

La ciudadanía por un Pacto Social en Ecuador

César Ulloa-Tapia
Coordinador

Humberto Salazar
Santiago García-Álvarez
Rafael Guerrero-Burgos
Pablo Estrella-Vintimilla



CENTRO
LATINOAMERICANO DE
INTELIGENCIA
COLECTIVA



COUNTERPART
INTERNATIONAL
is a partner for
results that last



COLEGIO DE
ECONOMISTAS
DE PICHINCHA



La ciudadanía por un Pacto Social en Ecuador

César Ulloa-Tapia
Coordinador

Humberto Salazar
Santiago García-Álvarez
Rafael Guerrero-Burgos
Pablo Estrella-Vintimilla



La ciudadanía por un Pacto Social en Ecuador

César Ulloa-Tapia
Coordinador

Humberto Salazar
Santiago García-Álvarez
Rafael Guerrero-Burgos
Pablo Estrella-Vintimilla
César Ulloa-Tapia

Miguel Romero-Flores
Edición

Fundación Esquel
Diseño y diagramación

Colección editorial: Pensamiento Contemporáneo
ISBN: 978-9942-8871-2-2
Quito, 2021

© **Fundación Esquel**
Av. Colón E4-175, entre Amazonas y Foch
Ed. Torres de la Colón, Mezzanine, ofic. 12
Quito, Ecuador
Teléfono: (5932) 252-0001
www.esquel.org.ec
Quito D.M., marzo de 2021

Comentarios sobre la edición y el contenido de este libro a:
fundacion@esquel.org.ec

Este libro cumplió un proceso de revisión por pares académicos.

Una publicación de Fundación Esquel Ecuador con el apoyo de Counterpart International, dentro del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

COUNTERPART
INTERNATIONAL
In partnership for
results that last.



CC BY-NC-ND : Esta licencia permite copiar y distribuir el material en cualquier medio o formato, solo con fines no comerciales, y siempre y cuando se dé la atribución al creador.

Contenido

Introducción.....	6
Desde la ciudadanía a la política: Un pacto social en Ecuador	8
1.Desde el retorno a la democracia	9
2.Otra vez la refundación: Constitución de 1998.....	11
3.El inicio de la revolución ciudadana sin ciudadanos.....	12
4.Hacia un pacto social desde la ciudadanía.....	14
Nuestro reto del presente y del futuro: La búsqueda de un mundo más humano..	19
1.La disección de la crisis: Lo que nos deja.....	20
2. Traer el futuro al presente	26
Crisis y consensos en la economía ecuatoriana: Alternativas para superar la emergencia sanitaria del COVID-19 y sus impactos en la producción y el empleo	31
1.Introducción.....	31
2.El acuerdo social como instrumento de valor económico	33
3.Las grandes “tensiones” de la dolarización	36
3.1.Producción, inversión, empleo y precios internos	37
3.2.Insostenibilidad fiscal.....	40
3.3.Deterioro del sector externo.....	43
3.4.Pobreza e inequidad social	43
3.5.Insostenibilidad y conflicto ambiental	45
4.La disrupción social y económica provocada por la COVID-19	45
5.Agenda de consensos mínimos para la emergencia sanitaria y el sostenimiento de la producción y el empleo.....	48
5.1.Alternativas viables para una plataforma de consenso: La solidaridad como principio y práctica real	48
5.2.Los grandes objetivos.....	49
5.3.Enfrentar la crisis sanitaria	50
5.4.Enfrentar la crisis económica.....	51
Acuerdo 1. Programas productivos, encadenamientos, asociatividad y emprendimientos	52
Acuerdo 7 y 8. Reforma fiscal: Reglas fiscales y descentralización fiscal	60
Acuerdo 9. Protección social, mayor calidad y cobertura	62
Acuerdo 10. Cambio de matriz energética y consumo responsables	64
6.Los temas sin consensos	65
7.Conclusiones	71
La agricultura familiar biodiversa de la costa como alternativa de desarrollo sustentable y competitivo.....	77
1.Importancia del sector agropecuario y de la agricultura campesina de la costa del Ecuador	77

2.Las principales actividades agrícolas e importancia de la pequeña y mediana producción.....	79
3.Los mercados de la producción campesina de la Costa	82
3.1.Las cadenas agroalimentarias y los oligopolios.....	84
3.2.La agricultura de la era de la información.....	85
3.3.El reloj de arena.....	86
4.Los problemas de la suscripción de un TLC con Estados Unidos	88
5.Buscando un camino propio	94
6.Propuestas de políticas públicas para el desarrollo de la agricultura biodiversa de la costa	98
7. Apéndice.....	102
La descentralización y el desarrollo local en el proceso de construcción de la democracia.....	105
1.Dilemas en torno a la pandemia	108
2.El espejismo de la democracia.....	110
3.La validez del sistema democrático.....	111
4.Las respuestas populares y democráticas.....	113
5.La crónica de un desastre anunciado	114
Segunda parte	
Descentralización y desarrollo local: Promesas no cumplidas.....	118
1.Las promesas y las realidades	118
2.En lo constitucional y legal	119
3.El lado oculto de la descentralización	122
4.La ideología del centralismo.....	123
Tercera parte	
Bases para un modelo de gestión territorial democrático y descentralizado	126
1.Un camino por delante.....	126
2.Hacia una nueva narrativa política.....	127
3.La revalorización de la política	128
4.La reconceptualización del término “pueblo”	129
5.El territorio, más allá de las escalas geográficas	130
6.El camino hacia una sociedad convivencial	131
Cuarta parte	
Una nueva narrativa de la democracia: Desde lo local hacia lo nacional	133
1.La democratización de la vida.....	133
2.Los nuevos lenguajes de la ciudadanía.....	135
3.Hacia la “democratización” de la democracia representativa.....	138
Lista de referencias	142
Acerca de los autores	150

Introducción

La incertidumbre es una constante, debido a la imposibilidad de controlar -en todas las dimensiones y entre otros fenómenos- la pandemia, que es una variable externa y que no estaba prevista en la prospectiva a mediano y largo plazos, incluso en los países que hacen este tipo de ejercicio para su planificación. Los efectos de la Covid 19 en cada país son de diferentes intensidades, sin que ello signifique que alguno se haya “salvado” de la paralización económica, el incremento de los índices de violencia, el caos sanitario, el estrés colectivo, el repunte de casos de enfermedades mentales y el apareamiento de otras nuevas. En este escenario, no se puede perder de vista otros factores, como la evidencia de una brecha descomunal entre quienes tienen más ingresos y quienes apenas sobreviven con menos de dólares al día y que están en condición de pobreza y extrema pobreza.

El acceso a la salud es escaso y a veces inalcanzable para la población de varios países en vías de desarrollo. En este mismo periodo hemos presenciado un periodo de desintoxicación del ambiente, porque las grandes chimeneas que contaminan la naturaleza dejaron de operar momentáneamente. El replanteamiento de las dinámicas de trabajo, estudio y transacciones económicas aceleró el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pero el acceso a estas también sigue siendo una limitante en varias zonas y en otros aspectos como la educación en todos los niveles de formación. Para decirlo en otras palabras, el mundo cambió y no volverá a ser el mismo. Tampoco podemos dejar de mencionar el rebrote del populismo, brotes autoritarios, la crisis de la democracia en los mismos Estados Unidos con la salida estrepitosa de Donald Trump y la fatiga cívica generalizada en Europa y América Latina.

En este contexto se inaugura el sello editorial Esquel CLIC (Centro Latinoamericano de Inteligencia Colectiva) y la serie Pensamiento Contemporáneo con un libro, en el que se reúne las voces de cinco autores que reflexionan acerca de la realidad ecuatoriana sin sustraerse del escenario global. Esta iniciativa se inscribe en el trabajo que realiza Fundación Esquel en su trayectoria de 30 años en la promoción y construcción de acuerdos nacionales que permitan un Pacto Social con el protagonismo de una ciudadanía activa, diversa, plural, deliberante y robusta quien decide sobre su presente y futuro con el uso de procedimientos democráticos, una pedagogía ética y criterios técnicos en temas, como: economía, educación, salud, desarrollo local, agricultura familiar campesina, ambiente, género, lucha contra la corrupción y la impunidad. Adelante podemos reflexionar junto con Humberto Salazar, Santiago García-Álvarez, Rafael Guerrero-Burgos, Pablo Estrella-Vintimilla y César Ulloa-Tapia.

Este libro presenta uno de los resultados de la iniciativa ciudadana, Pacto Social por la Vida y el Ecuador, que está integrado por organizaciones de la sociedad y diferentes personas de todo el país en respuesta a los hechos que ocurrieron en octubre de 2019, en el que se expresaron manifestaciones populares de descontento contra el Gobierno en rechazo a las medidas de ajuste económico (Decreto 883) y que devinieron en 11 días de paralización, Estado de Excepción y protesta. El rebrote del descontento popular también se produjo en Chile, Bolivia, Colombia, Perú y Argentina con salidas distintas. En lo particular, Ecuador atravesaba y sigue en la senda de la crisis económica, fragmentación política (16 candidatos a la Presidencia) y el mayor descrédito de las instituciones de la democracia desde 1979. De ahí, que se hayan juntado en el escenario doméstico varias problemáticas en un contexto de crisis mundial debido a la pandemia. En las páginas de “La ciudadanía por un Pacto Social en Ecuador”, los autores pasan revista a este Ecuador que necesita comprensión, acuerdos intersectoriales, intertemáticos, democráticos y, sobre todo, propuestas.

César Ulloa-Tapia
Docente investigador UDLA Ecuador
Coordinador Pacto Social por la Vida y el Ecuador

Desde la ciudadanía a la política: Un pacto social en Ecuador

César Ulloa-Tapia

Durante este capítulo, que está escrito a manera de introducción, se sostiene la hipótesis de que es inevitable a mediano plazo un pacto social en Ecuador, debido a un conjunto de condiciones que son suficientes y que evidencian una crisis sin paragón desde el retorno a la democracia, allá por el año de 1979.

Con la finalidad de contar con una definición de crisis seguiré los criterios de Bobbio, Matteuci y Pasquino (2000, 391), para quienes “se define como crisis a un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta y no esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones dentro del sistema en examen”. Para mi propósito, considero el cambio del sistema político en sentido negativo cuando se evidencian fracturas en los siguientes componentes: sistema de partidos (declive y desaparición), ruptura e incumplimiento (parcial o total) de los pactos de gobernabilidad entre los actores, incapacidad para procesar conflictos, mala distribución del poder y pugna de poderes (Ejecutivo-Legislativo, Ejecutivo-Judicial o Legislativo-Judicial). (Ulloa 2017 175).

Al respecto, caben algunas precisiones. La crisis a la que se hace referencia no es coyuntural. Es el resultado de un acumulado de factores políticos, económicos y sociales que están enmarcados en tres períodos entre los años de 1979 al 2020 y que llegan a su máxima tensión en el primer trimestre del 2020 cuando el gobierno de Lenín Moreno decretó el estado de excepción, debido al efecto cascada y de escala mundial de la pandemia COVID-19. La crisis en los últimos dos años tuvo un intermedio que se produjo en el mes de octubre de 2019, situación que se explicará adelante.

Con la finalidad de agregar algunos elementos de análisis sin la intención de hacer historia, cuando sí de contar con hitos que demarcaron la vida nacional, en adelante se exponen los que se consideran más útiles para corroborar la hipótesis propuesta.

1. Desde el retorno a la democracia

El retorno a la democracia tuvo entre los principales propósitos de los líderes civiles que intervinieron en la negociación con las Fuerzas Armadas, la refundación del Estado con una nueva carta constitucional que inaugure un sistema político moderno, para lo cual se contaría con partidos que cumplieren el papel de intermediación entre el Estado y la sociedad (Sánchez López 2008; Freidenberg y Pachano 2016; Verdesoto 2014), en un contexto que se denominó como la década perdida de los años ochenta, debido al descenso del precio de petróleo, el endeudamiento externo con los multilaterales de crédito, el abultado déficit fiscal y la inflación. En los años noventa, ya caído el Muro de Berlín, se impuso la democracia liberal como sistema de gobierno y el libre mercado como modelo económico, de ahí la promoción e implementación del Consenso de Washington en varios países de América Latina. Sin embargo, eso no ocurrió en Ecuador, cuando sí la consolidación de un “modelo híbrido” de economía (Pachano 2007) que no era ni completamente estatal, ni parcial ni totalmente privado, más bien se evidenció una conducción patrimonialista de los recursos del Estado.

En la década de 1990 se produjo la emergencia del movimiento indígena, pueblos y nacionalidades, y marcó un hito en la historia de América Latina, porque se llevó a cabo la primera movilización nacional y la amplificación de las demandas en la búsqueda de la progresividad de los derechos sociales y económicos, y luego los políticos y culturales para este segmento de la población. Desde ahí, los indígenas, por intermedio de Pachakutik —su brazo político— se convirtieron en actores de veto y el grupo con mayor fuerza de movilización, protesta y paralización del país. Desplazaron así a los históricos sindicatos, gremios de profesores y movimientos estudiantiles.

El retorno a la democracia también se produjo en un escenario de alta complejidad política, debido a los retos que tenían todos los actores de la sociedad para tejer un sistema de estabilidad a largo plazo en medio de una situación de precariedad económica y con el conflicto limítrofe, con el Perú a cuestas, el cual venía irresuelto desde el año de 1942 (Protocolo de Río de Janeiro), sin perder de vista las sedimentadas prácticas del populismo (Ulloa 2020a, 2017; De la Torre 1993) y el clientelismo (Menéndez-Carrión 1986). El retorno abrió la pluralidad a la participación política con la incorporación de los analfabetos en el padrón electoral, la de varias organizaciones sobre la base de nuevas reglas electorales para los partidos. No obstante, desde 1979 hasta el 2003 dominaron cuatro tiendas (Paredes Murriagui 2011) en una lógica de clivaje regional, Costa y Sierra, entre dos partidos en cada una de ellas: Partido Social Cristiano (PSC), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Izquierda Democrática (ID) y Democracia Popular (DP), en un abanico de ideologías entre la derecha, el populismo, la centroizquierda y la centroderecha.

La debilidad de los partidos políticos se tradujo en su localización electoral en las principales ciudades de la sierra y la costa (Quito y Guayaquil), evitando cualquier intención de lograr una cobertura nacional. En ese contexto, tampoco se renovaron liderazgos y no consi-

guieron repetir en la presidencia de la República. Para las elecciones de 1992, la primera crisis del sistema multipartidista se produjo y alertó de la fragilidad del sistema de partidos. Un grupo de líderes del PSC creó una nueva organización (Partido de Unidad Republicana, PUR) con la cual ganaron las elecciones. El binomio entre Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik llegó al poder, pero este episodio fue una especie de debut y despedida para el nuevo partido. En 1995 se llevó a cabo un juicio político en contra del exvicepresidente, Alberto Dahik, debido a acusaciones de mal uso de los gastos reservados, lo que abrió la década de crisis hasta el 2005. Hasta ese año, Ecuador no salía de la economía rentista que tenía como principal fuente de ingresos la venta de petróleo y desde el 2000 las remesas de los emigrantes que estaban en EE. UU., España, Italia, principalmente, y en Chile, en la región Andina. Al año 2004, las remesas alcanzaron los USD 1600 millones.

En el lapso de una década (1995-2015), el sistema político ecuatoriano junto con las funciones del Estado se pulverizó en un contexto de crisis económica, sobre todo desde 1995 al 2000. De manera breve se mencionan algunos datos: “la deuda externa crece en aproximadamente 35 veces en similar período (1972 al 2003), al pasar de US\$ 325 millones en 1972 a US\$ 11.226 a marzo del 2003” (Pareja y Baquero 2003). “Entre el año 1995 y el año 2000, el número de pobres creció de 3,9 a 9,1 millones, en términos porcentuales de 34% al 71%; la pobreza extrema dobló su número de 2,1 a 4,5 millones, el salto relativo fue del 12% a un 31%. En estas condiciones se registró un deterioro acelerado de los índices de bienestar. El ingreso por habitante del Ecuador alcanzó apenas un 43% del promedio latinoamericano” (Acosta 2005).

La crisis política se tradujo en tres golpes de Estado en contextos de protesta social, tutelaje de las Fuerzas Armadas (Haro Ayerve 2017) y descontento creciente con la gestión política. En diez años se generó la antipolítica y reinventó el populismo. Fueron defenestrados del poder Abdalá Bucaram del PRE en 1997 por su estilo de gobernar, denuncias de corrupción y medidas económicas como el anuncio de la eliminación del subsidio al gas; siguió Jamil Mahuad de la DP en el 2000 por las medidas económicas y Lucio Gutiérrez del naciente Partido Sociedad Patriótica (PSP) en el 2005 por atentar contra el Estado de derecho y confrontar con los grupos económicos de la banca. Estos hechos marcaron un primer momento de la crisis acumulada. En estos diez años se generaron manifestaciones de acción colectiva, en donde las clases pauperizada y media, salieron a las calles en protesta; sin embargo, no tendieron puentes con las elites. Al final fueron los mismos partidos políticos, los cuales desempataban en la crisis. A esta situación se le caracterizó como nuevas modalidades de golpe con la presencia protagónica de la Función Legislativa (Pérez-Liñan 2009).

2. Otra vez la refundación: Constitución de 1998

Antecede al segundo momento de la política, la expedición de una nueva Constitución en 1998 antes del ascenso al poder por parte de Jamil Mahuad (1998-2000), la firma de la paz con el Perú en el mismo año y la puesta en marcha de la dolarización en el 2000. Estos hechos se produjeron antes del golpe de Estado en contra de Mahuad, debido al descontento popular a causa de las medidas económicas que se adoptaron, como el feriado bancario y el salvataje. Todavía no se conoce con precisión cuál es el costo que tuvo estas medidas ni el impacto social en decenas de miles de personas que perdieron sus bienes por el tipo de cambio que se institucionalizó, bajo la fórmula de 25.000 sucres equivalentes a un dólar.

En lo político, el país asistía en 1998 a una nueva refundación con la carta magna. La Asamblea Constituyente estuvo presidida por el expresidente de la DP, Osvaldo Hurtado, y una amplia mayoría del PSC. Por primera vez desde 1830 se reconoció al Estado como pluricultural y multiétnico. Los partidos que lideraron la redacción del nuevo texto creyeron que la normativa iba a proscribir el populismo del PRE y su líder Abdalá Bucaram, la debilidad de las instituciones de la democracia y se proyectaba un acuerdo a largo plazo entre la DP y el PSC para turnarse en el poder. Pero, una vez más, el país no resistió el ambiente de confrontación con el Perú, el fenómeno de El Niño, la crisis de la caída de los precios del petróleo y la implosión del sistema bancario y financiero que explotaron en la cara el nuevo presidente, Jamil Mahuad.

La paz con el vecino del sur replanteó el presupuesto nacional, pues el gasto militar se redujo de manera considerable; además, se promovió la integración con un mayor intercambio comercial y proyectos binacionales con fondos de la cooperación internacional. A la actualidad, Perú es el segundo socio comercial de Ecuador. Mientras que la dolarización acabó con la inflación, estabilizó los precios, mejoró el poder adquisitivo e impidió la emisión inorgánica de dinero por parte del Banco Central. No obstante, y pese a los efectos positivos de estas dos medidas, el sistema de partidos perdió la credibilidad y abrió las puertas a *outsiders*, es decir, a personajes sin trayectoria política; también se observó la incursión de las elites económicas de manera protagónica. Por tres ocasiones, el multimillonario bananero Álvaro Noboa Pontón fue finalista en segunda vuelta para la Presidencia de la República.

Entre los años del 2003 al 2005, el país dio un giro total en la política. Por un lado, se eligió como presidente al militar que protagonizó el golpe de Estado contra Jamil Mahuad, el coronel Lucio Gutiérrez, quien condujo el país hasta abril de 2005, ya que es sacado del poder de la misma manera que a él lo hizo popular. En su período se registró el mejor manejo económico en términos de crecimiento, inversión extranjera directa, empleo, reducción de la pobreza y manejo de la inflación (Hurtado 2006). Sin embargo, el manejo económico fue empañado por la violación del Estado de derecho con el nombramiento de una nueva Corte Suprema de Justicia, Tribunal Supremo Electoral y Tribunal Constitucional por injerencia directa de Gutiérrez y su partido, Sociedad Patriótica (Montúfar 2008). La gente que salió a las calles para protestar

contra Gutiérrez fue denominada por él como *forajidos*. Cabe decir que las protestas que sacaron del poder al coronel solo se produjeron en Quito. El expresidente militar había conseguido estabilizar la economía, pero no había logrado encauzar políticamente al Ecuador. Una vez más, el país entró en un proceso electoral con los mayores niveles de hastío por la política. La gente buscó un actor por fuera del sistema, sin que venga de la profesionalización de la política y que represente los intereses de la mayoría de la población.

3. El inicio de la revolución ciudadana sin ciudadanos

Para el 2006, el tercer momento político desde el retorno a la democracia se inauguró con la elección de Rafael Correa Delgado, quien había fungido como ministro de Economía por tres meses en el gobierno de Alfredo Palacios, sucesor de Lucio Gutiérrez. Este *outsider*, autodenominado como *forajido*, representaba el nuevo movimiento político Alianza PAIS, patria altiva i soberana, conformado por un conjunto de organizaciones que provenían de distintas tendencias ideológicas y sectores: populismo, centroizquierda, “oenegistas” ambientalistas, izquierda radical y la derecha conservadora. Al igual que Gutiérrez, el joven Correa prometió la refundación de la patria con una Asamblea Nacional Constituyente para “recuperar la patria” y reconfigurar la correlación de fuerzas entre las funciones del Estado. Para el 2008, Ecuador tenía una nueva Constitución apoyada en las urnas y con grandes contradicciones. Por un lado, se diseñó e implementó un modelo hiperpresidencialista (Ortiz Ortiz 2018) y, por el otro lado, una normativa hipergarantista, bajo el cuño de neoconstitucionalismo. Es decir, se le otorgaba todo el poder para el presidente ejecute políticas para concretar la progresividad de los derechos sociales y económicos de la población en condición de pobreza y extrema pobreza, en desmedro de los derechos civiles y políticos.

Desde el 2007 al 2017, Ecuador vivió un período con varios matices económicos y políticos. En lo primero, se registró el mayor *boom* económico hasta el 2014, debido al alto precio del barril de petróleo que superó los USD 120 y la venta de materias primas en alto valor, sobre todo a China, país que se convirtió en el mayor acreedor del Estado con un monto de USD 6.509 millones (Angulo 2020). Se calcula que el Gobierno tuvo ingresos por USD 300 mil millones, cifra inédita en toda la historia. Respecto de lo político, en los dos primeros períodos de Correa (2007-2009 y 2009-2014) se configuró un sistema de partido predominante, el movimiento Alianza PAIS logró la mayoría absoluta y calificada en la Asamblea, pero desde el Ejecutivo se promovieron el mayor porcentaje de proyectos en su calidad de colegislador. No hubo una lógica de pesos y contrapesos, además de la inexistencia de una oposición orgánica y con un proyecto alternativo. El Ejecutivo se convirtió en la máxima autoridad del Estado con poder de decisión en la elección de todos los cargos del Sistema de Justicia y los organismos de control (Verdesoto et al. 2017). Estos hechos sobredimensionaron la figura del mandatario

y se configuró un Estado autoritario competitivo (Levitsky y Way 2004). Las organizaciones de la sociedad civil perdieron su autonomía con la expedición de los decretos ejecutivos 016 y 739, desde los cuales se regulaba, controlaba y judicializa a los representantes de estas, si el Gobierno sospechaba que los planes, programas y proyectos no estaban alienados a su visión política y al Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien, el Gobierno hizo una inversión en infraestructura civil en todo el país mediante la construcción de carreteras, puentes, aeropuertos, escuelas y hospitales, y que sus niveles de aceptación y aprobación seguían siendo altos en comparación al período de cualquier gobierno desde 1979, las denuncias de corrupción y agotamiento de la población ante el estilo autoritario del presidente se agudizaban. A ello se añade, las investigaciones de la prensa sobre el manejo de la inteligencia del Estado para perseguir a los opositores y el desmantelamiento de la seguridad (Calderón Vivanco 2020; Torres y Arroyo 2019).

En lo político, dos hechos demuestran la fatiga ciudadana: la pérdida electoral de las alcaldías más importantes en el 2014 (Quito, Cuenca y Guayaquil) y las protestas periódicas de varios sectores en el año 2015, situación que fue contenida con la visita del papa Francisco Bergoglio. Año seguido, el Gobierno enfrentó el terremoto que devastó a las provincias de Manabí y Esmeraldas, las que hasta ahora no han recibido una rendición de cuentas de todo el dinero que donó la población y la cooperación internacional para salir de la situación de crisis. Las denuncias de corrupción desbordaron al Gobierno. Correa desistió de ser candidato y promocionó a su exvicepresidente, Lenín Moreno, quien ganó las elecciones para el período 2017-2021 con una reducida ventaja. Desde el 2014, la sociedad civil organizada en diversas ciudades emprendió procesos de reunificación y recomposición del tejido social para enfrentar la arremetida del Gobierno respecto a la exigencia para que se respeten los derechos de asociación y participación. Así nació la Mesa de Convergencia en Quito, la Plataforma por la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos, el colectivo Yasunidos y diversos grupos que se fueron integrando a estas iniciativas.

El tercer período de la política desde el retorno a la democracia se caracteriza por la ruptura interna entre los líderes de Alianza PAIS, Rafael Correa y Lenín Moreno, la desintegración del bloque legislativo de su movimiento en la Asamblea, el juicio en contra del exvicepresidente Jorge Glas por delitos de corrupción en torno a la intervención de Odebrecht en Ecuador y el llamado a una consulta popular por parte del primer mandatario para reconfigurar el sistema político, especialmente mediante la evaluación y la destitución de las principales autoridades. Así tenemos: de justicia (Consejo de la Judicatura, Fiscalía, Corte Nacional de Justicia), los organismos de control (Contraloría, Procuraduría), el Consejo Nacional Electoral y el mismo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que era el corazón de la Función de Transparencia y Control Social, creada por la Revolución Ciudadana para tener el control del Estado. Estas acciones avivaron la polarización entre el correísmo y el anticorreísmo.

En los tres años del gobierno de Moreno, el balance es complejo, pues ha habido la restauración de los derechos civiles y políticos en temas de libertad de asociación, participación, expresión, opinión y prensa, estancamiento en los planes sociales, lucha contra la corrupción sin la recuperación de los dineros y un liderazgo muy cuestionado y débil. Moreno no logró descorreizar el Gobierno (Arroyo 2020). Mantuvo en las más altas funciones de la administración pública a personajes de la Revolución Ciudadana afines a Correa. Casi al terminar este período han pasado por la vicepresidencia cuatro personas, dos enjuiciadas por corrupción, una que renunció y la última que se mantiene en el cargo. Esta situación es inédita en el país. Por otra parte, la mayoría de personas sentenciadas por corrupción se encuentran prófugas de la justicia.

El advenimiento de la convulsión social de octubre de 2019 se explica por la crisis económica,¹ la imposibilidad de lograr gobernabilidad con una Asamblea fragmentada, débil respaldo de las alcaldías y las prefecturas al Gobierno y un conjunto de medidas económicas que tomó el presidente para resistir a las dificultades de la coyuntura. Mediante el Decreto Ejecutivo 883, el Gobierno quiso reequilibrar la economía con una serie de medidas que históricamente no se habían tomado y que desembocaron en once días consecutivos de paro, protesta, violencia y transgresión permanente de la ley por parte de los actores en conflicto. Ningún mandatario se había jugado por la eliminación de los subsidios y eso encrespó los ánimos de los transportistas y de manera acelerada de diversos sectores, los cuales declinaron el liderazgo por la irrupción de los nuevos líderes de la Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (Conaie). La desactivación del estado de excepción por conmoción interna se logró por la mediación de Naciones Unidas y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana en un acto público que debilitó aún más al Gobierno y reflató al movimiento indígena con una dirigencia renovada. Nada se resolvió de la economía, más que la búsqueda de apoyo de los multilaterales de crédito a cambio de un conjunto de condiciones para equilibrar la cuentas. Cuando apenas el Gobierno empezaba a maniobrar en la búsqueda de apoyo en la Asamblea a sus leyes con carácter de urgente, llegó la COVID-19 y la situación empeoró.

4. Hacia un pacto social desde la ciudadanía

El cúmulo de elementos políticos, económicos y sociales que venían sin resolverse y que se agudizaron desde octubre de 2019 más las consecuencias de la pandemia activaron varias iniciativas de la sociedad civil con la finalidad de buscar propuestas que destraben la situación y puedan sentar las bases de un nuevo estado de cosas a mediano y largo plazos. El país nunca

1 “La debacle económica se expresó en el déficit fiscal del Gobierno por un monto de 10.000 millones de dólares (El Universo, 15 de octubre 2019) y la incontenible destrucción del empleo productivo y el incremento del trabajo informal”(Ulloa 2020, 13).

había atravesado una época tan compleja y más grave que la crisis económica que se registró a finales de los años noventa e inicios del 2000. Además, la clase política no estuvo tampoco ahí para responder a los problemas, porque el país ingresaba a un año de definiciones electorales en medio de un estado de ánimo de la población pesimista y hastiado de lo político. Basta revisar las siguientes cifras.

“La credibilidad del presidente de Ecuador, Lenín Moreno, cayó al 8 % en julio pasado (del 2020) [...]. La aprobación de la Asamblea Nacional (Parlamento) (cayó) del 43 al 5 % en el período analizado (2017-2020) y de la credibilidad en la palabra de los legisladores del 29 al 2 % [...] solo el 11 % confía en el Consejo Nacional Electoral (CNE) [...] el 57 % de los electores solo acude a las urnas porque el voto es obligatorio y para tener el certificado de votación. (EFE 2020)

En ese contexto y frente al bloqueo constante entre el Ejecutivo y la Asamblea, el desarrollo de los juicios en contra de los exfuncionarios acusados de corrupción del gobierno de Rafael Correa, la crisis económica y la falta de experiencia para manejar la pandemia por parte del Gobierno, la necesidad de convocar a los diversos sectores de la sociedad para trazar la ruta de un pacto social era impostergable. El país no daba para más. Es así que las distintas mesas locales de convergencia en las ciudades de Quito, Ambato, Cuenca y Guayaquil, coordinadas por Fundación Esquel e integradas por representantes de la sociedad civil, convocaron a todos los sectores, gremios, academia y particulares a intercambiar ideas con la finalidad de identificar los temas de mayor preocupación en Ecuador, establecer grupos de trabajo y presentar una propuesta que sobrepase la lógica del diagnóstico y la denuncia.

La iniciativa fue ampliamente cubierta por los medios de comunicación (González 2020) y recibida con apertura por diversas organizaciones, universidades y sectores productivos que se comprometieron para trabajar en una propuesta de país. Así nació el Pacto Social por la Vida y el Ecuador, integrado por 80 organizaciones y personas de todo el país. Los participantes acordaron cuatro principios orientadores para su acción: ética social y pública, respeto a la diversidad, equidad en democracia y garantía de los derechos. Se identificaron temáticas en calidad de prioritarias: economía y empleo, agricultura familiar campesina, educación, salud, desarrollo local y descentralización, violencias, lucha contra la corrupción y la impunidad, ambiente. Cada temática la coordinó de manera descentralizada una persona que lideró a un grupo de especialistas e interesados en la iniciativa. Desde marzo hasta diciembre de 2020 se realizaron foros de discusión digitales abiertos al público por medio de las redes sociales (www.pactosocial.ec) todos los días jueves, mesas de trabajo en espacios digitales con una periodicidad semanal y asambleas de articulación entre las mesas en sesiones para la identificación de aspectos comunes, así como en aquellos que se deben seguir profundizando más.

Desde su constitución, el Pacto se pronunció en diversos momentos a manera de comunicados públicos sobre temas, como la descomposición social y la corrupción, el ambiente y la consulta por el agua en Cuenca, los problemas de la agricultura familiar campesina, el ambiente de violencias (femicidios), las consecuencias de la pandemia en el ámbito de la educación, la dispersión y fragmentación del escenario electoral debido a la actitud de las tiendas políticas y sus dirigentes. La COVID-19 no fue un obstáculo para impulsar, mantener y fortalecer esta propuesta ciudadana. En el mes de octubre de 2020 se presentó al país la propuesta de las ocho temáticas y la repercusión fue aún mayor en la opinión pública (Rueda 2020). Cabe mencionar que durante el 2020, varios colectivos incentivaron la realización de propuestas similares al Pacto, pero ninguna logró sostenibilidad, sin perder de vista que Ecuador no se ha caracterizado por impulsar acuerdos nacionales y, más bien, todo se ha quedado en coaliciones fantasmas (Mejía 2003) entre partidos políticos que tranzaban intereses en el Congreso Nacional y lo siguen haciendo ahora en la Asamblea.

Con las distancias del caso, debido a la especificidad de los contextos y la cultura política de cada país, el Pacto mira con atención los procesos que se llevaron a cabo en Chile con la Concertación antes y posdictadura de Augusto Pinochet, los Pactos de la Moncloa en España para una efectiva transición a la democracia pos-Franco, la iniciativa de Perú pos-Fujimorato, entre otras. Es decir, incorporar de estas iniciativas la esencia de la importancia de los acuerdos, la construcción de ellos sobre la base de propuestas concretas, la democracia como medio y como fin, la reinstauración de las instituciones democráticas y el imperio de la ley, en un escenario que garantiza y promueve los derechos. Cabe decir que:

No hay un registro histórico que nos advierta del éxito de un pacto social sin el cumplimiento de algunas condiciones y orientaciones. Entre las primeras, se encuentra: anteponer el bienestar común frente a intereses personales y grupales, grandes dosis de generosidad y renunciamiento, y voluntad política. En cuanto a las orientaciones están la manera de lograr los acuerdos y llevarlos a cabo, es decir, la búsqueda metódica de objetivos y propósitos comunes, y la forma de ejecutarlos, sin embargo, una de las cosas más importantes es el compromiso de sostenerlos. Si esto no se hubiese hecho en Chile y España, los dos países seguirían en dictaduras, por lo cual, la Concertación y el Pacto de la Moncloa serían unas anécdotas. El denominador común de estos procesos es la actuación de los protagonistas en el marco de los valores de la democracia. Los pactos sociales son instrumentos de intermediación entre el poder ciudadano y el poder político. (Ulloa 2020b)

El Pacto se plantea una ruta, en la cual de genere discusión en los diversos espacios en todo el país, a partir de insumos que se producen en las mesas temáticas como resultado de la deliberación de sus integrantes y de quienes se suman al proceso. De esta manera se entrega al país literatura que pone la reflexión al día en varios aspectos de la coyuntura y la estructura

nacional, regional y mundial; además desde una perspectiva descentralizada, pues se propone una alternativa que se gesté desde lo local bajo una nueva modalidad del Estado.

En lo pragmático, el Pacto es una alternativa porque advierte un escenario de complejidad en todos los ámbitos. En lo político es probable un contexto de fragmentación en la Asamblea que se elegirá para el nuevo período, debido a dos aspectos: 16 candidaturas corren por la Presidencia y 280 organizaciones políticas (partidos y movimientos) compiten desde los espacios locales para ocupar las curules, en provincias que registran tres o cuatro veces más candidatos que los cargos para ocupar. En ese sentido, se presume que el mandatario electo no contará con una mayoría absoluta ni relativa que le posibilite un margen de gobernabilidad que no esté condicionado a las alianzas móviles del Legislativo. En ese caso, el presidente tiene como opción el gobierno vía decreto, la consulta popular con modalidad de referendo y plebiscito si la Corte Constitucional da paso y el envío de leyes con carácter de urgente.

En lo económico, el país afronta el mayor desempleo de la historia, déficit fiscal, el cumplimiento de los acuerdos con los multilaterales de crédito, el reflatamiento de la producción y atraer inversión extranjera directa. En otras palabras, sostener y consolidar la dolarización. En lo social, es un reto la recomposición del tejido y la progresividad de los derechos. Tampoco deja de ser un reto menor combatir la impunidad y la corrupción.

Un capítulo aparte merecen las consecuencias de la pandemia desde una perspectiva preventiva y también curativa. La conjunción de estos elementos exige un acuerdo nacional, en el cual la participación de todos los actores y sectores es clave, sobre la base de compromiso efectivo, voluntad política y renunciamientos a intereses personales y corporativos.

En este libro se pone a disposición de la ciudadanía cinco capítulos, en los que se hace un recorrido por el Ecuador político desde la transición a la democracia a cargo de César Ulloa Tapia; una visión actual del mundo en época de pandemia, sus retos y desafíos en la pluma de Humberto Salazar; una radiografía de la economía por parte de Santiago García Álvarez; una mirada que profundiza en la problemática del agro de la mano de Rafael Guerrero Burgos; y la visión del desarrollo local por Pablo Estrella Vintimilla.

Para quienes conformamos el Pacto Social por la Vida y el Ecuador, este esfuerzo abre la discusión a la ciudadanía en general acerca de la ruta que podría seguir el país, en un contexto global que vislumbra el avance indetenible de las tecnologías de la información, la comunicación y la inteligencia artificial (Harari 2018; Harari 2016), los populismos autoritarios (Levitsky y Ziblatt 2018), los efectos del cambio climático, el crimen transnacional organizado y las violencias en sus diferentes expresiones. Recibimos con agrado los comentarios que se realicen a este libro y asumimos toda la responsabilidad en el caso de haber omisiones que consideramos involuntarias.

Este libro inaugura la Editorial Esquel CLIC, dentro de la serie Pensamiento Contemporáneo, que abre la reflexión plural de diversos actores que provienen de las ciencias sociales respecto de los fenómenos que atraviesa el mundo, la región y nuestro país. Celebramos que usted nos acompañe en este empeño intelectual desde el confinamiento, pero sin haber perdido nunca la libertad de pensamiento y expresión.

Nuestro reto del presente y del futuro: La búsqueda de un mundo más humano

Humberto Salazar

El año 2019 quedará presente en nuestra memoria porque marca un cierre. En efecto, es probable que un futuro mediato artículos de historia digan que el verdadero inicio del siglo XXI fue el 2020, año en que una pandemia global disparó un profundo cambio de época que estaba ya en emergencia, pero que a partir de ese momento se volvió muy vertiginoso y extendido.

Lamentablemente los que atestigüamos este duro momento, parafraseando a Harry Haller, el protagonista de la novela *El Lobo Estepario*, de Herman Hesse (1927, 15), somos “una generación que se encuentra extraviada entre dos épocas; y, por tanto, tendemos a perder toda naturalidad, toda norma, toda seguridad e inocencia”.

La incertidumbre es la clave desde la cual debemos leer nuestro tiempo. Estamos en mitad de una tormenta, y desde donde nos encontramos es difícil predecir que viene luego. Lo único claro en el momento actual es que hay mucho ajustándose, transformándose. La vida está cambiando en sus formas cotidianas; es decir, en la forma en que trabajamos, comunicamos, aprendemos, compartimos.

Por esto, la palabra adaptación en nuestro presente cobra mucha vigencia. Pero no se trata de adaptarse de cualquier manera. Se trata de una adaptación creciente que va más allá que el mero hecho de resistir. El reto es salir fortalecidos algo en línea con el concepto de anti-fragilidad.

Al respecto de la incertidumbre, Rebeca Yanke, en un artículo para el diario español *El Mundo* denominado “Lo único cierto es lo incierto” retrata el momento con alto nivel de precisión. Citando a Mark Smith, profesor de la Universidad de Carolina del Sur, ella hace un boceto de esta etapa que resuena mucho con la experiencia que estamos atravesando en muchos puntos del globo.

Vivíamos con una falsa sensación de control sobre nuestras vidas..., hasta que la pandemia la hizo pedazos. La incertidumbre y la vulnerabilidad marcarán al humano ‘post-Covid’ [...] La Covid-19 ha **destruido completamente la temporalidad**. El reloj, el calendario, son anclas que nos permiten tener la habilidad de planear y predecir. Por ejemplo, yo acabo de concertar una cita con el médico para enero de 2021 y he pensado que realmente no puedo saber si esa cita ocurrirá. (Smith citado en Yanke 2020, párr. 15; énfasis en el original)

La referencia anterior no es más que una muestra de las tantas que se han desarrollado sobre el tema y que apuntan a proponer que la crisis actual no es una crisis sanitaria, es una crisis humana y social.

António Guterres, secretario general de las Naciones Unidas, sobre el tema destaca:

Estamos ante una crisis sanitaria mundial nunca vista en los 75 años de historia de las Naciones Unidas, que está propagando el sufrimiento humano, infectando la economía mundial y trastocando la vida de la gente.

Es casi seguro que se produzca una recesión mundial, quizás también sin precedentes.

La Organización Internacional del Trabajo acaba de informar de que, para finales de este año, los trabajadores de todo el mundo podrían perder hasta 3,4 billones de dólares de los Estados Unidos en ingresos.

Se trata, sobre todo, de una crisis humana que requiere solidaridad.

Nuestra familia humana está estresada y el tejido social se está rasgando. La gente está sufriendo, enferma y asustada.

Las respuestas actuales a nivel nacional no tienen en cuenta la escala mundial ni la complejidad de la crisis. (Guterres 2020, párrs. 1-6)

Pero no solo la realidad de las llamadas condiciones objetivas es la que está golpeada. Como destaca Guterres en una de sus frases de la cita anterior, la gente sufre. El ser humano es gregario, gusta de la comunidad, sobrevive gracias a las relaciones que establece con otros y el confinamiento es una afrenta a un instinto muy poderoso en los seres vivos: el instinto de conservación. El aislamiento y la falta de contacto se experimentan con angustia. Una angustia multiplicada por cada uno de los países y pueblos afectados por la pandemia.

1. La disección de la crisis: Lo que nos deja

Lo primero en afirmar es que la pandemia y la crisis que provoca exagera y revela contradicciones al sistema social contemporáneo que se experimentan como problemas no resueltos de larga data. Muchos de estos cobran forma con el nacimiento de la misma modernidad en los albores de la Revolución Industrial.

En efecto, la configuración de derechos civiles, políticos y los llamados derechos de tercera y cuarta generación resultan de tensiones sociales que exigen ser procesadas; y es a partir de luchas por el cambio social que los derechos se van instaurando.

Pero el sistema social hegemónico prioriza dar respuesta a algunas cuestiones sociales que se consideran claves a la propia reproducción del sistema, instalando garantías como la defensa de la propiedad, la libertad de capitales, propiedad intelectual; y otras propias a la matriz de acumulación capitalista. Pero, descuida o difiere otras como el desarrollo y fortalecimiento de sistemas de protección, la ampliación de derechos de salud, educación, la atención a poblaciones vulnerables; en síntesis, la inclusión y la equidad.

Todo esto opera en un contexto donde los Estados nacionales se ven rebasados por una globalidad que interpela sus capacidades para dar respuesta a una serie de problemáticas que tienen impacto directo en su desarrollo; pero que responden a relaciones de poder que operan a escala planetaria. Por tanto, quedan fuera de su alcance transformador, aunque sean determinantes para dar respuesta a problemas que impiden el bienestar de sus pueblos.

Desde esta serie de condicionamientos, lo local es un espacio altamente influenciado por el tipo de vinculación que se tiene con la geopolítica global y los retos para el desarrollo de las diferentes unidades administrativas de un Estado son altamente complejos. No todos los Estados son capaces de contar con ciudades globales en línea, de lo propuesto por Saskia Sassen; sin embargo, el no tenerlas es expresión de que las brechas entre Norte y Sur son hoy tan grandes que casi se vuelven insuperables.

En ese marco de desafíos, los sistemas democráticos actuales se ven resquebrajados.

Muchas muestras tenemos de la existencia de una crisis de la democracia representativa, provocada como consecuencia de la poca capacidad de los sistemas de representación de responder a las expectativas de los electores; es decir, de los ciudadanos. En efecto, el triunfo de populismos autoritarios en muchos países alrededor del globo en los últimos años ilustra bien que la gente está insatisfecha con la democracia y sus promesas. Por ello, muchas elecciones parecen develar que grandes grupos de población están dispuestos a lanzarse al vacío, dando apoyo a candidatos que polarizan el debate político, en algunos casos, de forma absolutamente irracional y contraria a los propios intereses de quienes los apoyan.

En el contexto de la crisis que profundiza la COVID-19, hay que ser claros en decir que el descontento con la democracia es expresión de un descontento al sistema que la democracia defiende: en este caso, el capitalismo.

Desde la caída de la URSS en el año 1991, el capitalismo no tiene competencia en la globalización y en la conformación de la sociedad mundo. La civilización actual es una civilización capitalista, la cual es sometida a crítica en estos duros momentos de pandemia. Es tan importante la crítica, que el propio Foro Económico Mundial —por sus siglas en inglés, WEF— propone avanzar hacia un “Gran reinicio”.

