

latindex

Publicación Semestral enero 2020

ISSN:1390-9045

Nº 13 Vol. 7

<https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/index>



SUR ACADEMI

Revista Académica Investigativa



unl

Universidad
Nacional
de Loja

Facultad
Jurídica, Social
y Administrativa

13



1859



Universidad
Nacional
de Loja

SUR
ACADEMI
Revista Académica Investigativa

SurAcademia, es la revista de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, cuyo objetivo es publicar avances en el debate, la revisión del estado de la cuestión, y los resultados de la investigación científica en los ámbitos jurídicos, sociales, económicos y administrativos. Constituye un espacio para la difusión y transferencia de resultados de conocimiento e innovación en general, cuya cobertura temática va dirigida a profesionales, estudiantes y comunidad en general.

Treceava Edición

ISSN: 1390-9045

Dirección: Av. Pio Jaramillo Alvarado y Reinaldo Espinoza, La Argelia

PBX: (593) 07-2547252 EXT 145

URL: <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia>

www.unl.edu.ec

Correo Electrónico: suracademia@unl.edu.ec

Loja - Ecuador

Imágen en Portada: Marco Antonio Montaña Lozano

Diseño Gráfico: Andrés Jaramillo

Maquetación: Equipo editorial FJSA

Institución Editora: Universidad Nacional de Loja

Código Postal: 110111

Ciudad: Loja

Parroquia: Punzara

Teléfono de contacto: 072-547929



Esta obra está sujeta a la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

AUTORIDADES

Nikolay Aguirre Mendoza, Ph.D

Rector

Mónica Pozo Vinuesa, Ph.D

Vicerrectora

COMITÉ EDITORIAL

José Rodrigo Maldonado Quezada, MAPP

Director General

Elvia Maricela Zhapa, Mg. Sc.

Editora Responsable

Alex Fidel Valdivieso, Mg.Sc.

Editor Ejecutivo

CONSEJO EDITOR

Hilarion José Vegas Melendez, PhD.
Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Manta-Ecuador

Carlos Correa Granda, PhD
Universidad Técnica Particular de Loja
Loja-Ecuador

Israel Celi Toledo, Mg.Sc.
Universidad Técnica Particular de Loja
Loja-Ecuador

Anderson Argothy, Ph.D
Universidad Técnica del Norte
Ibarra-Ecuador

Richard Serna, Mg.Sc
Universidad Autónoma Latinoamericana
Medellin-Colombia

Celeste Gianni, Mg.Sc
Universidad Provincial de Córdoba
Universidad Nacional de Villa María
Córdoba-Argentina

EDITORES INVITADOS

Luis Ernesto Barahona Patiño
Escuela Diplomática (Madrid)

Alexis Sánchez
IAEN (Quito)

Pablo Punin Tandazo
Universidad Pompeu Fabra (Barcelona)

Karen Garzon
Universidad Pompeu Fabra (Barcelona)

María Daniela Viteri
Universidad de las Américas (Quito)

Revista

SUR
ACADEMI 



Índice de Contenidos

Dossier	Páginas
Periferias dentro de periferias en tiempos de TIC. Pensando el caso Jujeño <i>Néstor Ricardo Martiarena,</i>	8 - 19
Notas de federalismo para la reforma del Estado ecuatoriano <i>Jeamil Burneo Villamagua</i>	21 - 30
Artículos de Investigación científica y tecnológica	
Estudio de los factores macro, meso y micro de los inmigrantes ecuatorianos en New Jersey, Estados Unidos <i>Arturo José Bravo Jiménez</i> <i>Karen Lisbeth Betancourt Ludeña</i>	34-45
La participación ciudadana en el ejercicio del derecho a la comunicación en Loja - Ecuador <i>Franklin Rolando Jaramillo Castillo</i> <i>Freddy Marcelo Santos Altamirano</i>	47 - 63
Índice de eficiencia del mercado laboral, revisión para Ecuador desde el reporte WEF 2018 <i>Katherine Paulette Cevallos Cruz</i> <i>Carlos Eduardo Córdova Hernández</i> <i>John Alexander Campuzano Vásquez</i>	65 - 76
Artículos de revisión	
Del Correísmo al Anti-Correísmo. Radicalismo, polarización y cambio político en Ecuador <i>Israel Celi Toledo</i>	81 - 98
<i>La toma de decisiones en el contexto de la política pública desde la óptica del costo-beneficio</i> <i>Alex Fidel Valdivieso Mora</i>	99 - 105

Revista

SUR
ACADEMI 

Nestor Martiarena, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
nestor.martiarena@pjdigital.ar
<https://orcid.org/0000-0001-8437-1279>



ACADEMI

Periferias dentro de periferias en tiempos de TIC. Pensando el caso Jujeño

En psicología, los primeros estudios de la conciencia aludían a un foco o centro atencional. Y todo lo que se difuminaba en sus bordes, en su periferia, pasaba al plano de lo subconciente; terminando por ser considerados elementos ocultos, no dichos, que se expresaban en la conciencia de forma indirecta y desfigurada. O que nunca se expresaban y permanecían completamente ocultos hasta que algún hecho de la conciencia los ponía a la luz.

Un siglo más tarde, replicando aquel esquema, pero desde la economía y las teorías del desarrollo, el centro y sus periferias vuelven a servir como modelo para comprender ciertas dinámicas del desarrollo, especialmente, de sus obstáculos.

Pero lo que las *teorías de la dependencia* postulaban en los años '60, al tomar las interrelaciones entre territorios más y menos desarrollados como fundamento, apoyándose sobre la metáfora de las “distancias” entre centros desarrollados y naciones periféricas, se ha visto cada vez más complejizado tras la irrupción y evolución de nuevas condiciones tecnológicas que no paran de deconstruir la sociedad, la cultura y la humanidad. Y, por ende, la economía y la política.

En este ensayo abordamos las posibilidades de desarrollo en provincias y territorios periféricos, dentro de una nación también periférica en el contexto internacional, en el marco de la revolución tecnológica mundial en curso, caracterizada por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Un escenario que se enuncia como de “capas de cebolla”. Pero que, al abordar el desarrollo y la revolución tecnológica influidos por la irrupción del *cibespacio* (Hilbert, 2001), que altera completamente los espacios económicos endógenos, da la sensación de que la “cebolla” puede “picarse” y mezclarse. Es posible reflexionar, bajo estos novedosos parámetros, sobre las posibilidades de desarrollo local en provincias periféricas.

Frecuentemente se señala que la independencia tecnológica respecto a las naciones centrales es uno de los factores estratégicos fundamentales para el desarrollo. La innovación tecnológica, además, es uno de los factores que hace posible la reducción futura de los precios relativos, que a su vez posibilita la redistribución de la riqueza. Al mismo tiempo, otras argumentaciones sostienen que el desarrollo está vinculado a la variedad de tecnologías y bienes que un país es capaz de producir y que lo hace más competitivo.

En consecuencia y desde diferentes justificaciones, es generalmente aceptado que las regiones, países y territorios que procuran desarrollarse, deben invertir en producción de conocimientos, investigación y desarrollo (I+D), ciencia y tecnología (CyT), y educación y formación profesional orientadas a la interacción social, la construcción de conocimiento y la producción, tecnológicamente mediadas.

Por ello se justifica el estudio de las políticas públicas orientadas: a la democratización de las tecnologías y mediante las tecnologías, a la formación de trabajadores altamente calificados en el campo de las nuevas tecnologías; a la promoción de emprendimientos relacionados a las TIC; al impulso dado a la invención, el registro intelectual y patentamiento de conocimientos y desarrollos científico-tecnológicos; a la producción preferencial de bienes de capital y bienes de alto valor agregado en los mercados internacionales; y a la comercialización en mercados externos del producto local, para lo cual el dominio de la mediación de las TIC también resulta en ventajas competitivas.

REVOLUCIONES TECNOLÓGICAS Y DESARROLLO

En una perspectiva schumpeteriana, la teoría de los ciclos largos de la actividad económica de Kondratiev, plantea que la tecnología es una condición del desarrollo y no simplemente un elemento de las estrategias que lo hacen posible.

En esa línea teórica, Carlota Pérez (2001) indica que las oportunidades de desarrollo se presentan y se transforman a medida que sucesivas revoluciones tecnológicas van desplegándose, generalmente desde los centros tecnológicos de las potencias más avanzadas. La trayectoria de vida de un producto y su tecnología a partir de cada una de estas revoluciones presenta cuatro fases: introducción, crecimiento temprano, crecimiento tardío y madurez.

Se identifican cinco revoluciones tecnológicas: la Revolución Industrial a fines de 1700; la era del vapor y los ferrocarriles alrededor de 1829; la era del acero, la electricidad y la ingeniería por 1875; la era del petróleo, los automóviles y la producción en masa alrededor de 1908; y la era de la información y las telecomunicaciones, desde comienzos de 1970.

Desde esta perspectiva se sugiere que el problema del desarrollo probablemente esté más relacionado con el tipo de bienes que produce una nación. Y que no sea tanto un problema de precios, dado que ningún nivel de precios es óptimo para un país económicamente débil.

Hacia 1965, Hirsch teorizó sobre cómo los países menos desarrollados captaban ventajas cuando las tecnologías se acercaban a su madurez; dado que en ese momento de su evolución los procesos productivos están altamente estandarizados, mecanizados y automatizados, y resulta más rentable desplazar dichas tecnologías hacia países periféricos, generándose un juego de beneficio mutuo entre los países centrales (que hacen frente así al agotamiento de la tecnología madura y la saturación de sus mercados) y los países periféricos (que reciben con ánimo desarrollista la transferencia tecnológica, la sustitución de importaciones resultante y la consecuente generación de empleo en su territorio).

Sin embargo, con tecnologías maduras no puede haber auténticos saltos cualitativos en el proceso de desarrollo. Las tecnologías maduras reducen al mínimo su potencial para generar beneficios, enfrentan mercados cada vez más estancados o saturados y presentan escaso margen para mejorar su productividad. Por una cuestión de costos, rentabilidad y productividad, las tecnologías maduras pueden servir para generar una plataforma básica de industrialización, pero no para producir un desarrollo sostenido y prometedor.

Las tecnologías en sus fases iniciales, en cambio, requieren un uso más intensivo y una formación más calificada de la mano de obra. En su momento evolutivo inicial, la tecnología aplicada a la producción conlleva mayor valor agregado. El conocimiento y la innovación ofrecen más poder estratégico a quienes los detentan.

De acuerdo con Pérez (2001, Pp.118-119), lo más interesante es que:

Aunque parezca extraño, aparte de la fase de madurez, el otro momento cuando los actores débiles enfrentan obstáculos superables no es en la segunda ni en la tercera fase, sino en la primera. Este resulta ser el punto de ingreso más prometedor, ya que [...] son grandes las posibles ganancias, se presentan amplias posibilidades de crecimiento del mercado y la productividad y los costos de inversión son relativamente bajos. Incluso la inversión en actividades de investigación y desarrollo con frecuencia son menor que la del innovador original.

Cabría entonces pensar que solamente las empresas de países avanzados poseerían el alto grado de conocimientos requeridos en esta fase. No obstante, si los productos nuevos forman parte de las primeras fases de una revolución tecnológica, los conocimientos involucrados tienden a ser de dominio público (disponibles en universidades, por ejemplo).

En consecuencia, a partir de la innovación e implementación de nuevas tecnologías, el salto desarrollista para una nación en desventaja presenta posibilidades sumamente atractivas que llaman a emprender políticas en tal dirección. Existen varias constataciones históricas de ello, tales como el desarrollo científico, tecnológico e industrial que tuvieron Alemania durante el siglo XIX, Japón a comienzos del siglo XX, Corea del Sur a mediados del siglo XX o, más recientemente, las políticas de ciencia, tecnología y desarrollo nacional emprendidas por Ecuador.

EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO

El espacio geográfico organizado por la actividad humana se denomina *territorio*.

En relación con el desarrollo económico, el enfoque territorial hace referencia a los procesos de industrialización difusa que se basan en las aglomeraciones territoriales de Pymes, también denominados *clusters* o *sistemas locales de empresas*, fenómeno desarrollista que se constituye en una opción a la perspectiva clásica centrada en la acumulación de capital, las economías de escala y las grandes empresas como motor de la producción y el empleo.

Mientras la perspectiva convencional plantea el concepto de *sector* económico como unidad de análisis, esta otra visión pone como unidad de análisis para explicar el desarrollo, al territorio.

Este se caracteriza por tener tanto un medio ambiente natural como uno construido, es decir, es la expresión espacial de los objetos que lo integran, que se organizan de determinada manera de acuerdo con las reglas físicas, sociales, económicas, políticas, climáticas, que operan en él. Tales objetos y elementos que constituyen el territorio se distribuyen en su espacio geográfico de determinada forma, con distancias absolutas y relativas entre sí que dan lugar a una estructura que lo caracteriza. Todo territorio está constituido por sitios y lugares, cuya ubicación relativa en el contexto espacial geográfico se expresa en términos de localización.

El territorio puede concebirse en términos de redes (conjuntos de elementos relacionados entre sí), donde sus elementos pueden diferenciarse en tamaño, poder o capacidades; y pueden relacionarse entre sí con distintas intensidades y diferentes tipos de relaciones (jerárquicas, de sometimiento y control, de competencia, de cooperación).

Las menores o mayores dificultades para desplazarse en diferentes direcciones dentro del territorio se denominan rugosidades, las cuales dan origen a diferentes escalas, que conforman límites más o menos permeables

de diferente tipo: administrativos (escalas nacionales o provinciales), del medio ambiente construido (escala ciudad-campo), definidos por los ámbitos de interacción frecuentes (por caso, el alcance geográfico de los mercados de trabajo) (Dicken, 1998, citado por Borello y Suárez, 2013, p.86).

Retomando el concepto de *cluster* (o *distrito industrial* en términos de Alfred Marshall), que caracteriza al modelo descentralizado de desarrollo local, el mismo puede definirse, de acuerdo con Becattini:

como una entidad socio-territorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad abierta de personas y de un conjunto de pequeñas y medianas empresas manufactureras, en una zona históricamente determinada, en la cual tanto la comunidad como las empresas poseen fuertes lazos o vinculaciones entre sí (Alburquerque, 2013, p.49).

Por su parte, todo análisis sobre los cambios estructurales endógenos que se dan en un territorio debe considerar al menos cuatro planos que se cruzan entre sí: el plano político (capacidad local para tomar decisiones relevantes sobre el desarrollo); el plano económico (apropiación y reinversión local de parte del excedente a fin de diversificar la economía local); el plano científico tecnológico (capacidad interna del territorio organizado para generar su sistema local de CyT y sus propios impulsos tecnológicos) y un plano cultural (matriz generadora de la identidad socioterritorial) (Boisier, 2005, p. 54).

TERRITORIO, ESPACIO ECONÓMICO E INFLUENCIA DEL CIBERESPACIO

Las tecnologías de transporte y comunicación implementadas en un territorio hacen que las distancias relativas, la vivencia temporal, la rugosidad del territorio, se modifiquen.

La manifestación más reciente y revolucionaria de esto es la de las nuevas tecnologías, particularmente la Internet, que dio lugar a un espacio *sui generis*, el *ciberespacio*. Las TIC alteran la geografía del territorio y, en consecuencia, alteran las reglas de la sociedad, la política y la economía.

Según Hilbert (2001), los rasgos de este nuevo espacio que la tecnología ha hecho posible, “por un lado, segmenta los dominios sociales existentes y, por el otro, reintegra esos fragmentos mediante nuevas conexiones” (Borello y Suárez, 2013, p.87).

Bases de datos, internet e intranets, complejos intercambios de informaciones, chats y foros virtuales cada vez más versátiles y analógicos, redes sociales que empiezan a conjugarse con juegos en red sumamente inmersivos, plataformas de aprendizaje y trabajo en equipo de tipo colaborativo, cognición cada vez más ágil y complejamente distribuida, repositorios digitales de todo tipo de información, aguzadas herramientas de búsqueda y analíticas, de diseño y de simulación, entre otras expresiones de los grandes avances. Hasta el cuerpo humano parece estar trascendiendo en el ciberespacio sus propias limitaciones.

En el campo económico, particularmente, la manipulación virtual del espacio que facilita la tecnología digital potencia los procesos creativos e innovadores, así como acelera el desarrollo de la ciencia y técnica, acelera y multiplica las operaciones financieras, el control de gestión, la seguridad, los diseños de negocios y estrategias, la capacitación, las interacciones productivas, la gestión colaborativa, de las conversaciones en general y las transacciones comerciales. Incluso diversifica y multiplica los riesgos, los incidentes y los delitos de todo tipo que afectan también la configuración social, política y economía.

Las tecnologías digitales de la información y la comunicación, las tecnologías de la sociedad del conocimiento

capaces de procesar inteligentemente la información, están generando lo que David Harvey (1998) ha denominado una *compresión espacio-temporal*: ocurre una nueva percepción subjetiva caracterizada por la reducción de los espacios y las distancias dando lugar a una vivencia de inmediatez donde todo queda literalmente al alcance de los dedos, que pulsán teclas y pantallas táctiles; así como por la aceleración del tiempo en los procesos humanos y económicos, que antes insumían muchos más minutos u horas de duración.

Estamos, según English-Lueck, frente a prácticas de *sincretismo tecnológico*, consistentes en la mezcla de prácticas nuevas con antiguas, estas últimas continuamente resignificadas por lo novedoso (Borello y Suárez, 2013, p. 91). El curso de tal sincretismo, la configuración social del mismo, el modo en que cada sociedad y su cultura se apropian de las TIC, es capaz de producir nuevas prácticas con características locales dependientes de la propia historia y tradición.

La construcción social resultante, podría permitir la apertura de ventanas de oportunidades para el desarrollo local, al traducirse ocasionalmente en innovaciones, mejoras, estilos o modos de producción singulares, capaces de constituir alguna ventaja competitiva.

De acuerdo con Carlota Pérez, quien ha investigado la identificación de determinantes de la difusión de innovaciones o *catch-up* tecnológico, el nuevo paradigma tecnoeconómico, caracterizado por las tecnologías de la información y la comunicación, ha abierto nuevas ventanas de oportunidades para el desarrollo latinoamericano (Borello y Suárez, 2013, p.20).

¿De dónde debería provenir la fuente de eficiencia de la economía en territorios poco desarrollados como los de nuestros países? Pareciera ser que, además de que en la trama productiva existan algunas grandes empresas de economía de escala, resulta una estrategia recomendable la especialización en derivaciones tecnológicas sincréticas, derivadas de la cultura local.

Toda revolución tecnológica depende de un doble anclaje, en la sociedad y el mercado. Por ello, pensar políticas de desarrollo local para las provincias periféricas argentinas y los territorios de países limítrofes con los que estas se vinculan e integran, supondría pensar la forma de lograr un círculo virtuoso de desarrollo que tendría que sostenerse, en parte, en la continua generación de ventajas competitivas no explotadas en esas sociedades; y, en parte, en la ampliación de la demanda en los mercados de los productos así generados. Principalmente en los mercados de otras provincias al interior del mismo país, pero también los mercados internacionales, para así favorecer un flujo de acumulación de capitales, desde el exterior hacia estos territorios.

Las ventajas competitivas por desarrollarse localmente tienen básicamente que ver con la gestión del conocimiento, como lo plantea Boisier (2005, p. 50):

El conocimiento, bien se sabe, es quizá el eje central de la globalización o de la fase tecnocognitiva del capitalismo y de la paulatina conformación de una “sociedad del conocimiento”. Ahora sabemos que existen nuevas y complejas articulaciones entre conocimiento y territorio, que incluyen temas como innovación y territorio, aprendizaje colectivo, conocimiento tácito y codificado, surgimiento de regiones “cognitivas”, amplia categoría que incluye nociones tales como regiones aprendedoras, regiones inteligentes, medios innovadores

Las políticas de desarrollo económico deben, por ende, poner como eje motor de todo el proceso a las políticas nutricionales, sanitarias, educativas, culturales y deportivas desde la primera infancia; así como en las políticas de ciencia, tecnología e innovación. El conocimiento está condicionado por tales políticas.

Pero antes de avanzar, debemos enunciar una reflexión que debe alertarnos y preocuparnos. En tiempos de *sociedad del conocimiento y economía del conocimiento*, los centros y periferias parecen haberse desplazado de los modelos macroeconómicos de relación entre naciones, al modelo más descarnado de la relación entre grupos sociales y entre sujetos. Al picarse la “cebolla” de la teoría de la dependencia, al deconstruirse aquel modelo, lo que emerge cínicamente, como un “*Terminator*” reconfigurado de metal líquido, fractal y capaz de rearmarse rápidamente, es una nueva “cebolla”, pero no de territorios, sino de *potenciales humanos* (Odrizola Guitart, 2013) segmentados por castas. Lo que la bibliografía especializada ha denominado “brecha digital”.

Al final, la nueva territorialidad que impone el capitalismo tardío desde el ciberespacio vuelve a ser una geografía ordenada por las clases, en el campo social, y por el dionisiaco e irracional dominio de la voluntad de poderío nietschiana, en la esfera antropológica, de matriz fuertemente individualista.

Aún las TIC no han podido reemplazar la emocionalidad (Echeverría, 2000) presente en las interacciones humanas en las organizaciones y en la cotidianeidad, tan influyentes en la decodificación de los mensajes y para el desarrollo de empatía, motivación y confianza entre los actores sociales, políticos y económicos.

Pero debería preocuparnos también, en términos de reconfiguración antropológica, política y económica por venir, la simulación que la inteligencia artificial pueda llegar a hacer de aquel atributo esencial de la humanidad. El centro y la periferia que deberían preocuparnos, que verdaderamente configuran cualquier espacio y todo proceso de desarrollo, tienen que ver con lo humano.

■ ¿NUEVAS POSIBILIDADES DE DESARROLLO PARA LAS PERIFERAS? EL CASO DE LA PROVINCIA DE JUJUY

Cabe preguntarse si es posible, para las provincias económicamente periféricas, por caso Jujuy en Argentina, producir una ventana de oportunidad que integre un sistema de desarrollo local endógeno especializado en productos y servicios con un matiz local distintivo, con un importante componente tecnológico producido localmente, capaz de aprovechar los mercados externos para comercializar su producción y posicionarse competitivamente.

En ese sentido, diversos autores, entre ellos muchos latinoamericanos, sostienen que las economías locales están siendo gradualmente más importantes en su contribución a la innovación y la alta tecnología (Boisier, 2005, p. 49).

La denominación de *provincias periféricas* surge de la caracterización que hace Cao (2001, p. 2) de tres grandes conjuntos de provincias argentinas según su desarrollo económico y social:

- Área Central: posicionada sobre el centro/este del país, con relaciones sociales modernas altamente expandidas, concentración poblacional y aparato productivo de dimensiones muy superiores al de otras regiones.
- Área Despoblada: sur del país, baja densidad poblacional relativa, aparato productivo con existencia de algunos sectores muy desarrollados (petrolero y turismo), conviviendo con explotaciones ganaderas extensivas.
- Área Periférica: provincias de la franja norte y centro/oeste, con extendida presencia de formas de producción no capitalistas, punto de partida de migraciones hacia el área central durante los últimos 150 años. En términos relativos, contiene el menor nivel de ingreso *per cápita* y los índices de mayor deterioro social.

