1549)	0.0664	(0.0851)	0.1174	(0.1375)	0.1327	(0.1136)	0.0756	(0.1231)	0.0360	(0.1172)
Porcentaje de empleo en el sector primario (agricola, minas y petróleos)	0.0482	(0.0389)	0.1600	(0.0976)	0.0337	(0.0595)	0.4648	(0.1120)	0.0337	(0.0529)	0.1602	(0.0519)	0.0526	(0.0491)	0.0135	(0.0539)
Cobertura de seguridad social	-0.3782	*** (0.0872)	-0.5220	(0.1789)	-0.4271	(0.1156)	-0.4426	(0.1712)	-0.4271	(0.1027)	-0.4643	(0.0977)	-0.4334	(0.1075)	-0.2024	** (0.0882)

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, Servicios de Rentas Internas, Secretaría Nacional de Planificación, Ministerio del Interior y Banco Central del Ecuador. **Nota:** Los coeficientes son interpretados en términos de desviaciones estándar. Los valores de significancia están indicados de la siguiente manera: $p < 0.1$ (*), $p < 0.05$ (**), $p < 0.01$ (***), correspondientes a valores críticos de 1.645, 1.960 y 2.576, respectivamente.

El Valor Agregado Bruto (VAB) por habitante no presenta un impacto estadísticamente notable en los modelos de pobreza por ingresos, lo que sugiere que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para reducir la pobreza si no se acompaña de políticas redistributivas y de inclusión social. Este resultado es consistente con la idea de que el crecimiento económico no garantiza automáticamente una mejora en la distribución del bienestar, y que la desigualdad debe ser abordada de manera directa.

En cuanto a la inseguridad, si bien se observa una relación directa con la pobreza esta no es estadísticamente significativa en ninguna de las dos especificaciones, mostrando que existe una relación, pero que está condicionada además por otros factores territoriales o específicos de la acción del crimen organizado. En este sentido, una posible razón de la falta de significancia estadística es la presencia de territorios empobrecidos de la Sierra centro y la Amazonía en dónde es relativamente menor la presencia de grupos de delincuencia organizada en los años de análisis.

En los modelos que explican la pobreza multidimensional (Modelos III a VIII), se observa un patrón similar en cuanto al impacto de la desigualdad y la seguridad social, pero con algunas diferencias importantes en el comportamiento de otras variables.

La desigualdad de ingresos, medida nuevamente a través del coeficiente de Gini, muestra una relación positiva en los Modelos V y VI (0,1073 y 0,1625 desviaciones estándar, respectivamente). Un aumento de una desviación estándar en la desigualdad de ingresos se asocia con un aumento correspondiente en la pobreza multidimensional. Este hallazgo refuerza la idea de que las provincias con mayores desigualdades no solo enfrentan mayores niveles de pobreza por ingresos, sino que también están afectadas en múltiples dimensiones del bienestar. Es decir, la desigualdad no solo impacta los ingresos, sino que se extiende a otras áreas como el acceso a la educación, la salud y la vivienda, exacerbando las privaciones múltiples que caracterizan la pobreza multidimensional.

En el porcentaje de empleo en el sector primario (Modelo VI), un aumento de una desviación estándar en esta variable se asocia con un incremento de 0,1602 desviaciones estándar en la pobreza multidimensional. Este resultado revela que las provincias con una mayor concentración de empleo en sectores primarios (agricultura, ganadería, pesca y silvicultura) tienden a experimentar mayores niveles de pobreza multidimensional. Esto es consistente con la baja productividad y la precariedad laboral que suelen caracterizar a estos sectores, los cuales no generan empleos de calidad ni oportunidades de desarrollo sostenibles.

La cobertura de seguridad social sigue siendo un determinante clave en todos los modelos de pobreza multidimensional, con coeficientes negativos que oscilan entre -0,2024 y -0,4643 desviaciones estándar en los Modelos V a VIII. Esto confirma que el acceso a la seguridad social actúa como un amortiguador contra las privaciones múltiples. Las provincias con mayor cobertura de seguridad social tienden a tener niveles

más bajos de pobreza multidimensional, lo que pone de manifiesto la importancia de fortalecer los sistemas de protección social, especialmente en contextos donde la informalidad laboral es alta.

La tasa de asistencia neta a la educación superior tiene un coeficiente negativo en el Modelo VII (-0,1906 desviaciones estándar), lo que sugiere que un aumento en la cobertura educativa se traduce en una reducción significativa de la pobreza multidimensional. La educación es un factor clave para mejorar las capacidades de las personas y su capacidad para salir de la pobreza. Las provincias con mayores tasas de acceso a la educación superior tienen menores niveles de pobreza multidimensional.