Entre lo más relevante que se pone en discusión es un “cambio de actitud”. La idea parte del pensamiento de Piketty, quien propone desafiar una premisa básica del capitalismo:

que la desigualdad es simplemente un subproducto desafortunado del progreso. Afirma que la desigualdad es una opción política que se basa en una ideología deficiente — el mercado proveerá — y no en el resultado inevitable de la tecnología y la globalización. Piketty demuestra que ni es verdad ni es algo irreversible. (Sutcliffe 2020, párr. 8)

En adición, el portal del WEF añade argumentos aludiendo a la propuesta de Rutger Bregman de su libro “Humankind”:

Rutger Bregman explota un mito aún más consolidado: que los seres humanos son intrínsecamente egoístas, poco colaborativos y agresivos y, sin la influencia civilizadora de gobiernos y líderes, el orden se fragmentaría y reinaría el caos. Su investigación de más de 200 000 años de historia de la humanidad refleja que en realidad estamos mentalmente programados para ser bondadosos, colaborativos y atentos. Sin embargo, dirigimos nuestros países, nuestras instituciones cívicas, empresas, centros educativos e incluso a menudo nuestras familias asumiendo esta afirmación tan negativa y equivocada sobre el comportamiento humano. Bregman demuestra que, cambiando esta hipótesis, todo cambia con ejemplos de la vida real tomados de entornos tan dispares como el sistema de cárceles noruego o el mundo real del *Señor de las moscas*. (Sutcliffe 2020, párr. 9)

Otra clave que el Gran Reinicio propone es “crear una nueva métrica para medir lo importante”. Se cuestiona profundamente el rol del PIB como indicador de desarrollo, sobre todo, porque ignora cómo se distribuye la riqueza, y porque no observa que es lo que la riqueza produce en términos del bienestar de las personas y de la tierra.

Otra propuesta interesante tiene que ver con la “creación de conexiones genuinas”.

Las tecnologías digitales nos han dado a muchos de nosotros un balón de oxígeno durante el confinamiento, pero también nos han aportado la ilusión de sentirnos conectados. El anonimato encubre a los troles, impulsa la polarización y permite que todos nos sintamos superiores a los demás desde la comodidad de nuestra propia burbuja. Nuestra desconexión de la naturaleza nos ayuda a difuminar los efectos del cambio climático, la degradación ambiental y el sufrimiento animal en nuestras mentes. [...]

Encontrar modos en que las tecnologías armonicen, en lugar de polarizar, y de que todos nos conectemos de manera más profunda y significativa con los demás y con el mundo natural reducirá la distancia y nos permitirá ver a nuestros congéneres como lo que verdaderamente somos: no “otros”, sino todos iguales. (Sutcliffe 2020, párrs. 24, 26)

Como queda claro en la autocrítica a la actual configuración de nuestra civilización desarrollada por el WEF, toda crisis —la actual no es la excepción— trae consigo oportunidades, y de entre estas, la que consideramos más relevante es que la pandemia puso en evidencia las

contradicciones de un sistema social que no está diseñado para permitir que la mayoría de la población alcance una vida digna y acorde a las aspiraciones de bienestar que los pueblos demandan.

La situación me lleva a recordar un pasaje de la novela de Dorian Gray, aquel texto que relata al personaje, en la soledad de una obscura y tétrica alcoba, enfrentándose a su retrato; y ante este, el atractivo joven alabado por la alta sociedad desaparecía para, en su lugar, presentar al monstruo que vivía en él.

El monstruo en nuestro caso es un modelo de civilización a la que no le importa el dolor y el sufrimiento humano. Se trata de un modelo de civilización donde mujeres y hombres son vaciados de sentido, cosificados y explotados por otros seres humanos, conformándose a partir de esto un sistema social a escala planetaria que no responde a los intereses de la vida y sus necesidades de atención, protección y crecimiento.

Lo dicho tiene implicaciones muy graves y profundas para una línea de pensamiento crítico de la situación actual. Nuestro mundo se sostiene en una institucionalidad sistémica que no responde a los intereses de los pueblos sino se somete a la dictadura del dinero.

A partir de esta dictadura, como dice Edgar Morin, se instala una finalidad del bienestar concentrada exclusivamente en comodidades materiales.

Otra forma de presentar la problemática es que las ideas de lo que significa desarrollo se han visto embebidas por modelos de pensamiento basadas en una línea de economicismo ciego frente a la complejidad de lo humano. Esta forma de ver el desarrollo, desconoce lo que el cálculo ignora: la vida, los sentimientos, el alma. Y al desconocerlos deja de lado elementos altamente valiosos de la experiencia humana; por tanto, de los fines que la humanidad en su conjunto debe perseguir.

Tras el espejismo de que el crecimiento económico es el camino, sobre todo el fin del desarrollo de un pueblo, se ocultan intereses que buscan sostener las brechas y privilegios de aquellos grupos que se benefician del actual *statu quo*.

Lo dicho no es retórica, tiene efectos concretos en como se estructura la actual sociedad planetaria. Basta con resaltar que en el 2020, año nefasto para la economía de la mayor parte de países a nivel del globo, existieron algunos ganadores que profundizaron procesos de concentración de riqueza que rayan en irracionalidad como aquellos develados por un Informe de Oxfam que resalta que los 22 hombres más ricos del planeta tienen más riquezas que todas las mujeres de África. O, como publican la revista Forbes y el banco Crédit Suisse, 2.153 personas tienen ahora más dinero que 4.600 millones de pobres del planeta.

La globalización, como forma que asume la conformación de una sociedad a escala planetaria, puede llegar a ser una oportunidad perdida si no damos una vuelta de timón que nos lleve a la conformación de un sistema social global más justo y equitativo.

Lo cierto es que, si bien los últimos años hubo avances importantes en términos de enfrentar la pobreza y otros retos establecidos en la agenda global que se define a partir de los objetivos de desarrollo sostenibles (ODS), estos avances resultan insuficientes porque el modelo mismo tiene como centro y finalidad el incremento de ganancias y no el desarrollo humano.

Eso es evidente en la crisis provocada por la COVID-19, que hace visibles fracturas muy profundas cuyas soluciones han sido largamente postergadas.

El presente deja ver que las brechas entre seres humanos son muy amplias, hay pocos ganadores y miles de millones de perdedores. Los primeros tienen una vasta gama de oportunidades, fruto de las posibilidades que les da su calidad de poseedores; mientras que los segundos enfrentan su día a día con angustia, trasladando su vulnerabilidad y exclusión a las generaciones que los preceden.

Las brechas entonces son entre los que cumplen los requerimientos de inclusión, definidos por el sistema social vigente, y aquellos que se quedan fuera de cumplir los patrones que el sistema designa.

Grietas profundas entre seres humanos decantan de esta situación y la discriminación de unos seres humanos a otros se instala. Los sistemas sociales y culturales responden a las asimetrías que derivan de la inequidad y generan procesos de clasificación y segregación, para garantizar la distinción entre aquellos que cumplen los elementos del modelo de aquellos que no.

Eso que ocurre a escala global lo hace a escala nacional. Un pronunciamiento de un grupo de ONG ecuatorianas, de mayo del 2020, describe la situación de la siguiente manera:

1. La profundidad de la crisis ecuatoriana actual, aunque se ha agravado por los problemas provocados por el COVID 19, no puede ser atribuida únicamente a la pandemia. Esta crisis es la expresión de un modelo de desarrollo con profundas desigualdades que ha provocado que la mayoría de la población no alcance una vida digna y acorde a las aspiraciones de bienestar y crecimiento que todos los pueblos demandan y ha desencadenado extremas amenazas para la vida en la Tierra.
2. La crisis sanitaria que estamos viviendo es una faceta de la crisis global, es una crisis de bio-seguridad, que tiene que ver no solo con la salud, la infraestructura sanitaria, los recursos económicos, humanos y técnicos, sino con la soberanía alimentaria, la seguridad, la información, la educación, la conciencia colectiva, la sostenibilidad ambiental, la solidaridad y, lógicamente, con el ordenamiento nacional y territorial, la participación política, empresarial y de la sociedad civil.
3. La crisis nos ha demostrado que es fundamental poner a la vida del ser humano al centro de todas las acciones y propuestas, esto en relación con las estructuras, instituciones, empresas, organizaciones, partidos, planes, programas, leyes, tecnología, etc. No actuar de esta manera ha generado el descuido de las relaciones familiares, del bienestar

personal no individual, de la austeridad, del cuidado de los recursos, del bien común. (Esquel 2020, párrs. 3-5)

En este marco de transformaciones que experimentamos, la desorientación impera en el planeta dejando a las distintas generaciones humanas huérfanas de certezas. Este elemento instala una lucha por el poder entre generaciones; se trata de una lucha darwiniana a partir de la cual las juventudes, los adultos mayores y los niños quedan fuera de la toma de decisiones sobre el futuro. Las diferentes crisis que atestigüamos en el mundo de hoy, también expresan una lucha donde las generaciones precedentes crearon las condiciones para mantener los beneficios del mundo que construyeron, impidiendo a las nuevas participar en la recreación del mundo social y sus instituciones.

A eso hay que añadir que la situación actual de la humanidad corresponde a un momento en la que los hombres y mujeres que habitamos este planeta tenemos en nuestras manos nuestra realización o disolución como especie (Morín 1974 citado en Osorio 2011).

Asumir la diferencia entre ser una civilización que enfrenta riesgos y no una civilización en riesgo, no es un ejercicio semántico. Implica tomar conciencia de que el mundo que conocemos, ese que nació de una Revolución Industrial que nos llevó a creernos amos de nuestros destinos como especie, hace huecos precisamente, parafraseando a Heidegger, en la constatación de nuestra finitud y contingencia radical.

Si con la modernidad el hombre afirmó el principio antropocentrista como un gran salto para la humanidad, su egocentrismo —llevado al extremo— ha conducido a la ilusión de que podemos hacer cualquier cosa con nuestro entorno sin sufrir ninguna consecuencia. Para ejemplo un botón, en los últimos años nuestro nivel de afectación de la biosfera es tal que, en el 2016, la concentración de dióxido de carbono (CO_2) alcanzó el mayor nivel en 800.000 años, según la Organización Meteorológica Mundial (OMM 2017, párr. 1). Con esto estamos sembrando tempestades que cosecharemos en futuros muy cercanos.

Peter Kalmus, Jet Propulsion Laboratory de la NASA, Pasadena, California en un artículo del libro *¿Hacia una nueva Ilustración? Una década trascendente*, difundido por el portal Open Mind de la BBVA, relata que en los últimos diez años hemos asistido a un incremento de los desastres naturales de origen climático y de las pérdidas que ocasionan, fenómenos atribuibles a nuestro modelo de acumulación. Según el científico,

los huracanes y los tifones se están volviendo más frecuentes e intensos a consecuencia del rápido calentamiento de los océanos; de la mayor temperatura de la atmósfera, que retiene más humedad; de la subida del nivel del mar, que promueve la formación de marejadas ciclónicas, y de movimientos de mayor lentitud ocasionados por cambios de origen climático en la corriente en chorro. Cinco de los seis huracanes atlánticos más devastadores ocurrieron entre 2008 y 2017, y el sexto fue el Katrina, de 2005. (Kalmus 2018, párr. 30)

El daño que provocamos a la naturaleza más que un disparo al pie es como un disparo al hígado. Nos deja algunas oportunidades de sobrevivir, pero el tiempo en el reloj de arena se agota por el propio peso de la falta de inacción de la estructura que gobierna la sociedad planetaria. No estoy hablando de Naciones Unidas. Entre los responsables está el G20 y otros espacios que sirven de plataforma para intereses económicos globales que se resisten a la idea de reducir ganancias, e incluso suscitar procesos de transformación de la forma de generar energía, como por ejemplo avanzar hacia tecnologías limpias dejando atrás los combustibles fósiles.

Pese a lo irracional que es dispararse al hígado, la resistencia al cambio se sostiene, aunque esto signifique poner en riesgo a las actuales y las generaciones futuras. La biosfera en riesgo es expresión de que somos una civilización en riesgo.

Al respecto de la crisis de la biosfera, Nicolás Martín Sosa (1998, 3) establece que:

Nuestro sistema de vida está fuertemente impregnado de las características de nuestro modelo económico: desarrollista, basado en el optimismo tecnológico, en la creencia en un crecimiento ilimitado, y apoyado en una arrogante concepción antropocéntrica de las relaciones de los seres humanos con el medio. La crisis ecológica, de ámbito planetario y de trascendencia generacional, a la que ha conducido este modelo, obliga a su propio cuestionamiento, toda vez que, siendo responsable de la degradación del medio natural, sanciona al mismo tiempo la profunda desigualdad entre los pueblos de la Tierra, obligando a las poblaciones más empobrecidas a sobreexplotar recursos que luego son consumidos de manera irresponsable en nuestros mercados [...] pero sin que ellos salgan de la pobreza.

2. Traer el futuro al presente

Sin embargo, no todo es desesperanza en este escenario. El nacimiento de una Nación Humana Universal que se posibilita por la revolución científico-técnica echa raíces y abre puertas al encuentro de las mejores voluntades. Se trata de una oportunidad histórica para el encuentro de gente que busca trabajar de forma sincera y transparente por el bien común. Hay experiencias pequeñas locales ampliamente diseminadas alrededor del globo, que se levantan por sobre el *statu quo* de deshumanización instalado: demuestran que otro mundo es posible.

Para aquellos acostumbrados a degradar a la gente buena, se trata de iniciativas de grupos de idealistas e ingenuos. Porque, en un mundo acostumbrado al conflicto y la violencia, esta imagen de buena gente no es bien vista.

El trabajo que estos grupos impulsan es fundamental porque resquebrajan la aparente solidez de ese *statu quo* que dice que los seres humanos somos violentos por naturaleza. Ese

para el cual el capital está primero que las personas. Ese que cree que la diversidad es un problema, que los derechos humanos son un fastidio, que la injusta relación entre hombres y mujeres es lo que debe ser porque alguna fuerza sobrehumana así lo decidió. Ese que enfatiza en que existe un único dios verdadero que no es otro que el que esa persona profesa. Ese que niega al ateo tener la posibilidad de ejercer su espiritualidad. Ese que no entiende que la diversidad sexo-genérica llegó para quedarse porque siempre estuvo ahí cuestionando una supuesta naturaleza humana que no ve más que lo biológico. Ese que solo reconoce libertad al otro en la medida en que sus intereses no se vean afectados.

Frente a ese mundo, de tipo “hobbesiano”, donde *el hombre es lobo del hombre*, los seres humanos que creen en el cambio como medio para un mundo más humano y justo ponen su inteligencia al servicio de la colaboración y de las causas transformadoras.

De esa manera, la etapa de crisis global a la que asistimos pone en juego nuestra resiliencia como humanidad. No solo está en juego un cambio de prioridades que nos lleve a un cambio de estructuras y de formas de gobierno de la globalización y los Estados. Es evidente que necesitamos avanzar en un cambio humano. Un salto de conciencia que debe operar también a nivel individual. Esto significa un salto cualitativo de la humanidad que lleve a que el cambio personal y el cambio social estrechen las manos.

Por eso tengo una firme convicción sobre la necesidad impostergable de impulsar un cambio profundo en la escala de valores asociado a un tipo de ética que reza así: “Nada por encima del ser humano, ni ningún ser humano por debajo de otro”.

De la mano de este fundamento ético habrá que suscribir el principio de “Tratar al otro como quiero ser tratado”. Implementar esta regla de oro a todo nivel significa apostar a un cambio profundo en la escala de valores que lleve a construir un sistema de relaciones centradas en el otro. Y de la mano con esto, crear una institucionalidad que luche por la superación de la simple formalidad de iguales derechos ante la ley para avanzar hacia un mundo de iguales oportunidades para todos.

Cuando lo que está bajo el ojo de la crítica es un modelo civilizatorio, el encontrar los caminos para el cambio resulta algo complejo. Sin embargo, al menos sabemos que el camino que veníamos recorriendo, no va más. Y desde esta convicción, cambiar de vía exige empezar de nuevo en muchos aspectos.

Frente a una crisis de fundamentos como la que atravesamos, estamos ante el reto de movilizar soluciones creativas libres de ortodoxias y autoritarismos. Es desde ese emplazamiento que podemos impulsar acciones globales y locales tendientes a velar porque los elementos humanos del desarrollo, que fueron vaciados de substancia, cobren hoy nuevo sentido y sean incluidos.

En términos de por dónde ubicar el hilo de la madeja, se hace fundamental avanzar en el impulso de modelos de economía transformadora. Hablamos de nuevas formas de entender

e impulsar la economía para atender a los grandes retos sociales y medioambientales, así como las oportunidades que plantean las nuevas tecnologías y la propia innovación social.

Dentro de estos modelos a impulsar están corrientes definidas como: economía del bien común, economía circular, de la funcionalidad, feminista, positiva, procomún, colaborativa, social y solidaria; y diversidad de colores: economía azul, verde, naranja, plateada, marrón, etc. (Ortiz 2021). En el fondo esto significa que debemos trabajar para provocar ecosistemas de experimentación, en los cuales las comunidades, en función de sus bagajes, culturas, posibilidades o prioridades, experimenten y construyan nuevas prácticas socioeconómicas.

Es el momento de apuntar a una recuperación de la soberanía de la comunidad sobre el modelo de generación de riqueza y de los medios de intercambio. Esto implica, incluso, propiciar la discusión sobre la creación de monedas sociales, bancos de tiempo, de trueque, intercambios de base *blockchain* (cadena de bloques) y otras formas de relacionamiento socioeconómico que hoy son absolutamente periféricas, pero que pueden llegar a tener mucha importancia en el futuro.

Es fundamental poner en discusión los fundamentos que orientan la economía actual, sobre todo frente al desarrollo de la inteligencia artificial (IA) y la robótica. Kai-Fu Lee, pionero en el desarrollo de IA al haber desarrollado el primer sistema de reconocimiento de voz destaca:

La IA reemplazará cada vez más los trabajos repetitivos, no solo aquellos de trabajadores de cuello azul, sino también un montón de trabajadores de cuello blanco. Los choferes, como conductores de camiones o cualquiera que conduzca un vehículo para ganarse la vida, verán como sus trabajos serán eliminados entre 15 y 20 años. Mientras que trabajos con un mayor grado de complejidad, como chefs o camareros, se enfrentarán a elementos que se automatizarán... como las tiendas o los restaurantes, y en unos 15 años esto desplazará a aproximadamente el 40% de los empleos en el mundo. (Kai-Fu Lee citado en Álvarez 2019, párr.. 7)

De ese modo, poner en discusión los fundamentos de la economía actual implica reconceptualizar el papel del ser humano en la generación y disfrute de la riqueza: qué vamos a hacer y cómo vamos a distribuir los beneficios del desarrollo económico generado desde el conocimiento. Las nuevas luchas no serán sobre explotación laboral sino sobre acceso a ingreso. Temas como la renta universal, el disfrute del ocio, la educación, la cultura cívica, la ética se vuelven centrales a la discusión.

Las llamadas externalidades negativas de la actividad económica, tanto sociales como sobre el medioambiente, pasan también a ser sometidas a este rasero crítico. ¿Cuál es el significado de que el agua se cotice en los llamados “mercados futuros” de Wall Street? Discusiones sobre la explotación de la naturaleza cobran relevancia impostergable en nuestra época. Pero

no se avanzará hacia ningún lado si no ponemos en discusión los fundamentos y prioridades sobre la generación de riqueza y su distribución, no solo a nivel local sino global.

Por otra parte, trabajar en esa dirección implica fortalecer las comunidades y la institucionalidad local. Curiosamente apuntar a los cambios globales nos exige atender a reorganizarnos desde lo micro, el barrio y la comunidad, apuntando a la revitalización de las identidades y culturas locales como un medio para garantizar la preservación de la riqueza que provoca la diversidad. A esto hay que añadir la necesidad de promover patrones culturales de colaboración que lleven a que lo local pueda alimentar y servirse de lo global.

El filósofo alemán Martín Heidegger decía: “Nuestro origen no está detrás de nosotros, sino delante”. Tan antigua y tan cierta es esta afirmación, que, en efecto, el futuro nos lanza un llamado con su voz poderosa. Nos exige que nuestro potencial creador despierte, para empujar un cambio en el cual el desarrollo sea el resultado de un nuevo pensamiento y de una nueva ética, que nos conduzca hacia un nuevo orden económico, social y político.

Necesitamos reconocer que no solo tenemos una comunidad de origen, sino una comunidad de destino; y esto nos exige dialogar profundamente para encontrar esa agenda mínima en la que podamos reconocernos. Este es el momento de hacer de la ética y de los principios de equidad y democracia los cimientos del nuevo futuro que aspiramos. La Nación Humana Universal requiere que activemos, entre todos, un llamado que despierte la conciencia ética de la sociedad.

También el futuro requiere como misión solidarizar el vecindario, la ciudad, la región, la patria, el continente, el mundo. Hablamos de un cambio trascendental que empuja a la construcción de un nuevo orden social sustentado en el nosotros. La solidaridad hoy es un elemento insustituible de cualquier estrategia para enfrentar la crisis. Por solidaridad se debe entender un concepto que va más allá de la idea de compartir lo que me sobra. Se trata de incluir en la ética cívica la vocación de servicio para la construcción del bien común. Esto implica un cambio relevante en nuestras prácticas cotidianas; implica enfrentar las tesis de la maximización de beneficios como la mejor estrategia para el desarrollo de un individuo y su entorno inmediato.

Una nueva solidaridad, basada en la disposición abierta y empoderada de la gente para trabajar por el bien común, significa la construcción de una cultura de responsabilidad cívica que exige integridad y compromiso como elementos de ética personal e incentivos positivos, como elementos de las políticas públicas institucionales.

Esta ética cívica requiere, además, altas dosis de transparencia e instituciones sólidas y comprometidas con la equidad y la justicia social. Implica también un sector privado dispuesto al cambio. Y un principio movilizador de la participación social activo y permanente en la causa de transformación de un modelo de desarrollo civilizatorio deshumanizante, injusto, inequitativo y depredador.

Todo esto debe permitirnos avanzar hacia un modelo de desarrollo en el cual se reconozca que el ser humano tiene derecho, y que está en situación de construir para sí un entorno histórico, social y natural que permita su plena evolución y crecimiento. Creemos que el ejercicio de este derecho debe invocar a las buenas personas a una rebelión no violenta dirigida a transformar aquellas condiciones de opresión e injusticia que destruyen el presente y el futuro de todos, y que cuestionan el equilibrio general de la vida en el planeta.

Esa acción de rebelión no se hace desde los discursos. Tiene por primer escenario el medio inmediato relacional. Aquella persona que no logra identificar que el cambio social exige un cambio personal, no logrará evidenciar que las plataformas de cambio político son nada si el cambio no se produce también adentro de uno mismo, dando sostenibilidad a la transformación de relaciones del propio círculo inmediato.

Para no dejar dudas, habrá que afirmar que erradicar la violencia es una necesaria condición de un nuevo nivel de conciencia humana. La violencia invade el mundo y lo llena de dolor y sufrimiento. Pretender cambiar las cosas desde modos violentos es un contrasentido. Nada nacido de la violencia es sostenible. El cambio humano requiere enfrentar la propia violencia, reconocer que no solo la sufrimos sino la ejercemos. Exige abandonar la tentación de alcanzar fines de justicia social con cualquier medio. No existe fin válido que justifique la violencia. A todo lo dicho en este punto hay que sumar que enfrentar la violencia exige enfrentar la apatía, participar, incidir, trabajar por la construcción de relaciones humanas no violentas, generando condiciones para que estas se instalen de forma definitiva.

Finalmente, es necesario en una época de pesimismo galopante, combatir toda forma de nihilismo. Una vida vaciada de significado tiende a llenarse de violencia interna y frustración; y a partir de allí, una cadena de actos incoherentes tiende a desprenderse y desplegar sus tentáculos por el mundo. Por ello, un importante papel de los constructores de cambio social es fomentar en otros seres humanos capacidades orientadas a favor de la evolución y el desarrollo integral de las personas, lo cual debe instrumentarse mediante sistemas de educación integral formal y no formal orientados a educar para la vida.

Crisis y consensos en la economía ecuatoriana: Alternativas para superar la emergencia sanitaria del COVID-19 y sus impactos en la producción y el empleo

Santiago García-Álvarez

1. Introducción

La movilización social en Ecuador en octubre de 2019 fue impresionante y sacudió las bases políticas y sociales del país, a partir de un conjunto de reivindicaciones a favor de mayores oportunidades económicas para los sectores sociales más pauperizados por la crisis económica vigente desde 2015. También existió un mensaje político de que se hace necesario una transformación institucional que permee los problemas sociales, económicos y ambientales de una forma más amplia e inclusiva, a partir del concepto de plurinacionalidad. Sin duda, esta movilización social denotó un aumento de la conciencia social, tanto de rechazo a la creciente desigualdad, como a la necesidad de buscar cauces para satisfacer las expectativas de mayor movilidad social para jóvenes, campesinos y sectores medios.

Cabe reconocer que desde 2015 en adelante, los desequilibrios internos se han agudizado expresándose en una prolongada recesión económica, la destrucción acelerada de empleo productivo y formal y la drástica reducción del nivel general de precios internos. Por su parte, los desequilibrios externos se han dejado sentir por la ralentización de la economía internacional, las dificultades del comercio global por los conflictos entre las grandes potencias y la disminución de la inversión extranjera en países en desarrollo que han deteriorado las cuentas externas del país. Esta complicada situación económica coincide con “disrupción” que se presenta con la pandemia del coronavirus.

En marzo de 2020 inició una complicada emergencia sanitaria por la rápida propagación de la enfermedad denominada COVID-19, que luego de ser declarada como pandemia por la Organización Mundial de Salud (OMS), el 11 de marzo, las autoridades nacionales iniciaron el proceso de su contención, con la emisión del Decreto Ejecutivo 1017 (17 de marzo), por el cual se declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, y con posteriores medidas de aislamiento social por medio del toque de queda y de los programas de atención emergente a las personas contagiadas.

Ahora bien, estas irrupciones y experiencias históricas no han concluido, más bien, abren un nuevo proceso político y social que deben ser conducidos de la mejor manera posible

para que no terminen en mayores conflictos y descomposición social. Esta conducción debería tener un carácter amplio, con respuestas concretas a los acuciantes problemas sociales y económicos; con mecanismos viables para hacer más efectiva la acción estatal y la canalización de la participación social o ciudadana.

Esta canalización democrática de los problemas y de la protesta social podría ser el “antídoto” para enfrentar las apreciables limitaciones institucionales que adolece el Estado y la propia sociedad ecuatoriana desde hace largo tiempo, sobre todo por un prolongado proceso de pérdida de legitimidad del orden democrático y de la desconfianza en las instituciones.

De ahí que no cabe la mantención de una apreciable fragmentación de conductas y posiciones políticas, que al final conducen al debilitamiento de la institucionalidad democrática por la falta de consensos mínimos para avanzar. El camino en el ámbito económico a recorrer en los próximos años es harto difícil, en vista de la presencia de una actividad económica tensionada por un conjunto de factores internos y externos que han provocado una baja e insuficiente dinámica para generar bienestar a los ecuatorianos.²

En tal contexto, este documento busca posicionar el mensaje que para salir de la actual crisis se requiere una nueva visión integrada, con énfasis en objetivos consensuados para el bienestar de los ciudadanos más que en los meros instrumentos de política económica. Es claro que en la dinámica política, social y económica siempre existirán problemas a resolver; sin embargo, existe una lamentable “cultura política” de debatir hasta los extremos sobre los instrumentos que deben implementarse en los diferentes ámbitos de la política pública, cuando en realidad el primer paso debería ser la definición de grandes objetivos aglutinadores de necesidades sociales.

Sin duda, se hace indispensable profundizar la democracia vía negociaciones sociales, con pesos y contrapesos institucionalizados (Asamblea Nacional, poderes Ejecutivo y Judicial) y semiinstitucionalizados como la movilización social. De ahí que este análisis se inscribe en la acción de Fundación Esquel que viene impulsando la Mesa de Convergencia (MC), integrada por 22 organizaciones de la sociedad civil con presencia local y nacional, en respuesta a la crisis de participación ciudadana y a la regresividad de los derechos civiles y políticos de los últimos años.

El documento se divide en cinco partes que se encuentran interrelacionadas entre sí:

- i) La definición de los alcances y justificativos para la construcción de un acuerdo social en Ecuador a manera de instrumento de valor económico, las narra-

2 Entre 2016 y 2019, la tasa de satisfacción de los ecuatorianos con respecto al funcionamiento bajó del 52,1 % a 38,7 %. Un poco más de la mitad de ecuatorianos (57,5 %) respeta y apoya a las instituciones políticas, pero solo 36,7 % cree que sus derechos básicos están protegidos dentro de la democracia. En general, la confianza ciudadana sobre las instituciones de la democracia representativa es minoritaria (Donoso et al. 2018).

tivas y discursos sin duda son importantes, pero ahora se requieren objetivos e instrumentos concretos y factibles;

- ii) Un análisis de las grandes “tensiones” de la dolarización, que acaba de cumplir veinte años de implementación en el país;
- iii) La caracterización de la disrupción social y económica provocada por la pandemia de la COVID-19 desde finales de febrero de 2020;
- iv) Una propuesta de Agenda de consensos mínimos para la emergencia sanitaria y el sostenimiento de la producción y el empleo;
- v) La identificación de temas que encuentran niveles de conflicto y desacuerdos sociales sobre los que hay que trabajar para su superación.

2. El acuerdo social como instrumento de valor económico

Desde una perspectiva política amplia, el “conflicto” social suele ser algo permanente y el “orden” casi siempre es contingente, situación que es mucho más sentida en países en desarrollo con problemas económicos estructurales y falta de consensos sociales mínimos en todos los órdenes, incluso en el nivel más alto de abstracción que se relaciona con la imagen-país que se desea construir. El orden y la búsqueda del equilibrio van a exigir ciertos marcos institucionales que no desgarran el entramado social (Schmitt y Plessner); es decir, un mínimo de estructuras sociales que soporten este proceso permanente de conflicto-orden-equilibrio y que no termine en fracaso y descomposición social. Evidentemente, este marco institucional debe ser reconfigurado en el caso ecuatoriano, tal como se ahondará en las siguientes líneas. En el recuadro 1 se aprecia la importancia de los marcos institucionales para el cambio social.

Reformas e instituciones

Todo proceso de reforma estructural (económica y social) exige cambios institucionales de gran alcance, tanto pública, privada y comunitaria, bajo la perspectiva de que estos cambios faciliten la consecución de objetivos amplios, a partir de la construcción de condiciones materiales que soporten la efectivización de los derechos sociales, colectivos e individuales. Por eso es que un pacto o acuerdo económico que busque el cambio social o estructural no puede terminar solo en el mercado ni en las estructuras estatales, sino de forma combinada, con la participación activa de la sociedad y sus instituciones. Cabe señalar que también existen perspectivas de reforma económica estructural como las que promueven organismos multilaterales —como el Banco Mundial y el FMI—, cuyo objetivo es la predominancia del mercado como mejor asignador de recursos y mejor organizador de las relaciones sociales, con un Estado mínimo para la seguridad, salud y educación.

Pacto social e instituciones

Un acuerdo o pacto social significa un consenso político de mediano y largo plazo entre los diferentes grupos de una sociedad. Se trata de una herramienta para llevar al debate político de que es posible encontrar una voluntad colectiva de “proyecto común de vida”, en la cual todos los sectores sociales tienen algo que aportar. Esta visión toma cuerpo con una política económica integral e integrada, no maximalista, sino de lo necesario y de lo “adecuado” para concretar tal voluntad colectiva. La imposición o la negociación parcial nace deslegitimada para el todo de una sociedad.

Objetivos del cambio institucional

Romper limitaciones culturales.
Cambiar códigos de conducta.
Valorar costumbres locales.
Establecer metas comunes claras.
Potenciar la sinergia de recursos disponibles

Herramientas del cambio institucional

Transformación de reglas y normas que permitan la coordinación dentro de los diferentes estamentos de la sociedad.
Implementación de políticas socioeconómicas orientadas a cambios culturales y comerciales.
Satisfacción de necesidades con calidad y eficiencia.
Trabajo conjunto entre empresa privada, pública, organizaciones de economía social y solidaria.

Recuadro 1. El cambio institucional
Fuente y elaboración propias (2020)

Desde la perspectiva conservadora u ortodoxa, se apela al mercado como el mejor asignador de los recursos, la configuración de un Estado minimalista que garantice bienes públicos como seguridad, salud y educación, para de esta manera construir una sociedad homogénea, en la cual la competitividad y la productividad se conviertan en los instrumentos fundamentales para garantizar mejores condiciones de vida de los ciudadanos. El Estado viene a ser como un “adversario a vencer” y la principal herramienta es la liberalización de los mercados. Esta visión tiene varios matices, pero lo relevante es su confianza en el mercado para la organización de la sociedad.

Desde la óptica de izquierda o heterodoxa, se acepta la existencia de la diversidad productiva, social y cultural, con énfasis en el reconocimiento recíproco de los ciudadanos como sujetos con derechos. Se plantea la necesidad de un Estado vigoroso para suplir los bienes públicos esenciales como salud, educación y seguridad, pero al mismo tiempo, para regular las “fallas” de mercado y para establecer condiciones de sostenibilidad ambiental que van más allá de las posibilidades que brinda el libre juego del mercado. Estos planteamientos adolecen de mecanismos para “empoderar” a la sociedad para la construcción de su propio bienestar colectivo e individual y, por tanto, sobrecargan las responsabilidades en el Estado.

Frente a esas dos posiciones irreconciliables, al tomar como referencia la Constitución de 2008, la cual pone por delante la justicia y los derechos ciudadanos en un contexto de equi-

librio con la naturaleza; estos principios constitucionales deberían llevarnos al reconocimiento plural de los diferentes sujetos con derechos. En consecuencia, las políticas públicas y, en particular, la política económica, no pueden ni deben ser maximalistas, sino contingentes, es decir, bajo la “lógica de lo adecuado” (Fontaine 2015). Esta última perspectiva choca con los planteamientos extremos, de mucho mercado y poco Estado y viceversa. Esta versión política de extremos muestra grandes signos de agotamiento por la gravedad de los desequilibrios socioeconómicos y ambientales hoy presentes en Ecuador.

Lo mencionado también podría plantearse desde la teoría de la gobernanza política y social, la cual asume que existen interacciones de los actores estratégicos de una sociedad con capacidad de alterar reglas y que disponen de recursos de poder (Coppedge, 96). Esta interacción social entre actores se convierte en un proceso retroalimentado que podría seguir dos caminos: por un lado, recrear el conflicto y el enfrentamiento social para sostener privilegios de unos pocos; y, por otro lado, buscar compromisos sociales entre la estabilidad y la flexibilidad. Al parecer, la preferencia política ecuatoriana es quedarse en el conflicto por esquivar o dejar de lado la flexibilidad de posiciones.

Desde la perspectiva internacional, Ecuador presenta una valoración baja en términos de mediciones de la calidad de gobernanza democrática (instituciones y prácticas sociales en el ejercicio de la autoridad y en la capacidad de participación de la sociedad), debido a la inestabilidad política y la debilidad institucional. Los principales problemas de gobernanza se encuentran en: baja observancia de la ley y baja calidad regulatoria.³

Entonces, si se quiere aplicar una política económica diferente, que vaya más allá de la eficiencia racional del manejo de los recursos y del comportamiento también racional de los actores económicos y sociales, lo expuesto cobra vigencia, en el sentido de que se requieren unas identidades y concepciones de lo diverso, de lo adecuado, de lo contingente, de lo institucionalizado y del perfeccionamiento de la democracia. Así, Ecuador necesita pluralidad ideológica, política y económica para resolver sus problemas y su conflicto social.

De ahí la intención de varias organizaciones sociales e instituciones comprometidas con el cambio democrático, para plantearse nuevas lógicas de soluciones del conflicto social y ambiental. No se trata de efectuar un “llamado patriótico”, sino la identificación objetiva de las principales tensiones o problemas económicos, la definición de objetivos sobre los que se pueda construir una agenda económica básica para enfrentar la crisis económica actual y poner nuevas bases del funcionamiento económico.

Esta agenda de transformación económica exige un pacto social multinivel entre sectores empresariales, Estado en sus diferentes niveles y la sociedad con sus múltiples organi-

3 De acuerdo con los indicadores agregados de gobernanza mundial elaborados por el Banco Mundial, el Índice de Estado de derecho ubica a Ecuador en el puesto 51 entre 126 países alrededor del mundo, debido a limitaciones políticas e institucionales. Existen grandes problemas en el control de la corrupción, aunque ciertas mejoras en el indicador de efectividad del Gobierno y en el indicador voz y responsabilidad (WGI 2020).

zaciones, con establecimiento de metas conjuntas en términos de empleo, productividad o inversión a cambio de incentivos tributarios, flexibilización y perfeccionamiento laboral, innovación tecnológica e infraestructuras suficientes y eficientes. De esta manera se descarta el “voluntarismo”, por el contrario, se plantea un conjunto de objetivos, instrumentos, recursos y condiciones para la cuestión económica.

Una agenda económica concertada tiene una ventaja político-social clara: canalización democrática y con menos sobresaltos con respecto al “conflicto por la pugna distributiva”. Es decir, la lucha por la captura de las diferentes clases y actores sociales sobre el ingreso nacional, que casi siempre se ha saldado a favor de las clases pudientes, pero que actualmente son abiertamente cuestionadas con movilizaciones sociales como la de octubre de 2019.

La agenda económica en el período 2007-2014 tuvo una intencionalidad de un crecimiento económico distributivo y redistributivo, con un fuerte aparataje estatal y con unas condiciones externas favorables, pero mostró ser un proceso insostenible y con baja participación de las organizaciones sociales (García-Álvarez 2016). Los procesos de ajuste y estabilización actualmente en marcha tampoco han dado los resultados esperados pese a una nueva estrategia basada en el neoliberalismo y la supremacía de la empresa privada.

Finalmente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) plantea la necesidad de formar una nueva ecuación entre Estado-mercado-sociedad, que incluya pactos fiscales y sociales que doten de legitimidad y recursos a este proceso de cambio estructural, argumentando que sin estos acuerdos no sería posible implementar las políticas estatales, para lograr la igualdad y el desarrollo en un contexto democrático en el que todos participen. Esta perspectiva tiene un justificativo lógico y pragmático en materia económica: las transformaciones cualitativas de las estructuras productivas de los países de la región van a permitir una mayor resiliencia frente a *shocks* externos, a incorporar actividades intensivas en conocimiento y de rápido crecimiento de la demanda interna y externa, garantizando más y mejores empleos decentes y a fortalecer la sostenibilidad ambiental (Cepal 2019; 2018).

3. Las grandes “tensiones” de la dolarización

Dentro del debate económico nacional, se ha discutido poco sobre los atributos y limitaciones de la dolarización como un proceso de largo plazo, pues las preferencias políticas marcan ese debate de forma parcial, ya sea para la defensa o ataque del primer período (2000-2006), o para la crítica o defensa del segundo período (2007-2014). Lo que es innegable es que, a partir de 2015, la economía nacional se “desconfiguró” por un conjunto de factores internos y externos, incluido un terremoto de gran escala en 2016, todo lo cual dio paso a un proceso de ajuste y estabilización de la economía nacional, cuyos frutos han sido esquivos; por el contra-

rio, se han consolidado procesos adversos con la destrucción del empleo formal y la inflación cero o en el peor de los casos negativa (García-Álvarez 2019).

En una lógica de análisis de largo plazo, sin perder de vista completamente las diferentes etapas de gobierno que son importante pero no absolutamente definitivos, se podrían identificar cinco “tensiones” fundamentales que están ligadas estrechamente al sistema monetario de la dolarización, pero además a la propia estructura primario-exportadora y a las condiciones que impone la economía internacional (ver Recuadro 1). Este enfoque es integrado pues la dolarización no puede ser entendida por fuera de la estructura y dinámica productiva interna ni dejar de lado los condicionantes de la globalización:

- i) Baja producción y destrucción de empleo productivo por insuficiente inversión y caída de la demanda interna.
- ii) Insostenibilidad fiscal.
- iii) Deterioro del sector externo.
- iv) Incremento de la pobreza y la inequidad social.
- v) Insostenibilidad y conflicto ambiental

3.1. Producción, inversión, empleo y precios internos

En estos veinte años de dolarización, el país mantiene su perfil productivo primario, con una baja articulación productiva sectorial y territorial; una escasa diversificación de exportaciones; una baja productividad y una creciente informalización del mercado de trabajo, que al final limita las posibilidades de crecimiento económico y de un modelo social incluyente (Caria 2019). A ello se ha unido un prolongado proceso deflacionario que ha llevado a los precios internos a cero o a valores negativos.

Ecuador mantuvo un apreciable crecimiento económico en el período 2007-2014, aproximadamente 4,4 % de variación del PIB en términos reales, pero se han dado 19 trimestres con un magro crecimiento económico de apenas 0,4 % (promedio 2015.II a 2019.III) y un deterioro creciente de los principales indicadores sociales como pobreza y subempleo. La inflación “cero” está alterando las decisiones de inversión de varios sectores económicos, como los manufactureros, pues no encuentran la motivación económica frente a precios decrecientes, para siquiera mantener su inversión pasada. La caída del consumo de hogares, el principal componente de la demanda agregada, retroalimenta un complejo y continuo proceso recesivo

que se ahonda por las drásticas reducciones de la inversión pública desde 2015, reducción que se ha convertido en la principal medida de ajuste económico.

Tabla 1

Identificaciones de las grandes “tensiones” o insostenibilidades económicas, desde una perspectiva de largo plazo de la dolarización

Tensiones socioeconómicas y ambientales	Alcances
Baja producción y destrucción de empleo productivo por insuficiente inversión y caída de la demanda interna.	Perfil productivo primario, baja articulación productiva sectorial y territorial; escasa diversificación de exportaciones; baja productividad; informalización del mercado de trabajo e inflación cero.
Insostenibilidad fiscal.	Déficit permanente del sector público no financiero, altos compromisos de pago por servicio de la deuda pública.
Deterioro del sector externo.	Caída del comercio exterior, apreciación del tipo de cambio, términos de intercambio adversos y problemas de volatilidad del movimiento de capitales.
Incremento de la pobreza y la inequidad social.	Mayores niveles de pobreza, especialmente rural, y mayor concentración de ingresos.
Insostenibilidad y conflicto ambiental.	Destrucción recursos naturales y contaminación creciente.

Fuente y elaboración propias

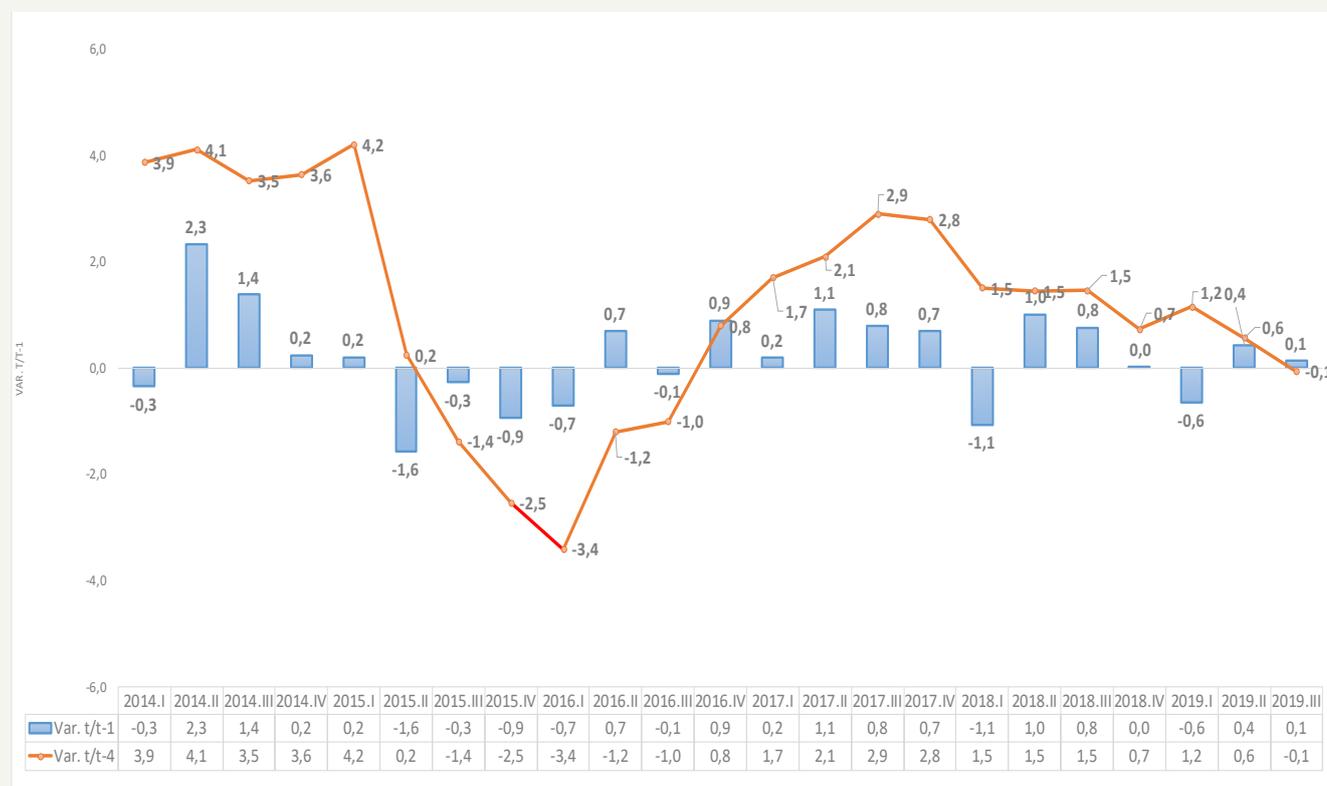


Gráfico 1. PIB real 2014-2019 III. Tasas de variación trimestral (en %)

Fuente: Banco Central del Ecuador (2020)

La heterogeneidad productiva (sectores económicos con altas, medias y bajas productividades) y el poco valor agregado en la producción son factores que explican la baja generación de empleo formal, que en el marco de un mercado estrecho y de condiciones cambiantes adversas en los mercados internacionales, se convierte en una insuficiencia dinámica de difícil resolución. Esta insuficiencia dinámica de empleo se agrava por un complejo aparataje de requisitos, trámites y condiciones administrativas que no facilitan los negocios.