Cao y Vaca (2006, p. 100), replantearon dicha clasificación, en cuatro categorías compuestas por las siguientes jurisdicciones provinciales:

- Área Central: CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe
- Área Periférica Intermedia: Mendoza, San Luis, La Pampa, Río Negro, Tucumán, Salta, Entre Ríos
- Área Periférica Rezagada: San Juan, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy, Corrientes, Formosa, Chaco, Misiones
- Área Mixta: Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego

Ahora bien, todo análisis sobre el desarrollo de una nación, de una de sus provincias o de un territorio, debe partir de los supuestos que plantea Hirschmann (1984, p. 11-13) respecto a que el desarrollo pensado exclusivamente como promoción del crecimiento económico más que una opción válida, siempre ha sido el pretexto para justificar grandes desigualdades sociales y territoriales en beneficio de intereses económicos externos y a costa de enormes inequidades e iniquidades: distribución centralizada del ingreso a favor de sectores acomodados cada vez más concentrados, pérdida masiva de derechos civiles y humanos, naturalización de la criminalidad más evidente y ocultamiento de la más sutil o de guantes blancos, autoritarismo político, persecuciones y desapariciones, guerras civiles, guerras convencionales, genocidios.

En tal sentido, un gran lastre contra la posibilidad de desarrollo de las provincias periféricas, que explica el atraso relativo de sus economías provinciales y locales, responde en muchas ocasiones a la debilidad del federalismo y de la redistribución jurisdiccional de las oportunidades y la riqueza, en un contexto de dominación y dependencia internacional, que el estado nacional reproduce y desplaza hacia sus jurisdicciones más débiles y hacia las clases sociales “periféricas”.

Como una especie, ni siquiera de “subconciente”, sino de “inconsciente” del cuerpo social. La masacre que está teniendo en este momento en Bolivia con el golpe de estado a Evo Morales muestra descarnadamente la vigencia asesina de hasta que punto el neoliberalismo salvaje, la ideología del capitalismo tardío y posmoderno sucesora maquillada del nazismo, puede arrastrar la conciencia de las clases dominantes hacia una percepción capaz de negar la humanidad y hasta la existencia de dichas “periferias” humanas por ellos dictaminadas.

Dice Gorenstein (2012, Pp. 23-24), refiriéndose al Norte argentino:

La “cuestión regional” (o el “desarrollo territorial” en terminología más moderna), más allá de su presencia en el plano del discurso, está lejos de interpretarse como una de las problemáticas que condiciona los alcances de la actual estrategia nacional de desarrollo” [...] “el norte del país puede considerarse un ejemplo apropiado de las intermediaciones económicas y políticas que, desde la etapa del Consenso de Washington, acompañan a las facciones del capital que hoy comandan la explotación de los recursos naturales, perpetuando la dinámica de primarización económica y profundizando los mecanismos de extracción del excedente generado en diferentes territorios.

En un contexto histórico como éste, obviamente, la posibilidad de desarrollar las economías locales en estas provincias queda antes que todo fuertemente condicionada por factores externos y *supra* jurisdiccionales. Especialmente dependiente de las disposiciones geopolíticas de las grandes potencias mundiales para la región. Así como, en segundo orden, de las políticas económicas nacionales y provinciales que, de tener una auténtica orientación emancipatoria y desarrollista, deberían dar un marco proteccionista para la consolidación y el posicionamiento de determinados *clusters* productivos locales en el escenario de un mundo completamente globalizado.

Tales políticas marco no se perciben todavía en el caso jujeño, especialmente cuando se observa que la industria extractiva minera, el monopolio papelerero, el oligopólico sector tabacalero y la producción agropecuaria sin mayor industrialización de productos elaborados, todas actividades productivas mayormente dominadas por grandes empresas internacionales y locales constituyen los cimientos de la economía provincial.

En las economías locales de la provincia de Jujuy encontramos, además del circuito de la economía formal, una muy fuerte presencia de los circuitos de economía informal y economía de subsistencia (Arroyo, 2003, Pp. 9-11). Ello hace recomendable que las políticas de desarrollo territorial consideren opciones de desarrollo alternativo aplicables en territorios donde dichos circuitos económicos tienen una presencia protagónica.

En tal sentido, la posibilidad de emprender exitosamente *clusters* productivos y tecnológicos en la provincia de Jujuy, además de basarse en los necesarios cambios en las políticas económicas marco antes señalados, podría tener otro punto de anclaje en la noción de *contradesarrollo* o *desarrollo alternativo* que sugiere Veltmeyer (2003) como salida del neoliberalismo; noción que se emparenta también con la de desarrollo local como *empoderamiento de la sociedad local* (Boisier, 2005, Pp. 55). Desde tales perspectivas, cada pueblo con referencia a sus valores y sobre la base de la acción autónoma y apoyada en sus organizaciones, construye su futuro.

Algunas de las versiones del desarrollo alternativo se experimentaron en la provincia desde comienzos del siglo XXI, especialmente desde organizaciones sociales y cooperativas, subsidiadas por el estado nacional. Pero, apelando incluso a su criminalización y persecución basada en el estigma social, se trató de un fenómeno frenado por la administración política provincial que asumió en 2015. La manipulación, por parte del gobierno provincial jujeño y nacional argentino, del fenómeno de contradesarrollo que significó por caso la organización *Tupac Amaru*, supuso desvirtuar sus logros, colonizar y cooptar su estructura organizativa, demonizar y judicializar a sus líderes, multiplicando las prácticas de clientelismo político como parte de la estrategia de desmembramiento, dilución y absorción tendiente a la extinción del fenómeno. Clientelismo que, en última instancia, conlleva vicios similares a los denunciados por Hirschmann para el desarrollismo de los años '60 y '70.

Entre las propuestas de contradesarrollo más conocidas, algunas nos parecen particularmente aplicables al caso jujeño, dado el anclaje que históricamente han conformado en la cultura local. Por ejemplo, ya existen algunas experiencias de implementación de *préstamos a microemprendedores*, similares a las propuestas hechas por De Soto en Perú o por el Banco Graneen de Bangladesh; en el caso jujeño vehiculizadas por ONG's y oficinas gubernamentales relacionadas a la microempresa y las PyME.

También el *desarrollo a escala humana* planteado por Max-Neef a partir de experiencias comunitarias en Ecuador y Brasil, con una propuesta de equilibrio entre la integración de valores humanos y límites naturales, en un sentido similar al enunciado en las nuevas constituciones Ecuatoriana y Boliviana, condice con la cosmovisión de los pueblos originarios de algunas comunidades de la provincia.

Así mismo, dada la gran proporción de la población jujeña en condiciones de pobreza y marginalidad, la perspectiva cepalina más reciente (Sunkel, Stiefel, Wolf, Hirschmann), basada en la noción de *participación en el proceso de desarrollo* y *ampliación de la base social del proceso productivo*, sobre todo pensando en la producción a pequeña escala, es otra opción posible.

En una provincia que cuenta con una marcada problemática de género atravesando diversos segmentos de la sociedad, también resulta importante formular proyectos de emprendedurismo y desarrollo económico alternativo desde la perspectiva teórica y organizacional de DAMNE (*Desarrollo Alternativo para Mujeres en una Nueva Era*). Esta propuesta, elaborada por autores como Sen, Grown, Beneria, Feldman, Bose o Acosta-Belén,

procura el logro de conciencia y relaciones de solidaridad entre mujeres, en contrapeso a los elementos opresores del sistema. La superación de las estructuras patriarcales tradicionales significaría una transformación cultural que seguramente acarrearía mayor flexibilidad y creatividad en el comportamiento social y económico de la sociedad jujeña, lo cual favorecería la capacidad de innovación y producción de conocimiento que el colectivo femenino aún no ha desplegado en toda su expresión en la provincia.

Pero más allá de la combinación de las diferentes opciones de desarrollo alternativo que se pongan en práctica en los sectores vulnerables de la sociedad jujeña, si se quiere buscar la consolidación de las economías locales, se requerirá cultivar la cultura del encadenamiento productivo y la asociatividad entre los emprendimientos y proyectos de desarrollo centrados en sectores populares, de modo tal que en la unión o agrupamiento productivo, en la sinergia cooperativa de los mismos, se consolide una cultura comunitaria que efectivamente fortalezca el territorio.

Por otra parte, dado que en la actualidad y a futuro la soberanía alimentaria y el precio de los alimentos aparecen como problemas centrales para el desarrollo, la promoción de emprendimientos de manufacturas alimentarias con valor agregado, a partir de materia prima autóctona con el plus de la originalidad étnica y cultural (quinoa, kiwicha, palta, choclo, cayote, carne de llama, quesillos, entre otras), debería ser parte de la política de empoderamiento y desarrollo alternativo de los sectores vulnerables.

En esa misma línea estratégica de políticas de promoción a las manufacturas artesanales o industriales de materias primas, o de servicios, identificados con el territorio, podrían también sumarse otros sectores en donde la *marca de origen Jujuy* presenta una ventaja competitiva. Por caso, la industria cultural folklórica, la vestimenta étnica, el turismo de aventura o el turismo étnico.

Piezas fundamentales de estas políticas de promoción deberían ser, por un lado, la transferencia de tecnologías ya probadas. Y, por otro lado, el impulso y sostenimiento de espacios para facilitar la asociatividad y la construcción colaborativa de conocimiento y tecnología especializada. Esto último en busca de un plus de creatividad que sume rasgos locales capaces de diferenciar internacionalmente y hacer así más competitivos tales emprendimientos.

Para lograr por la vía del conocimiento y la tecnología esta potenciación de las producciones tradicionales, con capacidad para generar y posicionar *denominaciones de origen* local, la alfabetización tecnológica y digital debería convertirse en una política de estado a mediano y largo plazo.

La alfabetización tecnológica que debería impulsar el sistema educativo y de formación profesional en articulación con el contexto socioproductivo local, además de saberes y habilidades básicas, debería contemplar la formación en competencias TIC más avanzadas y el desarrollo de competencias transversales y comunicativas para la producción colaborativa de saberes.

El desarrollo de tales competencias como capital intangible estratégico promoverían un uso de calidad de las nuevas tecnologías y permitiría diseñar, gestionar y comercializar, negocios, productos y servicios, de manera distribuida, colaborativa y on-line; posibilitando el ingreso efectivo de los sectores sociales más vulnerables a la sociedad del conocimiento y los mercados económicos externos al territorio.

Pero, para lograr desarrollo con las características recién propuestas, la brecha que hay que zanjar en los planos social, político, económico, científico-tecnológico y cultural (Boisier, 2005) en los diferentes territorios de la provincia de Jujuy, es enorme y requiere transformaciones estructurales de mediano y largo plazo, que necesariamente tendrán que suponer una fuerte apuesta en educación y CyT, así como la consolidación de un proyecto

político capaz de orientar convincente y armónicamente la posibilidad de tal transformación.

Los perfiles de desarrollo local jujeños se muestran bastante alejados, sobre todo en lo cultural y lo político, de la configuración requerida para establecer una economía local descentralizada o de *cluster*. Tomando algunas de las herramientas analíticas propuestas por Arroyo (2003, Pp. 2-5), podemos observar que en la provincia de Jujuy encontramos desde perfiles de desarrollo local que están definidos a lo largo del tiempo (Libertador General San Martín, históricamente relacionado en su desarrollo al monopolio de la empresa papelera Ledesma; o Perico-El Carmén-Monterrico, fuertemente ligados a la dominante producción tabacalera en manos de grandes terratenientes); pasando por perfiles en crisis paulatina (como los casos de San Pedro y su vapuleada producción azucarera, o Palpalá y su decreciente industria acerera); hasta perfiles no definidos (San Salvador de Jujuy, en tanto ciudad mayoritariamente ligada a la administración pública y los emprendimientos comerciales y de servicios propios de toda capital de provincia y gran asentamiento poblacional).