Finalmente, el porcentaje de población autoidentificada como blanca o mestiza muestra un coeficiente negativo y significativo al 99% en el Modelo VIII (-0,4808). Esto indica que las provincias con un mayor porcentaje de población autoidentificada como blanca o mestiza tienden a tener menores niveles de pobreza multidimensional. Este hallazgo pone de relieve cómo la etnicidad sigue siendo un factor importante en la distribución de las oportunidades económicas y el acceso a servicios, confirmando la persistencia de discriminaciones estructurales que afectan a las poblaciones indígenas y afrodescendientes, quienes sufren mayores niveles de pobreza multidimensional.

Los resultados muestran que la pobreza en Ecuador está estrechamente vinculada a factores estructurales como la desigualdad de ingresos, la cobertura de seguridad social y las disparidades étnicas. La desigualdad de ingresos y la falta de acceso a la seguridad social juegan un rol central en el aumento de la pobreza, mientras que las diferencias étnicas agravan las privaciones multidimensionales, afectando principalmente a las poblaciones indígenas, montuvias y afrodescendientes. Además, la concentración de empleo en sectores de baja productividad, como el sector primario, contribuye significativamente a los altos niveles de pobreza multidimensional en ciertas provincias.

Discusión y conclusiones

El análisis de la pobreza en Ecuador confirma que se trata de un fenómeno estructural profundamente enraizado, que afecta de manera diferenciada a determinados territorios y grupos poblacionales. Los resultados de este estudio destacan que la pobreza no puede ser vista como un problema coyuntural o exclusivamente económico, sino como una consecuencia de múltiples factores institucionales, sociales y económicos que interactúan para perpetuar las dinámicas de empobrecimiento en ciertas provincias y sectores de la población.

La desigualdad emerge como el factor determinante en la perpetuación de la pobreza. Esto es evidente en la fuerte correlación entre el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad de ingresos, y los niveles de pobreza por ingresos y multidimensional.

Las provincias con mayor desigualdad de ingresos presentan mayores tasas de empobrecimiento, lo que refleja cómo la concentración de riqueza exacerba las privaciones de las poblaciones más vulnerables (Piketty, 2014). Además, las disparidades en el acceso a la educación y las diferencias étnicas agravan aún más esta situación, afectando particularmente a las poblaciones indígenas, montuvias y afrodescendientes, quienes se enfrentan a una pobreza multidimensional más profunda. Ecuador es una sociedad altamente racializada, donde la desigualdad no solo es una cuestión de ingresos, sino que también se refleja en las oportunidades de acceso a servicios básicos y en las condiciones de vida de los grupos históricamente marginados. Esta desigualdad está profundamente territorializada, lo que significa que ciertas provincias y comunidades son mucho más vulnerables a la pobreza debido a su ubicación geográfica y composición étnica (Mideros, Fernández, & Sánchez, 2024).

El acceso a la educación es otro factor clave en la reducción de la pobreza multidimensional. Un mayor acceso a la educación superior se asocia con menores niveles de pobreza, lo que subraya la importancia de mejorar las capacidades y oportunidades de la población más vulnerable (Sen, 1999). Además, la tasa de embarazo infantil, como proxy de la falta de promoción de salud, refuerza las brechas de género y afecta negativamente a las provincias con mayores tasas de embarazo, donde las mujeres jóvenes enfrentan mayores limitaciones para salir de la pobreza (UNFPA, 2020).

En términos económicos, la estructura productiva del país, caracterizada por la primarización de la economía, agrava las condiciones de pobreza. Las provincias con un mayor porcentaje de empleo en sectores primarios, como la agricultura, muestran niveles más altos de pobreza multidimensional, lo que refleja la baja productividad de estos sectores. El crecimiento económico, medido a través del Valor Agregado Bruto (VAB) por habitante, no tiene una relación clara con la reducción de la pobreza, lo que sugiere que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para mejorar las condiciones de vida si no se abordan las desigualdades estructurales.