La pobre dinámica económica de los últimos años provocó un deterioro del mercado de trabajo, por el comportamiento negativo de sus principales indicadores. Así, la tasa de desempleo nacional en los años 2016-2019 tuvo la siguiente dinámica: 5,2 %; 4,6 %; 3,7 % y 3,8 %, respectivamente; la tasa de empleo adecuado nacional pasó dentro del período señalado de 41,2 % a 42,3 %; 40,6 % y 38,8 % (INEC 2019). El trabajo empobrecedor (no adecuado) ha sido indetenible en el largo plazo (2007-2019), pues 1,4 millones de personas ingresaron al trabajo inadecuado y solo 400 000 ingresaron al trabajo con garantías; es decir, los sectores informales y no remunerados apropiadamente generan tres veces más empleo que la economía formal.

Categorías población y empleo	Dic-19	May-20	Sep-20	Variación personas		
				Dic-19 - Dic-07	Dic-19 - Dic-18	Sept-20 - Dic-19
Población Total	17.454.560	17.575.650	17.635.490	3.772.258	231.018	180.930
Población Económicamente Activa (PEA)	8.099.030	7.605.189	7.874.226	1.763.000	71.900	-224.804
Desempleo	311.134	1.009.583	522.620	-5.563	15.036	211.486
Empleo Adecuado/Pleno	3.146.297	1.271.333	0	409.139	-115.782	-3.146.297
Empleo Inadecuado	4.593.676	5.128.517	4.758.418	1.376.658	158.537	164.742

Gráfico 2. Categorías de empleo (dic-2007/dic-2019). Número de personas
Fuente: Banco Central del Ecuador (2020)

En materia de precios, las cifras recientes muestran un fenómeno muy preocupante, pues la inflación anual a diciembre llegó a 1,7 % en 2016; 0,4 en 2017; -0,2 % en 2018 y -0,07 % en 2019 (INEC, 2019). Esta situación complejiza el manejo macroeconómico, debido a las interrelaciones que tiene una caída del nivel general de precios internos en las inversiones privadas y en la recreación de una débil demanda interna.

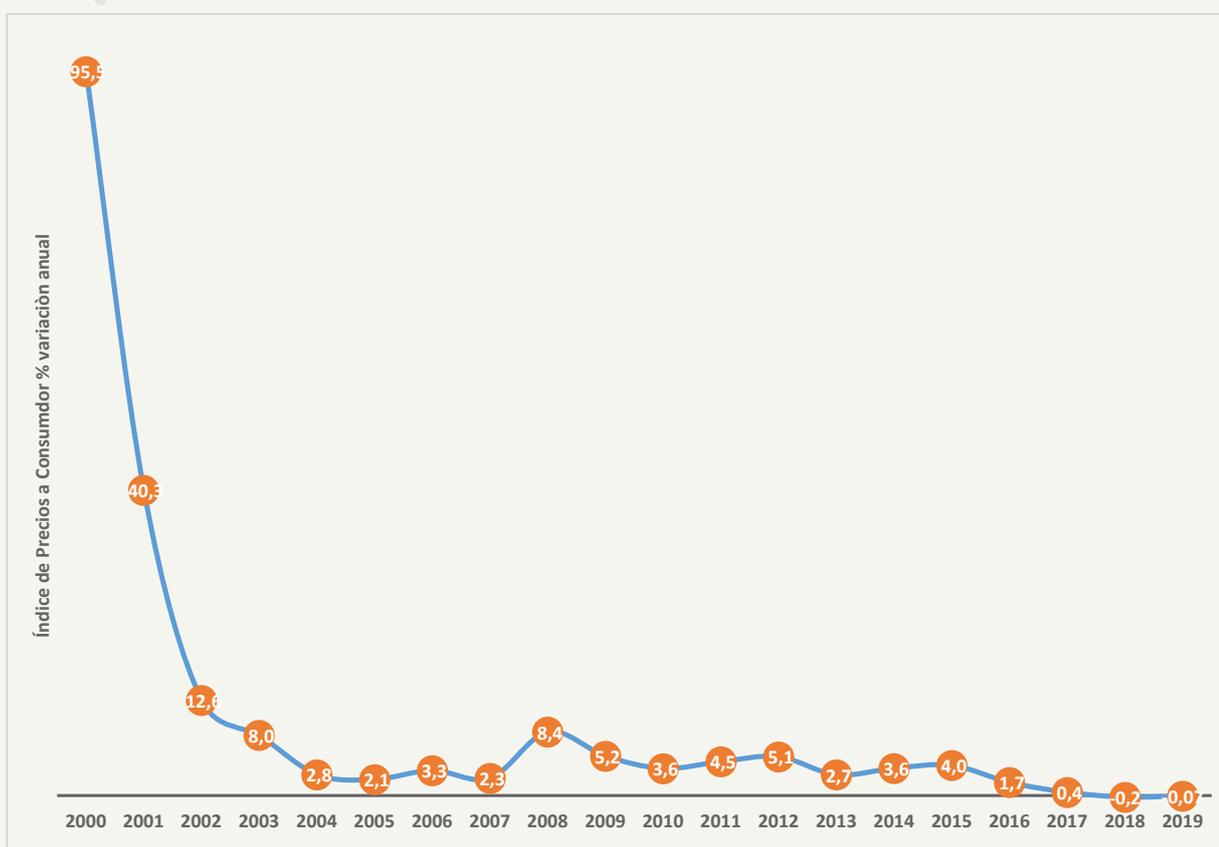


Gráfico 3. IPC % de variación anual (2000-2019)

Fuente: INEC (2019)

De otro lado, el sector financiero ha mantenido un comportamiento positivo en los últimos años, que ha evitado mayores presiones recesivas. La entrega de crédito tuvo variaciones positivas de 13 % y 16 % anual en 2017 y 2018; mientras que los depósitos a la vista se expandieron en 34 % y 38% en el mismo período y 29 % entre enero-octubre de 2019 (BCE 2020). La cartera vencida total pasó de 6,3 % en abril 2016 (máximo) a 3,1 % en diciembre de 2018 (mínimo), ubicándose en 3,9 % en 2019. En este contexto, los problemas de Ecuador van por el lado de los pocos avances en inclusión financiera, en la medida en que cerca de la mitad de la población mayor de 14 años no tiene acceso a servicios financieros

3.2. Insostenibilidad fiscal

El déficit fiscal global del Presupuesto General del Estado ha sido una constante desde 2006 en adelante, llegando a niveles apreciables de 5,7 % del PIB en 2013; 6,3 % en 2014; 5,6 % en 2016, 5,9 % en 2017 y 3,6 % en 2018. Precisamente, cuando empezó la fase recesiva de la economía nacional (2015) se aceleraron estos niveles deficitarios. Estos demuestra que una vez que se produce la retracción económica, se presenta una inflexibilidad presupuestaria que al final del día termina en déficit considerable (ver Tabla 2).

La expansión del gasto público en Ecuador se ha fundamentado en los siguientes rubros en orden de importancia: inversión pública, seguido por el pago de sueldos y salarios y luego el rubro correspondiente al gasto social. En épocas de restricción presupuestaria, el ajuste fiscal desde 2014 en adelante se basó en la disminución de la inversión pública por la imposibilidad fáctica de financiarla, con lo cual esta variable no ha jugado un rol contracíclico, excepto en los años de la crisis financiera internacional de 2008-2009. Los sueldos y salarios han llegado a representar cerca del 9 % del PIB en todos estos años y comprometen cerca del 30 % de los recursos fiscales.

Los elementos de insostenibilidad fiscal que sufre Ecuador se relacionan con un apreciable endeudamiento público, pero, sobre todo, por los crecientes recursos destinados a su servicio, tanto intereses como amortizaciones.⁴ El saldo de deuda pública agregada a enero de 2020 fue de 58.559 millones de dólares equivalentes al 53,4 % del PIB; de los cuales 41.769 millones corresponden a la deuda externa y 16.790 a deuda interna (MEF 2020b). La fuente de financiamiento con bonos internacionales representa en la actualidad 41 % del total de la deuda externa y 32 % si se la relaciona con el total de la deuda pública. De tal forma que un tercio de la deuda pública está ligada a la inestabilidad y especulación del mercado de bonos internacionales (García-Álvarez 2019).

4 El servicio de este endeudamiento agregado llegó al 8% del PIB en 2016, en una tendencia creciente en el transcurso del tiempo, superando de esta manera al gasto social educación que en el mismo año equivalió al 5% del PIB. Con respecto a las exportaciones totales, el servicio de la deuda equivalió a 48% y el saldo de la deuda agregada equivalió a 1,53 veces tales exportaciones en 2016 (BCE 2020)

Tabla 2

Operaciones del Presupuesto General del Estado, valores devengados, en millones de USD, período 2013-2019.III

Transacciones \ Período	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)	2018 (p)	2019 (p)
TOTAL INGRESOS	20.400,0	20.380,6	20.344,5	18.555,6	18.170,0	26.375,9	24.698,5
Petroleros	4.676,8	3.764,9	2.263,9	2.003,3	1.676,1	8.007,9	7.559,4
Por exportaciones	4.676,8	3.764,9	2.263,9	2.003,3	1.676,1	8.007,9	7.559,4
Por venta de derivados	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
No Petroleros	15.723,2	16.615,7	18.080,6	16.552,3	16.493,9	18.367,9	17.139,1
Tributarios	13.667,6	14.460,0	15.588,3	14.017,4	14.078,2	15.451,1	14.516,2
IVA	6.056,1	6.375,6	6.352,3	5.399,7	5.978,8	6.383,9	6.270,0
ICE	743,6	803,2	839,6	789,6	936,8	978,2	898,5
A la renta	3.847,4	4.160,7	4.734,2	3.639,7	3.763,9	4.802,7	4.310,7
Al comercio y transacciones internacionales:	2.674,7	2.762,7	3.303,6	2.447,6	2.402,6	2.602,4	2.374,7
A los vehículos	214,0	228,4	223,1	194,7	191,4	214,6	223,0
Otros	131,7	129,2	135,4	1.546,2	804,7	469,2	439,4
No Tributarios	1.960,5	2.060,8	2.021,1	2.151,9	2.098,0	2.142,9	2.065,1
Transferencias	95,1	95,0	471,2	383,0	317,7	773,9	557,8
TOTAL GASTOS (3)	25.861,3	26.793,9	24.285,1	24.103,3	24.311,7	30.572,5	30.057,2
Gastos Corrientes	14.307,5	14.981,5	14.483,6	14.513,5	15.630,2	22.887,2	24.391,6
Intereses	1.168,6	1.397,1	1.759,4	1.938,4	2.482,0	3.009,7	3.277,9
Sueldos	7.897,1	8.359,0	8.761,5	8.870,1	9.139,6	9.464,3	9.310,6
Compra de bienes y servicios	2.034,8	2.490,2	2.409,0	1.934,6	2.138,7	2.424,1	2.281,4
Otros	1.695,6	998,2	690,8	742,2	715,3	6.330,9	6.558,4
Transferencias	1.511,4	1.737,0	863,0	1.028,2	1.154,6	1.658,3	2.963,3
Gastos de Capital	11.553,8	11.812,4	9.801,5	9.589,8	8.681,5	6.881,9	5.619,0
DÉFICIT (-) O SUPERÁVIT (+)	-5.461,3	-6.413,2	-3.940,6	-5.547,7	-6.141,7	-4.196,6	-5.358,6
PIB	95.130	101.726	99.290	99.938	104.296	107.562	107.436
Déficit o Superavit / PIB	-5,7	-6,3	-4,0	-5,6	-5,9	-3,9	-5,0

Fuente: Banco Central del Ecuador (2020)

3.3. Deterioro del sector externo

En términos generales, el contexto internacional ha sido adverso para la mayoría de países latinoamericanos, a partir de la gran crisis financiera internacional de 2008, debido a la finalización del ciclo ascendente de los *commodities* y por la ralentización de la economía global, especialmente de los países desarrollados (Cepal, 2018a; FMI, 2018, 2016a ; 2016b).

Para el caso ecuatoriano, se presentan déficits permanentes en la cuenta corriente de balanza de pagos; es decir, la sumatoria de operaciones de comercio de bienes y servicios, la entrada y salida de renta y las transferencias corrientes muestran saldos negativos que deben ser compensados mediante los movimientos de capital y financieros y de la reserva internacional. Los saldos de cuenta corriente presentaron los siguientes valores en millones de dólares en los últimos años: 1.116 (2016); -151 (2017); -1,335 (2018) y -79 (2019).⁵

Los flujos de inversión extranjera directa en el período 2016-2019 muestran un comportamiento inestable; en efecto, pasaron de 755 millones de dólares en 2016 a 625 millones en 2017; 1.456 millones en 2018 y 966 millones, en 2019. En 2018, las reservas internacionales registraron un saldo de 2.676 y 3.397 millones de dólares a diciembre de 2018 y 2019, respectivamente.

3.4. Pobreza e inequidad social

Los procesos de ralentización de la actividad económica y los problemas fiscales que limitan los gastos sociales y las inversiones públicas, al final, presionan al incremento de la pobreza, tal como lo muestran los datos de los últimos años. Así, la incidencia de la pobreza nacional por ingresos pasó de 25,6 % en 2013 a 22,9 % en 2016; 23,2 % en 2018 y 25 % en 2019; en otras palabras, se revirtió el proceso anterior de reducción de los niveles de pobreza. El nivel de pobreza extrema se ubicó en promedio en 8,7 % de la población en el período 2016-2019. En general, bien se podría decir que una tercera parte (33,9 %) en promedio de la población

5 Existe un debate entre los economistas sobre los verdaderos factores que impactan en el comportamiento de la balanza de pagos. Desde una perspectiva liberal, se da un “desacoplamiento” monetario y de excesivo endeudamiento público que presionan negativamente a las cuentas externas, por ejemplo a través del pago del servicio de la deuda externa. En cambio, desde una perspectiva estructural-heterodoxa, las cuentas externas reflejan los problemas de fondo del país con una débil oferta de productos primarios; un comportamiento a la apreciación del dólar en los mercados internacionales y una inestabilidad en los ingresos por inversión extranjera directa, mayoritariamente concentrada en sectores extractivos como petróleo y minería.

ecuatoriana sufre de algún nivel de pobreza por ingresos, pero lo más grave es que 64 % de la población rural es pobre.^{6, 7}

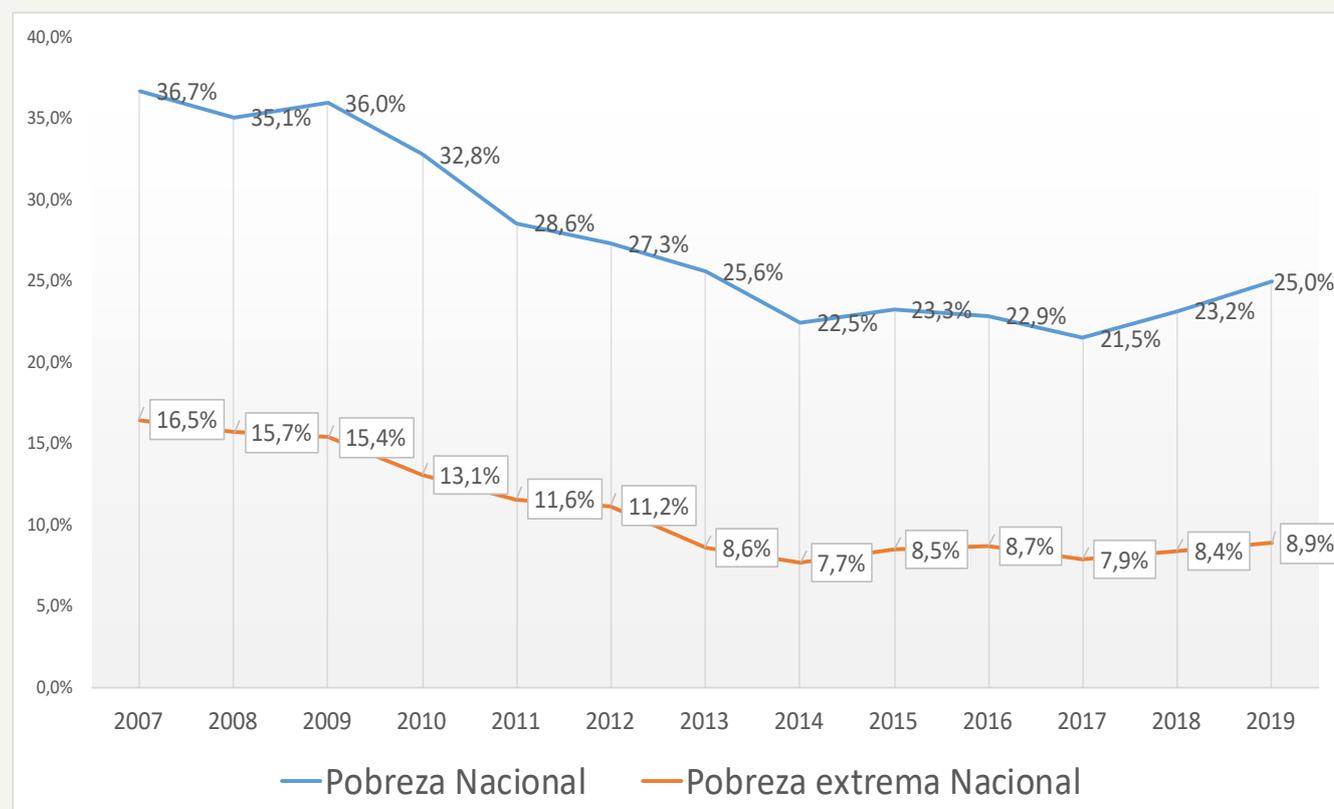


Gráfico 4. Pobreza por ingresos a escala nacional(% de la población, 2007-2019)

Fuente: INEC (2019)

Ecuador sufre de apreciables problemas de concentración de riqueza e ingresos en pocas manos, aunque en las últimas décadas muestra una tendencia a menores grados de inequidad social. Así, el coeficiente de Gini alcanzó 0,55 a escala nacional, 0,52 a nivel urbano y 0,50 a nivel rural (año 2007); pasando luego 0,47 en el ámbito nacional y 0,45 (urbano) y 0,44 (rural) en 2018. Dicho de otra manera, este indicador bajó mostrando menores niveles de inequidad. El tema es que durante 2019 este indicador es similar al del año anterior, lo que mostraría un detenimiento del proceso de reducción de inequidades de la distribución de los ingresos.⁸

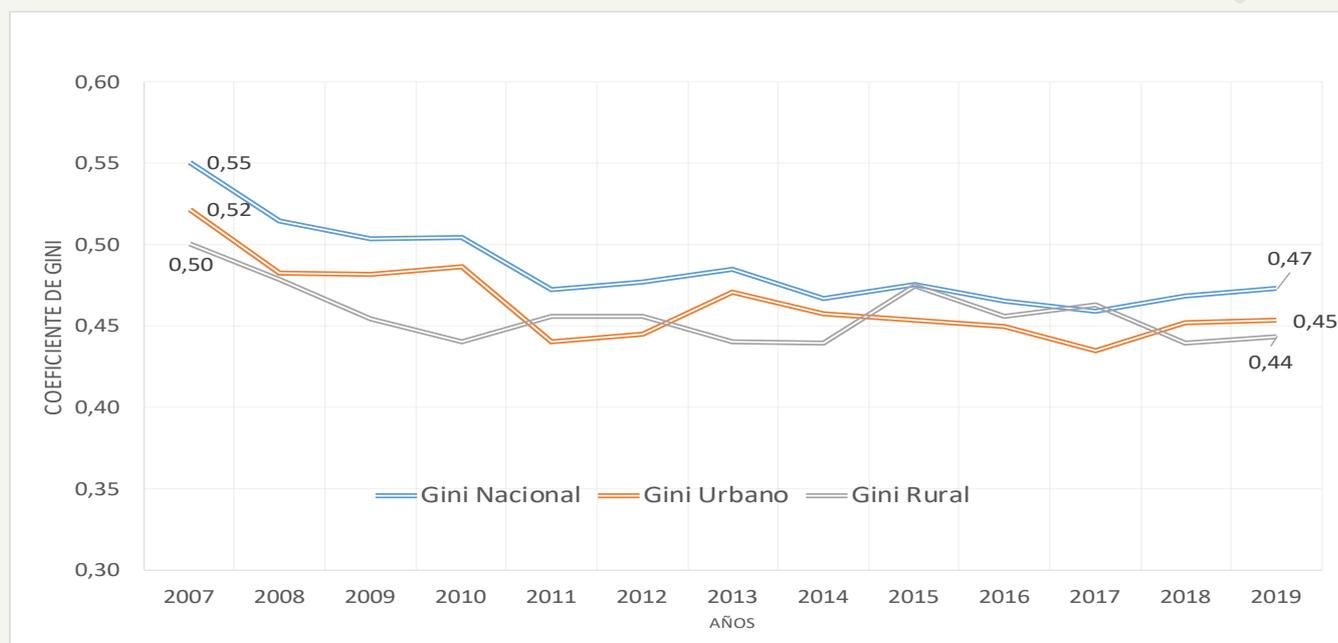


Gráfico 5. Coeficiente de Gini de los ingresos: nacional y sectores urbano y rural (2007-2018)

Fuente: INEC (2019)

3.5. Insostenibilidad y conflicto ambiental

El país tiene un conjunto de problemas ambientales muy fuertes, tales como: crecientes niveles de contaminación; una incompleta transición a combustibles renovables en reemplazo de energía térmica; una débil protección de parques y áreas protegidas.⁹

Detrás de esta situación se encuentran factores adversos al ambiente: la excesiva dependencia de la producción petrolera; el ineficiente sistema de transporte y la deforestación impulsada por la agricultura. En tal sentido, se vuelve prioritaria la definición de políticas de gestión de riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.

4. La disrupción social y económica provocada por la COVID-19

La pandemia de la COVID-19 ha generado una situación muy especial a lo largo de la historia humana, que cuestiona fuertemente el funcionamiento de la sociedad moderna. En el ámbito económico, las nuevas y difíciles circunstancias son inéditas en el mundo y en Ecuador, en particular. Estamos frente a una “disrupción económica” por su tamaño y rapidez y no ante una simple crisis económica por un factor exógeno.

Los impactos de la emergencia sanitaria son recesivos o depresivos de la actividad económica, por la afectación directa tanto a la oferta como de la demanda agregada, que a su vez se expresan en menos horas de trabajo y menor consumo. A lo anterior, se suman los problemas externos de caída de precios internacionales de los principales productos de exportación y la reducción del consumo.

Todos estos factores adversos se expanden a gran velocidad a la par de los avances de la pandemia y de las restricciones sanitarias de aislamiento social para su contención. Entender los alcances de los problemas económicos es un tema fundamental para la definición de políticas públicas acertadas y para la acción colectiva de la sociedad.

En el plano internacional, una evaluación preliminar de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) (2020) estableció un posible impacto de -2 billones de dólares en toda la economía global, de los cuales una caída de 220.000 millones correspondería a los países en desarrollo (excluyendo a China). Las economías más afectadas serían los países exportadores de petróleo y aquellos que tienen una fuerte dependencia económica con China y otros países afectados por la pandemia. Se da por hecho una recesión de la Unión Europea. La desaceleración podría llegar a niveles entre 0,7% y 0,9 % para la mayoría de países latinoamericanos, Canadá y otros cercanos a la Unión Europea.

De alguna manera se aprecia un proceso de rompimiento de las cadenas globales de suministro en el sector manufacturero, que deja sin insumos a empresas de gran tamaño económico, especialmente transnacionales y complica la vida a los productores locales; a su vez, la caída de producción origina una caída de las exportaciones globales. Para los países proveedores, se presenta además la exacerbación de la bajada en los precios de las materias primas: granos, petróleo, cobre y otros; el desplome del turismo.

En materia financiera, se aprecia un considerable incremento de la aversión al riesgo en el mercado de capitales. Como en crisis financieras anteriores, por ejemplo la de 2008-2009, la búsqueda de destinos seguros para el ahorro y las inversiones reales y de portafolio produjo una estampida de capitales de los mercados emergentes hacia el dólar, el oro y los bonos del tesoro de EE. UU.

En materia de inversiones, la Unctad estima un posible impacto negativo en la inversión extranjera directa (IED) alrededor de 5 % a 15 %, cuando previamente había estimado una recuperación de al menos 5 % para el período 2020-2021. Los sectores más afectados serían: automotriz, líneas aéreas y la industria de energía.

En el caso de América Latina, la Cepal había estimado un crecimiento de 1,3 % en 2020, pero ahora se esperaría un comportamiento negativo de al menos 1,8 % anual, que en la práctica bien podría superar 2 %, pues esta previsión preliminar solo considera el impacto de China y Europa.

Por su parte, ha habido una reacción declarativa de los organismos financieros multilaterales, que se esperaba se concrete a partir de abril de 2020. El FMI ha puesto a disposición para enfrentar esta emergencia un monto de 50.000 millones de dólares, especialmente para atender necesidades de los países más pobres y alto endeudamiento, con la expectativa de llegar a un billón de dólares para atender a la mayor parte de países afectados por la pandemia. Por su parte, el Banco Mundial también ha puesto a disposición un fondo de 12.000 millones de dólares para atender las necesidades de los países más pobres.

De regreso a la realidad del país, se conocía que la economía ecuatoriana venía atravesando un extendido período de deterioro de las condiciones económicas y sociales desde mediados de 2015, por el incontenible reforzamiento de los problemas de recesión económica (salvo períodos muy cortos de reactivación insuficientes e insostenibles); destrucción del empleo formal; la caída sostenida de los precios internos hasta llegar a cero o valores negativos; y todo el corolario de incremento de pobreza e inequidad social.

Con todos estos elementos de juicio económicos internacionales y nacionales, se desprenden algunas conclusiones económicas. La previsión oficial de crecimiento del PIB de 0,7 % anual en 2020 definitivamente no se cumplió; si se asume una pérdida de valor durante un trimestre seguido (marzo-mayo) y una recuperación progresiva, posiblemente la contracción podría estar en un rango de decrecimiento entre -1,5 % a -3 % de pérdida del PIB.

En el plano sectorial y microeconómico, con el paso de los meses se evidenciará una creciente fragilidad en los balances corporativos, por la reducción drástica de sus niveles de venta, consecuentemente en menores resultados del período, especialmente en sectores tales como: hotelería, servicios de entretenimiento, restaurantes, centros comerciales, transporte, comercio, exportaciones de productos industriales y primarios

Ahora mismo, el tejido empresarial muestra una participación de las microempresas del 90,8 % del total de 899.208 empresas registrada en 2018; pequeña y mediana empresa, 8,7 % y gran empresa, 0,5 %. De ello se desprende que dado el tamaño de las empresas se vuelven más vulnerables a los efectos negativos de la pandemia y sus medidas de contención.

Pero esta situación de fragilidad que podría afectar a gran parte del tejido empresarial, podría ser mucho más sentida, incluso llegando a la pauperización, en el caso de las unidades económicas informales y de las unidades familiares campesinas, debido al efecto combinado de caída demanda-oferta. No existe una cuantificación exacta de las organizaciones informales, pero según información del INEC a 2019, 46 % de las empresas estaban en el sector informal. Según estudios sobre el campo ecuatoriano, se estiman cerca de 700 mil familias campesinas.

Resulta complicado una cuantificación de las posibles caídas de exportaciones e importaciones por la incertidumbre sobre el comercio internacional; en todo caso, el superávit comercial durante 2019 llegó a 820 millones de dólares, pero el déficit comercial no petrolero llegó a -3.700 millones de dólares, con lo que se esperaba un incremento de este déficit.

Por el lado de los impactos fiscales, el déficit presupuestario previsto para 2020 fue 3.383 millones de dólares (3,1 % del PIB) y una necesidad de financiamiento de 6.665 millones de dólares (6 % del PIB); con la caída estimada de ingresos petroleros de al menos 900 millones de dólares y la reducción de los ingresos tributarios frente a la recesión económica esperada y el incremento del gasto público para enfrentar la crisis sanitaria. De este modo, se estimaría un déficit fiscal de cerca del 6 % del PIB y unas necesidades de financiamiento equivalentes al 10 % del PIB. Todo lo cual muestra el grado de alta complicación de las finanzas públicas.

5. Agenda de consensos mínimos para la emergencia sanitaria y el sostenimiento de la producción y el empleo

Es momento de analizar los principales aspectos de una agenda de reactivación económica con la identificación precisa de objetivos, instrumentos y destinatarios. En la primera parte se argumenta que es posible identificar alternativas viables y sistémicas bajo una perspectiva de solidaridad real de objetivos comunes y no de discurso; luego se detallan los grandes objetivos; finalmente, se proponen las principales medidas de política económica en las que podría haber un consenso más o menos mayoritario.

Desde el punto de vista metodológico, la identificación de objetivos y posibles medidas responde a un trabajo pormenorizado de revisión de varios documentos y planteamientos que han provenido de varios sectores del sector privado, por intermedio de las diferentes cámaras de la producción; de los movimientos sociales organizados; del movimiento indígena y campesino; de los sindicatos de trabajadores y de la academia.

5.1. Alternativas viables para una plataforma de consenso: La solidaridad como principio y práctica real

El retorno al crecimiento económico depende de la capacidad para reducir “tensiones” coyunturales y estructurales, que hoy han sido magnificadas por la pandemia sanitaria del coronavirus, lo cual va exigir nuevos comportamientos más asertivos y solidarios. A la par de que se recupera el crecimiento económico y se enfrenta la emergencia sanitaria, se deben tomar en cuenta varios aspectos:

- vi) Cambiar el perfil productivo primario-exportador actual hacia una estructura con mayor valor agregado y con mayores capacidades de generación de empleo decente.
- vii) Incorporar y ampliar cadenas productivas con mipymes, organizaciones de la economía popular y solidaria (EPS) y de economía familiar campesina (EFC) en nuevas lógicas productivas y de comercialización.
- viii) Mantener y fortalecer el sistema financiero nacional, pero avocándolo a mayor financiamiento de los procesos productivos internos y para exportación, y menos para el consumo y las importaciones innecesarias; con una adecuada participación del sistema de crédito cooperativo, especialmente de los segmentos 4 y 5, y la potenciación de cajas y bancos comunales.
- ix) Modificar los tipos de conductas de los consumidores para que sean más adaptativas a las nuevas circunstancias que imponen las emergencias sanitarias y económicas, a partir de consumos responsables, solidarios y de preferencia de productos nacionales y locales.

Ahora mismo, constituye un debate incompleto la propuesta de primero estabilizar la macroeconomía, luego las políticas de cambio productivo; cuando en realidad se requieren sinergias de tiempos y esfuerzos para acometer varias estrategias de cambio al mismo tiempo. ¿Qué se lograría con esta posición? Pues bien, un ejercicio en el cual la colectividad gana, la empresa mejora sus procesos en términos de capacidades de competencia; los trabajadores se incorporan de mejor manera a procesos más complejos y mejor remunerados; el Estado incorpora ingresos sostenibles por la imposición tributaria; el cuidado del ambiente mejora por actividades que se preocupan de procesos productivos sostenibles con menor contaminación y un mejor aprovechamiento de las energías sostenibles.

5.2. Los grandes objetivos

Bajo los argumentos aquí explicados, es necesario encausar la economía nacional no desde posiciones maximalistas sino integradoras de varios intereses sociales alrededor de la reactivación económica, desde las bases abajo en la estructura económica, la pequeña y mediana empresa (pymes), las organizaciones de la economía popular y solidaria (EPS), la economía familiar campesina (EFC), sin olvidar los nuevos emprendimientos de nuevo cuño tecnológico; además la sostenibilidad de un régimen de bienestar mínimo en favor de las clases más

vulnerables del país. Tales son las dos “palancas” o pilares para el cambio económico: mayor producción y un bienestar mínimo para segmentos vulnerables (que no siempre se benefician del crecimiento económico).

En tal sentido, la pluralidad de medidas con acción colectiva de por medio, podrían perseguir los siguientes objetivos:

- i) Garantizar la salud y la vida de los ecuatorianos en este período de emergencia sanitaria. Para ello se requieren recursos fiscales para la potenciación de la capacidad de respuesta sanitaria del país frente a la pandemia, a lo que deberán sumarse recursos privados.
- ii) Sostener la producción interna, con una apreciable planificación para priorizar productos y servicios para la superación de la emergencia sanitaria, mitigando los efectos contractivos de la paralización y evitando a toda costa la bancarrota empresarial; una mayor articulación productiva entre pymes, con organizaciones de la economía popular y solidaria (EPS) y con la economía familiar campesina (EFC), pues ahí está la base económica del país y la mayor generadora de empleo.
- iii) Protección prioritaria del empleo. No extremos en la liberalización de la contratación laboral, pero si flexibilidad en organización de jornada de trabajo, costos proporcionales en despidos y nuevos contratos para emprendimiento.
- iv) Apoyar la actividad exportadora mediante el fortalecimiento de las cadenas productivas, la innovación y desarrollo tecnológico, la facilitación de negocios con reducción de tramitologías y la promoción internacional
- v) Fortalecer la red de protección social actualmente existente, en beneficio de los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana, con una adecuada cobertura, condicionada a requisitos de cambio de los beneficiarios e integrada al emprendimiento, más la mantención del gasto en educación y salud.
- vi) Consolidar un proceso de transición ambiental, mediante el cambio energético sostenible y el control exhaustivo del extractivismo petrolero y minero; a partir de una mayor eficiencia productivo-energética y mayor consumo responsable.

5.3. Enfrentar la crisis sanitaria

La atención prioritaria de la emergencia sanitaria exige la movilización inmediata de los recursos fiscales hacia el Sistema Nacional de Salud, para incrementar la actual capacidad de

atención disponible en la red pública, con la complementación de la red privada. Los procesos a reforzarse tienen que ver con la contención de enfermedades, a la par que se efectúa un monitoreo temprano y se realiza medicina preventiva. El gasto devengado por parte del Ministerio de Salud Pública llegó a 2.783 millones durante el año 2019, equivalentes a 2,6 % del PIB.

El financiamiento de las nuevas necesidades de inversión, gasto corriente y reforma institucional en salud debe provenir de varias fuentes, que pueden resumirse de la siguiente manera:

- Priorización de gastos corrientes y de inversión previstos en el Presupuesto General del Estado del 2020, para canalizarlos a la emergencia sanitaria.
- Reestructuración negociada del servicio de la deuda pública externa e interna para adecuarla a las nuevas prioridades del país y a su real capacidad de pago.
- Consecución de financiamiento de los organismos financieros multilaterales, por medio de la reorientación de programas ya aprobados y en proceso de desembolso y la contratación de nuevos créditos.
- Canalización de fondos de cooperación internacional.

5.4. Enfrentar la crisis económica

A la par que se ejecuta el plan de emergencia sanitaria, se hace indispensable poner en marcha un conjunto de programas y proyectos para enfrentar los procesos de impacto negativo en la actividad económica. A partir del trabajo de campo realizado y la revisión bibliográfica, se categorizaron las propuestas en cuatro niveles de consenso social.

- i. *Consenso nulo*. Sin posibilidades de acuerdo por las grandes diferencias estructurales en los planteamientos.
- ii. *Consenso mínimo*. Existen posibilidades de acuerdo a partir de objetivos comunes, aunque con poca coincidencia en los instrumentos.
- iii. *Consenso medio*. Existen posibilidades de acuerdo a partir de objetivos comunes y con varias coincidencias en los instrumentos.
- iv. *Consenso alto*. Existen grandes posibilidades de acuerdo a partir de objetivos comunes y con muchas coincidencias en los instrumentos.

Con esta metodología se identificaron diez procesos de consenso nulo; ocho de consenso mínimo; uno de consenso alto (ver Tabla 1).

Acuerdo 1. Programas productivos, encadenamientos, asociatividad y emprendimientos

A continuación, se resume los diferentes planteamientos.

Tabla 3

Reformas productivas

PROPUESTAS ORTODOXAS - LIBERALES	PROPUESTAS HETERODOXAS - INTERVENCIONISTAS	PROPUESTAS CONSENSOS MÍNIMOS
Cadenas productivas: atención a producción consumo interno y de exportación; crédito a través de banca privada y pública; liquidez para las empresas con diferimientos o reducción de impuestos.	Cadenas productivas: soberanía alimentaria con atención a pequeños productores y campesinos; crédito a través de banca pública y privada; cadenas productivas y de comercialización solidarias; programas de proveedores para grandes supermercados.	Cadenas productivas: Programas integrados de encadenamientos, asociatividad y emprendimientos. 5 grades cadenas: bienes y equipos sanitarios; alimentos; agroforestal; vivienda y desarrollo urbano; programas de software para educación, producción y comercialización.

Fuente y elaboración propias

En términos generales se podrían llegar a consensos en este ámbito, pues hay una conciencia de la necesidad de la reactivación económica. La primera prioridad es el aprovisionamiento de insumos y equipos médicos para enfrentar la crisis sanitaria, para lo cual se debe facilitar la producción por parte de empresas nacionales en productos tales como:

- Fungible: desinfectantes, alcohol, guantes, uniformes, implementos de bioseguridad, etc.
- Equipos y muebles hospitalarios: respiradores, camas, mobiliario, etc.

Para tales fines son necesarias varias acciones:

- Apertura de línea de crédito en banca pública para financiamiento de compras de material fungible, equipos y mobiliario médicos de origen nacional, por parte del hospitales y clínicas privadas.
- Canalización de las compras públicas de bienes y equipos sanitarios de origen nacional.
- Organización por parte de las cámaras empresariales del clúster o cadenas productivas de materiales y equipos médicos y conexos.

Tabla 4

Tensiones de la dolarización y consensos sociales

TENSIONES SOCIOECONÓMICAS Y AMBIENTALES	PROPUESTA DE POLÍTICAS	TIPO DE CONSENSO
Baja producción y destrucción de empleo productivo por insuficiente inversión y caída de demanda interna	Reactivación económica: con sustento del programa con FMI	Consenso nulo
	Cadenas productivas: producción bienes y servicios para emergencia y alimentación	Consenso mínimo
	Empleo: reforma laboral selectiva (trabajo decente de OIT)	Consenso mínimo
	Empleo: acuerdos emergentes empresa-trabajador	Consenso mínimo
	Alivio financiero: reestructuración, refinanciamiento y diferimiento de deudas	Consenso mínimo
	Costo del dinero: tasas de interés y supervisión bancaria	Consenso nulo
	Dinero electrónico: gestión pública o privada	Consenso mínimo
	Autonomía del BCE	Consenso nulo
Insostenibilidad fiscal	Reforma fiscal: implementación de reglas de manejo fiscal responsable	Consenso mínimo
	Descentralización fiscal	Consenso mínimo
	Reforma tributaria: simplificación, imposición corporativa; ISD, aranceles	Consenso nulo
	Ingresos petroleros y mineros: concesiones y autorizaciones	Consenso nulo
	Deuda pública: nuevos créditos, negociaciones, perfilamiento	Consenso nulo
	Gasto e inversión pública: sueldos y salarios; despidos, inversión pública.	Consenso nulo
	Subsidios a combustibles: focalización o eliminación	Consenso nulo
	Importación libre de combustibles:	Consenso nulo
Deterioro del sector externo	Incentivos y acuerdos comerciales: incentivos y acuerdos de libre comercio	Consenso nulo
Incremento de la pobreza y la inequidad social	Protección social: red de protección social frente, bonos emergentes para alimentación	Consenso alto
Insostenibilidad y conflicto ambiental	Cambio matriz energética y consumo responsable	Consenso mínimo

Fuente y elaboración propias con base en trabajo de campo y revisión bibliográfica

En materia productiva y de servicios, se requieren implementar seis grandes programas productivos y de comercialización:

- *Cadena de alimentos para la vida*: canastas alimenticias con procesados saludables, verduras, frutas, hortalizas y cárnicos, provenientes de la economía familiar campesina y de la EPS, a través de las diferentes redes de ferias populares; canastas alimenticias con procesados saludables provenientes de las micro, pequeña y mediana empresa (mipymes), para su venta nacional y local.
- *Cadena agroforestal*: producción de maderas, cacao, café, frutas y agua.
- *Programa de vivienda y desarrollo urbano*: vivienda social, equipamiento urbano.
- Programas de *software* para teleeducación y telemedicina: actividades indispensables en los actuales momentos. Además, para plataformas de economía colaborativa (transporte, cultura, etc.); comercialización asociativa (canastas alimentos de la economía familiar campesina y de la EPS) e innovación y calidad de pymes y organizaciones de la EPS.

Acciones necesarias:

- Aplicación de la ley y dotación de recursos para responsabilizar a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) provinciales para que ejecuten las actividades de fomento productivo, responsabilizándose del diseño y ejecución de los programas productivos territoriales antes señalados.
- Vinculación directa de gremios empresariales, universidades y organizaciones no gubernamentales (ONG) para la implementación de estos programas productivos.
- Vinculación del “bono de contingencia” que el Gobierno entregará a 400.000 familias relacionadas con las actividades económicas informales y cuya subsistencia diaria está fuertemente afectada por la crisis sanitaria, por un valor de 60 dólares por dos meses, con la entrega de canastas alimenticias mencionadas en párrafos anteriores.
- Fortalecimiento de los circuitos alternativos de comercialización (Cialco), los cuales interrelacionan a productores y consumidores, actualmente con la participación de 6.290 productores.¹⁰

Acuerdos 2 y 3. Reforma selectiva del mercado de trabajo y el principio del trabajo decente de la OIT

¹⁰ La mayor parte de los alimentos provienen de familias campesinas, aproximadamente 60 % de los alimentos frescos de la canasta básica de los ecuatorianos. La producción campesina atiende a mercados locales, nacionales e internacionales, pero también al autoconsumo.

Los diferentes planteamientos se pueden apreciar en la tabla 5.

Tabla 5

Reformas mercado laboral

GOBIERNO NACIONAL	PROPUESTAS ORTODOXAS - LIBERALES	PROPUESTAS HETERODOXAS - INTERVENCIONISTAS	PROPUESTAS CONSENSOS MÍNIMOS
Empleo: reforma laboral restringida con cambios en jornadas de trabajo, desahucios proporcionales, contratos plazo fijo sin recargos.	Empleo: reforma laboral amplia y radical, con cambios en jornadas de trabajo, desahucios proporcionales, contratos plazo fijo sin recargos; contratos por horas.	No a la reforma laboral	Empleo: reforma legal e institucional para empleo decente (OIT), flexibilización jornada semanal, costos de despido proporcionales, contratos fijos sin recargos; promoción del teletrabajo; no al tabajo por horas evitar precarización laboral; ampliación nuevos aportantes al IESS e incremento 1% aportes personales.
Empleo: Empleadores lleguen a acuerdos emergentes para la jornada de trabajo en emergencia sanitaria; no despidos.	Empleo: Empleadores lleguen a acuerdos con sus empleados para evitar la quiebra de aquellas empresas que, pese a sus problemas actuales, son viables.	Aplicación taxactiva de la ley para evitar despidos.	Empleo: Empleadores lleguen a acuerdos con sus empleados para evitar la quiebra de aquellas empresas que, pese a sus problemas actuales, son viables; no despidos forzados por la crisis.