Establecer y profundizar un perfil de desarrollo local, orientado al crecimiento económico y al impacto social, implica necesariamente transformar la cultura económica en el territorio. Y ello se traduce, en una escala más operativa, en la transformación de habilidades productivas y competencias, tanto en las personas como en las organizaciones. Supone transformar los modos de producción y comercialización de las empresas existentes; así como implantar nuevas empresas, con nuevas prácticas y estilos organizacionales (tanto para funcionar internamente, como para relacionarse e interactuar con su entorno), pero que a la vez sean capaces en sus prácticas de apropiarse en parte de la identidad local.

En tal contexto de transformaciones necesarias, la suma de nuevas tecnologías y prácticas tecnológicas preferiblemente debería orientarse al ya mencionado sincretismo tecnológico entre nuevas tecnologías y algunos aspectos distintivos del perfil cultural del territorio. Todo ello en pos de generar una ventana de oportunidades para el desarrollo provincial, basado en los capitales intangibles de sus diferentes territorios.

Un aporte inestimable de los estados municipales y provincial a este proceso consistiría en que las políticas sociales locales se potencien sobremedida en los ejes capacitación-fortalecimiento y socio-económico (Arroyo, 2003, p. 15); sin que ello se limite a acciones aisladas, ocasionales o meramente mediáticas; sino que se integren en procesos de desarrollo local estratégicos a mediano y largo plazo, que incluyan acciones de promoción, facilitación y apoyo a la consolidación de emprendimientos, asociatividad y cadenas de valor. Todo ello enmarcado en planes estratégicos de desarrollo local, que los municipios, la provincia y la región, deberían diseñar y luego, y sobre todo, implementar sostenidamente.

Algunas de las acciones recomendables en tal sentido serían, entre otras, la adecuación de los marcos legales y jurídicos para la promoción económica local, el acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas, el aprovechamiento del dinamismo externo, la incorporación de mecanismos de seguimiento y evaluación, la dotación de infraestructura básica para el desarrollo económico local, la vinculación de los sistemas productivos locales con universidades y centros de investigación científica-tecnológica, la construcción de una oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial (Albuquerque, 2004, Pp. 165-170), tales como incubadoras de empresas, escuelas de negocio, formación continua, agencias coordinadoras de la producción y la comercialización.

Todo ello reintegrando como cuarta hélice del sistema de innovación y desarrollo a las organizaciones sociales excluidas por los gobiernos neoliberales satélites de las políticas norteamericanas para Latinoamérica. Todo ello, sumando en lo posible también como quinta hélice a las organizaciones de la sociedad civil y la propia comunidad, en busca de una orientación ecológica y sustentable para el modelo de desarrollo local.

PREGUNTAS PARA SEGUIR ABRIENDO PREGUNTAS

Numerosas preguntas quedan en el horizonte final de este ensayo, algunas de ellas relativamente discutidas y reflexionadas a lo largo del texto; otras, preñadas de mayor demanda e inquietud.

¿Es posible volver estratégicas y promocionar ciertas industrias en territorios periféricos de un país periférico?
¿Es posible operar esta reterritorialización de los centros de desarrollo científico-tecnológico?

¿Es posible inventar o abrir esa ventana de oportunidad apoyándose en la singularidad de la identidad cultural de cada territorio? ¿La fuerte connotación histórica y simbólica de un territorio puede sumar valor y competitividad a los productos y servicios que en él se concretan y desde él se comercializan?

¿Es factible, como parte de la política de promoción y motor último de la misma, llevar adelante exitosamente una profunda transformación educativa, formativa, de inclusión social y de I+D, que tenga arraigo en el saber popular y marcado impacto en la ciudadanía?

¿Qué ocurriría si en algunas regiones del país se pudiera impulsar el desarrollo económico mediante estrategias articuladas; entre lo local, lo nacional, lo regional y lo global (en lo económico); y entre el estado, los movimientos populares locales, nacionales y regionales, y el tercer sector (en lo político); lográndose cierto “desalineamiento” y reconfiguración respecto a las pautas planteadas por el *estatus quo* nacional y global?

Transformaciones de este tipo hoy parecen verse facilitadas por las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías digitales y virtuales, que hacen posibles nuevas modalidades de interacciones cognitivas a distancia (cognición distribuida, trabajo colaborativo tecnológicamente mediado, redes de construcción del conocimiento).

Cada vez tiene más impacto real y concreto, lo virtual de los nuevos ciberespacios y “ciberterritorios”. Entonces, ¿El desarrollo puede reinventarse y concebirse complejamente como congregando en una misma “geografía” a lo local, lo global, lo nacional, lo regional y lo provincial, gracias a la mediación tecnológica?

¿La revolución cognitiva-informática en curso, o “tecnocognitiva” en palabras de

Fukuyama (Boisier, 2005, p. 48), es un momento de crecimiento tardío o de madurez de la era informática? ¿O es el inicio de una nueva revolución tecnológica centrada en la virtualidad, la inteligencia artificial y la interfaz mente-máquina, pronta a causar una mega revolución cultural, subjetiva y económica de escala global?

Lo cierto es que, sea una fase de madurez tecnológica, o una fase de introducción de nuevas tecnologías, los países y territorios periféricos estarían teniendo una nueva oportunidad histórica de crecimiento económico.

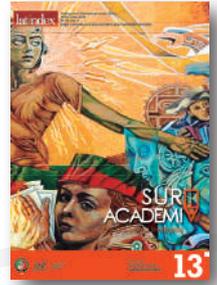
Ahora, si queremos hablar de desarrollo y no meramente de crecimiento, la distancia, la brecha, a achicar, es entre personas, no sólo entre naciones y territorios convencionales. Cualquier esquema de centro-periferia que no considere lo humano (que por extensión es también lo social, lo político, lo ético, lo axiológico), será una simple distracción para simular desarrollo.

El concepto de *potencial humano* (Odriozola Guitart, 2012), debe atravesar cualquier propuesta de desarrollo económico.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F. (2013) *Economía del desarrollo y desarrollo territorial*. Mimeo.
- (2004) *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Revista de la CEPAL Nro 82. Abril. Santiago de Chile.
- ARROYO, D. (2003). *Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina*. En: Jefatura de Gabinete de Ministros (2003), Desarrollo Local. JGM, Buenos Aires.
- BOISIER, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. Revista de la CEPAL N° 86, Agosto, Santiago de Chile.
- BORELLO, J.; SUÁREZ, D. (2013) *Economía y Administración en la Sociedad de la Información*. Versión digital de la Carpeta de trabajo. Bernal: Universidad Virtual de Quilmes.
- CAO, H. (2001, noviembre) *El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias*. VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires.
- CAO, H.; VACA, J. (2006) Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. Revista eure (Vol. XXXII, N° 95), pp. 95-111. Santiago de Chile, mayo de 2006.
- CASTAGNA, A.; RAPOSO, I. (2012) Conectividad y accesibilidad en el norte argentino. En: Gorenstein, S. (organizadora) *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- ECHEVERRÍA, R.(2000) *La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación*. Buenos Aires: Granica.
- GORENSTEIN, S. (organizadora) (2012) *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*. Miño y Dávila: Buenos Aires.
- HARVEY, D. (1998) *La condición de la posmodernidad: Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Capítulo 17. pp. 314-339. Buenos Aires: Amorrortu.
- HIRSCHMAN, A. (1984) *De la economía a la política y más allá*. Primera edición en español, páginas 11-51. México: Fondo de Cultura Económica.
- ODRIOZOLA GUITART, S. (2013). Una propuesta alternativa a la concepción del llamado capital humano. Incorporation of sociological and axiological elements to the process of individuals formation. *Textos & Contextos* 12 (2), julio-diciembre de 2013, 265-280. Recuperado de: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/15886/10738>
- PÉREZ, C. (2005) *Revoluciones tecnológicas y capital financiero: La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*. México: Siglo XXI Editores.
- (2001) Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. Revista de la Cepal N° 75. Santiago de Chile.
- VELTMEYER, H. (2003) La búsqueda de un desarrollo alternativo. En: VELTMEYER, H. y O'MALLEY, A. *Contra el neoliberalismo*. Capítulo 1. México: Editorial Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas.

Arq. Jeamil Burneo Villamagua, Mgs.
Docente en la Universidad Nacional de Loja.
jeamil.burneo@unl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-6723-8118>



Notas de federalismo para la reforma del Estado ecuatoriano.

RESUMEN

Al abordar la temática planteada desarrollamos una revisión del modelo federal y los referentes más destacados de su aplicación, al igual de una descripción del proceso federal histórico que vivió la provincia de Loja, se reflexiona sobre la pertinencia de un modelo federal nacional y en este caso la posibilidad de reeditar la presencia de un estado federal lojano construido desde la asociatividad de territorios en un par de opciones planteadas. Se debe manifestar que para “Integrar los territorios” en el Ecuador, será necesario referir criterios de descentralización, autonomías y federalismo, que en nuestra memoria histórica se los percibe como relativamente nuevos.

Palabras Claves: Federalismo, autonomías regionales, descentralización, asociatividad de territorios, Loja federal.

ABSTRACT

When addressing the issue raised, we developed a review of the federal model and the most prominent references of its application, as well as a description of the historical federal process that the province of Loja lived, reflects on the relevance of a national federal model and in this case the possibility of reediting the presence of a lojan federal state built from the association of territories in a couple of options proposed. It must be stated that in order to “integrate the territories” in Ecuador, it will be necessary to refer to criteria of decentralization, autonomy and federalism, which in our historical memory are perceived as relatively new.

Key Words: Federalism, regional autonomies, decentralization, association of territories, federal Loja.

INTRODUCCIÓN

En el sur del Ecuador el debate sobre la pertinencia de un sistema federal, la conformación de regiones autónomas, la viabilidad de mancomunidades provinciales, y el desarrollo teórico sobre descentralización y autonomías, transita por altibajos notorios.

El sistema político administrativo del Ecuador en la actualidad, ha sufrido transformaciones importantes, gran parte de aquellas relacionadas con la aplicación de la Constitución del 2008. Uno de los temas destacables, es la implementación de un Sistema Nacional de Planificación que determina que “Planifica Ecuador” (antes SENPLADES) ser el órgano rector de las políticas públicas ecuatorianas y determina las directrices de desarrollo público - privado del país. En la nueva Constitución de República del Ecuador se evidencia el plantea-

miento de estructuración del estado considerando un nivel intermedio nuevo, hasta la actualidad inexistente: las regiones autonómicas descentralizadas (Oficial, 2008).

Art. 242. El estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Art. 243. De la Constitución de la República: Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.

El tema está planteado desde la óptica institucional y de manera especial se resalta el respeto a las autonomías ancestrales o históricas que se han asentado en los países que han liderado estos conceptos, el caso del Ecuador podría considerárselo de manera similar, especialmente si meditamos en la importancia que adquiere la plurinacionalidad otorgada en la constitución del 2008, de igual manera el caso del Sur del Ecuador sugiere un panorama muy variado sobre las corrientes culturales que han ido delineando la identidad cultural del Sur del Ecuador, en donde además de las culturas originarias de América y la herencia ibérica mestizada, se incluye un componente judío sefardita y afro-ecuatoriano posterior.