Finalmente, el análisis de la pobreza en Ecuador revela que el problema no puede entenderse únicamente desde la perspectiva económica o coyuntural, sino como el resultado de profundas estructuras de desigualdad, discriminación y exclusión territorial que afectan de manera desproporcionada a poblaciones vulnerables. Estas dinámicas se ven agravadas por la falta de políticas sociales integrales y sostenidas, las cuales han sido fragmentadas y de corto plazo, respondiendo más a los ciclos económicos que a una visión de largo plazo sobre el bienestar. Como señalan Mideros y Sánchez (2024), las políticas sociales del país han reflejado la voluntad de los gobiernos de turno más que un proyecto integral de sociedad, lo que ha limitado su capacidad para reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad. Sin un enfoque sostenido que aborde las causas estructurales del empobrecimiento, como la concentración de la riqueza,

la precariedad laboral y las disparidades territoriales y étnicas, los avances seguirán siendo parciales y temporales.

Referencias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Publishers.
- Acosta, A. (2006). Efectos de la maldición de la abundancia de recursos naturales. En G. Fontaine, *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador* (págs. 87-110). Quito: FLACSO Ecuador.
- Arellano, M. (2022). *Sindicalismo para transformar el trabajo y la vida*. Quito: FES-Ecuador.
- Astorga, L., & Shirk, D. (2010). *Drug trafficking organizations and counter-drug strategies in the U.S.-Mexican context*. Center for U.S.-Mexican Studies.
- Banco Mundial. (2020). *Panoramas alimentarios futuros. Reimaginando la agricultura en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Mundial.
- Chant, S. (2010). Gendered poverty across space and time: Introduction and overview. En S. C. (Ed), *The International Handbook of Gender and Poverty: Concepts, Research, Policy* (págs. 1-26). Edward Elgar Publishing.
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford University Press.
- Elson, D. (1999). Labor markets as gendered institutions: Equality, efficiency and empowerment issues. *World Development*, 27(3), 611-627.
- FAO. (s.f.). *FAO en Ecuador*. Obtenido de Ecuador en una mirada.
- Farmer, P. (2003). *Pathologies of power: Health, human rights, and the new war on the poor*. University of California Press.
- Federici, S. (2012). *Revolution at point zero: housework, reproduction, and feminist struggle*. PM Press.
- Fraser, N. (2013). *Fortunes of Feminism: From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis*. . Verso Books.
- Galeano, E. (1971). *Las venas abiertas de América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Galtung, J. (1990). Cultural violence. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-305.
- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. . Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- INEC. (2019). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres - ENVIGMU*. Quito: INEC.
- INEC. (2022). *Registro Estadístico de Defunciones Generales*. Quito: INEC.
- INEC. (2023). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Anual*. Quito: INEC.
- Larrea, A. (2004). *El movimiento indígena ecuatoriano: participación y resistencia*. Buenos Aires: CLASCO.
- Larrea, C. (2014). *¿Existen alternativas frente al petróleo en la Amazonía Centro-sur?* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Martínez, L. (2013). *La agricultura familiar en el Ecuador*. Quito: RIMISP.

- Massal, J. (2000). Movimientos sociales, democratización y multiculturalismo. En J. Massal, & M. B. (Eds), *Los movimientos sociales en las democracias andinas* (págs. 157-192). Quito: FLACSO.
- Mideros, A., & Fernández, N. (2021). *El bienestar como tarea pendiente en Ecuador: hacia nuevos pactos para garantizar la protección social universal*. Quito: FES-Ecuador.
- Mideros, A., & Sánchez, C. (2024). El bienestar y la pobreza multidimensional en el Ecuador entre 1980 y 2022. En A. Mideros, X. Jara, & M. G. (Eds.), *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980 - 2021* (págs. 326 - 382). Quito: EdiPUCE.
- Mideros, A., Fernández, N., & Sánchez, C. (2024). Brechas estructurales en el Ecuador: retos y transformaciones para el desarrollo. En d. y. Pobreza, *Andrés Mideros; Oscar Martínez; Carolina Sánchez*. Quito: EdiPUCE.
- Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. (2023). *Boletín anual de homicidios intencionales en Ecuador*. PADF.
- OMS. (marzo de 08 de 2021). *Violencia contra la mujer*. Obtenido de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>
- Piketty, T. (2014). *Century, Capital in the Twenty-First*. Harvard University Press.
- Prebisch, R. (1950). *The economic development of Latin America and its principal problems*. New York: United Nations.
- Sachs, J., & Andrew, W. (1995). *Natural Resource Abundance and Economic Growth* . Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Santillan, A., & Aguinaga, M. (2012). *El movimiento de las mujeres y feministas del Ecuador*. Quito: IEE.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Stiglitz, J. (2013). *El precio de la desigualdad*. TAURUS.
- UNFPA. (2020). *Socioeconomic cosequences of adolescent pregnancy in six Latin American countries*. Panamá: UNFPA.