Fuente y elaboración propias con base en trabajo de campo y revisión bibliográfica

No cabe la imposición de una reforma laboral economicista que podría afectar derechos laborales por una excesiva flexibilización del mercado de trabajo.¹¹ La propuesta alternativa es una reforma selectiva a partir de un enfoque de *Trabajo decente*; es decir, en consonancia con los principios y resoluciones de la OIT. En tal sentido, es son las acciones propuestas:

- Vigencia de contratos ocasionales, sin sobrecargo del 35 % del salario, pero con garantías sociales.
- Nuevos mecanismos contractuales que permitan formas de empleo estacional y ocasional, actualmente vigentes en los sectores bananero, turístico, agrícola, acuícola, floricultor, ganadero, pequero y construcción (Plan Casa para Todos).
- Revisión de montos de pago por despido, según criterio de cantidad de tiempo de servicio.
- Creación del contrato por emprendimiento que permite la contratación con un plazo de tres años sin indemnización por despido intempestivo.

- Creación de un régimen especial de seguridad social para empresas, cooperativas de trabajo, asociados de producción y servicios, tomando en cuenta que el trabajador-cooperativo no es un empleado, pues la relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa y autogestionaria.
- Creación de un régimen especial de seguridad social para choferes profesionales y ayudantes de transporte público.
- Traspaso del programa Mi Primer Empleo, ejecutado por el Ministerio de Relaciones Laborales, a las universidades, en vista de su poco avance y que tiene por objetivo atender a jóvenes de 18 a 26 años de edad, sin experiencia laboral.

Acuerdos 4 y 5. Alivio financiero y dinero electrónico

Los diferentes planteamientos se resumen en la tabla 6.

Tabla 6.

Reformas financieras

GOBIERNO NACIONAL	PROPUESTAS ORTODOXAS - LIBERALES	PROPUESTAS HETERODOXAS - INTERVENCIONISTAS	PROPUESTAS CONSENSOS MÍNIMOS
Alivio financiero: reestructuración, refinanciamiento y diferimiento de cuotas de las obligaciones crediticias con la banca pública, privada y BIESS; diferimiento pago IESS y SRI (vigente).	Alivio financiero: reestructuración, refinanciamiento y diferimiento de cuotas de las obligaciones crediticias con la banca pública, privada y BIESS; diferimiento pago IESS y SRI (vigente).	Alivio financiero: moratoria en el pago de hipotecas (BIESS, banca privada, cooperativas) por al menos doce meses; flexibilización en el pago de créditos comerciales, microcréditos, créditos de consumo, tarjetas de crédito sin penalidades; poner en acción a la banca pública con fondos de garantía, líneas de crédito contingentes a nivel territorial.	Alivio financiero: reestructuración, refinanciamiento y diferimiento de cuotas de las obligaciones crediticias con la banca pública, privada y BIESS; diferimiento pago IESS y SRI (vigente).
Dinero electrónico: manejo por parte del sistema financiero nacional; negociación de tarifas y costos.	Dinero electrónico: manejo por parte del sistema financiero nacional; negociación de tarifas y costos.	Dinero electrónico: manejo por parte del BCE; imposición de tarifas y costos que deben llegar a cero.	Dinero electrónico: manejo por parte del sistema financiero nacional; negociación de tarifas y costos con 0 costos en emergencia sanitaria; apoyo al sistema financiero popular y solidario para implementación.

Fuente y elaboración propias con base en trabajo de campo y revisión bibliográfica

Van en la línea correcta las siguientes acciones que ya fueron tomadas:

- Diferimiento de pagos de impuestos (SRI) y de servicios financieros de todo el sistema financiero nacional, que implican postergaciones o reprogramaciones entre 2 y 3 meses según el caso.
- Aplazamiento de pagos de servicios básicos como luz y agua potable; queda prohibido el corte de estos servicios mientras dure la emergencia sanitaria.
- La Junta de Regulación y Política Monetaria acaba de regular las medidas de alivio financiero: reestructuración, refinanciamiento y diferimiento de cuotas de las obligaciones crediticias con la banca pública, privada y Biess. En este punto es importante combinar los alivios financieros con precautelar ahorros de depositantes y mantener la estabilidad financiera.

Acciones pendientes:

- Diferimiento de pagos en casas comerciales de electrodomésticos y otros.
- Diferimiento de pagos de telefonía móvil.

En cuanto al dinero electrónico, la decisión gubernamental reciente fue el encargo del sistema a la banca privada, previa la definición de algunos parámetros relacionados con sus costos y operatividad; sin embargo, desde los planteamientos heterodoxos, se insiste en que el mecanismo retorne al manejo del Banco Central del Ecuador (BCE). El debate socialmente improductivo sobre el manejo del dinero electrónico debería darse por terminado, existe el campo suficiente para el sector público para su regulación y control y la responsabilidad del sector financiero privado y público para su gestión como instrumento de generación y facilitación de liquidez.

El debate socialmente improductivo sobre el manejo del dinero electrónico debería darse por terminado. Existe el campo suficiente para el sector público para su regulación y control y la responsabilidad del sector financiero privado y público para su gestión como instrumento de generación y facilitación de liquidez. Acciones propuestas:

- Aplicación de costo cero dólares al usuario final durante el período que dure la crisis sanitaria y económica.
- Apertura y libre competencia en la utilización de las plataformas de soporte tecnológico del dinero electrónico, con un tratamiento especial a medianas y pequeñas

cooperativas ubicadas en territorios urbanos y rurales fuera de las grandes ciudades.

- Apoyo y cooperación técnica al sistema financiero popular y solidario para implementación.

Acuerdo 7 y 8. Reforma fiscal: Reglas fiscales y descentralización fiscal

A continuación, se resumen los diferentes planteamientos.

Tabla 7

Reformas fiscales

GOBIERNO NACIONAL	PROPUESTAS ORTODOXAS - LIBERALES	PROPUESTAS HETERODOXAS - INTERVENCIONISTAS	PROPUESTAS CONSENSOS MÍNIMOS
Reforma fiscal: implementación de reglas de manejo fiscal responsable, déficit 0 en 2021; deuda/PIB igual a 40%; menor discrecionalidad en reformas presupuestarias; ajustes en información y procedimientos presupuestarios.	Reforma fiscal: implementación de reglas de manejo fiscal responsable, déficit 0 en 2021; deuda/PIB igual a 40%; menor discrecionalidad en reformas presupuestarias; ajustes en información y procedimientos presupuestarios.	Reforma fiscal: flexibilidad en manejo fiscal; deuda/PIB igual a 50% o más; mantener discrecionalidad en reformas presupuestarias hasta 15%; ajustes en información y procedimientos presupuestarios.	Reforma fiscal: deuda/pib equivalente a 50% (no 40%), cumplimiento en un quinquenio (no al 2022); normas claras para presupuestación y control presupuestario; reducción de discrecionalidad en modificación del presupuesto general del estado.
Descentralización fiscal: sin propuesta.	Descentralización fiscal: sin propuesta.	Descentralización fiscal: transferencias fiscales equivalentes a 10 de PIB (ahora 3%), descentralizando inversión en infraestructuras y fomento productivo local.	Descentralización fiscal: transferencias fiscales equivalentes a 10 de PIB (ahora 3%), descentralizando inversión en infraestructuras y fomento productivo local.

Fuente y elaboración propias

Existen pocos consensos sobre el origen de la crisis fiscal, sus factores desencadenantes y el período de arranque y, evidentemente, sobre las posibles alternativas para enfrentarla. De todos modos, hay conciencia sobre los problemas del déficit fiscal y sus necesidades de financiamiento. Gran parte del programa de crédito con el FMI se dirige a efectuar reformas estructurales en la gestión fiscal debido a su insostenibilidad y su afectación al crecimiento económico. Los acuerdos mínimos podrían girar alrededor de varios planteamientos:

- Ampliación de la regla macrofiscal de endeudamiento de 40 % a 50 % del PIB y su cumplimiento en un período más largo, debido a la crisis sanitaria y la necesidad de invertir recursos fiscales para enfrentarla.
- Aplicación de normas claras para presupuestación y control presupuestario.
- Reducción de discrecionalidad en modificación del presupuesto general del estado, del 15 % actual a solo 5 % durante un año fiscal.

En materia de descentralización fiscal, las actuales transferencias fiscales llegan a 3 % del PIB, que corresponden a los recursos establecidos en la Constitución: 21 % de participación en ingresos permanentes y 10 % en ingresos no permanentes. En 2019, estas transferencias en términos devengados llegaron a 3.320 millones de dólares, equivalentes a 3 % del PIB. En términos generales, los ingresos de los GAD equivalen al 15 % del total de ingresos del sector público no financiero y aproximadamente gastan el equivalente al 11 % del gasto total del sector público no financiero.

En tal sentido, un posible acuerdo podría ser:

- Mayores recursos para los GAD mediante la modificación de los porcentajes de las preasignaciones presupuestarias y la descentralización de la inversión en infraestructuras que actualmente maneja el Gobierno central.

Acuerdo 9. Protección social, mayor calidad y cobertura

El conjunto de propuestas se resume en la tabla 8.

Tabla 8

Reformas sociales

GOBIERNO NACIONAL	PROPUESTAS ORTODOXAS - LIBERALES	PROPUESTAS HETERODOXAS - INTERVENCIONISTAS	PROPUESTAS CONSENSOS MÍNIMOS
Protección social: compromiso con FMI para mayor inversión en red de protección social frente al ajuste económico; bonos emergentes para alimentación sectores vulnerables frente a pandemia.	Protección social: compromiso con FMI para mayor inversión en red de protección social frente al ajuste económico; bonos emergentes para alimentación sectores vulnerables frente a pandemia; programas solidarios privados para emergencia sanitaria.	Protección social: ampliación del registro social de atención prioritaria; aplicación de mecanismos de condicionamiento, asociatividad y crédito productivo para los más pobres; sostenimiento inversión en educación y salud.	Protección social: ampliación del registro social de atención prioritaria; aplicación de mecanismos de condicionamiento, asociatividad y crédito productivo para los más pobres; sostenimiento inversión en educación y salud.

Fuente y elaboración propias

El fortalecimiento de un régimen de bienestar debería tener tres pilares:

- Un bienestar garantizado-mínimo para los segmentos poblacionales vulnerables.
- El fortalecimiento de la seguridad social para una mayoría de ciudadanos.
- Ampliación de la extensión y la calidad de los servicios públicos en educación, salud y seguridad.

El país se ha quedado, lamentablemente, en un discurso de reivindicación de derechos constitucionales y no en su efectivización material, por medio de bienes y servicios públicos universales. Pero, cabe reconocer, hay ciertos avances en la protección a través del bono de desarrollo humano, salud, educación e incremento de cobertura de la seguridad social. Las áreas donde se registran menos progresos se relacionan con vivienda de interés social y seguridad ciudadana.

Muchas veces se ha pasado por alto que la política social contra la pobreza debe asumir su carácter multidimensional, que no termina con la carencia económica. De este modo podría decirse que la política social está relacionada con las dinámicas economía-sociedad-cultura-ambiente, consecuentemente, la superación de la pobreza multifactorial va a exigir no

solo la acción estatal, sino acción colectiva amplia para: i) sostener la política social vía gasto, transferencias e inversiones; ii) fortalecer la base productiva del país: mipymes, organizaciones de la economía popular y solidaria (EPS) y las unidades productivas de la economía familiar campesina (EFC).

El actual registro social que ampara a los más pobres de la sociedad ecuatoriana abarca a cerca de un millón de personas, que al menos reciben el bono de desarrollo humano y otros relacionados por medio de transferencias monetarias directas. Adicionalmente a este sistema, debe añadirse a los beneficiarios del seguro social campesino que abarca a cerca de 300.000 jefes de familia del campo. Todo este sistema mínimo de legitimación social del Estado ecuatoriano debe fortalecerse, con una mayor cobertura en los próximos años, dada la crisis económica y social que vive el país.

En el año 2018 se presupuestó 816 millones de dólares y 769 millones en 2019. En el acuerdo con el FMI, el Gobierno se comprometió a invertir 400 millones adicionales de manera anual hasta 2021. La perspectiva debería ser alcanzar una inversión social vía transferencias monetarias directas de 1.500 millones de dólares (1% del PIB) para enfrentar —no solucionar— los crecientes niveles de pobreza existentes en el país.

El Bono Desarrollo Humano debe fortalecerse en extensión y en calidad; se lo debe traspasar gradualmente hacia un fuerte componente de bono productivo mediante emprendimientos asociativos. Parte del financiamiento de esta inversión social debería venir de los fondos de concesión selectiva de empresas públicas.

Se debe fortalecer el derecho a la educación gratuita hasta el tercer nivel, con procesos democráticos de acceso y permanencia, con sostenidos procesos de mejoramiento de la calidad del servicio y la promoción de la formación técnica y tecnológica articulada en las necesidades productivas territoriales, así como en la proyección del desarrollo a futuro. Se debe ampliar la cobertura de la educación dual.

Si bien cada vez se complica más la gestión de los recursos y de los servicios de la seguridad social, se requiere un mayor esfuerzo para poner bases de sostenibilidad, calidad y ampliación de coberturas. A medida que se recupere la producción y el empleo se generarán nuevos o retornos de ingreso a la seguridad social; pero se requiere de una política activa para la incorporación de sectores hoy excluidos: choferes profesionales y ayudantes del servicio de transporte público y privado; trabajadores por cuenta propia; trabajadores-socios de cooperativas de producción y servicios; todos ellos requieren regímenes especiales de aseguramiento social.

Acuerdo 10. Cambio de matriz energética y consumo responsables

Las prioridades en las que existirían coincidencias para ponerlas en marcha tienen que ver con: enfrentar los crecientes niveles de contaminación, completar y poner a andar la transición a la energía hidroeléctrica y una protección de parques y áreas protegidas. Las diferentes propuestas se pueden apreciar en la tabla 9.

Tabla 9

Reformas ambientales

GOBIERNO NACIONAL	PROPUESTAS ORTODOXAS - LIBERALES	PROPUESTAS HETERODOXAS - INTERVENCIONISTAS	TIPO DE CONSENSO	PROPUESTAS CONSENSOS MÍNIMOS
Cambio matriz energética y consumo responsable: búsqueda de inversión privada para infraestructura hidroeléctrica	Cambio matriz energética y consumo responsable: búsqueda de inversión privada para infraestructura hidroeléctrica; mayor consumo responsable de la sociedad; emisión de bonos verdes para enfrentar cambio climático	Cambio matriz energética y consumo responsable: Inversión pública para infraestructura hidroeléctrica y distribución eléctrica; mayor consumo responsable de la sociedad	Consenso mínimo	Cambio matriz energética y consumo responsable: utilización de capacidad instalada en energía hidroeléctrica; regulación ambiental y consulta previa sobre actividades extractivas contaminantes; mayor consumo responsable de los ciudadanos; reorganización programa cocinas inducción; impulso de programas de eco-eficiencia en PYMES, emisión de bonos verdes para enfrentar cambio climático

Fuente y elaboración propias

Los posibles acuerdos podrían girar en torno a:

- Fortalecimiento de políticas de gestión de riesgos.
- Cambio de matriz energética: utilización de capacidad instalada en energía hidroeléctrica.
- Regulación ambiental y consulta previa sobre actividades extractivas contaminantes.
- Mayor consumo responsable: reorganización del programa cocinas de inducción y cambio de patrones de consumo.
- Impulso de programas de ecoeficiencia en pymes.
- Emisión de bonos verdes para enfrentar cambio climático.

6. Los temas sin consensos

Del conjunto de medidas identificadas, casi la mitad no tiene consensos en su definición o en su instrumentación. El detalle es el siguiente:

- i) Reactivación económica: sustento del programa con FMI.
- ii) Costo del dinero.
- iii) Autonomía del Banco Central del Ecuador (BCE).
- iv) Reforma tributaria: simplificación, imposición corporativa; impuesto a la salida de divisas (ISD), aranceles.
- v) Ingresos petroleros y mineros: concesiones y autorizaciones.
- vi) Deuda pública: nuevos créditos, negociaciones y perfilamiento.
- vii) Gasto e inversión pública: sueldos y salarios; despidos, inversión pública.
- viii) Subsidios a combustibles: focalización o eliminación.
- ix) Importación libre de combustibles.
- x) Incentivos y acuerdos comerciales: incentivos y acuerdos de libre comercio.

Programa con FMI

El disenso sobre la reactivación económica bajo el sustento del programa con el FMI tiene que ver con la crítica a sus alcances recesivos, a partir de la consolidación fiscal para llegar a un equilibrio hasta 2021. Mediante la Ley de Fomento Productivo, expedida en agosto de 2018, para asegurar la sostenibilidad de la deuda externa y los límites de endeudamiento se establecieron: el saldo de la deuda pública total no podrá superar el equivalente al 40 % del PIB una vez que finalice un período de transición de tres años, ni se podrá aprobar presupuestos ni con déficit primario ni con un resultado global que no cumpla con la meta estructural de largo plazo.

De lo anterior se desprende que la política de ajuste fiscal ya fue definida antes del Acuerdo de Facilidad Extendida con el FMI, suscrito en marzo de 2019. Evidentemente, este acuerdo cuantifica las metas del ajuste fiscal, pero ahora tales metas resultan de difícil cumplimiento en el proceso recesivo en marcha por la crisis sanitaria.

El pago de la masa salarial pública durante 2019 fue de 9.257 millones de dólares. Si bien el Gobierno nacional ha iniciado un proceso desordenado de supresión de entidades públicas y supresión de partidas, en la crisis actual esa estrategia parecería no ser la más adecuada cuando se requiere personal en áreas sensibles como salud y seguridad pública. Tampoco resultaría socialmente aceptable la reducción del 20 % de la masa salarial vía reducción de sueldos y salarios públicos, por ser un tema con las garantías constitucionales que impiden regresividad de derechos; en este caso, la remuneración pública.

Evidentemente, es necesario reducir la presión que ejerce esta carga fuerte de sueldos y salarios en el gasto público, por lo que alternativas a discutirse podrían ser: i) Diferir el pago de sueldos y salarios del sector público, en un porcentaje no mayor a 10 % de tres mensualidades y la entrega de bonos a un plazo determinado (eje: 2 años) con un determinado (eje: 5 %); quedarían excluidos los sectores de salud y seguridad pública; ii) Efectuar negociaciones con sindicatos públicos y organizaciones gremiales del sector público para la definición de otras alternativas para reducción de masa salarial y, al mismo tiempo, evitar despidos públicos masivos.

Costo del dinero

El costo del dinero se refiere a la tasa de interés activa, que en época de recesión económica debería tender a la baja para incentivar la inversión privada. Si bien, podría haber consensos sobre este objetivo pero no quedan claros los mecanismos para tales fines. Una visión extrema es obligar al sistema financiero a bajar las tasas de interés activas, especialmente para la producción y el emprendimiento. Posiciones más centristas proponen un acuerdo público-privado con el sistema bancario nacional para una reducción negociada de las tasas de interés de los segmentos crediticios relacionados con la producción y los emprendimientos. Las variables de negociación deberían propiciar la reducción de costos operativos; calificación actualizada de riesgos sectoriales e individuales y márgenes razonables en el contexto de crisis. Una alternativa sería establecer bandas máximas y mínimas a tasas de interés.

Otra propuesta, que no tiene consenso, es establecer límites a las tasas pasivas, sobre todo en los depósitos a plazo, ya que encarecen el fondeo y presionan fuertemente sobre la tasa de interés activa efectiva anual de los créditos. En vista de que la inflación es muy baja, cercana a cero, no tiene sentido que las tasas pasivas de los depósitos a plazo estén en torno al 8-12 % de interés anual. Esto encarece el crédito, incrementa el mercado financiero especulativo, ya que los agentes económicos que tienen disponibilidad de fondos, en lugar de invertir en la producción, invierten en depósitos a plazo fijo y no dinamizan la economía real.

Autonomía del BCE

La propuesta ortodoxa es lograr la autonomía administrativa, financiera y técnica del Banco Central del Ecuador (BCE). Esta propuesta consta como compromiso gubernamental en el acuerdo con el FMI, para lo cual se requieren varias reformas al Código Monetario y Financiero. Una reforma que ya se implementó, fue la prohibición al BCE y banca pública para compra de títulos-valores públicos (operaciones cuasifiscales).

Las contrapropuestas de algunos sectores tienen que ver con la aceptación de la autonomía administrativa y financiera del BCE, pero con nombramientos desde el Poder Ejecutivo (Presidencia) y el control político de la Asamblea Nacional. Además, la dotación de mayores atribuciones para el manejo de tasas de interés; la necesidad de volver a la capacidad de compra condicionada de papeles estatales; la supervisión diferenciada a cooperativas pequeñas y el apoyo por parte de entidades especializadas para la legalización de cajas de ahorro y el soporte a bancos comunales.

Tasas de interés y supervisión bancaria

La propuesta gubernamental es efectuar una reforma financiera para suprimir techos a tasas de interés activas; además, el fortalecimiento de mecanismos de supervisión bancaria. El costo del dinero se refiere a la tasa de interés activa, que en época de recesión económica debería tender a la baja para incentivar la inversión privada. Al respecto, algunas propuestas heterodoxas plantean:

- i) Un acuerdo público-privado con el sistema bancario nacional para una reducción negociada de las tasas de interés de los segmentos crediticios relacionados con la producción y los emprendimientos. Las variables de negociación deberían propender a la reducción de costos operativos; calificación actualizada de riesgos sectoriales e individuales y márgenes razonables en el contexto de crisis. Una alternativa sería establecer bandas máximas y mínimas a las tasas de interés.
- ii) Establecer límites a las tasas pasivas, sobre todo en los depósitos a plazo, ya que encarecen el fondeo y presionan fuertemente sobre la tasa de interés activa efectiva anual de los créditos. En vista de que la inflación es muy baja, cercana a cero, no tienen sentido que las tasas pasivas de los depósitos a plazo estén en torno al 8-12 % de interés anual; esto encarece el crédito, incrementa el mercado financiero especulativo, ya que los agentes económicos que tienen

disponibilidad de fondos, en lugar de invertir en la producción, invierten en depósitos a plazo fijo y no dinamizan la economía real.

- iii) Apertura a la banca extranjera que venga con capitales frescos y con especialización en inversiones y financiamiento productivo.

Reforma tributaria

No existen consensos razonables en materia de reforma tributaria: de un lado, los planteamientos políticos de no permitir incrementar ningún tipo de impuestos, inclusive en esta fase de emergencia sanitaria y económica; y de otro lado, la imposición progresiva a la renta y, en algunos casos, al patrimonio.

Existen posiciones intermedias que plantean la simplificación de estructura de impuestos amigables al empleo y a la inversión, sin que dejen de ser progresivas (el que más tiene, más paga); la eliminación programada y gradual del ISD y su posible utilización como un mecanismo de compensación cambiaria para las exportaciones; reducción de aranceles a bienes necesarios para la producción nacional y emergencia sanitaria. Estos planteamientos giran alrededor de una “reforma tributaria integral”, que genere ingresos suficientes, progresivos; que supriman las decenas de impuestos que no generan recursos efectivos; la racionalización del gasto tributario con control social de requisitos de desempeño (menos impuestos a cambio de más empleo), y la introducción de impuestos al patrimonio.

Ingresos petroleros y mineros: concesiones y autorizaciones

Este es un tema complejo por sus interrelaciones económicas, sociales y ambientales. La propuesta ortodoxa es alcanzar una mayor participación privada en explotación petrolera, especialmente mediante la concesión de campos Sacha, ITT; además, respeto y ampliación de contratos mineros y la eliminación de la minería ilegal.

Otras propuestas intervencionistas plantean la generación de mayores ingresos petroleros y control absoluto a los mineros. Se buscaría una mayor producción petrolera para generar ingresos adicionales, fortaleciendo a las empresas públicas Petroecuador y Petroamazonas;¹² renegociando los contratos privados de participación y nuevos contratos de prestación de servicios. En la parte minera, se plantea la revisión de los contratos mineros para garantizar la

¹² En los días de edición de este texto, mediante el Decreto Ejecutivo 1221, del 7 de enero de 2021, se fusionó Petroecuador y Petroamazonas en una sola empresa, denominada Petroecuador. Nota del editor.

consulta previa a comunidades y la aplicación de regulaciones ambientales para protección de agua y la biodiversidad.

Deuda pública

En este ámbito, existe una gran variedad de planteamientos, desde la moratoria absoluta hasta una negociación de reprogramación de pagos. En general se aceptaría que el país requiere de nuevos créditos de emergencia por intermedio de los organismos multilaterales; procesos de negociación del servicio de deuda externa con las bilaterales y perfilamiento de pagos correspondientes a la deuda interna; negociación con tenedores de bonos soberanos

En realidad, se ha convertido en una necesidad vital para la sociedad ecuatoriana, el crear espacios fiscales para enfrentar la crisis sanitaria y poner bases para la reactivación económica. El contexto es complicado por la pérdida de ingresos fiscales al reducirse los precios internacionales del petróleo y por los niveles de recaudación interna. Sin recursos fiscales, resulta imposible cualquier iniciativa de “estímulo fiscal”, tal como tienen previstos países desarrollados como Estados Unidos y países de la Unión Europea y algunos países latinoamericanos.

A más de la reestructuración de pagos de la deuda pública correspondientes a amortizaciones de capital e intereses, tanto externa como interna, se requeriría la preparación de una propuesta técnico-política para una renegociación de los bonos soberanos emitidos por el país en el mercado internacional de capitales, que es un mercado altamente especulativo. El saldo de bonos soberanos emitidos a enero de 2020 llegó a 18.857 millones de dólares, equivalentes al 32 % del total de la deuda pública agregada y 17 % del PIB de 2019; esto último cuantifica la magnitud del endeudamiento por esta vía.

Gasto e inversión pública: sueldos y salarios; despidos, inversión pública.

Las propuestas ortodoxas sobre gasto e inversión pública plantean la contención del incremento del gasto en sueldos y salarios; despidos selectivos en entidades públicas; y reducción de inversión pública. Una propuesta de un grupo de economistas ha sido un recorte del gasto en nómina de 2.000 millones de dólares, sin despidos masivos, vía reducción inmediata del 20 % en los sueldos y salarios de los empleados públicos.

Otros planteamientos se refieren a estabilizar sueldos y salarios en 9 % del PIB (ahora 9,5 %); supresión de entidades burocráticas; pago de un porcentaje de salarios en bonos del Estado; reducción de un porcentaje en salarios mensuales de cargos directivos (libre remoción);

fortalecimiento de sindicatos públicos; priorización de inversión pública y apertura a alianza público-privada.

Subsidios a combustibles: focalización o eliminación

Este tema tiene un fuerte cruce de planteamientos muy diferenciados entre sí, que van desde la eliminación total hasta su focalización parcial. El planteamiento del Gobierno es la focalización de la gasolina corriente y del diésel; este último tendría un subsidio directo al transporte público. Sobre el subsidio al gas licuado de petróleo para consumo familiar no hay ningún tipo de pronunciamiento. Las alternativas que se han propuesto de manera dispersa se refieren a una focalización de subsidios a la gasolina corriente y la reducción gradual al diésel, con acuerdo previo con las organizaciones sociales, con la mantención de subsidios al transporte público. Las organizaciones sociales han planteado dejar intocados los subsidios a los combustibles.

Importación libre de combustibles

Este planteamiento ha surgido de varias cámaras de la producción, especialmente de comercio, a fin de que se permita la libre importación de combustibles para empresas privadas y con ello puedan competir en los procesos de distribución al público. El Gobierno nacional no acepta en términos generales esta propuesta que terminaría con el monopolio público de importación de combustibles.

Acuerdos de libre comercio

No existen consensos ni en los principios ni en los instrumentos que acarrearán los acuerdos de libre comercio. Existe una contraposición entre los gremios empresariales industriales y comerciales con las cámaras de la pequeña y mediana industria y con las organizaciones sociales de productores de bienes y servicios del campo y de la ciudad. Actualmente están en marcha las negociaciones con México en el marco de la Alianza del Pacífico y una posible negociación con Estados Unidos para un tratado comercial. Por el momento, la decisión gubernamental ha sido mantener a flote estas negociaciones, aunque en un contexto de gran incertidumbre internacional.

Existen otros temas a más del referido a los acuerdos comerciales; tienen que ver con los incentivos a las exportaciones. Algunas propuestas se refieren a la facilitación del *drawback* a exportadores; las deducciones del ISD a exportadores; la promoción de la IED para sectores estratégicos. Una propuesta de un grupo de economistas ortodoxo-liberales se dirige a crear un “fondo de compensación cambiaria entre privados”, con un recargo temporal a una parte de importaciones del sector privado para compensación de exportaciones no minerales del sector privado; además, la eliminación del ISD; la reducción de aranceles de productos necesarios para enfrentar pandemia; la racionalización de aranceles a materias primas y bienes de capital.

Otros planteamientos de corte heterodoxo-intervencionistas plantean la puesta en marcha de créditos especializados para exportadores; asistencia técnica e incentivos tributarios a encadenamientos productivos; eliminación de aranceles a productos para enfrentar la pandemia; canalización de remesas a la producción; fomento de IED a sectores productivos no estratégicos; participación en el comercio regional latinoamericano; suspensión de negociaciones de la Alianza del Pacífico; y negociaciones acotadas con EE. UU. sobre el sistema generalizado de preferencias (SGP) e ingreso nuevos productos y normativas.

Este es uno de los temas fundamentales para un país dolarizado como Ecuador. La perspectiva debe ser, en el corto plazo, un apoyo directo a empresas exportadoras para hacer frente a la caída de los mercados internacionales y, a mediano y largo plazo, el fortalecimiento de sus capacidades de competencia en mercados exigentes mediante la innovación para el cambio del perfil productivo del país.

7. Conclusiones

La “disrupción” social y económica que actualmente vive el país (y el mundo) exige tanto un nuevo pensamiento sobre el presente y el futuro del Ecuador, así como la definición de nuevos comportamientos sociales expresado en compromisos solidarios reales, para lo cual se hace indispensable entender que el consenso social deja de ser una “narrativa espuria” y se convierte en un proceso de valor económico o de “peso” económico, que es mucho más completa como directriz social que la rentabilidad del mercado y de la acción meramente gubernamental. Los planteamientos extremos y desarticulados para salir de la crisis van en el camino contrario a las exigencias de las nuevas circunstancias globales y nacionales.

Los impactos de la emergencia sanitaria son recesivos de la actividad económica, mientras más se amplíen y perduren las restricciones sanitarias de aislamiento social para su contención, mayor será el impacto económico. Por eso es fundamental entender con claridad los alcances de los problemas para una adecuada definición de políticas públicas y para una efectiva acción colectiva de la sociedad.

Las irrupciones y experiencias históricas no han concluido, más bien abren un nuevo proceso político y social que deben ser conducidos de la mejor manera posible para que no terminen en mayores conflictos y descomposición social. No cabe la mantención de una apreciable fragmentación de conductas y posiciones políticas, que solo originan un mayor debilitamiento de la institucionalidad democrática. Salir de la actual crisis requiere de una nueva visión integrada, con énfasis en objetivos consensuados para el bienestar de los ciudadanos, más que en los meros instrumentos de política económica

Existen razones políticas y circunstancias reales para la construcción de un acuerdo social en Ecuador, a manera de instrumento de valor económico, con objetivos e instrumentos concretos y factibles; sin planteamientos maximalistas, que reconozcan la pluralidad de los diferentes sujetos con derechos, a partir de una política económica contingente, bajo la “lógica de lo adecuado” y lo necesario.

Ecuador necesita pluralidad ideológica, política y económica para resolver sus problemas y su conflicto social.

Existen al menos cinco “tensiones” fundamentales que están ligadas estrechamente al sistema monetario de la dolarización, pero además a la propia estructura primario-exportadora y a las condiciones que impone la economía internacional:

- i) Baja producción y destrucción de empleo productivo por insuficiente inversión y caída de la demanda interna.
- ii) Insostenibilidad fiscal.
- iii) Deterioro del sector externo.
- iv) Incremento de la pobreza y la inequidad social.
- v) Insostenibilidad y conflicto ambiental.

Según una evaluación preliminar de la Unctad, se estableció un posible impacto de – 2 billones de dólares en toda la economía global; las economías más afectadas serían los países exportadores de petróleo y aquellos que tienen una fuerte dependencia económica con China y otros países afectados por la pandemia. En el caso ecuatoriano, posiblemente la contracción económica podría estar en un rango de decrecimiento mínimo de -1,5 % a un máximo de – 5 % de pérdida del PIB. Evidentemente, los impactos fiscales son considerables por la caída de los ingresos petroleros y la reducción de los ingresos tributarios, a la par que se esperan incrementos del gasto público para enfrentar la crisis sanitaria, lo que podría dar paso a un déficit fiscal de cerca del 6 % del PIB y unas necesidades de financiamiento equivalentes al 10 % del PIB.

Una propuesta de Agenda de consensos mínimos para la emergencia sanitaria y el sostenimiento de la producción y el empleo tendría las siguientes características:

Objetivos

- i) Garantizar la salud y la vida de los ecuatorianos en este período de emergencia sanitaria, para lo cual se requieren recursos fiscales para la potenciación de la capacidad de respuesta sanitaria del país frente a la pandemia, a la que deberán sumarse recursos privados.
- ii) Sostener la producción interna, con una apreciable planificación para priorizar productos y servicios para la superación de la emergencia sanitaria, mitigando los efectos contractivos de la paralización y evitando a toda costa la bancarrota empresarial; una mayor articulación productiva entre pymes, con organizaciones de la economía popular y solidaria y con la economía familiar campesina, pues ahí está la base económica del país y la mayor generadora de empleo.
- iii) Protección prioritaria del empleo. No extremos en la liberalización de la contratación laboral, pero si flexibilidad en organización de la jornada de trabajo, costos proporcionales en despidos y nuevos contratos para emprendimiento.
- iv) Apoyar la actividad exportadora mediante el fortalecimiento de las cadenas productivas, la innovación y desarrollo tecnológico, la facilitación de negocios con reducción de tramitologías y la promoción internacional.
- v) Fortalecer la red de protección social actualmente existente en beneficio de los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana, con una adecuada cobertura, condicionada a requisitos de cambio de los beneficiarios e integrada al emprendimiento, más la mantención del gasto en educación y salud.
- vi) Consolidar un proceso de transición ambiental, mediante el cambio energético sostenible y el control exhaustivo del extractivismo petrolero y minero; a partir de una mayor eficiencia productivo-energética y mayor consumo responsable.

A la par que se ejecuta el plan de emergencia sanitaria, se requiere poner en marcha de manera emergente un conjunto de programas y proyectos para enfrentar los procesos de

impacto negativo en la actividad económica. Mediante reuniones, foros y consultas a actores sociales, se identificaron 19 medidas económicas sobre las que existiría o no consensos mínimos (ver Tabla 10).

Tabla 10

Propuesta de medidas económicas

PROPUESTA DE POLÍTICAS	SITUACIÓN ACTUAL 2020	
Reactivación económica: sustento del programa FMI	Disenso	
Cadenas productivas: producción para emergencia y alimentación		Consenso mínimo
Empleo: reforma laboral selectiva (trabajo decente de OIT)		Consenso mínimo
Empleo: acuerdos emergentes empresa-trabajador		Consenso mínimo
Alivio financiero: reestructuración, refinanciamiento y diferimiento de deudas		Consenso mínimo
Costo del dinero: tasas de interés y supervisión bancaria	Disenso	
Dinero electrónico: gestión pública o privada		Consenso mínimo
Autonomía del BCE	Disenso	
Reforma fiscal: implementación de reglas de manejo fiscal responsable		Consenso mínimo
Descentralización fiscal		Consenso mínimo
Reforma tributaria: simplificación, imposición corporativa; ISD, aranceles	Disenso	
Ingresos petroleros y mineros: concesiones y autorizaciones	Disenso	
Deuda pública: nuevos créditos, negociaciones, perfilamiento	Disenso	
Gasto e inversión pública: sueldos y salarios; despidos, inversión pública.	Disenso	
Subsidios a combustibles: focalización o eliminación	Disenso	
Importación libre de combustibles:	Disenso	
Incentivos y acuerdos comerciales: incentivos y acuerdos de libre comercio	Disenso	
Protección social: red de protección social frente, bonos emergentes para alimentación		Consenso alto
Cambio matriz energética y consumo responsable		Consenso mínimo

Fuente y elaboración propias con base en las reuniones de la Mesa de Convergencia (MC)

Primer consenso. Apoyar y desarrollar programas productivos, encadenamientos, asociatividad y emprendimientos. La primera prioridad es el aprovisionamiento de insumos y equipos médicos para enfrentar la crisis sanitaria; también se identificaron 6 grandes programas productivos y de comercialización:

- Cadena de alimentos para la vida
- Cadena agroforestal: producción de maderas, cacao, café, frutas y agua
- Programa de vivienda y desarrollo urbano: vivienda social, equipamiento urbano.
- Programas de software para tele-educación y tele-medicina; plataformas de economía colaborativa (transporte, cultura, etc.); comercialización asociativa e innovación y calidad de PYMES y organizaciones de la EPS.

Segundo consenso. Reforma selectiva del mercado de trabajo y el principio del trabajo decente de la OIT. Se trata de reformas puntuales sin afectar derechos laborales por una excesiva flexibilización del mercado de trabajo: adecuación de jornadas de trabajo a necesidades empresariales; contratos fijos sin recargo; teletrabajo, etc.

Tercer consenso. Acuerdos emergentes empresa-trabajador. Siempre respetando los derechos laborales, se hace necesario readecuar contratos y jornadas laborales para realizar las actividades económicas en el contexto de distanciamiento social.

Cuarto consenso. Alivio financiero. Van en línea correcta los diferimientos de pagos de impuestos (SRI) y de servicios financieros de todo el sistema financiero nacional, que implican postergaciones o reprogramaciones entre 2-3 meses, según el caso.

Quinto consenso. Dinero electrónico. El debate socialmente improductivo sobre el manejo del dinero electrónico debería darse por terminado; existe el campo suficiente para el sector público para su regulación y control, y la responsabilidad del sector financiero privado y público para su gestión, como instrumento de generación y facilitación de liquidez.

Sexto consenso. Reglas fiscales. Existe cierta conciencia colectiva sobre los problemas del déficit fiscal y sus necesidades de financiamiento, a partir de lo cual parecería factible la ampliación de la regla macrofiscal de endeudamiento de 40 % a 50 % del PIB y su cumplimiento en un período más largo. Esto debido a la crisis sanitaria y la necesidad de invertir recursos fiscales para enfrentarla; la aplicación de normas claras para la elaboración del presupuesto y control presupuestario; y la reducción de discrecionalidad en modificación del presupuesto general del Estado, del 15% actual a solo 5 % durante un año fiscal.

Séptimo consenso. Descentralización fiscal. En materia de descentralización fiscal no existen planteamientos gubernamentales al respecto, pero dentro de los foros y consultas realizadas por Fundación Esquel en territorios, se trata de una necesidad apremiante para dotarlos de alternativas de competencias y financieras para construir el desarrollo local. Actualmente las transferencias presupuestarias a los GAD en Ecuador sumaron 3.320 millones de dólares, equivalentes a 3 % del PIB. En términos generales, los ingresos de los GAD equivalen al 15 % del total de ingresos del sector público no financiero, del cual aproximadamente gastan el equivalente a 11 % del gasto total del sector público no financiero.

Octavo consenso. Protección social, mayor calidad y cobertura. El fortalecimiento de un régimen de bienestar debería girar alrededor de tres pilares: i) Un bienestar garantizado-mínimo para los segmentos poblacionales vulnerables; ii) El fortalecimiento de la seguridad social para una mayoría de ciudadanos; iii) Ampliación de la extensión y la calidad de los servicios públicos en educación, salud y seguridad. La perspectiva debería ser la de alcanzar una inversión social vía transferencias monetarias directas de 1.500 millones de dólares (1 % del PIB) para enfrentar, no solucionar, los crecientes niveles de pobreza existentes en el país.

Noveno consenso. Cambio de matriz energética y consumo responsable. En este punto hay plenas coincidencias entre varios actores políticos y sociales, referidas a enfrentar los crecientes niveles de contaminación, completar y poner a andar la transición a la energía hidroeléctrica y una protección de parques y áreas protegidas.

Los temas sin consenso serían los siguientes:

- i) Reactivación económica: sustento del programa con FMI.
- ii) Costo del dinero.
- iii) Autonomía del Banco Central del Ecuador.
- iv) Reforma tributaria: simplificación, imposición corporativa; ISD, aranceles.
- v) Ingresos petroleros y mineros: concesiones y autorizaciones.
- vi) Deuda pública: nuevos créditos, negociaciones y perfilamiento.
- vii) Gasto e inversión pública: sueldos y salarios; despidos, inversión pública.
- viii) Subsidios a combustibles: focalización o eliminación.
- ix) Importación libre de combustibles.

Incentivos y acuerdos comerciales: incentivos y acuerdos de libre comercio

La agricultura familiar biodiversa de la costa como alternativa de desarrollo sustentable y competitivo

Rafael Guerrero-Burgos

Este texto contiene una interpretación de la agricultura campesina de la costa que la ubica dentro de los sistemas agroalimentarios mundiales en los cuales participa. De esta manera se tienen elementos de juicio necesarios para evaluar su posición competitiva relativa y reflexionar sobre la estrategia de desarrollo que debe seguir la producción campesina y la agricultura de la costa del país en general.

Primero, se presenta información sobre la agricultura de las provincias de la región, destacando su importancia en la economía nacional y ubicando la producción campesina. Luego, se identifican las cadenas agroalimentarias mundiales a las que están vinculadas las provincias y los productores agrícolas, y se proporciona información sobre la capacidad competitiva del Ecuador y de los pequeños y medianos productores con respecto a los principales países competidores y la agricultura industrial de estos últimos. Dentro de este contexto se hacen apreciaciones sobre las consecuencias que puede tener para la agricultura campesina de la costa la firma de un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos. Finalmente, se sugieren un conjunto de políticas públicas de apoyo al desarrollo de la agricultura de pequeños productores de la región.

1. Importancia del sector agropecuario y de la agricultura campesina de la costa del Ecuador

La importancia que tiene la agricultura de la costa dentro de la economía ecuatoriana se expresa en su participación en el producto interno bruto (PIB). Esto puede apreciarse al comparar su participación en el PIB y en el valor agregado bruto (VAB) con las provincias de la sierra (ver Tabla 1). Como se puede ver, la participación de las provincias de la costa en el PIB y el VAB es significativa, dentro del sector agropecuario nacional. En el gráfico 1 se aprecia que la participación de Guayas y Los Ríos es la más importante entre las provincias de la costa.

En las cinco provincias la PEA rural es importante. La provincia de Los Ríos tiene una población económicamente activa (PEA) rural del 45 % y Manabí del 35 %. En las demás provincias la PEA rural también es alta, excepto Guayas, pero esto obedece a que la capital de la provincia, Guayaquil, es la ciudad más grande del Ecuador. En general, en las provincias de la costa el 40 % de la población todavía se encuentra en el campo. Las capitales de las provincias

son ciudades donde las actividades comercial, financiera e industrial están muy ligadas a la agricultura. Por otro lado, las cinco provincias también tienen una participación significativa en el comercio exterior del país. En 2019, las exportaciones de banano, plátano, café y cacao representaron el 22,04 % de todas las exportaciones primarias del Ecuador (Ecuador, 2020). Si a esto sumamos la participación de la producción de camarón, resulta que el 42 % de las exportaciones primarias del país (excluido el petróleo) se produce en las provincias de la costa.