De igual manera podríamos decir que existe un contexto inquietante en la visión que plateó (Delgado, s.f.) respecto al interés exógeno que se cierne sobre las autonomías en América y en el Ecuador, algo que en la región Sur es evidente, especialmente en el tema de la extracción minera que fomentaría la idea persistente de la creación de la región de planificación 7 del SENPLADES:

Propiciar las autonomías políticas secesionistas es hacer el juego conscientemente a las empresas transnacionales que anhelan apoderarse de los recursos naturales más valiosos de las actuales colectividades nacionales, aunque en el discurso y en el papel se digan cosas distintas, o se pretendan salvar las apariencias alegando de modo engañoso que reiteran su <<defensa de la unidad nacional>>, o que las autonomías políticas son <<optativas>>; es fácil establecer como los propiciadores de estas autonomías políticas se han erigido de manera inocultable en favorecedores de los intereses de las transnacionales, las otras grandes beneficiarias de esta errónea y absurda dispersión o balcanización nacional.

1. PERTINENCIA DEL FEDERALISMO

El federalismo en un sentido de derecho público y constitucional indica que dos o más Estados con los mismos derechos e interdependencias se fusiona en un ente estatal más elevado, conservando su carácter estatal tanto los estados miembros como el estado general que ha resultado de la fusión, dicho de otra manera es la unión de circunscripciones territoriales diferenciadas unificadas para conformar un estado federado y someterse al órgano central pero conservando cierta autonomía para tomar decisiones y regirse por leyes propias.

La conformación de un estado federal representa la asociación política entre diferentes naciones bajo las reglas del juego de la soberanía jurídica en base a la constitución y por otra parte los estados tienen cierta independencia de soberanía territorial y personal para promulgar en sus territorios normas jurídicas dentro de su jurisdicción (Arroyo, 2014).

Los sistemas federales aparecen comúnmente como un esfuerzo en consenso de conseguir la integración y la unión organizativa de unidades políticas, no obstante el principio federal se ha presentado como un instrumento fuertemente práctico y resistente para el ejercicio y aseguramiento del poder en situaciones difíciles desde un punto de vista geográfico, étnico-cultural y económico (Schubert, 1997).

El federalismo ahora como principio estructural se presenta en la realidad política como la variación, llena de presión, de los elementos constitutivos del sistema. Así mismo el federalismo forma la división de poderes o delimitación de la autoridad entre el gobierno central y así mismo los gobiernos constituyentes, la misma que queda generalmente fijada por una Constitución escrita (Wright, 1978).

La definición de federalismo no ha sido utilizada para demostrar sistemática y profundamente las cuestiones relacionadas con la formulación de normas y la administración pública, más bien palabras, los procesos administrativos y los problemas burocráticos han sido olvidadas por el federalismo.

Por otra parte, el equilibrio construye la idea, el método y el criterio básico, algo que el federalismo desea institucionalizar a través de la organización y estructuración política de nuestras sociedades (Argimiro & Salgado, 2000). El federalismo, en esta acción o actividad, ha demostrado ser un medio e instrumento eficaz al momento de resolver problemas políticos, tanto delimitados como de largo alcance, y permanente estuvieran en acción tan fundamentales para la gobernabilidad de nuestra ciudad, como la unidad, el respeto a la diversidad y cultura, la participación, la libertad, la justicia, finalmente democracia (Argimiro & Salgado, 2000).

La ausencia de acuerdos para definir al modelo federal dificulta el estudio del mismo, pero a pesar de aquel consenso podemos estudiar tres tenencias a las que se le hace referencia, la primera señala el carácter social de una sociedad, la segunda resalta la división de poderes entre diferentes tipos de gobiernos y como tercera tenemos la descentralización que llegaría hacer la razón principal de la federación.

Lo primordial del federalismo no recae en la estructura institucional si no en la misma sociedad, refiriéndonos un poco más sobre la división de poderes que existen entre los modelos de gobierno en el cual existe un modelo central y los regionales, también podemos hablar un poco sobre el fallo de las federaciones en el cual se ha encontrado puntos específicos que son la existencia de imposiciones externas ya que estas no tienen nada que ver con el arreglo federan original, pero visto desde el lado opuesto se puede lograr la durabilidad y la estabilidad de un estado federal cumpliendo ciertas condiciones como son, una condición estructural donde "las fuerzas nacionales deben estar estructuralmente restringidas de infringir el arreglo federal " y una condición jurídica "las tentaciones provinciales de renunciar a los arreglos federales estén restringidas" (Hernández, 1998).

A grosso modo, el federalismo es una forma de organización política consistente en establecer una alianza entre comunidades con el fin de unir realidades diferentes. Es la mejor forma de integrar una pluralidad de entes que quieren aliarse en beneficio del conjunto y de cada una de las partes.

El federalismo presenta las siguientes variantes:

Federalismo Dual. -Se caracteriza como la relación en la que predomina la tensión y el conflicto entre el Estado Central y los Estados Particulares y se debilitan los vínculos de consenso y colaboración. Ambos centros de poder son soberanos e iguales "en sus esferas respectivas", en consecuencia, se distinguen y distribuyen los poderes que cada uno debe realizar.

Federalismo Cooperativo. - Se centra en los procesos de financiación, diseño, prestación y administración de servicios públicos, y que identifica como norma dominante en la provisión de tales servicios la coparticipación de todos los poderes.

La historia ha demostrado que el tema más importante dentro del desarrollo de un Estado federal es el de las relaciones intergubernamentales y el equilibrio del poder entre ellos. No puede un estado federal desarrollarse en la esencia del federalismo si bien el gobierno federal o el gobierno de los estados concentran el poder de modo tal que la igualdad que tienen como entes en ejercicio del poder público desaparezca y da paso a relaciones de jerarquías formales o informales (por la vía económica, por ejemplo) que atentan contra el equilibrio propio del sistema (Gutiérrez & Gálvez, 2017).

El modelo de Estado regional o Autónomo se presenta como una alternativa al modelo federal y como una realidad intermedia entre éste y el Estado unitario. El Estado autónomo se configura como tal partiendo de un Estado constitucional, es decir, parte de la base de un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político, teniendo en cuenta que la soberanía nacional reside en el pueblo, y que es de él del que emanan los poderes del Estado.

El sistema federativo actual (influenciado por Norteamérica) es el resultado de la inestabilidad política de la Confederación Americana de 1777 y la necesidad de contar con una defensa militar común frente a Inglaterra y otras potencias europeas, las características de un Estado federal consisten en la creación de una nueva entidad política o Federación que representa a todas las entidades, la participación de las entidades federativas en el gobierno nacional y el reparto de facultades entre la Federación y sus entidades; las principales características son:

- ✓ El reparto de competencias entre la federación y las entidades, establecidas en la Constitución nacional.
- ✓ La federación representa la unidad nacional, cuenta con la soberanía exterior y materias exclusivas de ámbito nacional para asegurar la unidad interior.
- ✓ Las entidades conservan su soberanía interior, por tanto, sus autoridades son electas en la propia entidad y cuentan con su propia Constitución dentro de los límites de la Constitución general.
- ✓ Las entidades participan en el gobierno nacional por medio de la representación en el cuerpo legislativo nacional y en el proceso de reforma constitucional de la unión.

El Estado autónomo tiene por característica que el poder central conserva la soberanía y reparte atribuciones de acuerdo con las situaciones particulares de cada región. De esta forma, cada región podrá tener diferentes materias y competencias públicas en relación con las demás regiones de la misma nación (García, 2017).

2. REFERENTES GLOBALES DE FUNCIONAMIENTO DE MODELOS FEDERALES Y AUTÓNOMICOS CONTEMPORANEOS

La historia de la constitución de un modelo federal sucede pocos años después de terminada la guerra de independencia de las trece colonias de Norteamérica, surgieron los Estados Unidos de América como el primer sistema político federal del mundo. Su estructura jurídica y estatal es precisamente federal, según lo garantiza la Constitución de 1787.

El federalismo goza en la actualidad de una amplia popularidad en todo el mundo, teniendo como ejemplo los casos de México y Alemania que son repúblicas federales. A demás existen varios países declarados federales como son los casos de Filipinas, Indonesia, Australia, India, Austria, Alemania, Suiza, Canadá y Brasil.

Analizando históricamente el Modelo Federal a nivel mundial tomamos como ejemplos a México donde se establece los objetivos principales la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos, además la municipalización. Por lo que se refiere a la descentralización de funciones, se propone llevarla a cabo en las áreas de educación básica, salud, medio ambiente, fomento agrícola y desarrollo rural. Por su parte, la descentralización de recursos fiscales se deberá traducir en una reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para otorgar mayores ingresos y atribuciones del gasto a las entidades federativas y a los municipios.

En cuanto se proponen a sus hipótesis de un nuevo federalismo se analizan: el fortalecer el mecanismo fiscal, como un medio para contribuir al equilibrio pleno de las finanzas públicas nacionales y alentar el ahorro, la inversión y el empleo que hace redefinir de manera clara y transparente el ámbito fiscal de cada uno de los tres niveles de gobierno, canalizar mayores recursos y responsabilidades a los estados y municipios, que los mayores recursos fiscales vayan acompañados de mayores responsabilidades fiscales para vincular los ingresos y los gastos en cada nivel de gobierno de manera efectiva (Rabell, 2010).

El Estado-nación mexicano encabezó el re-surgimiento de diversos procesos económicos, políticos, sociales y culturales, que dieron origen a la emergencia de un nuevo proyecto de desarrollo colectivo: una economía con absorción intensiva de mano de obra, un sistema político con mayor representatividad ciudadana, una flamante Constitución Política plural, una democracia liberal en formación, una moderna existencia urbana, una atmósfera cultural abierta, una educación oficial incluyente y una calidad de vida más completa. Es decir, se abrió paso a una nueva sociedad nacional moderna emancipada de los poderes despóticos que la habían subordinado durante varios siglos en el pasado, y cuyas bases se convirtieron en los fundamentos para el crecimiento del México moderno del siglo XXI (Esteinou, 2013; Ruiz, 2017).

La principal diferencia entre el legalismo y el constitucionalismo indica que el primero se funda sobre el valor supremo de la ley y del principio de legalidad, el segundo esta sobre la supremacía de la Constitución y el respeto a los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. Que se ha destacado en los últimos años reconociéndose como un estado federal antiguo y contemporáneo.

La principal característica del modelo legalista es que el derecho se identifica con la ley. El modelo legalista determina a su vez la forma de impartir justicia a cargo de los tribunales judiciales del país. De igual modo se acepta el dogma de la plenitud o completitud de la ley.

Son estos los casos que demuestran que en el constitucionalismo mexicano emergente los principales conflictos suscitados por la aplicación de los derechos tienen origen en la Constitución dado su carácter de norma, lo que supone adoptar frente a ella un concepto axiológico que no se limite a considerarla como un simple trozo de papel sino como norma cargada de valor o, lo que es igual, como norma valiosa en sí misma. El derecho mexicano actual, marcado por la confluencia de elementos de los dos modelos, demandaría poner mayor atención en el papel que desarrollan los legisladores cuando llevan a cabo su actividad interpretativa, así como en el valor de la jurisprudencia como resultado de esa actividad. Legislación y jurisprudencia vendrían a ser la fórmula indicada para resolver las contradicciones internas del derecho y llevarlo hacia un mayor nivel de perfeccionamiento.(García, 2017)

El federalismo es un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial. A pesar de las diferencias, lo común en los Estados federales es entonces: 1) la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes (por lo general, estatal y federal), 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado y 3) el garantizar la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno federal

y estatal en el que ningún poder está por encima de otro (Ziccardi, 2003) de tal manera podemos decir que el Federalismo en Latino América se muestra en México, Brasil, Argentina, como sistema de organización política, se ubican en el siglo XIX cuando se conformaron los estados nacionales y según existía previamente una orientación de tipo confederal así lo menciona (Ziccardi, 2003) concatenando con (Granato, 2015) quien manifiesta “el federalismo entendido como un proceso dinámico y con numerosas fórmulas posibles de configuración reviste una complejidad que durante largo tiempo ha ocupado la atención de intelectuales, académicos y analistas del mundo jurídico, del poder político y de la organización estatal en general” “desde el periodo que siguió a la Revolución de Mayo de 1810, en el que Argentina se consolida como país soberano, hasta la actualidad, describiendo las principales características del proceso de formación del estado federal en un contexto de graves y persistentes conflictos entre las unidades federativas argentinas, las provincias”

En el análisis de experiencias similares previas de integración de los territorios podemos considerar además el ejemplo de España, en especial se puede citar el documento: “España ¿Unidad estatal y diversidad nacional?”