Tabla 1

Participación del sector agropecuario las provincias de la costa en el PIB y el VAB (2017)

Provincias	Sector agrícola en el PIB nacional	Sector agrícola en el VAB agropecuario	Sector pecuario en el PIB nacional	Sector pecuario en el VAB agropecuario	Sector silvícola en el PIB nacional	Sector silvícola en el VAB agropecuario
Provincias de la costa	0.67%	8.17%	0.03%	0.35%	0.10%	1.24%
Provincias de la sierra	0.12%	1.50%	0.03%	0.33%	0.04%	0.48%

Fuente: Banco Central del Ecuador

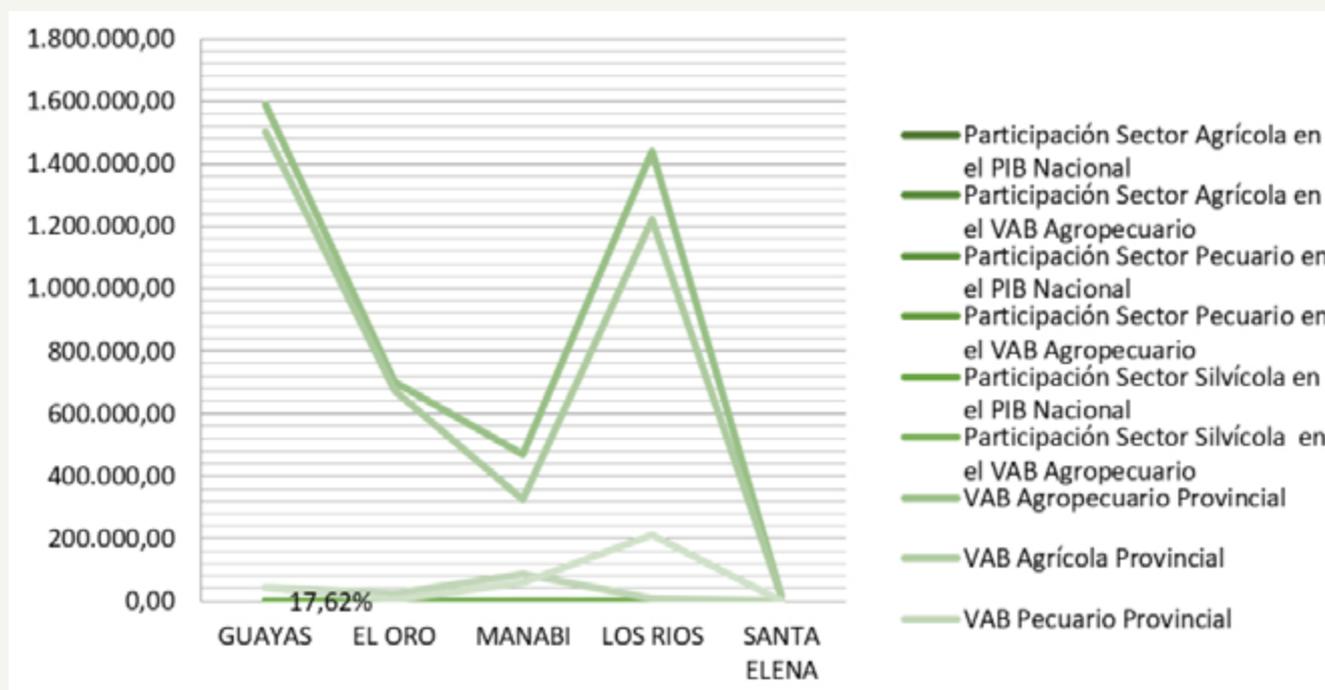


Gráfico 1. PIB y VAB agricultura por provincia

Fuente: Banco Central del Ecuador

2. Las principales actividades agrícolas e importancia de la pequeña y mediana producción

Veamos ahora la producción agropecuaria por provincias. En la tabla 2 se encuentran los principales cultivos que se realizan en las cinco provincias con su superficie respectiva.

Tabla 2

Principales cultivos de la costa del Ecuador en hectáreas (año 2019)

Cultivo	Santa Elena	Guayas	Manabí	Los Ríos	El Oro	Totales
Arroz		207,706	6,621	69,649	1,760	285,736
Banano	1,602	36,674	3,214	56,324	43,066	140,880
Cacao	400	36,674	114,553	133,219	11,534	296,380
Café	60		12,035		642	12,677
Caña de Azúcar	159	89,854		1,087		90,941
Plátano	772	9,648	49,658		345	59,651
Palma africana		6,373	22,209	37,806		66,388
Maíz duro	4,467	41,364	94,203	96,320	2,257	234,144
Naranja				6,767		6,767
Mango	68	20,382				20,382
Maracuyá			1,890			1,890

Fuente: Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC)/ MAG-CGINA (2019)

Banano, plátano, mango y cacao son cultivos de exportación. Los cultivos dirigidos al mercado interno son arroz, café, caña de azúcar, palma africana, maíz duro, naranja y maracuyá.

Antes de proporcionar la información sobre los cultivos campesinos, cabe observar la estructura de la propiedad de la tierra agrícola de las provincias (ver Tabla 3):

Tabla 3

Número de upas por tamaño en las cinco provincias

Provincia	0-5	5-10	10-20	20-50	50-200	Total
El Oro	10,050	3,586	3,233	3,153	1,769	21,791
Guayas*	34,602	12,893	8,096	5,724	3,054	64,369
Los Ríos	19,596	8,931	6,689	4,375	1,800	41,391
Manabí	36,144	11,142	9,622	10,697	5,941	73,546

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario

*Incluye lo que hoy es la provincia de Santa Elena

La información de la tabla 3 es importante. Muestra lo que es la agricultura de la región. **Es una agricultura de pequeños y medianos productores.** Los productores que están ubicados en el rango de las propiedades de 0 a 20 hectáreas representan, en promedio, el 82 % de todos los agricultores de las cuatro provincias.¹³ La gran mayoría son pequeños productores.

Cabe aclarar que entendemos por agricultura campesina, la agricultura de pequeña escala, practicada por el propietario o propietaria de la tierra con su familia y con el uso de poca mano de obra extrafamiliar. La producción campesina de la región suele estar fuertemente orientada al mercado, pero también tiene producción agropecuaria de autoconsumo. Los medianos productores suelen ser campesinos en proceso de capitalización.

De los cultivos que aparecen en el tabla 2, los típicamente campesinos son arroz, cacao y maíz duro, aunque hay pequeños productores también en el cultivo de banano y caña de azúcar. En cacao y maíz hay medianos agricultores capitalizados, pero los pequeños son la mayoría, como vamos a ver. Banano y caña de azúcar son, sobre todo, producciones de grandes y medianos agricultores. Lo mismo ocurre con la palma africana. Otro cultivo campesino es la producción de soya. Hay 21.051 hectáreas de soya, sembradas por campesinos en el cantón Montalvo, en la provincia de Los Ríos.

Desde el punto de vista de los mercados de destino, los pequeños agricultores producen para la exportación banano y cacao y para el mercado interno arroz, maíz duro, soya, algo de caña de azúcar, naranja. Arroz, soya, maíz duro y caña de azúcar están destinados a la agroindustria nacional. La soya y el maíz duro son insumos de la producción industrial de alimentos balanceados.

En el gráfico 2 se observa la distribución de la tierra arrocera entre los productores.

Distribución de productores

(Segundo Ciclo 2019)

Menor o igual a 10 ha.



Entre 11 a 50 ha.



Mayor a 50 ha.



Superficie promedio del cultivo

4.94 ha.

Gráfico 2. Distribución de los productores de arroz por tamaño de la unidad productiva

Fuente: MAG

Del gráfico 2 se desprende que la producción de arroz se encuentra en manos de campesinos. El 92 % de los productores tienen unidades de producción de hasta 10 hectáreas. La dimensión promedio de la unidad productiva es de 4,94 hectáreas. Para 2019 había sembradas 288.797 hectáreas de arroz.

Lo que ocurre con la producción de arroz también puede observarse en la producción de maíz (ver Gráfico 3).

Distribución de productores

(Invierno 2019)

Menor o igual a 10 ha.



Entre 10 a 40 ha.



Mayor a 40 ha.



Superficie promedio del cultivo

4.57 ha.

Gráfico 3. Distribución de los productores de maíz por tamaño de la unidad productiva (2019)
Fuente: MAG

Como se puede observar en el gráfico 3, la distribución de los productores sigue la misma pauta de los productores de arroz. El 95 % de los agricultores tienen hasta 10 hectáreas y la unidad de producción promedio es de 4,57 hectáreas. La diferencia con los arroceros es que en la producción de maíz los productores de 10 a 40 hectáreas representan el 4 %. En la producción de soya ocurre lo mismo (ver Gráfico 4).

Distribución de productores

(2019)

Menor o igual a 10 ha.



Entre 11 a 50 ha.



Mayor a 50 ha.



Superficie promedio del cultivo

5.83 ha.

Gráfico 4. Distribución de los productores de soya por tamaño de la Unidad productiva (2019)
Fuente: MAG

En todos los casos se trata de una agricultura de pequeños productores. Lo mismo ocurre en la producción de cacao; allí los campesinos cultivan sobre todo cacao nacional fino de aroma. Los medianos y grandes productores son poco significativos en número y están dedicados mayoritariamente a la producción de cacao CCN51. En la producción de banano, caña de azúcar y palma africana los productores son medianos y grandes. En banano hay una mediana propiedad importante, sobre todo, en la provincia de El Oro. También hay pequeños productores.

Con base en lo anotado, se concluye que en la agricultura de la costa, los cultivos de arroz, maíz, cacao y soya están en manos de campesinos y medianos productores. En la producción de banano también hay presencia de pequeños productores, pero el cultivo de banano convencional tiene barreras para el ingreso de pequeños productores al mismo. Esta barrera es el capital que se requiere para producir banano y competir en el mercado. Los campesinos no tienen este capital y los que están en el negocio tienen dificultades para mantenerse en el mismo. Este cultivo se encuentra en manos de grandes y de medianos productores, quienes son importantes en la provincia de El Oro.

Hay que aclarar que la información que hemos presentado sobre los cultivos de los pequeños productores es insuficiente, porque no tiene en cuenta la producción de frutas, vegetales y hortalizas, que en la costa son cultivos de pequeños agricultores. Esta limitación obedece al hecho de que el MAG y el INEC – que son las organizaciones del sector público que producen la estadística del sector agropecuario – no producen información sobre los cultivos señalados¹⁴.

3. Los mercados de la producción campesina de la Costa

Para evaluar la situación de la agricultura campesina, es importante conocer los mercados a los cuales está dirigida la producción. Esta información es clave para saber si la producción campesina es competitiva.

Tres son los mercados que interesa conocer: soya, arroz y maíz. Las cinco provincias tienen 566.572 hectáreas dedicadas a estos cultivos. Esto equivale a 125.904 unidades de producción de 4,5 hectáreas, cada una en promedio; con una población de 630.000 personas directamente ligada a las fincas. Esto corresponde a toda el área dedicada a cultivos transitorios, y

14 Como veremos, esto no es una casualidad. Dichas organizaciones solo se preocupan de la producción de los principales cultivos comerciales de la costa, arroz, maíz, soja, banano y cacao. Pero esto es un sesgo en la estadística agraria, que ya presupone una interpretación que da por sentado que lo importante es la agricultura comercial convencional; en cambio, la producción de frutas, vegetales y hortalizas no es tan importante en la agricultura de pequeños y medianos productores de la costa.

representa el 11,76 % de toda la superficie agrícola de las provincias¹⁵. Se trata de una extensión significativa de la tierra agrícola de la región. En la tabla 2 se encuentra la información de la extensión cultivada por cultivo y provincia.

Los cultivos mencionados están orientados al mercado interno. Sin embargo, se trata de producción de granos que forman parte de las grandes cadenas agroalimentarias internacionales. En el mercado mundial de productos agropecuarios destacan cinco productos que se caracterizan por ser los que se comercializan regularmente. La mayoría de los productos agrícolas se producen y se consumen en cada país, pero los granos son los productos agrícolas más importantes del mercado mundial agrícola. Estos productos son trigo, soja, maíz, arroz, palma africana y carne.

Además, esas cadenas agroalimentarias internacionales están interrelacionadas entre sí, pues la soja, el maíz y el arroz son insumos para la producción de alimentos balanceados para el ganado. Las grandes cadenas agroindustriales mundiales se extienden desde la producción de semillas hasta el comercio minorista de estos granos, pasando por el proceso de producción y comercialización en gran escala. En el apéndice de este texto se encuentran las tablas 9, 10 y 11, que contienen la información sobre producción y rendimiento de los mayores productores de arroz, soja y maíz del mundo y la información referente a Ecuador.

Lo que importa destacar de dichas tablas, es el hecho de que Ecuador tiene una producción y unos rendimientos, en los tres cultivos, que se encuentran muy por debajo de la producción y los rendimientos de los principales productores del mundo. Hay una diferencia muy significativa de *escala*. Los principales productores mundiales son productores de gran escala. Ecuador es un país marginal en el mercado mundial de producción de maíz y de soja, como se desprende de la información contenida en las tablas. Tanto por la extensión cosechada como por los rendimientos por hectárea, Ecuador no puede competir en maíz y soja con los principales productores que aparecen en las tablas. La industria balanceadora ecuatoriana importa maíz de los Estados Unidos. El maíz importado, puesto ya en Guayaquil, es más barato que el maíz nacional. Lo mismo hay que decir de la soja; en este caso la diferencia con los principales productores de América Latina es sumamente grande. La producción nacional de soja es marginal en el mercado mundial, como puede verse en la tabla respectiva.

Lo mismo ocurre en producción de arroz, si comparamos a Ecuador con los principales productores que aparecen en el cuadro. Sin embargo, *por ahora*, el competidor directo de Ecuador en arroz es Perú. Estados Unidos es un competidor potencial. Como se puede ver, Perú tiene rendimientos superiores a Ecuador y, de hecho, durante los últimos dos o tres años el arroz peruano ha estado ingresando al mercado nacional a precios inferiores al precio de sustentación del arroz nacional y los productores ecuatorianos han sido desplazados del mercado por el arroz peruano. Se estima que cerca de 100 mil hectáreas de arroz fueron convertidas a

15 Esto incluye cultivos permanentes, transitorios, tierras en descanso, pastos cultivados y pastos en descanso.

otros cultivos, a consecuencia de la competencia peruana. Estado Unidos es un productor que tiene una extensión sembrada y cosechada mucho mayor que Ecuador y también tiene rendimientos muy superiores.

3.1. Las cadenas agroalimentarias y los oligopolios

Sin embargo, no es suficiente señalar las diferencias de escala en la producción y las desemejanzas en los rendimientos entre Ecuador y los principales productores mundiales. Las cadenas agroalimentarias señaladas están dominadas por grupos oligopólicos, como se puede observar en el siguiente cuadro.

Tabla 4
Participación en el mercado de las empresas más grandes del mundo en el sector agrícola y alimentario¹⁶

Sector	Número de empresas	% del mercado
Semillas	4	67
Agroquímicos	4	70
Fertilizantes	5	18
Maquinaria y datos agrícolas	5	41
Comercio de granos	4	90
Procesamiento de alimentos y bebidas	10	37,5
Mercados minoristas de alimentos	10	99,9

Fuente: Pat Money y Grupo ETC (2019)

En la primera columna de la izquierda, la tabla 4 contiene los principales eslabones de las cadenas agroalimentarias mundiales, desde la producción de semillas hasta los mercados minoristas de alimentos en el mundo.

Allí constan las 42 empresas que dominan las principales cadenas agroalimentarias, con el porcentaje de mercado que aparece en la última columna de la derecha. Como se puede ver, estamos ante grupos oligopólicos, con un alto control relativo de los mercados.

De acuerdo con Pat Money y el Grupo ETC, en las cadenas agroalimentarias se verifican no solamente procesos de integración horizontal, sino también integraciones verticales, que les permiten a empresas o a grupos de empresas dominar varios eslabones de las cadenas. Además, hay procesos de función entre las empresas multinacionales. Estas funciones e integraciones verticales son un imperativo de la sostenibilidad y la expansión de las empresas:

La división histórica entre (a) formuladores de agroquímicos y fabricantes de fertilizantes, (b) comerciantes de granos y mejoradores de plantas y, (c) minoristas de comestibles y fabricantes de tractores, ya no aplica. Mientras que los corredores de bolsa y los reguladores antimonopolio han estado observando las fusiones de Bayer y Monsanto (ahora Bayer) Dow y Dupont (ahora Corteva Agriscience) así como de ChemChina y Syngenta (que podría incorporarse a Sinochem muy pronto) la convergencia de nuevas y potentes tecnologías digitales significa que cambios más profundos y monopolios aún mayores están en camino. (ETC 2019)

Las cadenas agroalimentarias son una red densa de intersecciones en la cual una o varias corporaciones pueden controlar verticalmente las cadenas, al mismo tiempo que actúan en varias de ellas. Una empresa comercializadora de granos puede tener inversiones en producción de granos, investigación genética y dedicarse a asesoría de fondos de inversión para la agricultura. Así, la empresa actúa al mismo tiempo en varios eslabones de la cadena. Pero, además, puede tener alianzas o comprar acciones en una corporación dedicada a la producción de tractores, que maneja macrodatos (*big data*) de la producción de maíz y soja.¹⁷ Cualquier país y productor que intenta entrar a competir en esos mercados tiene que enfrentarse al poder de las corporaciones que dominan las cadenas.

3.2. La agricultura de la era de la información

Uno de los aspectos que explica la alta competitividad de estos países y corporaciones, es el desarrollo de la tecnología de la información no solo en la producción agropecuaria, sino a lo largo de toda la cadena.

El uso de ciertas tecnologías, como las plataformas de datos masivos, *big data*, junto con la integración vertical de las empresas, les da a estas acceso a información que es indispensable para competir. Por ejemplo, información detallada sobre suelo, clima, temperatura, semillas, rendimientos, etc., sistemáticamente recogida y analizada, granja por granja, mediante tractores manejados por autómatas y drones, que les permite a las empresas vincular la producción de semillas transgénicas con la venta a los granjeros de paquetes tecnológicos complementarios a las semillas. La información que recoge cada empresa y cada eslabón de la cadena se acumula en ciertos nodos de la red, como las empresas de maquinaria agrícola (que recogen datos de producción agrícola), los comerciantes de alimentos (datos de mercado) y los grandes procesadores y minoristas (referencias del consumidor).¹⁸

17 “Si Nestlé se fusiona con Carrefour o si la empresa fusionada Bayer-Monsanto se junta con Yara (corporación noruega de fertilizantes, la segunda más grande del mundo) la cadena alimentaria industrial podría reducirse a un duopolio de empresas de insumos y productos [...]” (Pat Mooney, Grupo ETC 2019, 6-7).

18 *Ibid.*, 13.

El uso de biotecnología y biología sintética permite producir organismos genéticamente modificados —p. ej., semillas, pero también animales— como insumos de los procesos de producción agrícola y pecuarios. Los procesos de comercialización y consumo están sometidos mediante *big data* a investigación, para predecir tendencias de la oferta y la demanda, pautas de consumo y gustos de los consumidores.

Las grandes corporaciones han incorporado a la cadena agroalimentaria la revolución tecnológica que resulta de la convergencia de las tecnologías de la información con el desarrollo de la biología. De esto deriva, por un lado, la alta capacidad productiva de las granjas agrícolas de los países que hemos visto, las cuales, en realidad, son *industrias agrícolas*; es decir, producción *a gran escala* de productos agrícolas y pecuarios.

Por otro lado, hay que considerar el poder de mercado de las corporaciones y lo que este representa como barrera para la entrada de los pequeños agricultores y de países como Ecuador en estos negocios. Una cosa es ocupar una posición marginal en los mercados del arroz, el maíz y la soja, y otra, diferente, es intentar competir en esos mercados para adquirir una posición más o menos significativa. Como vamos a ver, Ecuador no puede hacer esto último en estos rubros de producción, pero durante los últimos 15 o 20 años el país no elaboró una estrategia de desarrollo adaptada a las capacidades reales de la agricultura de la costa.

3.3. El reloj de arena

Los investigadores le dicen al mercado mundial de granos, el reloj de arena. Los dos extremos del mercado son como los dos extremos del reloj de arena: son anchos, hay cientos de miles y millones de productores y consumidores de productos agropecuarios. Los primeros están en un extremo del reloj y los otros, en el otro extremo. Los dos extremos son anchos. Pero el paso de un extremo a otro en el mercado mundial es muy estrecho porque solo *cuatro* empresas controlan la comercialización de granos en el mundo. Se las conoce como las ABCD, porque el nombre de cada una de ellas empieza con una de las cuatro letras: ADM, Bunge, Cargill y Dreyfus.

El primer hecho que hay que tener en cuenta es la capacidad de las empresas para influir sobre la formación de los precios de productos como la soja, el maíz, el arroz, trigo y palma africana. También comercian con cacao. Como dice el informe de Oxfam:

Existen relativamente pocas empresas de comercialización que adquieran materias primas agrícolas al granel en el mercado mundial. Al manejar grandes volúmenes, las compañías comercializadoras tienen un poder enorme a la hora de establecer el precio de compra, especialmente con los productores con quienes mantienen un contrato directo, aunque también con los elevadores de cereales a quienes los productores industrializa-

dos entregan el cereal. En países como Brasil, lo más probable es que esos elevadores pertenezcan a Bunge y Cargill, mientras que en Estados Unidos las grandes compañías compran a otros intermediarios. Desde hace poco tiempo las ABCD dominan los mercados nacional y de exportación de los principales países exportadores, sobre todo en las Américas. [...] (Murphy, Burch y Clapp 2012, 11).

En la tabla 5 se observan las actividades de las cuatro comercializadoras a lo largo de las cadenas agroindustriales.

Tabla 5
Principales Actividades de las compañías ABCD

Actividad/Compañía	ADM	Bunge	Cargill	Louis Dreyfus
Materias primas				
Soja/semillas oleaginosas	x	x	x	x
Aceite de palma	x	x	x	x
Maíz	x	x	x	x
Trigo	x	x	x	x
Zumos (cítricos)			x	x
Cacao	x		x	
Café				x
Azúcar	x	x	x	x
Algodón	x (semilla de algodón)		x	x
Arroz		x240		x
Procesamiento				
Molienda de cereales	x	x	x	x
Extracción de aceites	x	x	x	x
Alimentos procesados	x	x	x	
Alimentación animal	x	x	x	x
Producción de biocombustibles	x	x	x	x
Productos industriales derivados de productos agrícolas	x	x	x	
Carne, pollos, huevos			x	
Productos y servicios agrícolas				
Fertilizantes	x	x	x	x
Venta de semillas			x	x
Agricultura de contrato	x	x	x	x

Actividad/Compañía	ADM	Bunge	Cargill	Louis Dreyfus
Servicios de asesoría a agricultores		x	x	x
Seguros	x		x	
Ganadería de contrato			x	
Almacenamiento y transporte				
Elevadores/almacenamiento	x	x	x	x
Transporte	x	x	x	x
Inversión y gestión de riesgos				
Servicios financieros	x	x	x	x
Adquisición de fincas agrícolas	x	x	x	x

Fuentes y elaboración con base en las páginas web de ADM / Bunge / Cargill / Louis Dreyfus/ Prensa financiera. También Murphy, Burch y Clapp (2012)

Con base en la tabla 5 se comprende fácilmente lo que es el poder de las cuatro comercializadoras y las dificultades que tiene Ecuador y la costa para trazar una estrategia de desarrollo fundándose en cultivos como maíz, soja y arroz. Esta tabla deja claro cuál es el poder de las ABCD a lo largo de las cadenas agroalimentarias. Si a esto agregamos la información ya suministrada de las 42 empresas que dominan estas cadenas agroalimentarias en el mundo, así como las áreas sembradas y los rendimientos de estos cultivos por países, queda claro que Ecuador ocupa una *posición marginal* en los mercados de estos cultivos y sus encadenamientos hacia adelante.

4. Los problemas de la suscripción de un TLC con Estados Unidos

La información suministrada hasta el momento proporciona elementos de juicio para evaluar la conveniencia de seguir centrados en la producción de estos cultivos en la costa y de firmar un tratado comercial con Estados Unidos. Los datos proporcionados sobre superficies de cultivo y rendimientos por países en producción de maíz, soja y arroz ponen al Ecuador en una posición de una clara desventaja. Obviamente, la diferencia en rendimientos, así como en las economías de escala de la agricultura de estos cultivos, se refleja en las diferencias de los precios de estos granos producidos en Ecuador y Estados Unidos. En las tablas 6, 7 y 8 se ve la diferencia entre el precio del maíz, la soja y del arroz pagado al productor norteamericano y al ecuatoriano.

Tabla 6
Precio al productor de maíz en EE. UU. y Ecuador en dólares y TM por año

Países	Año	Valor
Ecuador	2010	380
Estados Unidos de América	2010	204
Estados Unidos de América	2011	245
Ecuador	2011	250
Ecuador	2012	315,9
Estados Unidos de América	2012	271
Estados Unidos de América	2013	176
Ecuador	2013	361
Ecuador	2014	335,6
Estados Unidos de América	2014	146
Estados Unidos de América	2015	142
Ecuador	2015	357,1
Ecuador	2016	381,6
Estados Unidos de América	2016	132
Estados Unidos de América	2017	130
Ecuador	2017	373,1
Ecuador	2018	314

Fuente: FAO (2020)

Tabla 7
Precio al productor de soja en EE. UU. y Ecuador en dólares y TM por año

País	Año	Valor
Estados Unidos de América	2010	415
Ecuador	2010	505,6
Ecuador	2011	498,8
Estados Unidos de América	2011	459
Estados Unidos de América	2012	529
Ecuador	2012	582,7
Ecuador	2013	574,2
Estados Unidos de América	2013	478
Estados Unidos de América	2014	371
Ecuador	2014	579
Ecuador	2015	598,4
Estados Unidos de América	2015	329

País	Año	Valor
Estados Unidos de América	2016	348
Ecuador	2016	592,8
Ecuador	2017	577,7
Estados Unidos de América	2017	342
Ecuador	2018	576,9

Fuente: Faostat (2020)

Tabla 8
Precio al productor de arroz en EE. UU. y Ecuador en dólares y TM por año

País	Año	Valor
Ecuador	2010	260
Estados Unidos de América	2010	280
Estados Unidos de América	2011	320
Ecuador	2011	340
Ecuador	2012	347,7
Estados Unidos de América	2012	333
Estados Unidos de América	2013	359
Ecuador	2013	355,3
Ecuador	2014	363
Estados Unidos de América	2014	295
Estados Unidos de América	2015	269
Ecuador	2015	385,9
Ecuador	2016	362,7
Estados Unidos de América	2016	229
Estados Unidos de América	2017	276
Ecuador	2017	300,7
Ecuador	2018	292,5

Fuente: FAO (2020)

Como se evidencia en las tablas 6, 7 y 8, el precio que recibe el productor ecuatoriano siempre es más alto que el precio que recibe el granjero de los Estados Unidos. Esto no fue así en el caso de los arroceros norteamericanos en 2010 y 2011, pero sí ocurrió en los años posteriores. En soja y maíz la diferencia de precios es más importante todavía. Los precios que recibe el granjero norteamericano son más bajos porque tiene costos de producción más bajos que el campesino ecuatoriano. Pero hay que tener en cuenta que Ecuador compite directamente con

Estados Unidos en soja y maíz, que se importan para la producción de alimentos balanceados. En arroz, nuestro principal competidor por el momento no es Estados Unidos sino Perú, que también tiene costos de producción por tonelada métrica (TM) más bajos que los nuestros y rendimientos superiores. El problema de la falta de competitividad de los arroceros nacionales es el producto de la falta de políticas públicas para que los agricultores puedan hacer innovación tecnológica para elevar rendimientos.

Pero la producción de arroz de Perú es una agricultura de pequeños y medianos productores. Es diferente lo que ocurre en Estados Unidos con los tres cultivos. Esto es una agricultura de gran escala con la cual nosotros no podemos competir.

Aunque la información sobre el costo del maíz importado por la industria nacional no es pública, es conocido que un quintal de maíz norteamericano ya ingresado al Ecuador y colocado en una bodega del vendedor en Guayaquil, cuesta alrededor de 5,00 dólares menos que el precio de sustentación del quintal de maíz nacional, fijado por el Estado.

Lo que ocurre con la producción de soja es similar. La industria importa torta de soja. Los productores nacionales no pueden competir con la soja importada. El Estado ecuatoriano utiliza los permisos de importación de soja y maíz como un recurso para obligar a la industria a comprar el maíz y la soja nacional a precios de sustentación, antes de autorizar la importación de maíz y soja. De este modo, se asegura que al menos una parte del maíz y la soja de los campesinos sea comprada por la industria a precio de sustentación. Solo los productores organizados en asociaciones de comercialización pueden vender directamente soja y maíz a la industria. Dado que la gran mayoría de los productores no están organizados y dependen de los comerciantes locales, tienen que vender sus productos a precios inferiores al precio de sustentación que fija el Estado.

En esas condiciones, la negociación de un TLC con Estados Unidos obligará al Ecuador a ceder una parte muy significativa de su mercado nacional de maíz, soja y arroz. La tendencia general de los TLC firmados por Estados Unidos con países latinoamericanos, como México y Colombia, es la pérdida de los mercados de granos abastecidos por pequeños productores, que no pueden competir con la industria agrícola norteamericana. Esto es lo que ocurrió en México con la producción de maíz y frijol, los dos rubros de producción más importantes de la agricultura mexicana:

Las estadísticas sobre comercio exterior indican que el promedio anual de las importaciones de maíz fue de 2.5 millones de toneladas en el período 1980-1994 y de 6.2 millones de toneladas de 1995 a 2011. La cantidad de maíz importado desde el TLCAN hasta el 2011 fue superior en tres millones de toneladas en promedio respecto a las registradas en el lapso anterior desde 1980 hasta 1993, año de la firma del TLCAN. Considerando al consumo aparente como el resultado de restarle a la producción las exportaciones y sumarle las importaciones se observa que a partir de 1994 el consumo aparente crece más que la producción nacional, generándose unas importaciones con un comportamiento creciente. (Moreno-Sáenz, González-Andrade y Matus-Gardea 2016, 118)¹⁹

19 También puede verse Escalante y González (2017).

Lo que señala este informe es que la importación de maíz norteamericano a México creció de forma significativa a partir de 1993, año de la firma del TLCAN. Hay que tener en cuenta que el maíz es un rubro importantísimo de la producción y el consumo de la economía y la agricultura mexicanas, por su valor económico y cultural. Lo mismo ocurrió con la producción de frijol, que es otro de los rubros de producción donde predomina la pequeña agricultura familiar. Se trata de unidades de producción similares a las ecuatorianas, de alrededor de 4,3 hectáreas por productor, con poco capital y falta de tecnología; por ejemplo, hay amplias áreas de producción de frijol sin riego, como ocurre en Ecuador con la inmensa mayoría de los pequeños y medianos productores de maíz duro en la costa. Estos son los grupos de agricultores que no pueden competir con la industria agrícola norteamericana. El TLCAN parece haber favorecido la producción mexicana de verduras, frutas y hortalizas, llevándolas a una especialización en la cual dominan las grandes empresas. Pero en la producción de los granos señalados, el TLCAN no representó una oportunidad para el desarrollo de la pequeña y mediana agricultura.

Aunque la firma del TLCAN ha representado para México un crecimiento muy significativo del sector exportador y de la inversión extranjera, ese crecimiento no se ha distribuido de manera más o menos uniforme en el territorio nacional, sino que se ha concentrado en el norte de México y en la capital federal, relegando a los estados del sur pobre (Franco 2020). Este es el problema: uno de los efectos del TLC puede ser ampliar las brechas sociales y regionales en el campo.

Si se revisa la información sobre los resultados del TLC en Colombia en el gráfico 4, se encuentra la misma tendencia. Las importaciones de maíz y de productos elaborados con maíz han crecido significativamente, como puede verse en el gráfico 5. Tanto las importaciones de maíz como de productos aledaños como cerdos y de pollos —alimentados con balanceados que se hacen con maíz— crecieron sistemáticamente desde que se firmó el TLC con Estados Unidos. También creció la importación de arroz. La información sobre Colombia deja ver que con la firma del acuerdo comercial los productos norteamericanos de toda la cadena agroalimentaria vinculada al maíz penetraron el mercado colombiano. No solo el maíz, sino también los cerdos, pollos y, seguramente, otros productos más pertenecientes a la misma cadena agroindustrial.

En consecuencia, lo que creemos que se puede decir sobre la firma de un TLC con los Estados Unidos, es que seguramente Ecuador tendrá que ceder en esa negociación una parte sustancial del mercado nacional de la producción de maíz duro, arroz y soja que, como hemos visto, cubre una superficie aproximada de 600.000 hectáreas de la costa e involucra cerca de 120.000 unidades de producción, la gran mayoría de pequeños agricultores familiares.

Como hemos visto en el caso de Colombia, seguramente también habrá que abrir el mercado de productos elaborados con balanceados, como pollos, cerdos, pavos, huevos, lo cual puede afectar también a la industria nacional de producción de balanceados y a la gana-

dería respectiva. Obviamente, la firma de un acuerdo comercial con estas consecuencias provocaría una severa crisis de la agricultura familiar de la costa.

Hay otros elementos de juicio adicionales que es necesario introducir para juzgar la conveniencia de la firma de un TLC con Estados Unidos. Estos están vinculados a los derechos de propiedad intelectual que tienen que ver con la producción de conocimientos y tecnologías relacionadas con la genética animal y vegetal de los ecosistemas nacionales y con el desarrollo de la economía verde como la nueva economía del siglo XXI.

Es importante comprender la posición que ocupan Ecuador y América Latina en el desarrollo de lo que hoy se conoce como *economía verde*. Esta consiste en sustituir la explotación del petróleo con la explotación de la biomasa (cultivos alimentarios y textiles, pastos, residuos forestales, aceites, vegetales, algas). La economía verde es la idea de un futuro pospetrolero en el que la producción industrial dejará de depender de los combustibles fósiles para derivarse de materias primas biológicas transformadas mediante plataformas de alta tecnología basadas en la bioingeniería. Los mayores depósitos de biomasa terrestre están ubicados en el sur global, dentro del cual se encuentran América Latina y Ecuador y están en manos de campesinos, indígenas, pesadores, etc. (Grupo ETC 2011). La economía verde está concebida como una forma de superar los problemas ambientales y climáticos generados por el uso de combustibles fósiles. La biomasa es la materia viva con la cual se puede producir nueva energía.

La consecuencia inmediata de esto es el nuevo valor simbólico y comercial que adquieren los ecosistemas de sociedades como Ecuador y la riqueza genética que estos encierran. La materia vegetal y animal tiende a convertirse en la nueva materia prima demandada por los países industriales y las redes de corporaciones multinacionales directamente interesadas en el desarrollo de la economía verde. Estas empresas son algunas de las que dominan las cadenas agroindustriales de las que ya hemos hablado, pero a las cuales se agregan las grandes empresas de energía (Exxon, BP, Chevron, Shell, Total), las grandes farmacéuticas (Roche, Merck), las grandes empresas agroindustriales (Unilever, Cargill, DuPont, Monsanto, Bunge, Procter & Gamble), las principales compañías químicas (Dow, DuPont, BASF), así como el sector militar más poderoso (el de Estados Unidos) (Grupo ETC 2011, 4). Algunas de estas empresas tienen inversiones y operaciones en Ecuador.

De lo dicho se desprende que la negociación de un TLC con Estados Unidos tiene que establecer normas que le permitan al Ecuador conservar los derechos de propiedad intelectual sobre los conocimientos y la tecnología derivada de investigaciones realizadas en los ecosistemas nacionales. Es importante tener en cuenta que la legislación relativa a los acuerdos de libre comercio, así como aquella referida a la protección de la inversión extranjera, es legislación en la cual están en juego los derechos de propiedad intelectual. La firma de un TLC con Estados Unidos debe hacerse preservando nuestra soberanía sobre la riqueza genética del Ecuador, de manera que podamos, por un lado, preservar los ecosistemas nacionales y, por el otro lado, desarrollar investigaciones y tecnologías que sean consistentes con la conservación de los eco-

sistemas, que permitan el desarrollo de la agricultura biodiversa y de industrias sustentables directamente vinculadas a esos sistemas.

Evolución de las tasas de variación de los principales productos importados por Colombia desde EE. UU.

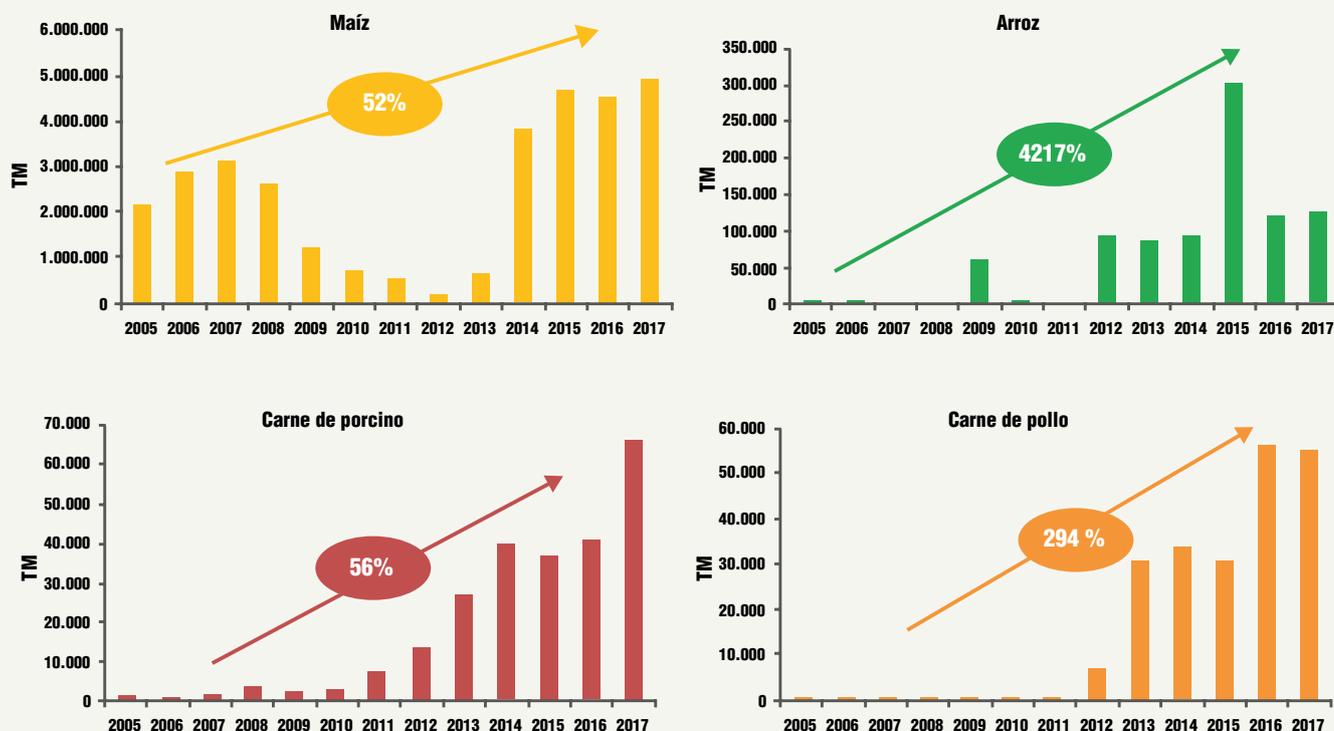


Gráfico 5. Evolución de las tasas de variación de los principales productos importados por Colombia desde EE. UU. Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería (2019) con base en Trademap (2019)

De lo dicho hasta aquí se concluye que la firma de un TLC con Estados Unidos golpeará duramente a la pequeña y mediana agricultura campesina de la costa del Ecuador. Con esto no estamos diciendo que hay que negarse a firmar un acuerdo comercial con el país del norte. Pero tenemos que contar con una estrategia que preserve los ecosistemas y la pequeña agricultura familiar biodiversa de la costa y del país. A continuación, sugerimos algunas propuestas al respecto.

5. Buscando un camino propio

La agricultura de pequeños y medianos productores de la costa es una agricultura biodiversa, que puede generar trabajo y producir alimentos sanos e inocuos y otros bienes derivados de los ecosistemas de la región. Esto tiene que hacerse preservando estos ecosistemas.

Como hemos visto, la conservación de la biodiversidad es una propiedad esencial de la agricultura y la economía del siglo XXI. Ya hemos señalado que el 70 % de los alimentos que consume la población mundial se producen en las agriculturas campesinas del mundo. Además, la demanda mundial de alimentos está en ascenso mientras que la tierra es un bien escaso. La necesidad de superar la crisis climática ha convertido la biomasa en una nueva materia prima de alto valor. Los ecosistemas del país son ricos en biomasa. En estas condiciones, la agricultura de pequeños y medianos productores adquiere un valor estructural estratégico.

Aunque muchas investigaciones sobre la agricultura campesina de la costa caracterizan a los campesinos como monoprodutores de arroz, maíz y soja, esas investigaciones pasan por alto la diversidad de las fincas campesinas.²⁰ Sin embargo, hay otras investigaciones que perciben y valoran la diversidad de la producción de las fincas:

Los cultivos más comunes en el área de influencia de la EETP son los cultivos de ciclo corto como: arroz, maíz, yuca, maní, zapallo y aquellos de 2 años a perennes como, cacao, plátano, maracuyá, papaya, cítricos, café. Dada su importancia económica o su uso en la dieta alimenticia de los pequeños agricultores y sus familias los más sobresalientes son, arroz, maíz, cacao y plátano. Varias especies de plantas constituyen la huerta familiar en donde el agricultor se provee de frutas y hortalizas; estas están localizadas junto a la casa de cada familia, además siempre hay un área dedicada al cultivo de especies medicinales junto a especies ornamentales. Las especies maderables más comunes son la teca y el pachaco (en áreas húmedas). (Espol, UF, Iniap y MAG 2005, 17)

La investigación se hizo en la zona de influencia de la Estación Experimental Pichilingue del INIAP, en el norte de las provincias de Guayas y Los Ríos, en la vía El Empalme-Quevedo. Como se puede ver por la cita, la producción de arroz y maíz está combinada con la producción de muchas otras especies, algunas dirigidas al mercado y otras para el autoconsumo de la familia. Este patrón de cultivos revela la biodiversidad que posee la finca campesina de la costa. Este patrón no es exclusivo de la zona aledaña a la Estación Pichilingue, sino que se encuentra en todas las provincias y cantones de la costa, en unos más que en otros.

Por otro lado, hay que destacar el hecho de que muchas unidades de agrícola son ganaderas, como señala el texto siguiente:

Otro aspecto bastante común es la combinación de la ganadería vacuna con otras actividades en la finca ya sean agrícolas (caña de azúcar, cacao, palma, entre otros), forestales (como la teca) o ganaderas (ganado porcino, por ejemplo), lo que de acuerdo a las personas entrevistadas es una necesidad ya que, según indican, la ganadería vacuna ha dejado de ser rentable desde hace ya algunos años (Castillo 2015, 7)

²⁰ Esto es lo que hace principalmente el III Censo Nacional Agropecuario, que formó el concepto de la agricultura de la costa vigente desde el año 2000.

Este tipo de finca campesina está bastante extendida en las provincias de Guayas, Manabí y Los Ríos. Si la misma no ha sido suficientemente destacada por la investigación agropecuaria oficial, es porque el III Censo Nacional Agropecuario —efectuado en el año 2000— tiene un sesgo que impide la percepción clara de la diversidad de la finca de pequeños y medianos productores de la costa. Las categorías que sirven de base para las clasificaciones del censo agropecuario no son neutras. La clasificación de las unidades de producción en productoras de cultivos permanentes y transitorios no es suficiente para mostrar la biodiversidad de las unidades de producción, sino que, al contrario, tiende a ocultarla. La categoría de cultivos asociados que presenta el censo en mención subestima la asociación de cultivos en las unidades de lo que el censo llama UPAS con cultivos permanentes y transitorios.

La producción pecuaria tiene mucha importancia para la biodiversidad de la unidad de producción, pues en la finca muchos subproductos pecuarios son insumos de la producción agrícola y viceversa. De esta manera, la finca es un sistema biodiverso que puede ser la base del desarrollo de la agricultura familiar biodiversa de la costa del Ecuador. Debe señalarse que este tipo de finca se encuentra bastante extendida en el corazón de la zona arrocerá; es decir, en Daule, Salitre, Santa Lucía y Palestina, cantones que suelen calificarse de monoprodutores de arroz. Pero pasa generalmente desapercibida a la investigación esta combinación de producción de arroz y otros cultivos con ganadería vacuna y otras especies de animales.

A lo largo de los últimos 25 años se ha desarrollado en las provincias de la región un segmento de pequeños productores dedicados a la producción de cultivos de exportación en fincas biodiversas que producen productos orgánicos certificados. Estas experiencias se han producido en cacao y banano. Se trata de asociaciones de pequeños agricultores que exportan su producción a Europa y Estados Unidos. La agricultura que desarrollan es biodiversa y utilizan una tecnología apropiada para la misma. Algunas de estas empresas son de las más importantes exportadoras de cacao del Ecuador. También hay importantes empresas ecuatorianas de producción y exportación de chocolate, cuya materia prima es cacao orgánico certificado.

En el sector bananero ocurre lo mismo. Existen barreras para la entrada de pequeños agricultores a la producción de banano, debido a las inversiones que se deben hacer para producir banano. Los pequeños productores no tenían el capital necesario para sostenerse en la actividad, a pesar de que hay un número significativo de pequeños productores dedicados al banano, especialmente en la provincia de El Oro. El desarrollo de la demanda mundial de banano orgánico representó la oportunidad para que algunas asociaciones de pequeños productores de banano empezaran a producir banano orgánico certificado en fincas biodiversas. Actualmente, existen varias empresas de campesinos dedicadas a la producción y exportación de banano orgánico certificado. Estas empresas mantienen relaciones regulares con el mercado europeo desde hace aproximadamente 20 o 25 años. Las empresas de producción de cacao y banano orgánicos se encuentran ubicadas en Guayas, El Oro y Manabí.

Actualmente, en la parroquia Limonal del cantón Daule de la provincia del Guayas, un grupo de aproximadamente 200 agricultores viene desarrollando el cultivo de arroz ecológico. Vale la pena destacar esta experiencia, porque la misma se realiza en el corazón de la mayor zona arrocerá del Ecuador. Citamos este ejemplo para hacer ver que incluso en una zona considerada típicamente de monocultivo, es posible diversificar la producción y generar un nuevo modelo de finca biodiversa. Ya hemos dicho que en las fincas de Daule hay biodiversidad y que no es verdad que la producción de arroz de pequeños agricultores es puro monocultivo. Aunque el paquete tecnológico que se usa en el arroz es tecnología química, es posible sustituir esta tecnología.

La agricultura biodiversa para la costa es el trazado de un camino propio, ajustado a lo que son las capacidades de la agricultura de pequeños y medianos agricultores de esta región del Ecuador. Insistimos en esto, porque la información que hemos suministrado sobre esta agricultura permite pensar que la misma se ha formado sobre la base de estímulos que provienen de los márgenes del mercado mundial de granos. La agricultura campesina de la costa del Ecuador *es una agricultura marginal al mercado mundial de granos*, márgenes en los cuales los agricultores nacionales sobreviven precariamente, con un altísimo riesgo de ser expulsados incluso de esos mismos espacios marginales.

Buscar un camino propio significa construir una agricultura a partir de las *capacidades* del sujeto de esa agricultura, los pequeños y medianos productores agropecuarios, como tales. Es decir, como unos sujetos que forman parte de un sistema social y cultural agrícola. Las capacidades a las que nos referimos no son las capacidades subjetivas de un individuo aislado, sino a las capacidades sistémicas de la agricultura campesina biodiversa entendida como una unidad social y cultural. Es una forma de que el agricultor encuentre en sí mismo —en su agricultura, de la cual él es *inseparable*— la potencia necesaria para superar la pobreza. Este es un movimiento que tiene dos momentos: primero es una búsqueda de las capacidades sistémicas de la familia campesina; después es una exteriorización de esas capacidades: la producción agrícola como objetivación de las capacidades de cada campesino o campesina y su familia, dirigida a mercados nacionales e internacionales buscados, estudiados, elegidos y construidos como parte de una estrategia de desarrollo sistemáticamente pensada y desarrollada.

Cabe aclarar que la elección de un camino propio no significa desconocer la globalización de la agricultura. Hemos suministrado información que prueba que esto es imposible. Tampoco hay que oponer la globalización de la agricultura a la política de seguridad y soberanía alimentaria, sino que se debe construir estas dos dentro de aquella.

En la medida en que la agricultura del Ecuador ya es parte de la globalización, hay temas de política pública de desarrollo de la agricultura de la costa y del país que tienen que ver con la globalización económica y política, y que no se pueden ignorar al momento de fijar una política pública.

El desarrollo de la agricultura campesina biodiversa de la costa orientada al mercado interno y al mercado mundial es una alternativa sustentable y competitiva al modelo de la agricultura campesina convencional. La competitividad de la agricultura campesina biodiversa se funda en la calidad de la producción, que produce productos sanos e inocuos y conserva los ecosistemas. En esto se ha basado la competitividad de la producción de cacao, café y banano orgánicos del Ecuador u otros países como Perú durante los últimos 25 años, aproximadamente. Al respecto, vale aclarar que las exportaciones de cacao y banano convencionales del Ecuador siempre se han fundado en propiedades de estos productos, directamente vinculadas a los ecosistemas dentro de los cuales se producen. En el caso de la producción de cacao, son las propiedades organolépticas del cacao nacional fino de aroma lo que lo posicionó como principal producto de exportación desde 1870 en adelante. Y en cuanto al banano, Ecuador es un productor privilegiado porque en la estación lluviosa (enero-mayo) tiene altas producciones que sus competidores no tienen. De manera que siempre desde 1870 ha sido el clima y los ecosistemas la base de la competitividad de la producción y exportación de cacao y banano. Lo que estamos proponiendo es recurrir precisamente a los ecosistemas de la agricultura campesina biodiversa para producir productos sanos e inocuos para abastecer el mercado nacional y abrir mercados internacionales para el Ecuador.

Esto no quiere decir que la competitividad puede fundarse exclusivamente en las propiedades naturales de los productos que podamos producir; también tiene que haber innovación tecnológica y desarrollo de economías de escala, pero la condición primera de eso es la biodiversidad.

6. Propuestas de políticas públicas para el desarrollo de la agricultura biodiversa de la costa

La mayoría de las políticas que proponemos a continuación son parte del proceso de discusión que viene desarrollando el Grupo de Agricultura Familiar Campesina de Guayaquil, vinculado a la Fundación Esquel.

1. Ecuador debe desarrollarse como un país megadiverso, que protege sus ecosistemas, las culturas y saberes ancestrales vinculados a la agricultura y que entiende su propio desarrollo a partir de los recursos y capacidades que esa megadiversidad encierra. Ecuador posee récords mundiales en plantas y vertebrados; cuenta con una de las densidades

más altas de especies biológicas en América Latina. Esta biodiversidad tiene un valor incalculable, si se tiene en cuenta el desarrollo ya actual de la bioeconomía en el mundo.

2. Este llamado de atención se fundamenta, además de lo anterior, en el objetivo estratégico como sociedad y como país de asegurar la disponibilidad de alimentos básicos para la población ecuatoriana, esto es: *seguridad y soberanía alimentaria*.
3. Para asegurar la soberanía sobre sus recursos naturales y la megadiversidad del país, los acuerdos comerciales que suscriba el Ecuador, así como los tratados sobre protección de la inversión extranjera, deben contemplar derechos de propiedad intelectual sobre conocimientos y tecnologías, compartidos entre el Estado ecuatoriano y las organizaciones y empresas nacionales y extranjeras que trabajen en el campo de la genética, así como con biomasa y en aquellas actividades de investigación y producción de tecnología que tengan que ver directamente con los ecosistemas de la costa del Ecuador y del país.
4. Se debe impulsar el desarrollo de un tipo de biotecnología que produzca conocimientos y tecnología para el desarrollo de la pequeña agricultura, pero que preserve la biodiversidad de esta y los ecosistemas naturales de los que forma parte.²¹
5. Se debe crear un Ministerio de Desarrollo de la Agricultura Familiar Biodiversa. La razón para crearlo reside en que el actual Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) es muy conflictivo, pues está atravesado por las contradicciones sociales que existen dentro de las cadenas agroindustriales. El enfoque de cadenas no contribuye al desarrollo de la agricultura familiar biodiversa, por lo cual el MAG no es la institución adecuada para el desarrollo de esta última. El Ministerio de Agricultura Familiar Biodiversa debe regular la política de desarrollo de esta agricultura. La ejecución de los proyectos de desarrollo debe realizarse en cooperación con los gobiernos provinciales, las organizaciones privadas de desarrollo rural nacionales e internacionales, y las organizaciones, asociaciones, cooperativas y otras instituciones de pequeños y medianos agricultores.
6. Los gobiernos provinciales son las instituciones llamadas a asumir plenamente las competencias que tienen en agricultura e infraestructura de soporte para apoyar el desarrollo de la agricultura familiar campesina e indígena.
7. Se debe realizar una evaluación de la actividad de riego y drenaje desarrollada por los gobiernos provinciales para asegurarnos de que estos puedan efectuar las inversiones necesarias para crear la infraestructura de riego y drenaje que necesita la agricultura

21 Para algunos investigadores es posible una biotecnología basada “en sistemas globales, cuyas partes están altamente interconectadas. Ésta es la vía blanda, que debe usar la ciencia de los genomas completos para desarrollar una nueva agricultura orgánica” (Rifkin 1999, párr. 3).

familiar en cada provincia. El riego es una de las competencias de los Gobiernos provinciales, establecida en la Constitución vigente del Ecuador.

8. La agricultura es una actividad que depende de condiciones de suelo, clima y de ecosistemas muy particulares de cada región del país y de las provincias. Por esta razón, es indispensable impulsar la descentralización del Estado en el sector agropecuario, y en particular, de las actividades del Estado que tienen que ver directamente con la agricultura familiar campesina biodiversa, de manera que el Estado sea lo suficientemente flexible como para responder a las demandas particulares de cada región y provincia.
9. Para asegurar una alta participación de los agricultores en el desarrollo de la política pública de apoyo a la agricultura familiar, El Ministerio de Agricultura Familiar Biodiversa debe contratar la ejecución de los proyectos de desarrollo con las organizaciones de agricultores o con organizaciones no gubernamentales de desarrollo rural.
10. El Estado debe contratar servicios a la agricultura con organizaciones no gubernamentales dedicadas a la agricultura y el desarrollo rural. Las inversiones del Estado en la agricultura deben ser un estímulo para el desarrollo del sector de ONG de profesionales agrícolas y rurales.
11. El Estado debe realizar inversiones para ampliar la cobertura de los sistemas de salud, educación y seguridad social en el campo, así como la calidad de estos, como condición necesaria del buen vivir rural. Los mencionados servicios deben descentralizarse, llevando los centros de educación y de salud a las áreas rurales. Las inversiones en infraestructura hospitalaria en las áreas rurales deben priorizarse por encima de las inversiones en áreas urbanas.
12. Las tierras agrícolas del Ecuador deben estar cultivadas. Las tierras incultas deben ser redistribuidas a pequeños productores. Se debe cuidar la pequeña y la mediana propiedad ubicada en áreas de plantación, es decir, las áreas donde se producen las compras de tierras campesinas por parte de empresas grandes.
13. El Estado ecuatoriano debe promover un proceso de reconversión productiva de la agricultura campesina familiar de la costa, para que los agricultores abandonen aquellos rubros productivos en los que no son competitivos —como maíz y soja— para reemplazarlos por otros cultivos orientados al mercado nacional y la exportación. Esto es indispensable para proteger la agricultura familiar de la competencia extranjera que generará en el futuro una posible firma de un acuerdo comercial con Estados Unidos. Es urgente hacerlo. El necesario crear un fondo de reconversión de la agricultura campesina de la costa a nuevos cultivos.²² La reconversión productiva debe estar vinculada a

22 Por esto no es suficiente el fondo de 1000 millones de dólares, creado por el gobierno nacional para reactivar la pequeña y la mediana empresa, pues este fondo está colocado en un banco, el Banco del Pacífico, que no otorga crédito a pequeños productores agrícolas, sino que trabaja con las empresas urbanas medianas y grandes.

la estabilización de los mercados agrícolas nacionales y a la búsqueda de mercados externos para nueva producción orgánica, como se plantea en los numerales 15, 16, 17 y 18.

14. Es necesario un proyecto fuerte de innovación tecnológica en la producción arroceña del país, como condición indispensable para que los productores de arroz puedan desarrollar fincas sustentables y competitivas. Esto debe hacerse de inmediato. Es necesario crear un fondo de crédito para la innovación tecnológica y el aumento de rendimientos en la producción de arroz. De no hacerse esto, Ecuador puede perder una parte significativa de su producción de arroz, debilitando así su política de seguridad alimentaria.
15. Para que los mercados de productos campesinos adquieran regularidad y se reduzca el riesgo comercial y financiero, es necesario financiar infraestructura de almacenamiento y refrigeración de las asociaciones de productores, para que estas puedan regular la oferta de productos a los mercados.
16. Se deben fortalecer los sistemas de comercialización y ferias de la producción campesina desarrollados por las organizaciones de productores, así como los mercados virtuales de productos agropecuarios, que acerquen a los productores agrícolas y a los consumidores urbanos, para eliminar la cadena de intermediarios y elevar los ingresos de los productores agropecuarios.
17. El apoyo al desarrollo de la producción orgánica de exportación certificada de pequeños productores debe ser una prioridad. El Estado ecuatoriano apoyará a organizaciones privadas especializadas en inteligencia de mercado para abrir para el Ecuador nuevos mercados de productos orgánicos. El acceso a nuevos mercados permitirá que el agricultor tenga un menú de opciones productivas más amplio que el actual, que se limita a dos o tres cultivos de ciclo corto al año.
18. Los programas públicos de provisión de alimentos deben comprar la producción de las asociaciones de pequeños productores biodiversos. El Estado debe desarrollar un proyecto fuerte para preparar a las asociaciones para que estas puedan proveer productos a los mencionados programas cumpliendo con las normas de estos.
19. El Ministerio de Agricultura Familiar Biodiversa debe desarrollar un programa fuerte de organización social de los productores en empresas de producción y comercialización agropecuarias, lo cual es indispensable para que los productores puedan realizar economías de escala y competir en los mercados. Sin economías de escala es difícil competir en la agricultura del siglo XXI.
20. Se debe fortalecer el sistema de cooperativas de ahorro y crédito rurales, bancos y cajas de ahorro y crédito rurales para abastecer de servicios financieros a la agricultura familiar campesina. Es necesario que las condiciones del crédito se ajusten a la

situación de la reproducción de los productos agropecuarios, y que las tasas de interés de los créditos agrícolas desciendan para que cese la extracción de excedentes de la agricultura familiar y esta pueda capitalizarse.

21. El Estado debe financiar la investigación agropecuaria de las universidades y centros de investigación, privados y públicos, para estudiar la agricultura familiar campesina y los ecosistemas en los cuales esta se encuentra ubicada. El estudio de estos sistemas es una prioridad estratégica, debido a la riqueza genética que encierran y al desarrollo futuro de una bioeconomía en el mundo, dentro de la cual Ecuador puede ocupar una posición destacada.
22. Las organizaciones privadas de desarrollo rural deben desarrollar tecnologías apropiadas para la agricultura familiar campesina y servicios de asistencia técnica a ella. El Estado apoyará un sistema de organizaciones privadas de producción de tecnología y asistencia técnica a la agricultura familiar campesina.
23. Se reconoce el valor que tiene la agroecología para el desarrollo de la agricultura familiar campesina y la preservación de los ecosistemas naturales.
24. Se deben incorporar las tecnologías de la información y comunicación (TIC) a los procesos de desarrollo socioeducativo rural que permita conectar a las familias agrícolas con la comercialización y desarrollo global. El uso de las TIC también debe incorporarse a la tecnología apropiada a los pequeños productores para potenciar la capacidad productiva mediante el uso de métodos de agricultura de precisión y de los desarrollos actuales de inteligencia artificial.
25. Facilitar la provisión de alimentos provenientes de la agricultura familiar para atender los servicios públicos como alimentación escolar, centros de cuidado infantil, de adultos mayores y otros.

7. Apéndice

Tabla 9
Mayores productores mundiales de maíz (2018)*

País	Elemento	Unidad	Valor
Argentina	Rendimiento	hg/ha	60.883
Argentina	Producción	TM	43.462.323
Brasil	Rendimiento	hg/ha	51.044
Brasil	Producción	TM	82.288.298
China	Rendimiento	hg/ha	61,042

País	Elemento	Unidad	Valor
China	Producción	TM	257.348.659
Ecuador	Rendimiento	hg/ha	36.245
Ecuador	Producción	TM	1.324.147
Estados Unidos	Rendimiento	hg/ha	118.639
Estados Unidos	Producción	TM	392.450.840
Ucrania	Rendimiento	hg/ha	78.439
Ucrania	Producción	TM	35.801.050

Fuente: FAO (2020)

*La producción está calculada en hectáreas y los rendimientos en hectogramos por hectárea

Tabla 10
Mayores productores mundiales de arroz (2018)*

País	Elemento	Unidad	Valor
China	Rendimiento	hg/ha	70.280
China	Producción	TM	214.078.796
Ecuador	Rendimiento	hg/ha	45.260
Ecuador	Producción	TM	1.350.093
Estados Unidos	Rendimiento	hg/ha	86.211
Estados Unidos	Producción	TM	10.170,040
India	Rendimiento	hg/ha	38.782
India	Producción	TM	172.580.000
Indonesia	Rendimiento	hg/ha	51.914
Indonesia	Producción	TM	83.037.000
Perú	Rendimiento	hg/ha	81.240
Perú	Producción	TM	3.557.900

Fuente: FAO (2020)

*La producción está calculada en hectáreas y los rendimientos en hectogramos por hectárea

Tabla 11
Mayores productores mundiales de soja (2018)*

País	Elemento	Unidad	Valor
Argentina	Rendimiento	hg/ha	23.157
Argentina	Producción	TM	37.787.927
Brasil	Rendimiento	hg/ha	33.903
Brasil	Producción	TM	117.887.672

País	Elemento	Unidad	Valor
China	Rendimiento	hg/ha	17.800
China	Producción	TM	14.193.621
Ecuador	Rendimiento	hg/ha	11.024
Ecuador	Producción	TM	25.504
Estados Unidos	Rendimiento	hg/ha	34.681
Estados Unidos	Producción	TM	123.664.230
Paraguay	Rendimiento	hg/ha	31.470
Paraguay	Producción	TM	11.045.971

Fuente: FAO (2020)

*La producción está calculada en hectáreas y los rendimientos en hectogramos por hectárea

La descentralización y el desarrollo local en el proceso de construcción de la democracia

Pablo Estrella-Vintimilla

La indignación es un sexto sentido que ayuda a descubrir las injusticias. Quien carece de compasión —ha dicho con acierto Nancy Sherman— no puede captar el sufrimiento de otros; sin capacidad de indignación podemos no percibir las injusticias. Y es verdad; por eso la indignación cuando reclama justicia para todos es un sentimiento ético. Pero ese sentimiento es sincero si, una vez percibidas las injusticias, busca caminos viables para acabar con ellas.

(Adela Cortina)

El Estado nacional ecuatoriano vive una crisis muy profunda, que se manifiesta hoy en una dramática y trágica dimensión. El colapso obedece a una incapacidad crónica de los actores políticos para atender las principales demandas de los sectores mayoritarios de la población y resolver de manera debida los apremiantes problemas nacionales. Adquiere una gravedad mayor por la incoherencia y la debilidad del Gobierno actual para responder de manera adecuada a los efectos de una crisis que viene desde atrás, pero que se ha manifestado en toda su dimensión con motivo de la grave situación sanitaria que vivimos desde el mes de marzo de 2020. La alternativa que resta frente a este colapso, es que la ciudadanía y sus organizaciones emprendan un camino que permita dinamizar un proceso de reforma profunda del Estado, con la finalidad de encontrar alguna viabilidad, algún camino de salida, en el corto, mediano y largo plazo. En este sentido, y con esta intencionalidad, nos planteamos en este trabajo el desarrollo de un tema fundamental: la descentralización y el desarrollo local en el proceso de reconstrucción de la democracia.

El análisis de lo que sucede hoy en Ecuador no puede tener únicamente un interés académico. Se convierte en un deber ético-político. No puede reducirse a un análisis conceptual y frío de la coyuntura, sino que debe ser abordado desde un punto de vista fundamentalmente político, que apunte a contribuir en el proceso de transformación de esta realidad.

Una buena parte de los planteamientos y de las realizaciones que hasta ahora se han hecho en torno a estos temas, quedaron reducidos a disposiciones legales, enredos tecnocráticos, buenas intenciones, algunos logros. La descentralización se convirtió en un proceso a medio camino, inconcluso, con muchas deudas e interrogantes. No se lo afrontó en su verdadera

esencia, seguramente porque implica la descentralización y desconcentración del poder político, para ubicar una parte de él en los diferentes territorios y localidades, y no solo en los dos polos tradicionales de desarrollo, como ha sucedido hasta hoy.

El Estado que colapsó, es el Estado que a lo largo de la historia republicana propició la consolidación de un poder oligárquico y dependiente, sustentado en modelos económicos y sociales excluyentes, inequitativos, injustos, que han sido incapaces de resolver los grandes problemas nacionales. Este Estado y sus gobernantes privilegiaron y atendieron los intereses particulares de las clases dirigentes, y no reconocieron ni valoraron las potencialidades y capacidades existentes en los territorios y sus habitantes, ni permitieron que la ciudadanía, los pueblos y sus organizaciones sociales ocuparan el rol protagónico que les corresponde.

La intención principal de este trabajo se inscribe en el ámbito político; es decir, en la necesidad de proponer algunos lineamientos que contribuyan a repensar la organización político-social desde dimensiones diferentes a las que hasta hoy marcaron la acción política, y que son justamente las que condujeron a la crisis profunda que vivimos.

Circunscribimos nuestras ideas y planteamientos en la problemática de la descentralización y del desarrollo local, como temas que deben ser planteados y analizados en confrontación con un modelo de Estado unitario que subsistió en tanto ha concentrado el poder y la economía en beneficio de los intereses y demandas de las clases dirigentes del país. Muchas veces en medio de sus disputas intestinas, que generaron conflictos, tensiones y negociaciones que repercutieron y afectaron de manera negativa al conjunto de la sociedad ecuatoriana. Entre gobiernos de facto y democracias electorales, que estuvieron muy lejos de convertirse en verdaderas democracias representativas, transcurrió penosamente la vida política del Ecuador. La inexistencia de partidos políticos con ideología definida y una estructura organizativa adecuada, dio lugar para que la escena política sea ocupada y manipulada por organizaciones clientelares y populistas.

Consideramos que hoy los planteamientos y debates en torno a la descentralización y al desarrollo local, deben ser propuestas como alternativas a ser construidas de manera urgente y colectiva, frente a un Estado central que llegó a una situación de descomposición institucional y moral. Que históricamente ha sido incapaz de construir un modelo republicano unitario que incorpore de manera efectiva los esfuerzos de los desarrollos locales y regionales, para expresar así un proyecto de carácter nacional y popular, incluyente, sustentable y justo.

En razón de lo planteado, puede entenderse que el objetivo de este trabajo se inscribe en la intención de contribuir, en alguna medida, a la discusión del problema de la descentralización y del desarrollo local, no reducidos a una perspectiva jurídica y técnica —que también es necesaria—, sino más bien en una dimensión más integral, como un desafío y una posibilidad socioeconómica, política, cultural, que permita la reconstrucción y reorientación de nuestro país en torno a un modelo de gestión colectiva y de competencias con integraciones locales y

regionales, capaz de construir una “nueva geografía” del país, mediante un proceso de “democratización de la vida”, en todas sus instancias.

Existe una bibliografía especializada y abundante en torno a los aspectos sociales, técnicos y legales de los problemas que hoy nos ocupan, la cual sirvió —y debe servir— para una discusión fundamentada de los mismos. Sin embargo, la motivación que nos anima en este trabajo tiene una orientación diferente, puesto que no quiere enfocar la descentralización y el desarrollo local desde la lógica —y a veces desde la imposición— de la esfera política centralizada del Estado, de los gobiernos de turno y de su tecnocracia, pues ese enfoque es el que fracasó o tuvo pocos logros en la realidad de nuestro país.

Y algo más: esta estructura estatal es la que hoy vive graves procesos de descomposición institucional, una profunda crisis moral y carece de legitimidad por parte de la ciudadanía. Y en esa misma esfera descompuesta y colapsada es en la cual siguen moviéndose los principales actores políticos, coautores y cómplices del fracaso. ¿Se puede, entonces, acudir a los mismos planteamientos de siempre, a las mismas estrategias inoperantes, a una esfera política que siempre dio las espaldas a las prioridades ciudadanas, a su diversidad, a sus necesidades de supervivencia, a sus capacidades, a su seguridad?

Los planteamientos deben tener ahora un viraje significativo, en la medida en que se debe luchar y conseguir una descentralización y una transferencia del poder a la sociedad, una devolución democrática de dicho poder a la ciudadanía y a sus organizaciones, sobre la base de la autonomía local y territorial, al interés común, a la vida, a los derechos y a la cultura de las personas, trasladando el poder de decisión a la ciudadanía y replanteando el verdadero significado de la representatividad política en el marco de una democracia efectiva en todos los niveles. En una palabra: se debe devolver la palabra a la *ciudadanía*.

Planteamientos de esta naturaleza y contenido deben ser entendidos necesariamente como procesos para desarrollarse de manera colectiva, en distintas instancias, con múltiples actores y protagonistas de la vida social y comunitaria. Deben entenderse como desafíos siempre abiertos y creativos, nunca cerrados a la deliberación y al diálogo, que respeten la diversidad y los disensos para construir los necesarios consensos. En el marco de estas necesidades y desafíos, se inscribe el presente documento cuyo fin es posicionarse en la mesa de discusión de algunos temas de carácter político, tanto históricos como coyunturales, mediante un análisis cualitativo antes que cuantitativo. También pretende provocar un proceso de resignificación de algunos conceptos y términos que nos lleven a construir una nueva narrativa en torno a la descentralización y al desarrollo local. Una narrativa con la cual podamos afrontar la crisis que vivimos y, más que nada, enfrentar los desafíos de construir un modelo de desarrollo pospandemia.

Es necesario destacar que, desde el mes de junio de 2020, ha venido trabajando en torno a estos contenidos y con una metodología deliberativa y crítica, la Mesa de Descentralización

y Desarrollo Local (MDDL), como parte integrante de la Mesa de Convergencia y del Pacto Social por la Vida y el Ecuador, que cuentan con el respaldo institucional de Fundación Esquel. Se realizaron, de manera regular y sistemática, enriquecedoras deliberaciones, debates, documentos de trabajo interno, que posibilitó el desarrollo de una corriente de pensamiento entre sus miembros, provenientes de diferentes localidades y regiones del país. Aportan desde sus experiencias personales y sociales. Algunos de estos aportes se recogieron para la redacción del presente trabajo; de manera principal, una primera sistematización colectiva que sirvió para la redacción del documento: “¿Por qué plantearnos urgentemente la reflexión sobre el desarrollo local y la descentralización?”, al cual nos referimos en este trabajo.

Sin embargo, el contenido integral y la redacción del presente documento es de exclusiva responsabilidad de su autor.

Primera parte

Causas y elementos constitutivos de una crisis profunda

1. Dilemas en torno a la pandemia

La pandemia del coronavirus ha evidenciado la vulnerabilidad de la especie humana frente a una amenaza de gran envergadura. Un virus casi invisible y de un origen hasta hoy incierto y desconocido, desató de un momento al otro una crisis de múltiples dimensiones. Colocó a las sociedades y a los Gobiernos de todos los signos políticos, de cara a la fugacidad de los fuegos de artificio que, con pretensión y desparpajo, se encendieron tantas veces para celebrar los logros de modelos de desarrollo basados en las concepciones de un crecimiento progresivo e infinito, en la prepotencia del capital sobre el trabajo, en un consumismo enloquecido y en la devastación de la naturaleza. Ha servido, también, para evidenciar una verdad: dichos modelos están sustentados y sostenidos en la profundización cada día mayor de la desigualdad, la pobreza, la inequidad, la exclusión, el poder ejercido en toda su abusiva dimensión.

A los seres humanos, a las personas, a cada uno de nosotros, la pandemia nos ha colocado frente a un dilema que, según el mensaje del 16 de marzo de 2020 de Águila Blanca, indígena Hopi, debe verse como un portal o como un agujero: “Si se arrepienten del problema y consumen noticias las 24 horas del día, con poca energía, nerviosos todo el tiempo, con pesimismo, caerán en el agujero. Pero si aprovechan esta oportunidad para mirarse a sí mismos, repensar la vida y la muerte, cuidarse a sí mismo y a los demás, cruzarán el portal”. En fin, la realidad de la pandemia nos ha colocado ante esta disyuntiva, una de cuyas opciones nos desafiaba a generar una estrategia de resistencia, un momento excepcional para que nos preguntemos

qué mundo queremos construir, cómo lo vamos a hacer y cómo podemos establecer una rutina para encontrarnos todos los días con la vida y sus desafíos.

Y, claro, allí hemos estado —y estamos— cada uno de nosotros viviendo los días y las noches, las semanas y los meses, en medio de la misma tormenta, pero cada quien en su propia embarcación, capeando el temporal con los mejores bártulos de navegación, evitando los agujeros del viaje, buscando atravesar el portal y llegar a puerto seguro.

Y allí han estado —y están— naufragando las sociedades y sus gobiernos, sin poder encontrar hasta ahora una forma adecuada para enfrentar de manera eficaz y solidaria esta crisis global. Tendencialmente, la están viviendo como un peligro y una amenaza para el *statu quo* que, paradójicamente, ha demostrado que no cuenta con las estructuras sociopolíticas, económicas, culturales, no solo para afrontar la pandemia, sino para solventar las necesidades básicas de millones de seres humanos, siempre desgarrados entre la pesadilla de sobrevivir en el día a día, y el sueño de vivir con dignidad.

Quizá, como nunca antes, la humanidad también se encuentra ante un grave dilema. Existe la posibilidad de asumir el desafío y enfrentar de manera creativa e integral esta crisis global, que está sacudiendo las bases de las civilizaciones contemporáneas. O existe el peligro de desperdiciar esta oportunidad, de tirar por la borda las certezas y las esperanzas, buscando cambiar lo epidérmico y conservar todo aquello que mantenga la misma “normalidad” anterior. O algo más grave aún: que los gobernantes de los países hegemónicos, manipulen esta grave situación, y la conviertan en un pretexto para reducir a los otros países a fichas de un tablero de ajedrez, donde disputen sus intereses geopolíticos para conseguir la hegemonía.

¿Qué efectos ha tenido —y tiene— esta pandemia en nuestro país? Sin duda, los efectos han sido devastadores, pues la crisis sanitaria se ha convertido en una crisis humanitaria, que ha afectado —y sigue afectando— a amplios sectores de la población ecuatoriana en muchas dimensiones. Desde marzo hasta acá, la crisis se ha vuelto insostenible, tanto más que Ecuador venía soportando, desde mucho antes, los rigores de una crisis profunda y estructural, en varios ámbitos. El Estado y el Gobierno se mostraron incompetentes para manejar las consecuencias de la pandemia, además de que los efectos de esta sirvieron para revelar de cuerpo entero, no solo la estructura inequitativa, excluyente e injusta que subyace en la sociedad ecuatoriana, sino que evidenciaron el colapso de la institucionalidad política, republicana y democrática.

Estos fenómenos tienen, por supuesto, una expresión actual en hechos concretos, pero tienen también un conjunto de causas y determinaciones históricas que los han venido configurando, por lo menos durante los últimos cuarenta años, a partir del denominado retorno

al orden democrático. Consideramos necesario precisar algunos de dichos hechos históricos, por dos razones: la primera, porque es necesario que los ecuatorianos recuperemos nuestra memoria histórica, debido a que de un tiempo a esta parte, se ha buscado tender un manto de amnesia social, con el fin de justificar una pretendida refundación del país. Y la segunda razón, porque hoy, cuando está en marcha un proceso electoral, algunos de los responsables de la crisis que vive el país, tienen la desvergüenza y la osadía de pretender regresar a la vida política, muchos de ellos sindicados, procesados, sentenciados por la justicia por actos de corrupción y delincuencia organizada.

2. El espejismo de la democracia

Durante los cuarenta últimos años hemos vivido un espejismo de la democracia. Las expectativas que tuvieron ciertos actores y dirigentes políticos de corte modernizante, en torno al inicio de un proceso de estabilidad política, se cumplieron a medias, de manera intermitente, a veces paradójica. Se suponía que los efectos económicos y sociales del primer *boom* petrolero, habían creado las condiciones adecuadas para una reforma política que, sustentada en partidos políticos modernos, podía consolidar una democracia representativa que superara la inestabilidad política crónica que había marcado la vida política del Ecuador, por medio de caudillismos, gobiernos personalistas, populismos y fórmulas antidemocráticas, que propiciaron aquel círculo vicioso de gobiernos electos, dictaduras militares y asambleas constituyentes.

El retorno a la democracia, tuvo un inesperado comienzo: Jaime Roldós Aguilera falleció trágicamente en un accidente aéreo, en mayo de 1981, a menos de dos años de haberse posesionado. Este hecho, hasta hoy, continúa despertando sospechas y dudas. El vigor de su juventud, su deseo de establecer reformas políticas y una inicial incidencia en el contexto democrático continental, se fueron erosionando por el enfrentamiento con la legislatura, por el conflicto de Paquisha con el Perú y la adopción de medidas económicas antipopulares, como la elevación del precio de los combustibles. Su vicepresidente, Oswaldo Hurtado, concluyó el período, en medio de la crisis económica, los ajustes graduales exigidos por el FMI, la protesta popular, la oposición política y, más que nada, marcado por el estigma de la sucretización de la deuda privada.

En los doce años siguientes, se vivió la sensación de una estabilidad democrática. Se ha ponderado el hecho de que se sucedieron, cada cuatro años, gobiernos de diferente signo político. Primero, el gobierno de derecha neoliberal de León Febres Cordero (1984-1988); luego, el gobierno de corte socialdemócrata de Rodrigo Borja (1988-1992), para concluir el período con otro gobierno de derecha, el de Sixto Durán Ballén (1992-1996).

Y allí se acabó la estabilidad. En la siguiente década, se nos embarcó a los ecuatorianos en un suerte de montaña rusa criolla, pues se sucedieron seis presidentes de la república, con

un promedio de año y medio cada uno. Se provocaron sucesiones “rápidas y a la carta”, en las que cumplieron un papel importante los vicepresidentes, que vinieron a reemplazar a los titulares de los binomios, con la excepción de la vicepresidenta Rosalía Arteaga, a quien se le impidió, mediante una maniobra congresil, que se convirtiera en la primera presidenta del Ecuador. En su reemplazo fue elegido Fabián Alarcón.

Para no confundirnos, el cuadro de estas sucesiones es el siguiente: Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997), Fabián Alarcón (1997-1998), Jamil Mahuad (1999-2000), Gustavo Noboa (2000-2003), Lucio Gutiérrez (2003-2005), Alfredo Palacio (2005-2007).

En la década siguiente se instaló en cambio, una estabilidad extrema, concentrada en un único y controvertido personaje: Rafael Correa Delgado, como protagonista de un gobierno populista-autoritario. Dispuso de una ingente cantidad de fondos públicos, como resultado de los altos precios del petróleo. Fueron devastados por su populismo, pues a pesar de las obras de infraestructura que se realizaron, muchas fueron construidas de manera deficiente, con base en sobrepresos y a contratos marcados por la falta de transparencia y por la corrupción, según se ha demostrado luego de su gobierno. Es evidente que contó con un amplio respaldo popular, que le llevó a las sucesivas reelecciones durante una década. Sin embargo, en las investigaciones judiciales realizadas en el denominado “Caso Sobornos 2012-2016”, que cuenta con sentencia ejecutoriada de última instancia, en contra del expresidente Correa y de un grupo de sus más cercanos colaboradores, se evidenció la forma cómo, basándose en una alianza público-privada, se obtenía de manera corrupta el dinero que se invertía en la realización de las sucesivas campañas electorales.

Rafael Correa tuvo dos vicepresidentes: Lenin Moreno, que hoy es presidente de la República, y Jorge Glas, actualmente en prisión, condenado por actos de corrupción. De manera paradójica, el actual presidente Moreno ha tenido, en cambio, cuatro vicepresidentes en tres años: dos sentenciados y destituidos por corrupción (Jorge Glas y Alejandra Vicuña), uno que renunció por la búsqueda un futuro político (Otto Sonnenholzner) y la actual vicepresidenta (María Alejandra Muñoz) que fue nombrada para acompañarlo en el último año de gobierno.

3. La validez del sistema democrático

Durante estos cuarenta años, la situación económica y social de los sectores mayoritarios de la sociedad ecuatoriana no ha mejorado significativamente. Se mantienen condiciones

de pobreza e injusticia, y lo más grave es que se ha profundizado la brecha provocada por una inequitativa distribución de la riqueza. En términos tendenciales, han mejorado algunas variables macroeconómicas, sobre todo en la época del segundo *boom* petrolero, lo cual no se ha revertido en el mejoramiento integral de la calidad de vida de amplios sectores sociales. Tampoco se ha consolidado una verdadera democracia representativa, pues según acabamos de señalar, la experiencia política ha recorrido un camino sinuoso, marcado por señales anti-democráticas, que penosamente han sostenido un régimen de democracia electoral. Y hoy nos encontramos atrapados en una profunda crisis que ha puesto en entredicho y en peligro la institucionalidad democrática republicana.

Adela Cortina realiza una propuesta sobre tres posibles modelos de democracia representativa, teniendo en cuenta cómo se forman las mayorías, aun cuando ninguno de estos modelos se da en una sociedad en estado puro: la *democracia emotiva*, la *democracia agregativa* y la *democracia comunicativa o del pueblo*. Siguiendo esta propuesta, podemos afirmar que en nuestro país hemos vivido —y estamos viviendo— una *democracia emotiva*, es decir,

aquella en que las mayorías se forman por manipulación de los sentimientos de los ciudadanos. Las élites políticas manipulan los sentimientos y emociones de los electores con el fin de conseguir sus votos, entendiendo la política como el arte de la conquista y conservación del poder con cualquiera de los medios. Un procedimiento muy eficaz es lo que yo llamaría la *mala retórica*.

La autora entiende que ese tipo de democracia trata de conocer el bagaje sentimental, cultural y social de sus oyentes, “con el fin de manipularlo para poder venderles su producto, en este caso, para conseguir su voto. Es un mecanismo para persuadir, como el que se usa en el mal marketing” (Cortina 2014, 151-52).

A nuestro criterio, este modelo de democracia emotiva expresa las principales características que, durante estas cuatro décadas, han utilizado los actores políticos del Ecuador en sus actividades públicas. Pues, han entendido y tratado a los ciudadanos como “masa” y no como “pueblo”. Es decir, como un conjunto heterogéneo cuyos miembros no pueden actuar de forma concertada en torno a sus intereses reales; son fácil presa de la propaganda emotiva y demagógica, que provoca reacciones frente a las ofertas inmediatas, y no respecto a ideas y planteamientos políticos de mediano y largo alcance.

De estas prácticas se han servido las diferentes manifestaciones del populismo, con los componentes de clientelismo y demagogia que tienen tanto arraigo y permanencia en la política ecuatoriana. Y allí también está la explicación del porqué en el país no han existido —o han tenido poca suerte— partidos políticos con una ideología clara, con una estructura organizativa estable y una formación adecuada de sus líderes y de su militancia.

4. Las respuestas populares y democráticas

Es necesario destacar, sin embargo, que en nuestro país durante este período la ciudadanía, los sectores sociales y populares, los pueblos indígenas y campesinos, sí tuvieron una participación activa y contestataria frente a que lo sucedía en la esfera política. Se recogía así, la trayectoria de las luchas antidictatoriales de las décadas de 1960 y 1970, las huelgas nacionales convocadas por el Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) y los intentos políticos del Frente Amplio de Izquierda (FADI).

La aguda crisis económica de la década de 1980 aguijoneó la protesta popular durante los gobiernos neoliberales de derecha, sobre todo durante el período de Febres Cordero, que no tardó en responder con la represión. La población indígena fue consolidando sus organizaciones, basada en su identidad étnica y cultural, y exigió que se reconociera el carácter plurinacional y la diversidad cultural de la población ecuatoriana. Estas reivindicaciones se expresaron durante el gobierno socialdemócrata de la Izquierda Democrática, con el levantamiento indígena de junio de 1990, así como la marcha de indígenas amazónicos de 1992, y otras movilizaciones realizadas con motivo del Quinto Centenario. Así, el movimiento indígena, por intermedio de la Conaie, se fue transformando en un interlocutor del poder político establecido, pues decidió representarse a sí mismo en la lucha por sus reivindicaciones. En 1995, se creó Pachacutik, como el brazo político de la organización indígena y campesina.

Durante la década de 1990, las movilizaciones ciudadanas y populares masivas fueron determinantes en la caída de los gobiernos deslegitimados de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez. Cuestionaron de alguna manera la esfera política, sobre todo la forma en la que se manejaba el poder, en beneficio personal, familiar o de grupos económicos. Por su carácter espontáneo e inorgánico, tendieron a diluirse una vez que se consiguió el objetivo inmediato que les había convocado. En algunos momentos, su descontento se expresó en una consigna: ¡Que se vayan todos!

También debe destacarse la existencia de procesos sociales motivados y convocados desde sectores específicos de la ciudadanía, con base en sus propias reivindicaciones. Entre ellos son significativos: los movimientos de mujeres que luchan por sus derechos y la erradicación de toda forma de violencia; la lucha en defensa del ambiente; la protección a los derechos de la niñez y adolescencia; las acciones afirmativas para proteger a las personas con discapacidades y enfermedades catastróficas; las denuncias contra la explotación minera que afecta la integridad ambiental, sobre todo a las fuentes de agua.

Durante la década del gobierno de Correa, se impuso desde el Estado una política vertical, con una clara intención de desarticular los movimientos sociales y las organizaciones gremiales. Se utilizaron estrategias de división y se crearon organizaciones paralelas de indígenas y campesinos, educadores, obreros, en enfrentamiento directo con los gremios que

históricamente habían representado a estos sectores sociales. La convocatoria realizada desde el Estado, en nombre de la “revolución ciudadana”, buscó involucrar al mayor número de sectores —incluida la burocracia estatal—, sin una estructura orgánica definida; se conformó un electorado, que respondió a la voluntad del mandatario y a su deseo de mantenerse en el poder. Además, se articuló un marco legal que, en determinados momentos, impidió que la sociedad civil contara con el espacio suficiente y el oxígeno necesario para organizarse y poder expresar sus intereses y aspiraciones.

Este conjunto de condiciones limitaron las distintas formas de participación ciudadana, redujeron significativamente las acciones de la sociedad civil y deterioraron el desarrollo de la coparticipación y de la deliberación pública.

En la situación que hoy vive el país, resulta indispensable superar la base ciudadana individualista y la concepción básicamente electoral que tiene la democracia representativa. Se convierte en un gran desafío construir espacios ciudadanos, organizaciones sociales y populares, en las cuales se puedan manifestar sus necesidades e intereses y superar la dispersión que existe.

5. La crónica de un desastre anunciado

Para completar la revisión histórica sucinta que acabamos de realizar, es necesario ubicar algunos hechos sucedidos en el último año (octubre 2019-octubre 2020), los cuales a nuestro criterio se han convertido en aceleradores y detonantes de la situación de crisis múltiple que hoy estamos viviendo.

El 10 de agosto de 2019 se conmemoró, con varios actos y eventos, el aniversario número cuarenta del retorno del Ecuador al sistema democrático. Apenas dos meses después, el 3 de octubre, se inició un paro de transportistas a escala nacional, como respuesta a un conjunto de medidas económicas —entre ellas, la eliminación del subsidio a los combustibles—, anunciadas dos días antes, por el presidente de la República. El 4 de octubre, la Conaie, en representación de los pueblos indígenas y campesinos, comunicó su rechazo al decreto al 883, exigió su derogatoria inmediata y anunció la movilización de sus bases en todo el país. El 7 de octubre, llegaron a Quito alrededor de veinte mil indígenas. Hasta el 13 de octubre, el país fue sacudido por una oleada de protestas con la participación de diferentes organizaciones y sectores sociales. Las protestas alcanzaron niveles de violencia nunca antes vistos, en muchos casos provocados por infiltrados y agitadores. Se produjeron destrozos inconcebibles e inexplicables en bienes públicos y privados en ciudades y poblaciones del país, y se atentó contra los servicios básicos. Muchas personas fueron heridas y detenidas. Por desgracia, se contabilizaron algunos muertos.

La paralización y la violencia de esos días generaron efectos catastróficos en una alicaída y acorralada economía. En la esfera política, estos hechos confirmaron algunas evidencias: una función ejecutiva marcada por la debilidad y el desconcierto (tuvo que trasladar la sede del gobierno a Guayaquil), una función legislativa ausente, inepta y calculadora, y actores políticos y gremiales agazapados en sus escondites, buscando pescar a río revuelto. Un intento de mediación propiciada por la ONU y la Iglesia católica, transmitida en cadena nacional, se convirtió en un paño tibio para una enfermedad crónica que ya había alcanzado niveles de suma gravedad. La reiterada promesa de un diálogo nacional con todas las fuerzas sociales, una vez más se convirtió en una máscara para esconder los profundos problemas del país y los intereses de los verdaderos actores y autores de la tragedia nacional.

Cinco meses después, el 16 de marzo del 2020, el presidente de la República, en cadena nacional, declaró el estado de excepción en todo el país, ante la inminente amenaza de la pandemia del COVID-19, que se expandía con virulencia por el mundo y comenzaba a afectar gravemente a toda la humanidad. Comenzó en el país una cuarentena y un confinamiento estricto que, a lo largo de seis meses, ha ido cediendo en sus medidas iniciales, en razón de una tensión permanente entre las exigencias de la salud y las demandas económicas de diferentes sectores de la sociedad, frente a las cuales, en muchos momentos, el Gobierno ha mostrado indecisión y debilidad.

El 14 de septiembre concluyó el último estado de excepción permitido por la Constitución. Se inició un proceso de “retorno a la normalidad”. Más que certezas, se han creado muchas incertidumbres y dudas ante lo que puede suceder en el futuro inmediato y mediano, no solo con relación a la crisis sanitaria que sigue su marcha, sino también respecto a las salidas urgentes y necesarias que deben darse a la crisis multifacética que hoy está presente. Todo ello en el marco de un proceso electoral que ha sido convocado para el mes de febrero del próximo año.