El problema de las comunidades autónomas que menciona Laserna (2005), es que:

La división territorial y administrativa de España es en algunos casos muy artificial, hecho que no se ha corregido en la España de las autonomías. Un claro ejemplo es la comarca natural de la Rioja que está repartida actualmente en tres comunidades autónomas diferentes – País Vasco, Navarra y Rioja –, y antes de la Constitución de 1978 en tres regiones.

Hacia adentro, España puso en marcha el proceso autonómico de una manera flexible, diferenciada y gradual. Unas regiones la alcanzaron antes que otras y algunas asumieron mayores responsabilidades que las demás. Pero nada de eso hubiera funcionado en un entorno de debilidad institucional. El respeto a las normas y el compromiso con las leyes y las organizaciones formales impidió excesos y garantizó equilibrios, permitiendo que las autonomías fueran creándose de acuerdo con normas claras y precisas y en base a consultas sociales previamente debatidas.

Todas las experiencias de federalismo muestran que tiene éxito cuando es un proceso de agregación de entidades o estados ya existentes, que al incorporarse en la federación ceden y suman poderes para crear una organización más fuerte y eficaz. Fue el caso de los Estados Unidos y es ahora el de Europa. Y se trata de procesos de agregación que pueden empezar con pocos pero que está abierto para incorporar a los demás.

Podemos afirmar ante la información recopilada, que el federalismo en el mundo está vigente, sin adentrarnos en el análisis de los estados del bienestar en las naciones que lo implementan con sus diferentes variables, podemos expresar que en un mundo global como el nuestro, la medida nacional unifica criterios relacionados a la implementación de autonomía de diferentes tipos, que en alguna medida es una explicitación de la participación ciudadana real, como una construcción social y especialmente identitaria de sus partes.

3. APROPIACIÓN CULTURAL Y SOCIAL DEL PLANTEAMIENTO FEDERAL DEL SUR DEL ECUADOR.

3.1. EL GOBIERNO PROVINCIAL FEDERAL DE LOJA (1859-1861)

La identidad del lojano es un tema recurrente de estudio sociológico que la ha sobrepasado en disciplina hacia los anales de la literatura costumbrista, que igualmente es una de las características de la “capital cultural” del Ecuador. La “lojanidad” como tal reclama para sí, una trascendencia pionera en el tema federal, pues, la trayectoria del federalismo en el Ecuador tiene ya un camino traseado por la región Sur.

El Estado Federal de Loja es una consecuencia del federalismo de América del Sur entendido así por Andrade, (2006) quien manifiesta que ““Movimiento Federal de Loja es una prolongación del federalismo generado en América del Sur, a raíz de la independencia española. Sus antecedentes nos revelan cómo en la república Argentina, procede esta forma similar de gobierno, luego de una cruenta guerra civil originada por el asesinato del Coronel Dorrego, del que se acusó al General Lavalle, héroe de la batalla de Riobamba en 1822” de tal forma que da origen a la creación de la Loja Federal en defensa del territorio del sur y la renuncia del presidente del Ecuador en aquel entonces, de tal forma se proclama al “Jefe Provincial Civil y Militar al Señor Manuel Carrión y Pinzano, quien convocará con la brevedad posible una Junta de Ciudadanos, para que acuerde todo aquello que creyese conveniente para el porvenir de la Provincia”(Andrade, 2006)

De tal manera se manifiesta que:

El Gobierno Federal Lojano es una síntesis de expresión dialéctica frente al malestar escandaloso que venía propiciando una especie de racha o de pesar, desde décadas atrás, cuando el General Flores, primer presidente de la República, tres veces dueño del poder, manifestó deseos dictatoriales mientras, Vicente Rocafuerte, en su período presidencial, contraponía obras múltiples en materia de educación y vialidad, de relaciones internacionales para bien del pueblo sumido en la tristeza y la descomposición política y de acopio inmoral (Andrade, 2006)

Loja demostró que los cambios y el poder podrían ser la lumbre para la salida e independencia de territorio antes las adversidades del país. La creación del gobierno federal de la ciudad de Loja se dió por varios factores, varios de ellos de carácter histórico por un sin número de circunstancias que mantenían a la región en la pobreza y con algunos problemas, en su mayoría de casos los autores lojanos como Jaramillo Alvarado, Ramón Samaniego Paladines entre otros. Por lo tanto cuando forma parte del Ecuador el sentimiento de resolver sus propios conflictos será el desencadenante de la proclamación de resolver sus propios problemas será el desencadenante de la proclamación del Gobierno provincial Federal en 1859. Cuando transcurre el año de 1858 la crisis del Gobierno de Francisco Robles agudizó el descuido y las dificultades del país, aquellos problemas se intensificaron en la provincia de Loja, con lentitud de la llegada de noticias a la ciudad se supo de la crisis de la República.

El federalismo es considerado en Loja por varios motivos: es un sistema que suprime a los Departamentos que durante años tuvo a la mayoría de Provincias en crisis, también un objetivo era ganar más autonomía debido a las distancias con las ciudades principales, de esta manera se supera el centralismo y además contribuiría a desarrollar la capacidad de organización de la economía, sociedad y política de los pueblos. El proyecto de adoptar el sistema federal de gobierno según las actas sería un objetivo de la Provincia, un Ecuador organizado bajo el Federalismo según autores como Benigno Malo o Vicente Rocafuerte sería un sistema ideal de administración política del país que como se ha visto anteriormente tiene ventajas superiores con respecto al centralismo de la época debido principalmente a otorgar más autonomía a los pueblos (Arturo & Coronel, 2013).

En el debate nacional, muchas de las condiciones favorables al apareamiento del movimiento federalista lojano, hoy se evidencian, los territorios están desintegrados del modelo de estado unitario, una de las causas radica efectivamente en la diversidad cultural e identitaria que se fue construyendo muchas veces en las tensiones históricas y que se implementan de manera parcial de acuerdo a las condiciones del entorno geográfico, en donde discriminaciones étnica hoy por hoy se pavonean en el discurso político nacido precisamente de las diversidad de visiones regionalistas. No se percibe en el panorama un esfuerzo destacado de reunificar la noción de nación, y de realizarlo en la medida de un mundo global.

3.2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, CONTEXTO NACIONAL.

En el Ecuador el tema de la descentralización, las visiones sobre el federalismo y las autonomías aún se encuentran en desarrollo y estudio desde la perspectiva teórica, de manera preferente se lo ha realizado sobre el primer término, la descentralización, poco tenemos de manera contemporánea en lo referente al modelo federal como propuesta teórica y pareciera definitivo que la visión autonomista aún no encaja adecuadamente en el tinglado político administrativo de nuestra república, muy proclive a los “temas de moda” que a nivel de Latinoamérica le ha conferido al tema autonómico un halo que lo acerca al secesionismo.

Fernando Carrión (Carrión M, 2007), al realizar una comparación de visiones sobre de descentralización, plantea básicamente 3 visiones, la municipalista, la estructuralista y la autonómica, a las cuales incorpora un análisis en los ámbitos económico, territorial, de competencias, de gobierno y legal. En su análisis desarrollado en el año 2007, evidencia que visión autonómica requiere de la inclusión de un nivel más territorial, el cual se conformaría a futuro (puesto que precisa de reformas constitucionales y un plebiscito) en los Gobiernos Regionales autónomos de elección popular. El Ecuador actualmente pasa por una visión estructuralista, que se sustenta en la Constitución Política Vigente, con un proceso de transición hacia la visión autonómica.

De la misma manera Carrión destaca los beneficios y riesgos de las tres visiones, de lo cual evidentemente se debe destacar que la visión autonómica promovería un desarrollo más equilibrado y consolidaría las regiones autónomas.

Para establecer de manera clara la trayectoria trazada en estos temas, referidos de manera específica al Ecuador, la publicación del Programa CAPACIDES de Fortalecimiento de Capacidades para procesos de Descentralización, en el 2010, con el título “Estado actual de la descentralización y su aporte al estado de derecho en el Ecuador”, elaborado por Diego Peña C. (Peña, 2010), enfoca relación con el ámbito institucional, social y cultural, de los procesos de descentralización en mención desde el municipalismo de mitad de centuria del siglo pasado, en donde ya se consignan los principios de autonomía y descentralización, la administración independiente de los recursos. Posteriormente en 1978 se expide la ley del Fondo nacional de Participaciones, FONAPAR, que señala la proporción de los recursos públicos que se administrarán por los gobiernos locales, municipales y provinciales, las fuentes de las que se obtendrían, especialmente las rentas petroleras, el destino que tendrán y las condiciones de su gestión. Y en la década de los noventas, herramientas como la Ley del Fondo de Desarrollo Seccional (provincial y municipal) FODESEC, FONDEPRO (fondo de desarrollo provincial), Ley de Modernización del Estado, dedicadas a compensar disparidades provinciales, competencias, desconcentración y descentralización. En la Constitución de 1998 ya se consigné la condición de gobiernos seccionales autónomos de los municipios, los consejos provinciales y las juntas parroquiales y se creó la posibilidad de establecer los regímenes especiales distritales y las circunscripciones territoriales indígenas, en las mismas condiciones de gobiernos territoriales. Estos avances, sin superar el modelo “a la carta” que amenazaba con generar disparidades territoriales, duplicación de esfuerzos y de entidades rectoras, ineficiencias de escala, inseguridad en la calidad de las prestaciones y desorden institucional, se expresaron en el Plan Nacional de Descentralización de 2004. Persistió de todas maneras la ineficacia del proceso en términos de las transferencias, el desorden territorial y la superposición de funciones y como un fenómeno característico del sistema político, la falta de acatamiento de la norma legal y constitucional por parte de las entidades y autoridades, especialmente del nivel central.¹

A manera de conclusión de este apartado y sobre la visión estrictamente normativa, que implica la transición a un nuevo modelo de Estado, generada de manera prioritaria desde ONG’S internacionales, que plantea a la descentralización más que un fin, como un camino en procura de una participación más cercana del ciudada-

1 (Peña C., 2010)

no en la toma de decisiones, se levanta una serie de especulaciones sobre la característica de democracia que practica nuestra nación en esos momentos.

En este punto cronológico, es necesario incorporar el contexto actual en este tema, el cual se delinea en la constitución del 2008. Precisamente en la constitución vigente se considera, en el capítulo Segundo, referido a la Organización del Territorio, en el artículo 242, se precisa un nuevo nivel territorial, que le corresponde a las regiones igualmente los territorios con regímenes especiales. Se define en el artículo 243 los requisitos para la asociatividad de provincias en procura de conformar mancomunidades con fines específicos. En lo que se refiere a la conformación de las regiones autónomas, el artículo 244, incluye por primera vez este nivel.

3.3. EL FEDERALISMO UN MODELO DE ESTADO VIABLE PARA EL ECUADOR

En la agenda pública por lo tanto se ha generado una contraposición de teorías que sustentan la definición de la región autonómica del sur, la primera desarrolla su tesis con la incorporación solamente de los territorios de las provincias de Loja, Zamora y El Oro (región SENPLADES 7). En la otra orilla se sitúa el planteamiento de la conformación de la Mancomunidad del Sur como camino para ampliar esa visión de región autonómica, que integraría a las provincias citadas anteriormente pero además aquellas que corresponden a la región SENPLADES 6 (Azuay, Morona Santiago y Cañar).

Al irrumpir en el escenario la última teoría, precisamente es el momento en el cual se han esgrimido argumentos relacionados con el componente cultural y se han proclamado suposiciones relacionadas en la divergencia cultural existente para la unificación de estas dos regiones administrativas en una autonomía real. Especialmente apelando a una antigua rivalidad entre los habitantes de las provincias de Loja y el Azuay, construcción sociológica que para mi entender tiene con el ejercicio independiente del poder desde la visión de las élites locales.

Diego Delgado Jara (s.f.), medita sobre esos argumentos de la siguiente manera: “Cuando los pueblos de América Latina empiezan a tomar las riendas en sus manos esa casta opresora <<Sobre los 'proyectos de Autonomías' en Guayaquil, Zulia, Santa Cruz y Loreto>> busca enconchase en las autonomías políticas, inyectando el veneno regionalista (con ciertos medios de comunicación a su servicio) de una supuesta contradicción y ficticia animadversión entre serranos y costeños, cuando la única real división existente en el Ecuador es la de una minoría ensoberbecida y opresora (de costa y sierra), por una parte, y la inmensa masa explotada, irredenta, marginada, desesperada desde siempre (que hoy para sobrevivir huye por los trágicos senderos de la migración masiva) y de todas las regiones de la Patria: Costa, Sierra, Amazonía y Región Insular.

Según un documento que circuló en forma muy restringida en 1992, el Banco Mundial, representante de las grandes multinacionales y círculos financieros más poderosos del orbe, alentaba desde entonces que el Ecuador se fracture en siete autonomías políticas (no administrativas); propuesta que en forma disimulada la acogió el gobierno de Sixto Durán Ballén, con inicial apariencia administrativa, como sugería proceder el propio Banco Mundial (región SENPLADES 7).

Precisamente en el pasado mes de octubre del 2019, la última movilización y paro nacional que fue protagonizada por la Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador (CONAIE) nos ha traído a la memoria frases y actitudes racistas esbozadas desde dirigentes políticos de la costa ecuatoriana, en actitud crítica a la orientación conflictiva de dicha huelga nacional atribuida a los serranos (venidos de los páramos) que nos alertan sobre lo enraizado que se han erigido estas taras coloniales en nuestro país y de su vigencia peligrosa.

En el mismo sentido, es menester señalar a Carrasco (2010), el mismo que manifiesta lo siguiente:

“además de aquello, en el contexto de una realidad mundial, en donde predomina la economía global, es de vital importancia el aprovechamiento de las potencialidades locales y regionales, como parte de un esfuerzo nacional. Este aprovechamiento sólo es posible por el desarrollo de sistemas territoriales innovadores y competitivos. En este marco, el fortalecimiento de las sociedades, sus sistemas democráticos y sus procesos de desarrollo, son posibles en la medida en que los territorios se integren y en su interior articulen procesos de concertación público - social – privada, en los cuales debemos garantizar que la cooperación supere a la competencia y prevalezca la igualdad de oportunidades y la calidad óptima de vida de la población.”

En la recopilación de este tipo de opciones al modelo de estado ecuatoriano, hemos llegado a un punto de inflexión en donde se debe aplicar el “cómo” por delante de el “por qué” pues el debate debería centrarse en la generación de un marco de gobernanza que posibilite la incorporación de un modelo regional como sustento de la nueva visión de nación ecuatoriana, en una fase subsiguiente las regiones deberán ser el insumo para las reformas constitucionales que posibilitarían un modelo federal contemporáneo ecuatoriano, pues como hemos visto en el desarrollo de este documento, el modelo federal no es nuevo para el sur, está arraigado profundamente en la identidad de sus habitantes, y esa característica precisamente lo convierte en un proceso viable y pertinente.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, H. S. de la B. y.(2014). *El federalismo como forma de organización del Estado*.
- Argimiro, P., & Salgado, R. (2000). Globalización, integración mundial y federalismo (Rojo Salgado).pdf, 29–72.
- Andrade, A. J. (2006). Cuadernos de Divulgación Cívica. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Arturo, C., & Coronel, V. (2013). *UNIVERSIDAD DE CUENCA - TESIS.pdf*. 1–127.
- Carrasco Carpio, P. (2010). Presentación de la Mancomunidad del Sur del Ecuador. Cuenca.
- Carrión M, F. (2007). La descentralización en el Ecuador de Hoy: sus alternativas. *Iconos*.
- Delgado Jara, D. (s.f.). *Pandilla depredadora asola el Ecuador*. Altercom (Agencia de Prensa de Ecuador).
- Granato, L. (2015). Federalismo Argentino Y Descentralización: Sus Implicancias Para La Formulación De Políticas Públicas. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18(36), 117. <https://doi.org/10.18359/dere.937>
- Laserna, R. (Febrero de 2005). *Autonomías con federalismo*. Los Tiempos y La Prensa.
- Oficial, R. (2008). Constitución de la República del Ecuador 2008. *Año II. Quito, Lunes, 20*.
- Peña C., D. (2010). *El estado actual de la descentralización y su aporte al estado de derecho en el Ecuador. Documentos Temáticos*. Programa CAPACIDES, Fortalecimiento de Capacidades para procesos de descentralización.
- Rabell García, E. (2010). Federalismo fiscal en México. In *Economía, sociedad y territorio*.
- Sabsay, D. A. (1999). El Federalismo Argentino. Reflexiones Luego De La Reforma Constitucional I. a Manera De Balance. *Ciencia Política y Sociología*, 425–438.
- Schubert, K. (1997). Federalismo: Entre política y ciencia. *Revista de Estudios Políticos*, (96), 163–174.
- Wright, D. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. *Revista de Estudios Políticos*, (6), 5–28.
- Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Gestión y Política Pública*, 12(2).

Revista

SUR
ACADEMI 

artículos de
investigación



Revista | SUR
ACADEMI 

Arturo José Bravo Jiménez. Estudiante en la Universidad Internacional de la Rioja.
arturojose@live.com.ar
<https://orcid.org/0000-0002-0456-6744>

Karen Lisbeth Betancourt Ludeña. Docente Investigadora de la Universidad Estatal de Quevedo
karenbe3@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1886-032X>



Estudio de los factores macro, meso y micro de los inmigrantes ecuatorianos en New Jersey, Estados Unidos, 2019

1. RESUMEN

Uno de los principales desafíos del Ecuador es disminuir la tasa de emigración ecuatoriana en general y específicamente a Estados Unidos. A lo largo de estas dos últimas décadas se ha notado un fuerte incremento de emigración que se ha dividido en dos periodos de mayor connotación; el primer periodo fue a inicios del año 2000 después del feriado bancario que existió en el país, el segundo auge de inmigración se dio en estos tres últimos años desde 2016 hasta inicios del 2019. La presente investigación tuvo como objetivo analizar los factores macro económicos, micro y meso de los inmigrantes en New Jersey para determinar las principales causas que obligaron a los ecuatorianos a salir del país. La metodología aplicada tuvo un enfoque cuantitativo mediante la aplicación de 382 encuestas realizadas a los inmigrantes de New Jersey y sus diferentes ciudades como: Jersey City, Unión City, West New York, Gutenberg, Hoboken, Elizabeth, Newark, Clifton, y Baynonne. Los resultados reflejaron que la falta de empleo con el 45.2% y la búsqueda de nuevas oportunidades de vida con el 23.6% fueron las principales razones de inmigración. Finalmente, se concluyó que los ingresos económicos de los inmigrantes ecuatorianos han incrementado notablemente generando beneficios sociales y familiares, no obstante, su calidad de vida se ha visto afectada en cuestiones de salud debido a sus condiciones laborales especialmente por la carga de trabajo y los horarios irregulares de alimentación.

ABSTRACT

One of the main challenges for Ecuador is to decrease the Ecuadorian emigration rate in general and specifically to the United States. Over the past two decades, there has been a strong increase in emigration that has been divided into two periods of greater connotation; the first period was at the beginning of the year 2000 after the bank holiday that existed in the country, the second boom in immigration occurred in these last three years from 2016 to the beginning of 2019. This research aimed to analyze macroeconomic, micro and meso factors of immigrants in New Jersey to determine the main causes that forced Ecuadorians to leave the country. The applied methodology had a quantitative approach through the application of 382 surveys carried out on immigrants from New York and its different cities such as: Jersey City, Union City, West New York, Gutenberg, Hoboken, Elizabeth, Newark, Clifton, and Baynonne. The results showed that the lack of employment with 45.2% and the search for new life opportunities with 23.6% were the main reasons for immigration. Finally, it was concluded that the economic incomes of Ecuadorian immigrants have increased remarkably, generating social and family benefits, however, their quality of life has been affected in health issues due to their working conditions, especially due to workload and irregular eating schedules.

2. INTRODUCCIÓN

Desde la antigüedad, el ser humano ha estado en constante tránsito. Algunas personas se desplazan en busca de trabajo o de nuevas oportunidades económicas, para reunirse con sus familiares o para estudiar. Otros se van para escapar de conflictos, persecuciones, del terrorismo o de violaciones o abusos de los derechos humanos. Algunos lo hacen debido a efectos adversos del cambio climático, desastres naturales u otros factores ambientales (Raber y Aziz, 2018, p.2). Cualquiera que sean las causas, es claro que las personas dependiendo de su situación tienen ese impulso innato por desplazarse y buscar un lugar que se acople a sus necesidades y requerimientos.

De acuerdo con Sharma (2004, p.5) “La migración humana es el movimiento de las personas desde un lugar hasta otro, con la intención de fijar su residencia en el destino de forma permanente o semipermanente”. Así mismo, Sharma (2004, p.8) menciona que la migración es un componente muy importante del cambio, la estructura y el crecimiento poblacional, así como lo son la natalidad y la mortalidad. Hay dos términos esenciales para comprender este fenómeno. Uno es la inmigración, que ocurre cuando personas entran en un país o asentamiento; y otro es la emigración, producido si las personas salen del lugar. Quienes inmigran son inmigrantes, y los que emigran, claro, son emigrantes.

Para este estudio se analizó la inmigración, este tipo de movimiento masivo el cual lo define Arrieta, Ever (2013, p. 3) “como la entrada de una persona en un país extranjero, para establecer nueva residencia, el individuo que inmigra se llama inmigrante”, en consonancia con esta investigación que está enfocada a los inmigrantes ecuatorianos residentes que han decidido ingresar a los Estados Unidos y en particular a New Jersey, con el fin de residir en ese Estado para empezar una nueva forma de vida, explicando sus causas y motivos de su salida del país.

La migración mundial ha sacado a millones de personas de la pobreza y fomentado el crecimiento económico, según concluye un nuevo informe del (Banco Mundial, 2017). Sin embargo, si los países de destino no implementan políticas que aborden las fuerzas del mercado laboral y gestionan las tensiones económicas a corto plazo, corren el riesgo de salir perdiendo en la competición mundial por el talento y de dejar grandes vacíos en su mercado de trabajo (Caglar Ozden, 2018, p. 5). Muchos de los países de destino ven a la inmigración como un problema, como la ocupación de plazas de empleo, las diferentes costumbres y tradiciones de su país natal siempre y cuando no violen las normas de convivencia en el lugar actual de residencia, y no se dan cuenta que es otro actuar natural de la vida en las personas así como la mortalidad, natalidad y la libre movilización.