La verdad es que, en el lapso del último año, se desencadenaron cuatro crisis que ya estaban en marcha. Los levantamientos sociales y populares de octubre de 2019 y los efectos de la pandemia, las hicieron irrefrenables y evidentes. Ellas son:

1. Una *crisis sanitaria* que adquirió ribetes graves y patéticos, con un alto costo de vidas humanas, en medio de la enfermedad y el dolor. Un sistema de salud desarticulado por falta de políticas claras, mostró muchas deficiencias en su infraestructura y equipamiento, con carencia de recursos humanos, medicamentos e insumos indis-

pensables. Un sistema de salud que ya había demostrado sus falencias desde mucho antes, ahora colapsó frente a las urgencias de la crisis. Y algo muy grave: salió a la luz un sistema de reparto político y de manejo de los hospitales y de otras unidades sanitarias, a cargo de verdaderas redes mafiosas, organizadas sobre la base de alianzas público-privadas, para cometer actos de corrupción repudiables e inverosímiles, que han jugado con la vida de millones de ecuatorianos. Lo han hecho mediante negociados y adquisición de medicamentos con sobreprecio, adulteración de las fechas de caducidad de los fármacos, tráfico de influencias en la adquisición de insumos sanitarios, alimentos e inclusive sobreprecios en las fundas para los cadáveres, así como un inconcebible fraude para la obtención indebida de carnets para personas con discapacidad.

2. Una *crisis económica* que ha llevado al país al borde de la bancarrota. El gobierno de Lenin Moreno, luego de que se encontró con la “mesa vacía”, no pudo definir un norte que guiara la política económica. En muchos casos repitió los mismos errores del gobierno anterior, entre ellos el crecimiento desmedido de la deuda externa y su contratación en condiciones abusivas para el país. En el último tiempo, se ha realizado un proceso de renegociación de la deuda externa en términos ventajosos, según opinan algunos expertos. Además, se han redefinido nuevos términos de los acuerdos con el FMI, que generan compromisos graves para los gobiernos que ejerzan el mandato en los próximos períodos.

La paralización y las manifestaciones de octubre, así como los rigores de la cuarentena, han impactado negativamente en muchas actividades económicas, con graves repercusiones en las cifras del desempleo, la productividad, las exportaciones, además de una estrepitosa caída del precio del petróleo, la disminución del monto de las remesas y de las recaudaciones fiscales. Esta crisis económica afecta de manera directa a la calidad de vida de amplios sectores sociales, que durante la pandemia han sufrido aún más los rigores del reparto inequitativo de la riqueza y del crecimiento exponencial de la pobreza, debido a la falta de empleo.

3. Una *crisis institucional* que ha llevado al colapso de las estructuras fundamentales que deben sustentar a un Estado de derecho, de carácter republicano y democrático. La marcada falta de independencia de los poderes del Estado que se instrumentó durante los gobiernos de Correa, aún tiene efectos evidentes, que menoscaban y ponen en entredicho el sistema de pesos y contrapesos institucionales, que resulta indispensable a la hora de sostener los fundamentos republicanos de la democracia. Los bajísimos niveles de credibilidad (entre el 2 % y el 3 %), que hoy se expresan en las encuestas, tanto para el Ejecutivo como para la Asamblea Nacional —además de que en esta sesenta de sus miembros tienen procesos judiciales en su contra, según declaraciones de su presidente— son una muestra evidente de la deslegitimación y desprestigio total que tienen estas instituciones. La función judicial también está

- afectada por la desconfianza y el descrédito permanente, pues además de los problemas crónicos respecto la idoneidad de los operadores de justicia y a la agilidad en el despacho de las causas, su independencia sigue marcada por la decisión expresa que fue tomada y ejecutada por el gobierno anterior para “meter la mano en la justicia”.
4. Una *crisis política*, que tiene una larga data en nuestro país, que se ha vuelto crónica y se ha agudizado en los tiempos actuales. El resultado de dicha crisis es evidente: la actividad política es rechazada por un alto porcentaje de la ciudadanía —de manera especial por los jóvenes— que ha llegado a la conclusión de que “la política es una forma de realizar actividad delictiva”. Un número considerable de actores políticos, incluidos muchos que han sido electos para diferentes cargos, son juzgados por corrupción. Las pruebas que se exhiben día a día en su contra, revelan que su pertenencia a las redes de corrupción viene desde tiempo atrás y que han actuado utilizando el ejercicio de sus funciones.

Por supuesto, esta crisis tiene mucho que ver con la inexistencia de partidos políticos serios y bien estructurados, que han sido reemplazados por organizaciones de carácter electoral y clientelar, bajo la batuta de líderes populistas y desprestigiados, que en muchos casos se representan a sí mismos o a grupos de poder. En la actualidad se ha demostrado que algunos de ellos se han convertido en una suerte de “partidos de alquiler”, que están al servicio del mejor postor, inclusive de personas que al momento se encuentran sindicadas por la justicia. La proliferación de organizaciones de esta laya y condición, la inscripción inicial de 19 binomios que aspiraban al Ejecutivo, así como el dato de que 4280 candidatos —muchos de ellos acusados, procesados y condenados por la justicia— se aprestan a participar en las próximas elecciones, son muestras evidentes del colapso en el que se encuentra el sistema político ecuatoriano. A este desalentador panorama, se debe agregar la desconfianza que ha ido generando el Consejo Nacional Electoral (CNE) durante este período previo a las elecciones, que deben realizarse en condiciones extraordinarias en razón de los efectos de la pandemia. La cuestionada actuación de una mayoría ha impedido que se propicie un clima democrático, que permita tomar resoluciones que garanticen la organización del proceso en forma debida, lo cual crea un clima de incertidumbre sobre la manera en que se llevarán a cabo las elecciones de febrero.

Segunda parte

Descentralización y desarrollo local: Promesas no cumplidas

La descentralización es un reclamo histórico, un proceso pendiente, interrumpido y frustrado reiteradamente. El modelo de Estado que tenemos ha subsistido a partir de la concentración del poder y los recursos, la superposición de competencias, un conflicto y negociación permanente entre los polos de la tensión política y económica de los diversos niveles territoriales del país.

(Documento MDDL)

1. Las promesas y las realidades

Es evidente que, históricamente, en Ecuador ha existido y se ha consolidado un modelo territorial de desarrollo inequitativo, debido a la prevalencia de una estructura que ha permitido una concentración de recursos y de inversiones públicas y privadas, en determinados territorios, que ha discriminado a otras regiones, provincias y ciudades. De esta manera, no se han creado las condiciones y las oportunidades adecuadas para un desarrollo integral y sustentable del país en su conjunto, que no solo ha incidido en la satisfacción de las necesidades básicas de amplios sectores de la población, sino también en el ámbito de la representación y de la acción sociopolítica. Lo cual no quiere decir que los sectores mayoritarios y populares de dichos polos de desarrollo, se hayan beneficiado del proceso de concentración. A escala nacional, se han sufrido los rigores de la inequidad implantada por este Estado centralizado, concentrador y excluyente, que ha afectado crónicamente al desarrollo humano de la población urbana y rural. Dicho en pocas palabras, la concentración del poder en el Estado y de la economía en grupos privilegiados ha descentralizado la pobreza y la injusticia en toda la sociedad.

Como se señala en la propuesta del Pacto Social por la Vida y el Ecuador:

Las formas en las que se distribuye la pobreza reflejan la desarmonía en el desarrollo territorial: cinturones de miseria en los centros urbanos, condiciones de riesgo en la mayor parte del territorio rural, pueblos abandonados por la falta de oportunidades. Súmese a ello grupos de población como los jóvenes castigados por la falta de ofertas de educación y empleo, minorías étnicas amenazadas en su supervivencia y una creciente concentración de riqueza en pocas manos y de pobreza en la mayoría de los habitantes. (Esquel 2020, párr. 2)

El Estado ecuatoriano, desde su etapa fundacional en el siglo XIX, adoleció de las características de un Estado centralizado, tanto por los patrones extranjeros que se imitaron e

impusieron luego del proceso independentista, cuanto por las necesidades de los sectores oligárquicos, terratenientes y burgueses, que se convirtieron en los titulares del poder criollo, en medio de pugnas y disputas por la hegemonía, o en alianzas emergentes, cuando existieron situaciones de peligro debido a la resistencia de los sectores indígenas, campesinos y populares.

En medio de las crisis políticas y económicas, que se volvieron crónicas a lo largo de la vida republicana, pocos fueron los intentos en los que se buscó construir una propuesta política que recogiera y expresara los intereses del conjunto de la nación ecuatoriana, para ser representados por un Estado nacional moderno y democrático.

Esos intentos abortaron por la prevalencia y la imposición de los intereses de los sectores oligárquicos de la costa y de la sierra, o de una alianza entre ellos. La primera etapa de la Revolución Liberal alfarista, la Revolución Juliana y, quizá, el levantamiento del 28 de mayo de 1944, son algunos de esos momentos de frustración nacional. La inexistencia de una burguesía nacional propiamente dicha, la dispersión y debilidad organizativa de los sectores populares y la represión estatal ejercida en contra de ellos, fueron las causas principales para que se mantuviera una estructura oligárquica del poder, sustentada en el divorcio entre el Estado y la sociedad (Estrella-Vintimilla et al. 1985).

A lo largo y ancho de la historia republicana, de manera intermitente, pero insistente, han existido brotes y rebotes del regionalismo. Han sido otra forma de expresión de la matriz económica y política articulada en torno a un modelo de desarrollo bipolar, dentro del cual se han generado luchas intestinas por la hegemonía. Las clases dirigentes han encontrado en el enfrentamiento entre los habitantes de las diferentes regiones del país, una de las vías para solucionar sus conflictos (Estrella-Vintimilla et al. 1988)

En esta forma de organización del poder político estatal, han tenido un espacio reducido, o no han sido afrontados de manera sostenida y eficaz, ni la descentralización ni el desarrollo local. Y esto, porque dichos problemas —además de tener connotaciones jurídicas y técnicas— tienen su punto neurálgico en la necesidad de la desconcentración del poder, que significa que este sea compartido y ejercido en los diferentes ámbitos territoriales, regionales o locales. A pesar de que este es aún un problema central no resuelto, es necesario revisar lo que ha sucedido, por lo menos en las últimas décadas, acerca de algunas políticas formuladas y desarrolladas sobre los procesos de descentralización y desarrollo local.

2. En lo constitucional y legal

Tarquino Orellana, en un documento interno de discusión de la MDDL, ha realizado una reseña en la que destaca algunos hitos legales fundamentales que ha tenido este proceso. Señalemos los más importantes:

- Desde 1969, el país contó con las Leyes de Régimen Provincial y Municipal, que permitieron la planificación territorial y los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y el ejercicio de facultades legislativas en el ejercicio de sus competencias, incluidas algunas de orden tributario, tasas y contribuciones.
- En la década de 1970, las dictaduras militares mantuvieron el control político vertical, con la designación directa de alcaldes y prefectos. Subordinaron y prácticamente eliminaron las disputas descentralizadoras, tanto más que en tiempos de la bonanza petrolera, la acción del Estado consistió en realizar grandes inversiones locales, sobre todo en Quito y Guayaquil.
- La crisis de la década de 1980 alentó procesos orientados a la descentralización. Tuvieron la primera expresión jurídica en un modelo vertical de descentralización organizado desde el Consejo Nacional de Modernización y por los procesos claramente distinguidos de descentralización y desconcentración. La descentralización, fundamentalmente administrativa, permitió el traslado de responsabilidades a los gobiernos seccionales (Quito, Guayaquil y Cuenca), aun cuando este proceso estuvo atravesado por la disputa política en torno a los procesos de privatización, que no lograron concretarse. Las principales empresas públicas del país, asumieron modelos societarios de régimen privado y de única titularidad pública.
- El modelo vertical de descentralización de la Ley de Modernización gira radicalmente en un modelo de lo que se llamó descentralización “a la carta” con la Ley de Descentralización, aprobada en 1997 y que encuentra pleno correlato constitucional en la Constitución de 1998 (Orellana 2020).

En las dos últimas constituciones —la de 1998 y la de 2008— se realizaron algunos avances de carácter legal. En la primera, se avanzó en lo relativo a una configuración más clara de los propósitos e intenciones de la descentralización, mediante la precisión de ciertos principios de correspondencia entre la asignación de recursos y las responsabilidades que se podrían transferir a nivel de los gobiernos locales, especialmente municipales. Existió interés por parte de algunos de estos gobiernos que presentaron solicitudes y firmaron convenios de transferencia con varias instancias gubernamentales, en los ámbitos de la salud, el turismo, la educación, la movilización. Mas, en el proceso se encontraron las mismas limitaciones de siempre: la resistencia real en la esfera política y las trabas burocráticas impuestas por las estructuras del Estado central y, más que nada, la negativa al traspaso de recursos económicos suficientes y necesarios para que esas potestades autonómicas se hicieran efectivas.

En la Constitución del 2008 se mantiene el estatuto constitucional de la descentralización, pero se

aclara las competencias territoriales de los gobiernos correspondientes y se establecen mecanismos reguladores de la descentralización (como el Consejo Nacional de Competencias) que conllevan a una programación de las transferencias de manera vertical, obligatoria y en clara desatención de las diversidades institucionales de los gobiernos descentralizados y de las particularidades e intereses de los diversos territorios y poblaciones correspondientes. (Esquel 2020, párr. 7)

En el gobierno de Correa, quizás el efecto más negativo relacionado con la descentralización fue el impulso que se dio “al desarrollo inconstitucional de los conceptos de rectoría y sistemas y regímenes de desarrollo por los cuales se impone la voluntad nacional al desarrollo de la autonomía local y de su planificación, que son preceptos indispensables de la descentralización” (MDDL 2020, 2)

Los debates entre descentralización y autonomía, presentes desde finales de la década de 1990 y durante los primeros años del presente siglo, en los cuales los modelos autonómicos parecían expresar de mejor manera los ímpetus regionales, sobre todo en la costa, concluyeron con la Constitución del 2008. Allí se recogió una importante herencia de los años anteriores, al parecer, resignificaba y combinaba las exigencias descentralizadoras con énfasis autonómicos. Bien podríamos decir que la legislación posconstitucional, desde el Cootad y fundamentalmente el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, ha subordinado las competencias exclusivas a conceptos centralistas y autoritarios.

En este rápido recorrido de la suerte legal que ha tenido el tema de la descentralización en nuestro país, podemos constatar que, a pesar de las ofertas y declaraciones que han hecho con frecuencia los organismos oficiales, no se han conseguido plasmar los objetivos de armonizar el desarrollo territorial en Ecuador. Tampoco se han creado condiciones y mecanismos para provocar una verdadera y efectiva articulación del Gobierno central con los gobiernos locales, que tenga como base y motor la participación ciudadana desde las sociedades locales.

En la práctica, esta problemática ha terminado reduciéndose a dos dimensiones: en el orden administrativo, procurando aclarar la confusión que ha existido entre descentralización y desconcentración. Y en el orden presupuestario, a la negociación —muchas veces penosa, lenta, burocrática— con las distintas instancias del Gobierno central, para obtener los recursos necesarios para que resultaran efectivas las transferencias de competencias impuestas programáticamente. La conflictividad se ha desarrollado respecto a la participación en los ingresos permanentes del Gobierno central, condicionada siempre por los ciclos económicos generales del país.

Sin embargo, como resultado de estas evoluciones y en medio de la conflictividad política en que se han dado, quedan algunos logros que es necesario señalarlos brevemente: “Las capacidades de los gobiernos locales se fortalecieron acerca de los procesos técnicos y administrativos; además la selección de autoridades por la vía electoral; visibilización de las dife-

rencias territoriales por los progresos básicos en los censos y estadísticas nacionales. Pero estas evoluciones no fueron lineales ni exentas de conflictividad política” (Esquel 2020, párr. 5).

3. El lado oculto de la descentralización

El problema político se ha vuelto el lado oculto y crónico que ha marcado —y marca—, de manera indudable, los diferentes momentos de la relación entre el Estado y los gobiernos locales, en el contexto de los procesos de descentralización y desarrollo local. Estas relaciones se han contaminado con los intereses inmediatos y coyunturales de unos y otros. No han obedecido a políticas y estrategias estatales de mediano y largo plazo, claramente definidas y establecidas, ni tampoco a agendas gubernamentales que las llevaran a la realidad, mediante las acciones de los diferentes gobiernos. Más bien, los gobiernos de turno han utilizado esta situación, muchas veces como un mecanismo para alinear detrás del proyecto central a los gobiernos locales, abriendo la llave de los recursos a los que se han mostrado proclives a aceptar la sumisión, y cerrándola a aquellos que se han resistido a la imposición. En este juego de toma y daca, han quedado atrapadas y diluidas muchas de acciones en torno a la descentralización y al desarrollo local.

Sin embargo, es necesario precisar que esta situación no solo se ha dado —ni se da— en estos temas específicos de la acción estatal y gubernamental, sino que es una característica que marca la acción política en nuestro país, casi de manera crónica. Luis Verdesoto señala algunos aspectos importantes acerca de este tema, sobre los cuales es necesario reflexionar para que las acciones de los actores políticos superen una visión cortoplacista y utilitarista.

Un inventario de las agendas de desarrollo, planteadas por diversos sectores en los últimos años, da cuenta de una multiplicidad de visiones divergentes del país, y profundas carencias al momento de pensar el futuro.

Las agendas estatales se caracterizan por ser globales, sin visión de largo plazo, ni análisis prospectivo. El análisis de coyuntura es limitado, porque su característica central es ser legitimador técnico-político. Expresa la ausencia de memoria estatal y la discontinuidad institucional.

Las agendas no presentan una imagen de modelo de desarrollo. Esta deficiencia en la “imagen del país” viable, al que se aspira, genera falta de liderazgo. La modernización ha perdido su significación pasada —reforma agraria, industrialización y urbanización— sin encontrar otra. (Verdesoto 2001, 16)

También, Verdesoto planea cómo esta situación general incide de manera directa en las limitaciones y ausencias evidentes en los planteamientos en la relación entre Estado-nacional y los territorios subnacionales (regionales, locales):

El Estado aparece como el depositario único y necesario del “bien común”. En la generalidad de las agendas existe “estadocentrismo”. Sin un diseño de refuncionalización —nuevas funciones— del Estado, no se puede redimensionarlo. El Estado sigue siendo el eje de su modernización y de la modernización posible de la sociedad.

La tendencia global de desdibujamiento del Estado-nacional y el fortalecimiento de los territorios subnacionales (regionales, locales) en los que se localizan nuevos actores en la competencia por capital, tecnología y mercados, es apenas intuitiva. La pretensión sería lograr una apertura interna, que recoja un modelo de desarrollo basado en una visión estratégica de las unidades subnacionales. (Verdesoto 2001, 16)

Y deja planteadas algunas preguntas, de corte eminentemente político, en una perspectiva que nosotros la consideramos adecuada para abordar los temas de descentralización y desarrollo local: “¿Puede el Estado “admitir” la existencia de los territorios subnacionales? ¿Cómo “conduce” la creación y transformación de regiones? Muchas unidades subnacionales han comenzado a caminar por senderos de desarrollo y articulación internacional, trascendiendo las limitaciones de la organización estatal” (Verdesoto 2001, 16).

4. La ideología del centralismo

Al tratarse de un problema político-ideológico, es necesario observar que las concepciones y las prácticas del modelo centralista vigente han generado una determinada forma de ejercicio del poder, no solo en el Estado central y sus funcionarios, sino también en algunos ámbitos de la gobernanza local. Dicho de otra manera, la centralización de la política y de la economía en el Estado nacional no ha quedado únicamente adherida a dicho poder y a sus ejecutores, sino que también se ha “descentralizado” hacia los propios gobiernos locales, en lo que tiene que ver, por ejemplo, en su relación con los gobiernos de menor jerarquía estructural y política. En muchos casos, a estos se les aplican también los mismos vicios del centralismo, con una relación vertical de poder, que ha impedido una vinculación horizontal en la búsqueda del establecimiento de alianzas, mancomunidades, acuerdos, para compartir el poder en la perspectiva de buscar un verdadero desarrollo local o regional.

En ese contexto se ha venido entretejiendo una suerte de maraña compleja en las distintas y variadas relaciones que se establecen en diferentes niveles, en la dimensión política y económica. Se produce necesariamente entre el Gobierno central y los gobiernos locales,

pero también entre estos y las otras funciones públicas, sobre todo con la función legislativa y sus representantes nacionales y provinciales, así como con organismos como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (Congope). Esta situación ha conducido a complejos espacios de disputa y negociación, en los cuales prevalecen los intereses particulares o de grupo, que en su interés por sacarlos adelante, no reparan en alianzas ni en medios de cualquier tipo, incluidas las acciones ilegales y la corrupción.

Es necesario señalar algunas situaciones que se han provocado en este período, en razón de la crisis determinada por la pandemia. No se han tomado acciones conjuntas, articuladas y orgánicas entre el Gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). En determinado momento, cuando el tratamiento de la crisis pasó a la etapa de vigencia de los denominados semáforos, se les impuso el cumplimiento de un conjunto de obligaciones, en el marco de las resoluciones del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) nacional, sin la debida coordinación técnica ni los recursos necesarios para hacerlo. Más todavía hoy, cuando ha concluido el estado de excepción y los gobiernos locales quedan a cargo de las responsabilidades fundamentales dentro en sus respectivas áreas.

Los gobiernos locales han respondido de diferentes maneras frente a estas circunstancias, habiendo desarrollado mecanismos de negociación según su debilidad o fortaleza frente al Gobierno central. Es evidente, por ejemplo, el trato diferenciado que se ha dado a los municipios de Quito o Guayaquil, en razón de las diversas formas de presión política que se han ejercido. Y no se diga frente a otros municipios que se han mostrado débiles frente al Gobierno. Se ha revelado, otra vez, esa suerte de juego equivocado que se ha mantenido históricamente: el Estado central buscando descargar, cuando le conviene, sus obligaciones, y los gobiernos autónomos buscando una negociación, basados en su fortaleza o debilidad.

Además, en esa misma línea de análisis, no se puede pasar por alto una situación grave que ha venido sucediendo en esta última etapa del gobierno: el desmantelamiento de las propias estructuras del Estado a escala territorial, pues se han desarmado las oficinas zonales y distritales de muchas áreas, bajo el pretexto de la reducción del aparato del Estado y de la crisis económica, lo cual ha afectado de manera negativa el poseso de descentralización y desconcentración del poder.

La ciudadanía es la que termina sufriendo las consecuencias de este fuego cruzado que se ha dado entre el Gobierno central y los gobiernos locales, así como por este autodesmantelamiento estatal, tanto más sentido hoy cuando se han deteriorado las condiciones de vida y cuando la población necesita y exige políticas claras para actuar de manera debida, en razón de los estragos que sigue causando la pandemia.

Para concluir esta revisión de algunos aspectos históricos que ha tenido la descentralización, así como los elementos críticos que ha generado su aplicación en nuestro país, consi-

deramos oportuno destacar y reproducir, por su claridad y pertinencia, por los menos cuatro aspectos que señala al respecto el documento de la MDDL, a saber:

La legislación desarrollada desde el Cootad [...] creó nuevas competencias y nuevos sectores, e instauró competencias privativas en su mayoría referidas a los sectores estratégicos. De este modo, todas las decisiones del Gobierno central, las de la intervención minera, por ejemplo, ignoran las determinantes de uso y gestión del suelo municipal. Las competencias ambientales fueron subordinadas a un órgano rector dependiente del Ejecutivo, y en el orden económico, en nombre de la planificación y el control de las finanzas públicas, los eufemísticamente llamados gobiernos autónomos descentralizados han sido privados de sus recursos y autonomías.

De este modo, el centralismo ha culminado su modelo de concentración del poder al extremo de que, ninguna actividad quedó exenta de intervención central, o haya sido objeto de un ejercicio legislativo o reglamentario que afecte la integridad de la autonomía de los gobiernos locales aún en las competencias de ejercicio exclusivo que le asigna la Constitución.

En orden a lo expuesto las principales acciones, las urgentes, son las dirigidas a desmontar el aparataje institucional del centralismo. El centralismo se ha configurado no solo con normas inconstitucionales, sino mediante la creación de un aparato de control central, de superintendencias, ministerios, agencias, todas dependientes del ejecutivo, órganos con poderes reglamentarios extraordinarios, con facultades supralegales construidas con disposiciones normativas abiertas. Por ejemplo, las facultades generales de planificación, expedición de políticas, creación de normas de sanción y control, tal como ocurre en todos los ámbitos de la administración pública de un Estado centralizado, de pesquisas y sanciones a las más diversas actividades, por tanto de obligatoria sumisión y dependencia. (Esquel 2020, párrs. 22-4)

Tercera parte

Bases para un modelo de gestión territorial democrático y descentralizado

1. Un camino por delante

Luego de revisar, de manera sucinta, algunos momentos que han marcado en nuestro país los procesos de descentralización y de desarrollo local, podemos decir que sus resultados no son nada halagüeños: expectativas frustradas, ofertas, inconsistencias, muchas preguntas y pocas respuestas, que se reflejan en lo que sucede en la realidad actual. Resulta indispensable, entonces, que se transite por nuevos caminos, como una respuesta a la crisis multifacética que hoy vive Ecuador.

Según hemos señalado —y en esta perspectiva ha venido trabajando el Pacto Social por la Vida y el Ecuador— le corresponde a la ciudadanía y a sus organizaciones, desarrollar un proceso que conduzca a una profunda reforma política. Es necesario emprender la construcción inmediata de un modelo de desarrollo humano, equitativo y sustentable, que incluya como uno de los ejes transversales y fundamentales, todas las potencialidades sociales, económicas, culturales que tienen los territorios y regiones del país, como bases de un verdadero desarrollo local y regional, articulados por un Estado democrático descentralizado. Este eje cruza los problemas que afectan al Ecuador en muchos ámbitos, y la resolución de dichos problemas dependerá, en gran medida, de la forma como se conceptualicen y se ejecuten las políticas de descentralización y desarrollo local, que deben convertirse en necesarios componentes de una nueva matriz de desarrollo nacional.

Así lo ha entendido, discutido y consensuado la Mesa de Descentralización y Desarrollo Local, que puede sintetizarse en el siguiente planteamiento:

Consideramos pertinente y urgente promover una crítica y autocrítica democrática, activa y realista, sobre el desarrollo nacional y local. Es necesaria una radical reforma del Estado que contemple una descentralización, efectiva, realista, priorizada y garantizada por la participación ciudadana y veeduría social.

Solo así se podrá priorizar a las personas, al interés colectivo, a la relación responsable y solidaria con la naturaleza y promover la participación equitativa y constructiva en la gestión del interés público, la política y la economía. De esta manera se podrá garantizar la vigencia de los derechos humanos, sobre la base del respeto a las diversidades. Es hora de construir un proceso que nos permita llegar a un acuerdo nacional a partir de los intereses comunes de los territorios; es decir, reconstruir lo nacional a partir de lo local, de sus capacidades y de la solidaridad interterritorial. (Esquel 2020, párrs. 14-5)

No es pretensión de este documento delinear un modelo acabado respecto a la descentralización y al desarrollo local, puesto que excedería los límites existentes por el momento. Además, dicha pretensión se convertiría en un despropósito, en razón de que el planteamiento político central que se realiza, consiste en que la deliberación y el debate de esta problemática debe trasladarse a los verdaderos actores y sujetos de los nuevos procesos del desarrollo local descentralizado. Hoy por hoy, resulta indispensable y prioritario en nuestro país, que se devuelva la verdadera titularidad, la representatividad y la acción política a quienes son la fuente del poder, para superar así los límites que han afectado, de manera crónica, a la democracia representativa.

Es fácil entender que una propuesta de esta naturaleza se convierte en un desafío de envergadura, en un camino por delante, que solo puede ser emprendido y transitado en base del compromiso serio y permanente de muchos sectores sociales y políticos, de la academia, de la ciudadanía, de las organizaciones sociales y comunitarias, de los gobiernos locales de todos los niveles: provinciales, cantonales, parroquiales, así como los organismos que los aglutinan y representan. Solo así se podrá aglutinar y constituir una fuerza social y política con capacidad de incidir y exigir los cambios fundamentales que se requieren a los organismos estatales correspondientes: al Gobierno central de turno, a la Asamblea Nacional, a los organismos estatales vinculados a los procesos de planificación del desarrollo.

2. Hacia una nueva narrativa política

Hemos insistido en que estos temas deben ser planteados y resueltos en términos políticos, puesto que tienen una relación directa con las concepciones y con el ejercicio que se haga del poder público y, por supuesto, con los intereses que expresen los diferentes actores y sectores sociales respecto al mismo, tanto a escala nacional cuanto en los diferentes territorios y regiones. Sin embargo, esta dimensión política, para tener un efecto positivo y eficaz en la transformación integral de nuestra realidad, exige un proceso de resignificación de ciertos conceptos y prácticas que, en muchos casos, han sido instrumentalizados y sesgados por las clases dirigentes y por los actores políticos, en beneficio de sus propios intereses, hasta el punto de haberles vaciado de su contenido y de su verdadera significación.

Mediante la revalorización y resignificación de estos conceptos y categorías, se pueden reinventar nuevas prácticas de acción ciudadana, puesto que mediante la apropiación que de ellos se haga a través de la deliberación y el debate, se pueden ir creando actitudes y aptitudes, por medio de las cuales comencemos a construir la democracia, no solo como un régimen político, sino como un proyecto social compartido y como un verdadero sistema de vida. Este desafío implica, también, la creación de una pedagogía ciudadana, de una ética cívica, que lleve a inventar nuevas narrativas políticas, nuevos lenguajes de la ciudadanía, como lenguajes di-

ferentes a los existentes, creativos, como lenguajes que permitan ampliar los canales democráticos y provocar una verdadera democratización de la vida, en todos sus aspectos y texturas. De no hacerlo, corremos el riesgo de limitar nuevamente el análisis a aspectos coyunturales, y no transitar hacia una visión de mediano y largo plazo, que es la que hoy nos exige la grave situación que afecta a nuestro país.

3. La revalorización de la política

En este contexto, se inscribe un desafío fundamental y urgente en las actuales condiciones: provocar la revalorización de la política, que implica un cambio radical y audaz en las formas de la cultura ciudadana y en las formas de comprender y ejercer el poder. Sí, es un proceso urgente, pero al mismo tiempo complejo, por la debilidad política que existe en la sociedad civil y por el alto porcentaje de rechazo que hoy manifiesta la ciudadanía —sobre todo los jóvenes— frente a la política, principalmente por la forma en que ha sido ejercida por parte de los actores políticos y sus organizaciones.

La política en Ecuador, según hemos procurado reseñar en la primera parte de este trabajo, ha sido colonizada, enajenada y expropiada por los integrantes de la clase política, que han prescindido y han dejado fuera del escenario a la ciudadanía, a amplios sectores populares de la sociedad, limitándoles en la expresión de sus intereses y de sus necesidades básicas, tanto materiales, como sociales, políticas, culturales, espirituales.

Desde un punto de vista conceptual, a la política se la ha entendido siempre como un arte, pues por numerosos que sean los conocimientos en los que se basa, sigue siendo un arte, “no solo por la imaginación y la creatividad que exige, sino también por su capacidad de afrontar la ecología de la acción”, según afirma Edgar Morin (2011). El filósofo y sociólogo francés cita una frase lapidaria de Saint-Just, que expresa cómo la política ha sido ejercida: “Todas las artes han producido sus maravillas; solo el arte de gobernar ha producido únicamente monstruos”. Y luego continúa con otra frase lapidaria, ahora de su propia autoría: “Y al igual que la lechuga huye del sol, la clase política rehúye cualquier pensamiento que pueda iluminar los caminos del bien común” (Morin 2011).

En el mundo contemporáneo, en este caso en nuestro país, el pensamiento y la acción política —aquella que se denomina la “realpolitik”— ha llegado al grado cero. Se ha desnaturalizado su razón de ser: gobernar al servicio del bien común o de los bienes comunes. No se ha llegado a un verdadero compromiso con la realidad para modificarla. No existe un pensamiento político, que siempre es un pensamiento complejo, que debe tener en cuenta contextos, interacciones y retroacciones. No existe una mínima cultura política, puesto que se ignoran las ciencias humanas. La política, el ejercicio de política han sido convertidos en una actividad banal, manipuladora, demagógica, corrupta.

La usurpación del poder por parte de las élites se ha basado en un principio que, a todas luces, es equivocado, manipulador, antidemocrático: suponer que en la sociedad existen seres predestinados para gobernar, para mandar, lo cual convierte a los ciudadanos en meros electores, que deben elegirlos a ellos, cada cierto tiempo, para que los “representen” en las diferentes funciones públicas electivas. De aquí se ha derivado la enajenación de la ciudadanía frente a la actividad política, puesto que se ha extrapolado la función de la “representación”, entendida como un privilegio en favor de unos pocos actores políticos, con exclusión de los mandantes. Así se ha distorsionado y manipulado la voluntad ciudadana y popular, que ha sido reducida únicamente al ritual electoral. Por eso es que los candidatos, una vez electos, ignoran todas las ofertas y las necesidades de sus mandantes, y asumen el mandato como un privilegio que les permite hacer lo que se les ocurra, sin ninguna responsabilidad frente a sus mandantes. Y los partidos y movimientos políticos, carentes de una mínima concepción política y ética, se convierten en los espacios en los que se avalan estas concepciones y prácticas manipuladoras, y se reducen a ser un espacio clientelar, que se activa generalmente en las campañas electorales.

4. La reconceptualización del término “pueblo”

Una de las razones que ha sustentado la tergiversación del concepto y de la práctica de la política, ha sido el uso y el abuso que se ha hecho del término “pueblo”, que ha sufrido —y sufre— una erosión permanente y un deterioro extremo en manos de la clase política y de sus discursos, sobre todo en las múltiples variantes populistas y demagógicas que han sido manejadas a diestro y siniestro. Sin embargo, nos parece pertinente tomar el concepto de “pueblo” en la forma planteada por Adela Cortina, cuando lo diferencia del concepto “masa”, al que ya nos referimos. Dice la autora, que debemos entender como pueblo:

a un conjunto de ciudadanos que discrepan desde el punto de vista de sus intereses, de sus preferencias o de sus cosmovisiones, pero están unidos por el diálogo racional, por su empeño en intentar pensar y razonar conjuntamente. No les une únicamente la emoción, ni solo un foco puntual de interés, sino la amistad cívica, el debate público y la apuesta por el intercambio de opiniones, del que pueden obtener enriquecimiento mutuo y la forja de una voluntad común. Son ellos los que dan fe de que el hombre es un animal político, capaz de descubrir con los demás lo justo y lo injusto. (Cortina 2014, 153).

Entonces, un desafío político prioritario es trabajar para que los ciudadanos y los movimientos sociales y populares se transformen en pueblo, con las características que acabamos de señalar. Esto permitirá que el pueblo se convierta en la base humana —diversa y coherente—, en el verdadero sujeto histórico de un sistema político, al que le podamos denominar democracia, como el “gobierno del pueblo”. La misma autora señala que esta democracia, a la que

ella denomina democracia comunicativa o democracia del pueblo, “es representativa, sabe que el mejor modelo entre los que hemos ideado consiste en la participación del pueblo en los asuntos públicos a través de representantes elegidos, a los que pueden exigirse competencias y responsabilidades” (Cortina 2014, 156-7).

5. El territorio, más allá de las escalas geográficas

Resulta fundamental, también, realizar algunas precisiones básicas acerca del concepto “territorio”, al que generalmente se lo considera solo como un espacio geográfico. Se deben trascender estos límites, y entender al territorio como la manifestación de un conjunto de interrelaciones sociales diversas —no exentas, por supuesto, de problemas y conflictos— que se van construyendo en un proceso, hasta alcanzar una determinada configuración sociocultural y política que le dotan de una conciencia de identidad. Dicha población, además de compartir un mismo espacio territorial, entiende la existencia personal y social en un sentido relacional específico, para reconocerse y aceptarse como parte de una comunidad.

Así, Laing entiende el territorio como: “aquello por lo que uno siente que es ‘el mismo’ en este lugar y este tiempo, tal como en aquel tiempo y en aquellos lugares pasados o futuros; aquello por lo cual se es identificado” (Laing 1974 citado en Rivera-Plata 2018, párr. 6). Y esta identificación permite que se haga una doble valoración: de las personas como individuos y también como ciudadanos, portadores de derechos y de obligaciones. Es decir, se hace posible que: 1) Las personas se reconozcan como sujetos concretos integrantes de una comunidad, que vive en un determinado territorio, que les dota de un sentido de pertenencia e identidad sociocultural; 2) Se reconozcan como ciudadanos, que integran una unidad sociopolítica y jurídica mayor, que es el Estado. Por ello, para reconceptualizar la verdadera dimensión del desarrollo local, resulta indispensable que el concepto de territorio evolucione desde las diferentes escalas de lo geográfico, a aquellas formas que crean y recrean la territorialidad en la dinámica de las relaciones sociales y culturales. Así, las personas y las comunidades pueden encontrar la posibilidad y el desafío de revalorar el lugar que habitan más allá de lo geográfico, entendiéndolo también como un espacio en el que tienen la posibilidad de construir y compartir aspectos relacionales, en torno a proyectos que les permitan dar sentido a sus vidas.

El reconocimiento del lugar en el que se habita y al cual se pertenece, es un hecho cultural y ético, puesto que exige la valoración de la persona como un ser digno, y de la comunidad a la que pertenece como un lugar en el que se puede vivir con dignidad. “Si la vivencia de mi propia existencia no es gobernada por la consciencia de mi existir digno, entonces tan solo reduzco a la persona a un mero territorio donde hay choque de cuerpos e ideas, pero nunca habrá encuentro, diálogo y amor”. De ahí que, “no es suficiente hablar de mi lugar, pues es

necesario ir más allá y reconocer que el lugar solo puede ser reconocido, valorado y amado, cuando participa en ello mi dignidad como persona” (Ortega-Guizado 2014).

6. El camino hacia una sociedad convivencial

Hoy está adquiriendo mucho sentido y significado la categoría de sociedad convivencial, que “sería el resultado de acuerdos sociales que garantizaran a cada miembro un acceso amplio y libre a las herramientas de la comunidad y que limitasen esta libertad solo a favor de igual libertad para los demás miembros”, según señala Illich (1973 citado en Barkin 2019, 196). Sin embargo, la convivencialidad debe tener en cuenta las actuales estructuras sociales y sus límites: “Las comunidades emergentes donde se está arraigando no son grupos que sencillamente deciden separarse del Estado-nación. El proceso involucra mucho más, un esfuerzo para lograr cierta independencia, la autonomía para gobernarse a sí mismos, para crear nuevas instituciones que permitan una participación democrática genuina y para compartir las tareas de gobierno” (Barkin 2019, 197). Por ello, esta transformación necesita: “Un área física donde la comunidad puede mantenerse a sí misma, un espacio histórico con el que puede identificarse y un espacio institucional que le permite establecer las nuevas relaciones, facilitando la capacidad de las personas para apoyarse mutuamente, ampliando así las posibilidades de la convivencialidad” (Barkin 2019, 197).

A partir de estas reflexiones y de la necesidad de concretar algunas propuestas sobre lo que deben significar las bases que lleven a la generación de un modelo de gestión territorial democrático y descentralizado, realizamos los siguientes planteamientos para el debate:

1. Es indispensable definir una estrategia de desarrollo endógeno, como una posibilidad real de reducir las inequidades sociales y la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población. Para ello, tienen que desarrollarse las capacidades existentes en los territorios y sus actores, potenciando los activos humanos, económicos, recursos naturales, culturales, a fin de que se puedan desplegar procesos productivos integrales, en los que participe una amplia base social. Lo sucedido con motivo de la crisis provocada por la pandemia en muchas localidades y territorios en nuestro país, es una muestra fehaciente de las potencialidades que están latentes en los ámbitos de la producción agrícola, en la producción manufacturera y artesanal, los emprendimientos en diferentes ámbitos, el transporte alternativo, la comercialización de cerca-

- nía en los barrios y localidades, la prestación de servicios en diferentes áreas. Solo a manera de ejemplo, es necesario destacar que la agricultura familiar campesina produce cerca del 80 % de los alimentos de consumo diario de los ecuatorianos, así como un alto porcentaje de aquellos que son procesados por la industria de alimentos.
2. Lo señalado implica rediseñar la interrelación de los gobiernos autónomos descentralizados con el Estado, la sociedad civil, los mercados y los sistemas de comercialización y distribución, por medio de mecanismos que consoliden procesos de desarrollo equilibrado, equitativo y estable. Esto mediante la coordinación y colaboración intersectorial, que debe expresarse en planes nacionales de desarrollo, elaborados de manera democrática con la participación de los principales actores y los diferentes niveles de gobierno.
 3. Es indispensable que se diseñe un verdadero sistema de competencias, que determine con claridad los objetivos y los mecanismos con que cuentan los diferentes niveles de gobierno para establecer las relaciones que les permitan alcanzar metas comunes, mediante la cooperación y coordinación en torno a objetivos previamente establecidos. Solo así se podrá superar la tradición de un país unitario y centralizado, en el que el Estado ha interrumpido los desarrollos locales, mediante una colonización burocrática, que ha impedido potenciar y aprovechar los recursos de diferente tipo que existen en los territorios, con base en la articulación efectiva con los gobiernos locales.
 4. Los gobiernos territoriales deben asegurar adecuados niveles de gobernabilidad, así como eficiencia profesional y técnica en la planificación y ejecución de planes y programas en las diferentes áreas: ordenamiento territorial, infraestructura, desarrollo económico, fomento productivo, riego, desarrollo social, protección de derechos. Tienen también que garantizar mecanismos para una real participación ciudadana en la definición de las estrategias de desarrollo, así como en la ejecución y evaluación de dichos programas y proyectos, por medio de una rendición de cuentas transparente y un efectivo control social. Así se puede contribuir a un cambio de mentalidad en los propios dirigentes locales sobre la priorización de obras y al buen uso de los recursos, mediante la formulación de presupuestos participativos.
 5. Un aspecto muy importante para alcanzar las metas dentro de la descentralización y desarrollo local, es la comprensión adecuada y la implementación en la realidad de procesos que lleven a la conformación de consorcios y mancomunidades, como una verdadera alternativa para que se agrupen los gobiernos locales para gestionar de manera eficiente sus competencias dentro de sus circunscripciones territoriales. Por medio de estos mecanismos administrativos, se pueden provocar y concretar alianzas que permitan potenciar y combinar las diferentes sinergias municipales, en la perspectiva de conseguir la integración de un territorio más amplio, en torno a objetivos y metas comunes

Cuarta parte

Una nueva narrativa de la democracia: Desde lo local hacia lo nacional

“La salvación ha comenzado por la base”, afirma Edgar Morin (2011) al referirse a la situación que hoy afecta a la humanidad en su conjunto. Y luego dice algunas otras cosas importantes: que ya existe, en todos los continentes, una efervescencia creativa, una multiplicidad de iniciativas locales que avanzan en el sentido de la regeneración económica, social, política, cognitiva, educativa, ética o existencial, aun cuando todo lo que debería estar relacionado se encuentra aún disperso, separado, compartimentado. Que, en la base de todas las sociedades civiles, hay múltiples iniciativas dispersas, ignoradas por los partidos, por las administraciones y los medios. Que son vías múltiples que, desarrollándose conjuntamente, podrán conjugarse para formar la nueva vía, que descompondrá la que estamos siguiendo y nos dirigirá hasta la metamorfosis, todavía invisible e inconcebible.

Y otras afirmaciones importantes, también hace el filósofo y sociólogo francés: que estas iniciativas son la cantera del futuro, que se trata de reconocerlas, de censarlas, de cotejarlas, de incluirlas en un repertorio, para abrir, así, una pluralidad de caminos reformadores. Puesto que las reformas políticas, económicas, educativas y vitales, por sí solas, han estado, están y estarán condenadas a la insuficiencia y al fracaso. Y que cada reforma solo puede progresar si progresan las demás, en razón de que las vías reformadoras son correlativas, interactivas e interdependientes.

Todos esos planteamientos le llevan a Morin a una evidencia contundente, como la inicial: “en nuestra época debería fraguarse un replanteamiento, más profundo, incluso, que el del Renacimiento. Hay que repensarlo todo. Debemos volver a empezar. De hecho, todo ha empezado ya, pero sin que lo advirtamos” (Morin 2011).

Sí, la verdad es que —lo repetimos nosotros— todo ha comenzado ya, pero sin que lo advirtamos. Y, entonces, nos preguntamos: ¿Cuándo vamos a advertir, nosotros los ecuatorianos, que este proceso ha comenzado? ¿Cómo y desde dónde lo vamos a construir?

1. La democratización de la vida

La Mesa de Descentralización y Desarrollo Local (MDDL), integrante de la Mesa de Convergencia y del Pacto Social por la Vida y el Ecuador, propone y desarrolla una concepción que nos parece muy pertinente, puesto que además de generar una crítica y autocrítica sobre el

desarrollo nacional y local, busca sentar las bases para generar una radical reforma del Estado. Ese planteamiento se concreta en lo que se denomina la Democratización de la Vida:

[...] expresada como la búsqueda del bienestar individual y colectivo, la comprensión de la vida cotidiana y de la política de los seres humanos y de su vida en sociedad, como una necesidad urgente de crear nuevas formas de convivencia.

En otras palabras, no solo debe pensarse en el bien común, referido a lo que compartimos todos los hombres y mujeres, agua, suelo, aire; sino, como lo plantea François Houtart, en referencia a la crisis actual, que “ella está poniendo en peligro, no solamente los bienes comunes o la noción del bien común, sino la supervivencia misma del género humano sobre la Tierra y la posibilidad para esta última de regenerarse a causa de la actividad predatoria humana, es decir, el Bien Común de la humanidad, lo que exige una revisión con urgencia. (Esquel 2020, párrs. 16-7)

Para afrontar una acción mancomunada de esta naturaleza —cada día más urgente y prioritaria—, es necesario convocar a la ciudadanía, como la fuerza que participe de manera activa y responsable, cualquiera que sea su condición social, económica o cultural. Por supuesto, esta propuesta significa un cambio radical y cualitativo en la participación ciudadana que, como hemos señalado, ha sido reducida casi únicamente a la asistencia a las urnas para consignar su voto.

Hoy la convocatoria tiene que ser para que “participen como individuos y como seres sociales, con proyectos de vida propios, reconociendo su posicionamiento como actores con derechos y voz propia en espacios colectivos como la familia, la vecindad, la comunidad. Con capacidad de incidencia en procesos sociales vinculados al territorio, a la gestión de la política pública y la gestión administrativa, según sus necesidades y perspectivas vitales, desde sus experiencias y aspiraciones políticas” (Esquel 2020, párr. 19).

Lo propuesto incluye, de manera concomitante, un proceso de democratización de la política, en el sentido que lo planteamos en el capítulo anterior: como una descolonización del mundo de la política. Es decir, entendida esta como una acción social colectiva, que exige un replanteamiento radical en la concepción y práctica de la participación ciudadana. Que esta participación se legitime como un derecho y se redimensione en sus formas de organización, convocatoria y activación. Y, por supuesto, significa también un cambio radical en las formas de ejercer un liderazgo ético-político, que busque soluciones reales a los problemas cotidianos, mediante la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

2. Los nuevos lenguajes de la ciudadanía

Hemos fundamentado por qué consideramos que la reflexión y la deliberación respecto a los problemas de la descentralización y del desarrollo local no pueden reducirse a la distribución de las competencias. Ese y otros temas de carácter técnico y legal son importantes, pero el debate no puede agotarse solamente acerca de ellos, como ha sucedido hasta hoy, a riesgo de que no miremos estos problemas con la profundidad que se merecen, pues deben remitirnos a la forma cómo se concibe y se ejerce el poder político, y más que nada, cómo este se ha concentrado prioritariamente en el Estado central, sin haberlo descentralizado hacia los diferentes territorios, comunidades, a sus organizaciones y a las autoridades que las representan. Tampoco se han visibilizado, ni se han implementado, las formas cómo dicho poder debe generar procesos de integración y complementariedad entre las diferentes localidades y regiones.

Por esa razón, la descentralización y el desarrollo local exigen la generación de nuevos relatos, de nuevas narrativas, que permitan articular y ejecutar políticas claras que, desde el desarrollo local descentralizado, incidan de manera directa y creativa en la reimaginación y en la recomposición del Estado nacional y de la democracia. Dicho en pocas palabras, el desafío consiste en cómo reconstruir lo nacional a partir de lo local, de sus capacidades y de la solidaridad interterritorial.

En este proceso, se hace indispensable precisar algunas categorías y conceptos, puesto que, de no hacerlo, se generan confusiones y equívocos. Uno de ellos es el concepto de *autonomía*. Para Castoriadis, “la autonomía implica la capacidad de la sociedad para cuestionar y cambiar de manera colectiva y continua sus normas e instituciones, basándose en la convicción de que la sociedad misma es la única fuente legítima para hacerlo” (Zografos 2019, 209). Si bien este es un concepto general, sirve para sustentar los procesos de desarrollo local, en razón de que expresa y reivindica la convicción de que la sociedad —en este caso, las sociedades locales y regionales— es la fuente legítima para cuestionar y cambiar, de manera colectiva y continua, sus normas e instituciones.

Esa autonomía bien ejercida, que sí se la puede practicar en los territorios, en los términos establecidos en el capítulo anterior, “permite a los ciudadanos controlar las decisiones sobre sus propios destinos y los educa en la toma participativa de decisiones en lugar de depender de políticos egoístas y, de tal modo, favorece decisiones enormemente legítimas” (Heywood 2002 citado en Zografos 2019, 209). Justamente, la educación de la ciudadanía para que aprenda a tomar decisiones participativas, se la puede hacer en las comunidades, en los gobiernos parroquiales, cantonales y provinciales, que son gobiernos de cercanía y que, por esta razón, presentan mejores condiciones para comenzar un verdadero proceso de descolonización de la política, que hasta hoy ha estado secuestrada por los “políticos egoístas”. En esta perspectiva, el ejercicio de la autonomía en el seno de las organizaciones ciudadanas y sociales,

debe conducir a un mejoramiento de la democracia representativa, teniendo como norte la práctica de nuevas formas de ejercicio del poder.

A partir del desarrollo de la autonomía, debe generarse lo que hoy se caracteriza como *localización abierta*; consiste

en un proceso que transforma las localidades existentes en lugares abiertos para la solidaridad social y política. Estos lugares comunes fomentan prácticas socioespaciales específicas, que abordan necesidades de la vida cotidiana al tiempo que promueven la experimentación social, la democratización, la autoorganización y las formas de coexistencia multicultural.

Las localidades abiertas son paradigmas de *comunidades políticas en construcción*, que combinan la lucha social y política y convierten a los participantes en sujetos políticos/ciudadanos. Estas formas de lucha proponen una articulación radical de los intereses sociales y de las formas de afirmarlos. Sus proyectos expresan un nuevo modo de politización al expresar la necesidad de reapropiarse de la participación colectiva, la creación de espacios públicos, espacios de experimentación social y contrainstituciones alternativas. Lo que está en juego aquí es la necesidad de un “desplazamiento hacia lo político”, más allá de sus formas tradicionales de ejercicio, con la política callejera como un componente fundamental”. (Velegrakis y Gaitanou 2019, 328-9; énfasis en el original)

Y este “desplazamiento hacia lo político”, significa justamente una renovación de las formas tradicionales del ejercicio de la política, reducidas hoy casi exclusivamente a la delegación de la representación a los “políticos egoístas”, cada cierto tiempo, a través de los rituales electorales. Y algo más significa, puesto que de esta manera los políticos/ciudadanos se convierten en sujetos capaces de reapropiarse de la participación colectiva, entendida como formas de lucha política y social solidarias, que expresan y articulan los intereses de la localidad en proyectos que expresan las necesidades de la vida cotidiana.

Es importante destacar que, de ese modo, se promueve la autoorganización, la coexistencia de la diversidad cultural y la expresión en un espacio público de las necesidades individuales y comunitarias. En realidad, estas localidades abiertas se presentan como una alternativa válida para la reconstrucción de las formas de organización política territorial, como espacios de experimentación en los cuales se expresan y afirman, de manera democrática y solidaria, las necesidades reales y las posibilidades de ser satisfechas desde el desarrollo local.

La expresión de estas diferentes formas de articulación socio-político-cultural, pueden ser recogidas y articuladas bajo el concepto de lo que hoy se denomina *democracia directa*. Para Christos Zografos (2019, 208), “la democracia directa es una forma de autogobierno popular en la que los ciudadanos participan directa y continuamente, sin mediación, en las funciones de gobierno. Es una forma radical de democracia que favorece la descentralización y la mayor dispersión posible del poder, eliminando la distinción entre gobernantes y gobernados”. Para los

finde de nuestra reflexión, es necesario reparar sobre el contenido de este párrafo, sobre todo en lo relativo a la posibilidad de que, por medio de esta forma de democracia, se favorezca “la descentralización y la mayor dispersión posible del poder”, lo cual se convierte, por supuesto, en un antídoto de lo que hoy significa la centralización del poder en el Estado y, por su intermedio, la concentración del mismo en las clases dominantes y dirigentes, con la exclusión de los sectores ciudadanos.

Es que la democracia radical se fundamenta en otro paradigma, diferente y contrario, al que hoy se mantiene como sostén de la denominada democracia representativa. La democracia radical se “fundamenta en el principio de igualdad política, entendido como el método mediante el cual todas las voces de la sociedad son escuchadas equitativamente. Su institución clave es la asamblea deliberativa. Estas asambleas comportan reuniones donde los ciudadanos toman decisiones después de escuchar y discutir diferentes puntos de vista sobre un tema, reflexionando sobre cada punto de vista y tratando de llegar a una decisión común sin coacción” (Zografos 2019, 208). Lo cual significa que el ejercicio del poder regresa así a su verdadero titular, que lo asume y lo ejerce.

Alguien podría argumentar que estas formas de democracia directa tendrían justificación y eficacia, en localidades pequeñas o medianas, pero que tendrían muchas dificultades para extenderse al conjunto de una nación, que requiere otras formas de organización y de representación. En parte, se puede tener razón. Mas, a esta inquietud, podríamos responder con una pregunta: ¿Acaso las formas de representación que hoy están vigentes en el país, en la Asamblea Nacional, por ejemplo, pueden entenderse como maneras adecuadas y legítimas de una representación democrática? Y algo más, no debemos olvidar que uno de los temas centrales de nuestra reflexión es el desarrollo local; es decir, aquel que debe ser provocado, liderado y ejecutado por los gobiernos de cercanía, en los cuales sí es posible aplicar algunas de las concepciones y los medios que se utilizan en la democracia directa.

Para demostrar que esa afirmación es válida, solo deberíamos analizar y pensar en todas las experiencias exitosas de desarrollo local que se han dado —y se dan— en todo el mundo, en Latinoamérica y, por supuesto, en nuestro país. Todas ellas han utilizado las “asambleas deliberativas”, como espacios democráticos de articulación de las propuestas que han permitido expresar y ejercer el principio de igualdad política, entre los miembros de la comunidad.

Christos Zografos (2019) sí toma en cuenta estas diferencias. “La democracia directa [dice] se diferencia de la democracia representativa, que se limita a elegir a representantes que decidirán las políticas públicas. Sin embargo, algunos elementos de la democracia directa, como el referéndum, también están presentes en las democracias representativas vigentes [...] En ese sentido, la democracia directa conserva su promesa de ayudar a descolonizar las mentes y desafiar formas hegemónicas de pensar, actuar y ser. En el mejor de los casos, la democracia directa equivale a una forma diferente de ser” (208-11).

Sí, la democracia directa equivale a una forma diferente de ser, lo cual implica el desarrollo de procesos que permitan ir creando las condiciones objetivas y subjetivas que se requieren para conseguir una meta de gran alcance. Y para ello, hay que transitar por diferentes etapas, sobre todo debido a la grave situación de deterioro y colapso que afecta a la democracia en nuestro país. Sin embargo, “la democracia directa conserva su promesa de ayudar a descolonizar las mentes y desafiar formas hegemónicas de pensar, actuar y ser.” Y si esta es su promesa, debemos asumirla con responsabilidad y pasión, puesto que el primer objetivo que debemos alcanzar, debido al grado cero al que ha llegado el ejercicio de la política en nuestro país, es ayudar a descolonizar las mentes, desafiando las formas hegemónicas de pensar, actuar y ser.

3. Hacia la “democratización” de la democracia representativa

De manera complementaria a lo analizado —adscribiéndonos más bien a los objetivos de mediano plazo que se pueden alcanzar en el desarrollo local—, nos parece muy pertinente el planteamiento que realiza Adela Cortina (2014) sobre las cuatro reformas que deben realizarse en el camino de construir una democracia comunicativa o democracia del pueblo. Esto como una forma renovada de democracia representativa: 1) Tratar de asegurar a todos al menos unos mínimos económicos, sociales y políticos; 2) Perfeccionar los mecanismos de representación para que sea auténtica; 3) Dar mayor protagonismo a los ciudadanos; 4) Propiciar el desarrollo de una ciudadanía activa, dispuesta a asumir con responsabilidad su protagonismo (156-9).

En este momento de crisis generalizada que vive nuestro país, desde los gobiernos de cercanía: comunidades, juntas parroquiales, gobiernos cantonales y provinciales, sería deseable y posible que se inicie y sostenga un proceso para “democratizar la democracia representativa”, por medio de esas cuatro reformas. Que permitan, entre otras cosas, avanzar en la creación de renovadas formas de acción democrática, nuevas formas de ejercicio del poder; que coadyuven a construir una democracia participativa y deliberativa, desde los ciudadanos, desde las organizaciones sociales y populares. Se convertiría así en un ejercicio cívico válido y necesario para transformar las realidades territoriales e incidir, desde lo local, en una reforma política nacional.

En esta perspectiva, los gobiernos locales podrían orientar su acción por medio de, por lo menos, cuatro políticas básicas, con miras a construir, desde las bases sociales, un nuevo proyecto democrático:

1. *En lo económico*, constitución de modelos de desarrollo humano integral e integrado, sustentables, equitativos y justos, que tengan la capacidad de asegurar a todos los pobladores unos mínimos económicos, sociales y políticos. Para ello, además de usar racionalmente las asignaciones presupuestarias estatales y los recursos naturales y

materiales existentes en las localidades, deben ser capaces de reconocer, incorporar y potenciar la riqueza cultural e intercultural existente, en sus más variadas expresiones, como una parte fundamental del capital social que debe sustentar el desarrollo humano.

2. *En lo social*, generar procesos de convivencia democrática efectivos, a partir del desarrollo de la “amistad cívica”, que les permita a los ciudadanos dialogar entre pares y perseguir metas reales y comunes. Deben reconocer que entre ellos existen vínculos humanos que les permiten alcanzar objetivos concretos, siempre que se respeten las diferencias legítimas. Debe generarse la capacidad de ampliar la participación ciudadana —incluyendo las formas ancestrales y propias de cada territorio— en el marco de una convivencia sana y creativa, en la que primen la participación, la deliberación, el respeto a los derechos de todos.
3. *En lo político*, incentivar y mejorar la participación de la comunidad y de sus organizaciones en los asuntos concretos de la vida pública y en la solución de sus problemas. En este proceso, se deberán mejorar los mecanismos de deliberación y representatividad, para conseguir que se escojan de manera adecuada a sus representantes, entre personas cercanas y conocidas por los electores. A los mandatarios se les debe exigir la rendición de cuentas con transparencia. Estas prácticas deben incidir positivamente para que los ciudadanos y ciudadanas tengan un mayor protagonismo en la vida pública, que propicie el desarrollo de una ciudadanía activa, dispuesta a asumir la responsabilidad de su protagonismo.
4. *Creación de un nuevo liderazgo social y político*, el cual debe ejercerse basado en la capacidad de iniciativa y de creatividad en la gestión local y en la administración pública, contando con una visión integral de la relación entre los diferentes niveles de gobierno: comunitario-parroquial-cantonal-municipal-provincial-nacional, en este mismo orden de jerarquía, y no en el sentido inverso, que ha sido impuesto hasta hoy por la ideología centralista y concentradora. Antes que un liderazgo individualista y autoritario, se debe fomentar un liderazgo social y transformador (Zanjonc 2010).

Este nuevo liderazgo debe tener la capacidad de exigir —no de mendigar— la transferencia oportuna de las asignaciones que, por derecho y justicia, les corresponden a los gobiernos locales, para impulsar el desarrollo humano y sostenible. De igual modo, debe reconocer las potencialidades económicas, sociales, ecológicas, culturales que tienen las diferentes realidades locales y regionales, para establecer las necesarias alianzas con otros territorios y sus autoridades, para constituir asociaciones y mancomunidades que potencien y fortalezcan el desarrollo local.

Por supuesto, estas políticas que acaban de plantearse como posibilidades para construir una democracia de los ciudadanos, teniendo como base el desarrollo local de los territorios y los procesos de descentralización del Estado, necesitan ser reflexionadas, deliberadas, consensuadas, decididas por los ciudadanos y ciudadanas, por los vecinos de los barrios, colectivos, organizaciones populares, en fin, por todos quienes se constituyen en la verdadera fuente del poder y de la democracia. Y esta deliberación debe realizarse a la luz de las condiciones concretas que viven los ciudadanos reales, de carne y hueso, los “ciudadanos de a pie” y sus organizaciones, que son los verdaderos sujetos históricos de la transformación política radical que, de manera urgente, debemos provocar en nuestro país.

Conclusiones

En el documento “¿Por qué plantearnos urgentemente la reflexión sobre el desarrollo local y la descentralización?”, elaborado por la Mesa de Descentralización y Desarrollo Local (MDDL), como resultado de los planteamientos que en ella se han debatido y consensuado, se concluye formulando un conjunto de Estrategias y un Plan de Acción. Por su intermedio se persigue que la problemática y las propuestas de la descentralización y del desarrollo local se posicionen, se enriquezcan y se difundan en los más amplios sectores de la ciudadanía y sus organizaciones, en la perspectiva de constituir una fuerza social y política capaz de incidir de manera directa y efectiva en el proceso de reformas políticas. No tendría sentido, entonces, repetir tales estrategias y el plan de acción, puesto que son el resultado de un proceso de consensos establecidos en la MDDL, luego de enriquecedores debates, en los cuales hemos participado conjuntamente con personas que provienen de diferentes regiones del país, con experiencias sociales y personales muy variadas, valiosas y significativas. Por esta razón, a nuestros lectores les remitimos a dicho documento.

Sin embargo, en razón de la narrativa que hemos desarrollado, consideramos conveniente realizar propuestas concretas para cada uno de los temas que abordamos en la segunda, tercera y cuarta partes de este trabajo. Hemos reservado esta parte final, para plantear algunas conclusiones que se refieren, más bien, a determinadas necesidades sociales, políticas y éticas que consideramos que deben ser afrontadas, de manera urgente en el Ecuador de hoy, en el marco de una reforma política del Estado y de la reconstrucción de la democracia, entre cuyos objetivos deben incluirse necesariamente aquellos relacionados con la descentralización y el desarrollo local. Dichas conclusiones generales son las siguientes:

1. En este momento, los ecuatorianos debemos ejercer tres derechos fundamentales:
 - El *derecho a la indignación* ante la pandemia de la corrupción y el correlato de la impunidad, que han arrasado con todo lo que han encontrado a su paso.
 - El *derecho al repudio*, a la forma en que los actores políticos han desbaratado la institucionalidad democrática, llevándola hasta los límites del colapso.
 - El *derecho a la esperanza*, que debe ser una idea fuerza, un desafío apasionado para imaginar un nuevo futuro.
2. Se debe continuar con el impulso y el fortalecimiento del Pacto Social por la Vida y el Ecuador, ampliando la participación de ciudadanos y ciudadanas de los más diversos sectores, de las organizaciones sociales y populares que estén comprometidos con la construcción de una verdadera democracia, mediante la corresponsabilidad activa y la ética cívica.
3. Que para la construcción de esta democracia y para consolidar el Pacto Social por la Vida y el Ecuador, se tomen en consideración varios ejes de acción:
 - *Vivir la cultura del encuentro*, mediante la recuperación de hábitos que están presentes en la cultura ciudadana y popular, para celebrar la vida, para conocernos y reconocernos, para compartir experiencias, vivencias, sabiduría, con inclusión, responsabilidad y solidaridad, como expresión de una nueva ética cívica.
 - *Practicar la ética del cuidado*, no solo con motivo de la pandemia del coronavirus, sino de manera permanente, hasta que se convierta en un hábito moral, que conduzca a la práctica de actos afirmativos de la vida. Se basa en cuatro aprendizajes básicos:
 - Aprender a cuidarnos a nosotros mismos.
 - Aprender a cuidar a los cercanos.
 - Aprender a cuidar a los lejanos y a los extraños.
 - Aprender a cuidar al planeta.
 - *Inventar y desarrollar una pedagogía ciudadana*, basada de conocimientos y saberes, métodos y herramientas, necesidades cotidianas y reales que provoquen una profunda transformación en el ser, pensar, sentir y hacer de los ciudadanos, para así reinventar nuevas formas de convivencia social y de ética cívica.

Lista de referencias

- Acosta, Alberto. 2005. "El aporte de las remesas para la economía ecuatoriana". *Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat. UN/POP/EGM-MIG/2005/02*. https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/other/turin/P02_Acosta.pdf
- Álvarez, Raúl. 2019. "La inteligencia artificial reemplazará el 40% de los trabajos en los próximos 15 años, asegura Kai-Fu Lee, pionero en IA". *Xataka*. 11 de enero. <https://www.xataka.com/robotica-e-ia/inteligencia-artificial-reemplazara-40-trabajos-proximos-15-anos-asegura-kai-fu-lee-pionero-ia#:~:text=REGALOS%20NAVIDAD-,La%20inteligencia%20artificial%20reemplazará%20el%2040%25%20de%20los%20trabajos%20en,Fu%20Lee%2C%20pionero%20en%20IA&text=Durante%20el%20último%20año%20hemos,vez%20más%20puestos%20de%20trabajo>
- Angulo, Sebastián. 2020. "La deuda con China se redujo el año pasado". *Expreso*. 27 de enero. <https://www.expreso.ec/actualidad/economia/deuda-china-redujo-ano-pasado-4074.html>.
- Arroyo, María Belén. 2020. "El Gobierno de Moreno no logró descorreizar al país". *Vistazo* (1275).
- Banco Mundial. 2019. "Worldwide Governance Indicators". *WGI*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>
- Barkin, David. 2019. "Convivencialidad". En *Pluriverso: Un diccionario del posdesarrollo*, coordinado por Ashish Kothari, Ariel Salleh, Arturo Escobar, Federico Demaria, y Alberto Acosta, 196-9. Barcelona: Icaria. https://wiki.globaltapestryofalternatives.org/_media/publications:es:pluriverso_un_diccionario_del_postdesarrollo.pdf.
- Barrera, Augusto. 1997. "De la movilización a la participación popular en la Gestión Municipal". *Revista Cántaro* (18).
- Barrera, Augusto. 2000. *Ecuador: Un modelo para (des)armar, descentralización, disparidades y modo de desarrollo*. Quito: Abya-Yala.
- Caillé, Alain. 2019. "Convivialismo". En *Pluriverso: Un diccionario del posdesarrollo*, coordinado por Ashish Kothari, Ariel Salleh, Arturo Escobar, Federico Demaria, y Alberto Acosta, 200-3. Barcelona: Icaria. https://wiki.globaltapestryofalternatives.org/_media/publications:es:pluriverso_un_diccionario_del_postdesarrollo.pdf.
- Calderón Vivanco, Juan Carlos. 2020. *Después olvidarán nuestros nombres: La historia del agente ratón y los espías salvajes*. Quito: Plan V Editores.

- Camps, Victoria. 1983. *La imaginación ética*. Barcelona: Editorial Seix Barral.
- Camps, Victoria. 1995. *Ética, retórica y política*, 2ª. ed. Madrid: Alianza Editorial.
- Caria, Sara. 2019. *Caracterización del perfil económico-productivo de Ecuador: Trayectorias históricas, desafíos y oportunidades para la transformación de la matriz productiva en formas social y ambientalmente sostenibles*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador / Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Carrión, Fernando, y M. Dammert-Guardia, eds. 2019. *Derecho a la ciudad, una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima: Clacso / Flacso-Ecuador / IFEA.
- Carrión, Fernando. 1999. "La descentralización en el Ecuador de hoy: Sus alternativas". *Iconos* (7).
- Castillo Vélez, María José. 2015. *Análisis de la productividad y competitividad de la ganadería de carne en el litoral ecuatoriano (Resultados de Consultoría para RIMISP – Parte I)*. Serie Documentos de Trabajo N° 144. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa: Impactos a Gran Escala. Santiago de Chile: Rimisp. http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1437665697GanaderiaCarne_DocResultados_Final_editado.pdf
- Comisión Económica para América Latina (Cepal). 2015a. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. La crisis del comercio regional: Diagnóstico y perspectivas*. Santiago de Chile.: Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39010/4/S1501143_es.pdf
- . 2015b. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2015: Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Santiago de Chile: Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38713-estudio-economico-america-latina-caribe-2015-desafios-impulsar-ciclo-inversion>
- . 2018. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: Hechos estilizados, determinantes y desafíos de política*. Santiago de Chile: Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/141/S1800837_es.pdf
- . 2019. *Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019*. Santiago de Chile: Cepal. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/125/S1901097_es.pdf
- . 2020. *Informe Especial n.º 5. Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: Nuevas proyecciones*. Santiago de Chile: Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45782-enfrentar-efectos-cada-vez-mayores-covid-19-reactivacion-igualdad-nuevas>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad). 2020. *Informe sobre el comercio y desarrollo 2020. De la pandemia mundial a la prosperidad para todos: Evitar*

otra década perdida. *Panorama general*. Ginebra: ONU. https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020overview_es.pdf

- Cortina, Adela. 2001. *Ética aplicada y democracia radical*, 3.^a ed. Madrid: Tecnos.
- . 2014. *La ética*. Barcelona: Paidós.
- De la Torre, Carlos. 1993. *La seducción velasquista*. Quito: Ediciones Libri Mundi / Enrique Grosse-Luemern / Flacso Ecuador.
- Banco Central del Ecuador. 2020. “Información Estadística Mensual No. 2013 – Noviembre 2019”. *Boletín*. <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- . 2020. “Información Estadística Mensual No. 2026 – Diciembre 2020”. *Banco Central*. <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- EFE. 2020. “La credibilidad del presidente de Ecuador cae al 8 %”. *Efe*. <https://www.efecom.com/efe/america/politica/la-credibilidad-del-presidente-de-ecuador-cae-al-8/20000035-4311336>.
- Escalante, Roberto, y Fernando González. 2017. “El TLCAN en la agricultura de México: 23 años de malos tratos”. *Análisis* 11 (29): 85-104. http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/29/pdfs/PDF29/EscalanteGonzalezOlaFinanciera29.pdf
- Espol, UF, Iniap, y MAG. 2005. “Sondeo de los pequeños agricultores del área de influencia de la Estación Experimental Tropical Pichilingue del INIAP”. *Iniap*. <https://repositorio.iniap.gob.ec/bitstream/41000/1738/1/Sondeo%20de%20los%20pequeños%20productores.PDF>
- Fundación Esquel. 2020. “Descentralización y desarrollo local”. *Esquel*. 26 de octubre. <https://www.esquel.org.ec/es/que-son-las-mesas-tematicas-del-pacto/descentralizacion-y-desarrollo-local.html>
- . “Pronunciamiento público: Organizaciones No Gubernamentales ecuatorianas”. *Esquel*. 8 de mayo. <https://www.esquel.org.ec/es/actualidad/noticia/noticias/item/776-pronunciamiento-publico-organizaciones-no-gubernamentales-ecuatorianas.html>
- Estrella Vintimilla, Pablo. 1985. “La crisis de la conciencia nacional oligárquica y la conformación de una conciencia nacional democrática en América Latina y el Ecuador”. En *Literatura y cultura nacional en el Ecuador*, editado por Adrián Carrasco et al. Cuenca: Casa de la Cultura Ecuatoriana / IDIS.
- . 1988. “Opciones políticas, regionalismo e identidad nacional”. En *Elecciones, economía y estrategias*, editado por Gaitán Villavicencio et al. Quito: Editorial El Conejo.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2016. “América Latina y el Caribe: ¿Se prolongará el actual frente frío?”. *Perspectivas económicas: Las Américas. Actualización*.

- Franco, Pilar. 2000. "Integración y desarrollo / MÉXICO: TLCAN amplió la brecha entre el norte rico y el sur pobre". *Inter Press Service*, 8 de abril. <http://www.ipsnoticias.net/2000/04/integracion-y-desarrollo-mexico-tlcan-amplio-la-brecha-entre-el-norte-rico-y-el-sur-pobre/>
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: Flacso Ecuador.
- García Álvarez, Santiago. 2016. *Sumak Kawsay o Buen Vivir como Alternativa al Desarrollo en Ecuador. Aplicación y Resultados en el Gobierno de Rafael Correa (2007-2014)*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Ediciones Abya Yala.
- . 2019. *Inclusión financiera y economía popular y solidaria: Propuesta de agenda de políticas públicas para Ecuador*, Universidad Central del Ecuador, noviembre 2019
- GHAI, Dharam. 2003. "Trabajo decente. Concepto e indicadores", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2. Organización Internacional del Trabajo
- González, Jorge. 2020. "Ocho propuestas para el país plantea el Pacto social por la Vida". *El Comercio*, 29 de octubre. <https://www.elcomercio.com/actualidad/propuestas-pacto-social-vida-ecuador.html>.
- Grupo ETC. 2011. *¿Quién controlará la economía verde?* Canadá: Grupo ETC. https://www.etc-group.org/sites/www.etcgroup.org/files/ETC_wwctge_ESP_v4Enero19small.pdf
- Guerini, Mattia, et al. 2018. "Unconventional Monetary Policy. Between the past and the future of monetary economics". *ISI Growth Working Paper*, 10/2018, abril.
- Guterres, Antonio. 2021. "Esta es, sobre todo, una crisis humana que llama a la solidaridad". *ONU*. Accedido 5 de enero. <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/humanitarian-crisis-coronavirus-solidarity>
- Harari, Yuval Noah, y Joandomènec Ros. 2016. *Homo Deus: Breve historia del mañana*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S.
- Harari, Yuval Noah. 2018. *21 lecciones para el siglo XXI*. Barcelona: Editorial Debate.
- Haro Ayerve, Patricio. 2017. *Fuerzas armadas, pretorianismo y calidad de la democracia: Ecuador y Uruguay*. Quito: Flacso Ecuador / ESPE.
- Hurtado, Osvaldo. 2006. *Los costos del populismo*. Quito: Cordes.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2019. "Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Indicadores laborales, noviembre 2019". INEC.

- International Monetary Fund. 2015. "Adjusting to Lower Commodity Prices". *World Economic Outlook (WEO)*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/World-Economic-Outlook-October-2015-Adjusting-to-Lower-Commodity-Prices-43229>
- . 2019. "Ecuador: Second and third reviews under the extended fund facility arrangement and request for a waiver of nonobservance and modifications of performance criteria — press release and staff report". *IMF Country Report 19/379*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/12/20/Ecuador-Second-and-Third-Reviews-Under-The-Extended-Fund-Facility-Arrangement-and-Request-48898>
- Kalmus, Peter. 2018. "Cambio climático: La humanidad en la encrucijada". En *¿Hacia una nueva Ilustración? Una década trascendente*. Madrid: BBVA. <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/cambio-climatico-la-humanidad-en-la-encrucijada/>
- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblaff. 2018. *How Democracies Die*. Nueva York: Broadway Books / Penguin Random House .
- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblaff. 2019. *Cómo mueren las democracias*. Traducido por Gemma Deza Guil, 2.^a ed. Bogotá: Ariel.
- Levitsky, Steven, y Way Lucan A.. 2004. "Elecciones sin democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo". *Estudios Políticos* (24): 159-156.
- Maldonado, Juan L. 2019. "Los alcances de la política fiscal en el proceso de ajuste macroeconómico en el Ecuador". *Boletín de Política Económica*, (6): 13-19.
- Martín Sosa, Nicolás. 1998. "El qué y el para qué de una ética ecológica". *Centro Nacional de Educación Ambiental*. https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/articulos-de-opinion/1998-martin-sosa_tcm30-163459.pdf
- Mejía, Andrés. 2003. "Partidos políticos: El eslabón perdido de la representación". En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, compilado por Felipe Burbano de Lara, 287–326. Quito: Flacso Ecuador. <https://www.flacso.edu.ec/portal/modules/umPublicacion/pndata/files/docs/antdemmejia.pdf>
- Menéndez-Carrión, Amparo. 1986. *La conquista del voto: De Velasco a Roldós el suburbio guayaquileño en las elecciones presidenciales del Ecuador, 1952-1978*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Mesa de Descentralización y Desarrollo Local. 2020. "Descentralización y desarrollo local". Quito: Mesa de Convergencia y del Pacto Social por la Vida y el Ecuador / Fundación Esquel. Documento inédito.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2020. *Proforma presupuestaria 2020*. Quito: MEF.

- Montúfar, César. 2008. "El populismo intermitente de Lucio Gutiérrez". En *El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, 267–98. Quito: Flacso Ecuador / Ministerio de Cultura. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41920.pdf>
- Moreno-Sáenz, Lucero Ivone, Salvador González-Andrade, y Jaime Arturo Matus-Gardea. 2016. "Dependencia de México a las importaciones de maíz en la era del TLCAN". *Revista mexicana de ciencias agrícolas* 7 (1): 115-26. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5369277>.
- Morin, Edgar. 2011. *La vía para el futuro de la humanidad*. Madrid: Paidós.
- Murphy, Sophia, David Burch, y Jennifer Clapp. 2012. *El lado oscuro del comercio mundial de cereales: El impacto de las cuatro grandes comercializadoras sobre la agricultura mundial. Informe de investigación*. Reino Unido: Oxfam Internacional. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/rr-cereal-secrets-grain-traders-agriculture-30082012-es_3.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2020. *Faostat*. 5 de enero. <http://www.fao.org/faostat/es/#compare>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2006. *Labour Overview: Latin America and the Caribbean*. Lima: OIT.
- Organización Meteorológica Mundial (OMM). 2017. "El aumento de la concentración de gases de efecto invernadero alcanza un nuevo récord". *Organización Meteorológica Mundial*. 30 de octubre. <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/el-aumento-de-la-concentraci3n-de-gases-de-efecto-invernadero-alcanza-un>
- Ortega-Guizado, Remberto. 2014. "Territorio: Mi lugar en el mundo". *Revista Utopía*, (84): 28-31.
- Ortiz Ortiz, Richard. 2018. "Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario". *Estudios Constitucionales* 16 (2): 527–66. doi:10.4067/S0718-52002018000200527.
- Ortiz, Christopher. 2021. "Informe de Economía transformadora". *Documento de trabajo*. Quito: Fundación Esquel.
- Osorio, Sergio. "La metamorfosis de la humanidad en la era planetaria y la emergencia de la antro política". *Revista relaciones internacionales, estrategia y seguridad* 6 (2): 139-61. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632011000200007.
- Pachano, Simón. 2007. *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: Flacso Ecuador / Ágora Democrática / International IDEA.
- Paredes Murriagui, María Lorena. 2011. *Proceso de cambio político en el Ecuador contemporáneo: Un contrapunto con Venezuela*. Quito: Flacso Ecuador / Abya-Yala.

- Pareja, Mauricio, y Marco Baquero. 2003. "Canje, conversión y reducción de deuda pública: el caso ecuatoriano". *Apuntes de economía* (28).
- Pat Mooney, y Grupo ETC. 2019. *La insostenible agricultura 4.0: Digitalización y poder corporativo en la cadena alimentaria*. Ciudad de México: Grupo ETC / Global Change – Local Conflict? / INKOTA-netzwerk e.V. / Fundación Rosa-Luxemburg-Stiftung. Recuperado de https://www.land-conflicts.fu-berlin.de/_media_design/Policy-Paper-Reihe/Mooney-2019-la_insostenibleagricultura4_0.pdf
- Pérez-Liñan, Aníbal. 2009. "¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa". *América Latina Hoy* 26 (0). doi:10.14201/alh.2702.
- Rifkin, Jeremy. 1999. Entrevistado de Javier Sampedro. "La comida transgénica es ingeniería decimonónica". *El País*. 14 de junio. https://elpais.com/diario/1999/06/15/sociedad/929397608_850215.html
- Rivera-Plata, Alejandro. 2018. "Diseño, identidad e ideología: El diseño como discurso". *Pensamiento, palabra y obra* (20): 94-103. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2011-804X2018000200094
- Rueda, Carlos. 2020. "El Pacto Social pide que los ciudadanos sean considerados víctimas de la corrupción". *Expreso*, 18 de noviembre. <https://www.expreso.ec/actualidad/pacto-social-pide-ciudadanos-sean-considerados-victimas-corrupcion-93786.html>.
- Sánchez López, Francisco. 2008. *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador, 1979-2002*. Quito: Flacso Ecuador.
- Sartori, Giovanni. 1988. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. 2019. "Informe empresas ecuatorianas, septiembre de 2019".
- Sutcliffe, Hilary. 2020. "COVID-19: las 4 claves del Gran Reinicio". *World Economic Forum*. 21 de agosto. <https://es.weforum.org/agenda/2020/08/covid-19-las-4-claves-del-gran-reinicio/>
- Tischner, Joséf. 1994. *Ética de la solidaridad*. España: Editorial Anaya.
- Torres, Arturo, y María Belén Arroyo. 2019. *Rehenes: ¿Por qué ejecutaron a los periodistas de El Comercio?* Quito: Vórtice Editorial.
- Ulloa-Tapia, César, coord. 2020. *Pacto Social por la Vida y el Ecuador*. Quito: Esquel.
- Ulloa-Tapia, César. 2017. *El populismo en escena: ¿Por qué emerge en unos países y en otros no?* Quito: Flacso Ecuador.
- . 2020a. *Chávez, Correa y Morales: Discurso y poder*. Quito: Udlu Ediciones.

- . 2020b. “Hacia un Pacto Social en Ecuador”. *El Telégrafo*, 18 de mayo. <https://www.eltelgrafo.com.ec/noticias/politica/3/politica-pacto-social-ecuador>.
- Vattimo, Gianni. 1990. *La sociedad transparente*. Barcelona: Paidós.
- Velegrakis, Giorgos, y Eirini Gaitanou. 2019. “Localización abierta”. En *Pluriverso: Un diccionario del posdesarrollo*, coordinado por Ashish Kothari, Ariel Salleh, Arturo Escobar, Federico Demaria, y Alberto Acosta, 327-30. Barcelona: Icaria. https://wiki.globaltapestryofalternatives.org/_media/publications:es:pluriverso_un_diccionario_del_postdesarrollo.pdf
- Verdesoto, Luis et al. 1999. *Las agendas de desarrollo de los 90*. Quito: Ceplaes.
- Verdesoto, Luis, César Ulloa, Lotty Andrade, Alfredo Espinosa, y Lucía Valdivieso. 2017. *Democracia, derechos humanos e instituciones en Ecuador*. Quito: PDDHE.
- Verdesoto, Luis. 2001. *Descentralizar: Grados de autonomía para enriquecer a la democracia*. Quito: Abya-Yala.
- . 2014. *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011*. Quito: Abya-Yala.
- World Economic Forum. 2019. *The Global Risks Report 2019*, 14th edition.
- Worldwide Governance Indicators (WGI). 2020. <http://info.worldbank.org/governance/WGI>
- Yanke, Rebeca. 2021. “Lo único cierto es lo incierto”. *El Mundo*. Accedido 5 de enero. <https://lab.elmundo.es/coronavirus/incertidumbre.html>
- Zanjonc, Donna. 2010. *La política de la esperanza*. Traducido por Marcia Siguenza. Cuenca: Waaponi.
- Zografos, Christos. 2019. “Democracia directa”. En *Pluriverso: Un diccionario del posdesarrollo*, coordinado por Ashish Kothari, Ariel Salleh, Arturo Escobar, Federico Demaria, y Alberto Acosta, 208-11. Barcelona: Icaria. https://wiki.globaltapestryofalternatives.org/_media/publications:es:pluriverso_un_diccionario_del_postdesarrollo.pdf.

Acerca de los autores

Humberto Salazar

Sociólogo ecuatoriano. Magíster en Políticas Públicas y Programas Sociales, por Flacso Buenos Aires. Posgrado en Emprendimientos para el Desarrollo, por el Instituto Tecnológico de Monterrey; diplomado de Democracia y Parlamentarismo, por la Universidad Javeriana de Colombia. En la actualidad es Director Ejecutivo de Fundación Esquel y coordina EsquelCLIC (Centro Latinoamericano de Inteligencia Colectiva) desde el año 2015. Más de 22 años de experiencia en temas de sociedad civil y gestión estratégica y operativa de OSC. Ha sido consultor de organizaciones nacionales e internacionales, profesor universitario. Tiene varias publicaciones sobre sociedad civil y ciencias sociales, incluyendo una novela con Editorial El Conejo en Ecuador.

Santiago García-Álvarez

Doctor en Economía Internacional y Desarrollo, por la Universidad Complutense de Madrid; máster en Relaciones Internacionales, por la Universidad Andina Simón Bolívar; máster en Economía Internacional y Desarrollo, por la Universidad Complutense de Madrid: Economista de la Universidad Central del Ecuador (UCE). Es profesor titular de Economía del desarrollo y Política económica en la UCE. Ha efectuado varias publicaciones sobre desarrollo económico y política económica, además sobre comercio e integración. Recibió el premio colectivo a la investigación científica por parte de la Universidad Central de Ecuador en 2014. Anteriormente se desempeñó como Viceministro de Economía y fue Vicerrector del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Actualmente ejerce la presidencia del Colegio de Economistas de Pichincha.

Rafael Guerrero-Burgos

Estudió Filosofía en la Pontificia Universidad Católica de Quito. Actualmente, es investigador del Centro andino de Acción Popular. Ha publicado artículos sobre el desarrollo de los movimientos campesinos en la costa del Ecuador y problemas teóricos de la constitución del sujeto y la identificación ideológica en la revista *Ecuador Debate*. Fue investigador del Centro de Investigaciones y Estudios sociales (Ciese). También tiene estudios sobre el populismo y el desarrollo de la costa centro sur del Ecuador. Fue Subsecretario de Desarrollo Rural del Ministerio de Bienestar Social y Subsecretario de la Región Costa del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Fue Coordinador del Proyecto de Desarrollo Local (Prolocal), del Ministerio de Bienestar Social, en la provincia de Los Ríos.

Pablo Estrella-Vintimilla

Abogado y doctor en jurisprudencia. Ha estado vinculado con la docencia universitaria, desde hace cuarenta y cinco años. Su carrera ha ido desde la ayudantía de cátedra, hasta Decano de la

Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca y Secretario General de la Asociación Ecuatoriana de Facultades de Derecho. Fue profesor principal de las cátedras de Filosofía del derecho, Sociología jurídica y Ética profesional. Fue Director del Instituto de Investigaciones Sociales (IDIS) y Director del Centro de Arbitraje y Mediación de las Cámaras de la Producción del Azuay. Hoy enseña Medios alternativos de solución de conflictos, en la Universidad del Azuay. Fue editorialista de opinión de Diario “El Tiempo” de Cuenca. Miembro del Colectivo Ciudadano “Cuenca, ciudad para vivir” (CCCV). Autor de varios libros de ensayo jurídico-político. Escribe poesía y relato.

César Ulloa-Tapia

Politólogo y comunicador ecuatoriano. Docente investigador de la Universidad de Las Américas (UDLA, Ecuador). Doctor en Ciencias Sociales por Flacso Ecuador; magíster en Ciencias Internacionales (UCE) y magíster en Gerencia Cultural por la Red UREL-UTE. Editorialista para medios escritos como El Universo, La Hora y El Telégrafo. Invitado de manera permanente para medios nacionales e internacionales como analista. Sus últimos libros publicados son: *En el ojo del huracán: Ley de Comunicación en Ecuador* (2020); *Chávez, Correa y Morales: Discurso y poder* (2020); *Los millennials frente al espejo* (2018); *El populismo en escena* (2017) y artículos para revistas especializadas en temas de democracia, populismo y comunicación para América Latina desde una perspectiva comparada. Actualmente es Coordinador del Pacto Social por la Vida y el Ecuador y la Mesa de Convergencia.

La ciudadanía por un Pacto Social en Ecuador

Serie: Pensamiento Contemporáneo

En este libro se recoge y analiza diversos escenarios que han tenido un alto impacto en la vida nacional en los últimos dos años. “Las crisis no resueltas que venían desde octubre de 2019 se agudizaron en los siguientes meses por el bloqueo institucional entre el Gobierno y la Asamblea, debido a la falta de una mayoría calificada por parte del primero que le pudo haber permitido aprobar las leyes de su iniciativa. A esos factores se suman la debilidad del Ejecutivo y la oposición orgánica de quienes fueron sus anteriores aliados, el bloque de la Revolución Ciudadana. El presidente de la República para mitigar la zozobra, la desconfianza ciudadana y restaurar la debilitada democracia convocó a la realización de un Acuerdo Nacional 2030; no obstante, los resultados no estuvieron alineados con las expectativas. El Acuerdo no prosperó y tuvo una concurrencia selectiva de actores aliados, no así la pluralidad que se esperaba ni tampoco las propuestas de los diversos sectores. A ello se sumaba, otro factor: la transición no resuelta en la consulta popular que dio paso a la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio” (Pacto Social, 2020, 14). Después vino el anuncio de la pandemia en marzo de 2020 con un incalculable costo social y la configuración de un estado de indefensión ciudadana debido a los errores del Gobierno en las medidas sanitarias y la falta de apoyo de la población. La violencia y la delincuencia están al orden del día. Cada crisis nos conduce a la necesidad impostergable de un Pacto Social con la confluencia y participación activas de todos los actores, sectores, academia e instancias políticas que establezcan una agenda mínima, que ponga por delante la ética, la transparencia, la solidaridad y la vida.