La migración es un fenómeno complejo, los factores que actúan juntos y determinan la decisión final de un individuo para migrar pueden estar subdivididos en macro-elementos. (En gran parte independiente del individuo), meso-elementos (más estrechamente relacionado con el individuo pero no completamente bajo el control individual y micro elemento (características personales y actitudes) (Castelli, 2018, p.7). Considerando la teoría propuesta por Castelli (2018, p.11). Para esta investigación los temas más relevantes y alineados a este estudio son: en el factor macro, la economía; en el factor micro, las características del individuo como la edad, género, estado civil; finalmente el factor meso, la política y la presión de las redes sociales.

“A nivel mundial los países que más inmigrantes acogen son Estados Unidos, luego Rusia, Alemania y Arabia Saudita como los principales” (BBC, 2019). Hay unos 11 millones de inmigrantes sin documentos que viven en Estados Unidos (Census, 2019), la mayoría sin una opción clara para regularizar su situación. Y es que el esquema globalizador trae desórdenes económicos y sociales que alientan las corrientes migratorias. (Aruj,

2008, p.2). Los mismos que han logrado pasar desapercibidos por las autoridades migratorias viviendo día a día con la incertidumbre y miedo de qué pasaría si llegara el momento de su deportación.

“Otro de los factores que motivan a las personas a migrar son la educación, los programas de posgrado de los Estados Unidos han sido un fuerte atractivo, particularmente para individuos jóvenes y talentosos en todo el mundo y sobretodo con buena estabilidad económica” (Wester, 2017, p.6). Las personas que han querido especializarse con un título de cuarto nivel han optado por ir a las universidades de Estados Unidos, ya sea con beca o con financiamiento propio, donde también la flexibilidad de los horarios académicos les permite además trabajar medio tiempo para cubrir en algo sus costos personales.

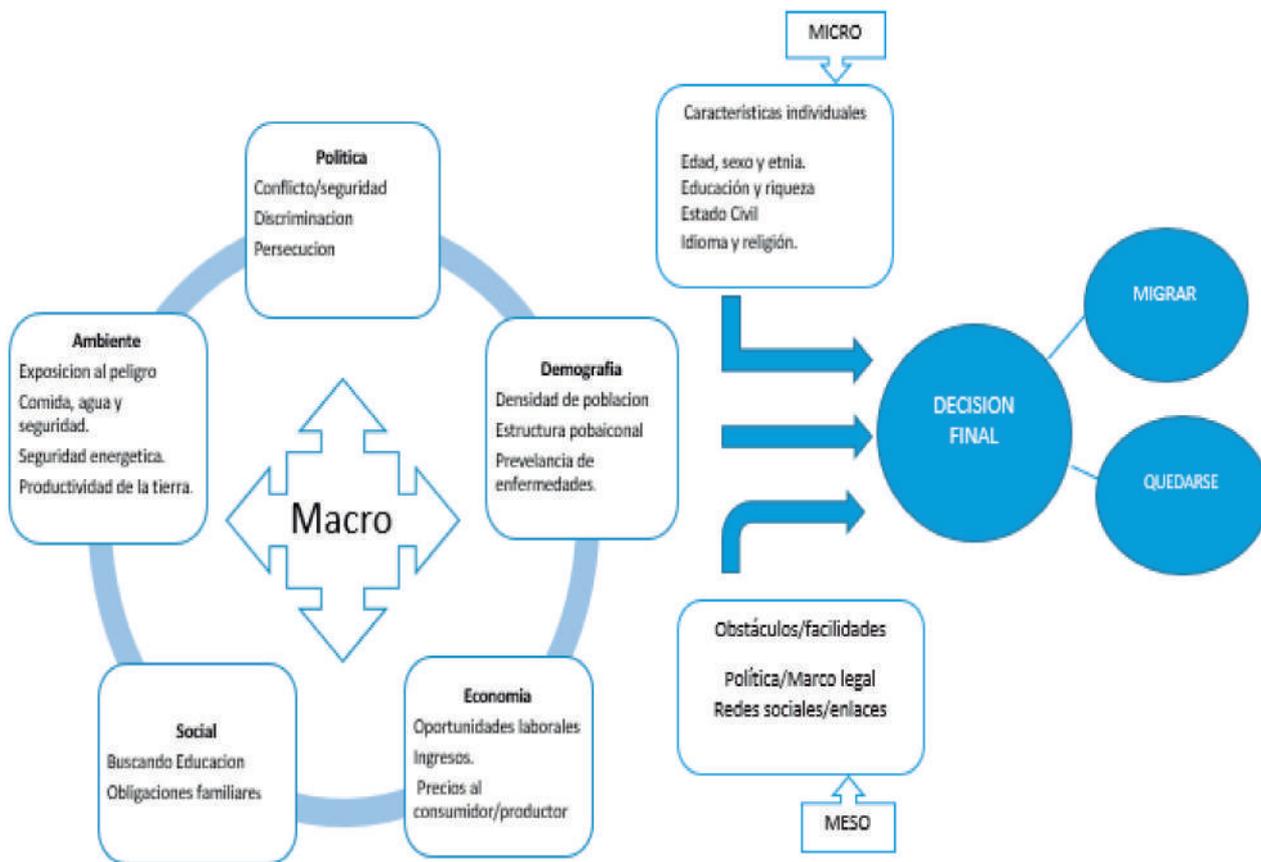


Figura 1: Factores complejos de migración: macro, meso y micro.

Fuente: *Prospectiva: Migración y cambio ambiental global (2011) informe final del proyecto. La oficina de Ciencia del Gobierno, Londres, modificado*

A nivel de América Latina los países con mayor tasas de emigración son: Honduras, Venezuela y República Dominicana, esto refleja la profundización de las desigualdades entre el Norte y el Sur, y la concentración de la riqueza en el Sur; la depredación de la naturaleza (los países del Sur sobreexplotan sus recursos naturales para poder cumplir con las obligaciones de la deuda externa); la imposición de políticas de ajuste por parte de los organismos financieros controlados por el Norte; la transnacionalización de las economías y el abandono del modelo de industrialización; la acelerada tecnificación; el achicamiento de los estados y el abandono de las políticas sociales han agudizado la situación social y económica de América Latina, convirtiéndola en expulsora de fuerza de trabajo (Tamayo, 1997, p.9).

En el caso de Ecuador, el país está ligado estrechamente con el fenómeno migratorio, pues en menos de dos décadas ha visto las dos caras de la moneda. Pasó de ser un país de migrantes a ser un país receptor de migración. En 1999, al menos 3 millones de personas se fueron del país a consecuencia de una crisis financiera, mientras que entre 2016 y 2018, el país recibió al menos 250 mil venezolanos que salieron de su país debido a una crisis económica y social. Desde el año 2010 se evidenció una reducción del flujo migratorio a Estados Unidos, de hecho, fue negativo, decenas de ecuatorianos decidieron regresar al país durante una etapa de bonanza económica y comercial que se vivía en el país sudamericano, sin embargo este regreso no fue tan considerable como el que ocurrió con la comunidad ecuatoriana en España, donde la crisis de la eurozona había afectado dantescaamente la situación de la población inmigrante (Ramírez, 2016, p.3). Ecuador promueve Política Migratoria Inclusiva y de respeto a los DDHH del (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013) entrada y salida de ecuatorianos Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Estadística, 2019), página oficial del Gobierno de los Estados Unidos. (Population, 2015).

A partir del año 2015 la situación vuelve a revertirse, marcando el inicio de una nueva oleada de ecuatorianos que emigran a Estados Unidos, esto principalmente debido a la convulsión económica y social que había desencadenado la caída del precio del petróleo, la mala administración estatal y una profunda deuda externa; esta vez la población saliente era de características laborales mixtas, pues aunque aún se evidenciaban empleados en el sector de servicios (construcción y transporte), ahora había un nutrido grupo de profesionales y técnicos. (Ramírez, 2016, p.8) y “el factor económico que es lo que más atrae a los ecuatorianos es el índice de per-cápita un indicador macroeconómico de productividad y desarrollo económico que maneja Estados Unidos y específicamente New Jersey es de \$67,609 al año el cual cerró el 2018”, según datos de Statist (2019, p.2).

En conclusión, la migración es positiva para un país que la recibe porque refuerza sus habilidades y se vuelve más competitivo con el resto de países, reactiva la economía genera fuentes de trabajo, mejora la estabilidad económica de las familias y específicamente en New Jersey la población económicamente activa inmigrante produce el 46% de los ingresos a este estado con su mano de obra y conocimientos adquiridos en su país natal en este caso Ecuador. En cuanto a lo negativo son las costumbres, tradiciones y cultura que acarrear desde su lugar de nacimiento, donde pueden existir conflictos con la armonía y forma de vivir previamente establecida en el lugar que escogieron para residir, otro punto negativo es el crecimiento demográfico poblacional acelerado que obliga a la limitación del uso y consumo de los recursos necesarios para vivir. Y también la parte social la inmigración ha provocado que los lazos familiares se rompan y mantengan el ciclo de las familias disfuncionales.

Finalmente, no se ha realizado un estudio sobre los factores micro, meso y macro-económicos a los inmigrantes ecuatorianos en New Jersey por lo que no se ha podido analizar cómo se ha modificado su ritmo de vida y cuales han sido las causas y consecuencias de haber abandonado su país. Bajo este contexto el presente documento también muestra los resultados de un estudio socio-económico de los inmigrantes ecuatorianos en New Jersey en el 2019 con los siguientes objetivos: a) Analizar los factores macro económicos, micro y meso de los inmigrantes en New Jersey. b) Explicar las principales consecuencias de la inmigración ecuatoriana a New Jersey.

3. METODOLOGÍA.

La investigación se realizó en el estado de New Jersey (Figura 2), en ciudades como: Newark, dónde se encuentra el aeropuerto principal de este estado, Hoboken, Jersey City, Unión City, West New York, Gutenberg, Trenton y Elizabeth, consideradas las ciudades más pobladas de inmigrantes ecuatorianos en este estado (Census, 2019).



Figura 2: Mapa geográfico del estado de New Jersey y sus ciudades, Estados Unidos, 2019.
Fuente: Mapas demográficos de Estados Unidos- New Jersey.

Para la investigación se realizó una revisión bibliográfica en artículos científicos, libros y archivos que hicieron referencia a los temas de migración. Se logró encuestar a 382 personas, escogidas de forma aleatoria durante los meses de abril, mayo y junio de 2019. Esta muestra fue realizada por conveniencia, que según Otzen & Manterola (2017), “permite seleccionar aquellos casos accesibles que acepten ser incluidos”. En ese sentido, se aplicaron las encuestas a personas que se encontraban en locales comerciales, restaurantes y departamentos residenciales del estado de New Jersey que accedieron a participar en esta investigación.

Este estudio es de tipo cuantitativo, que acorde a Hernández et. al. (2010: 4) “usa la recolección de datos para probar hipótesis con base a medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías”. Para lo cual, se aplicaron encuestas semi-estructuradas con 20 preguntas abiertas, que permitieron a los informantes responder con sus propias palabras a fin de obtener “una representación de [sus] realidades sociales y culturales” (Davies 2008: 106-107). El tipo de preguntas que se realizaron se enmarcaron en los factores complejos de la migración propuesto por Castelli (2018) para analizar los aspectos económicos (factor macro), las características individuales (factor micro) y aspectos sociales y políticos (factor meso) de los encuestados.

a. Cálculo de la muestra para las encuestas de inmigrantes ecuatorianos en New Jersey

Acorde a los datos establecidos por Censu (2019), el estado de New Jersey tiene 9´124.454 habitantes, de los cuales 72.142 son ecuatorianos. Para el cálculo de la muestra se aplicó la fórmula para las poblaciones finitas

Montesano (1999) que dio como resultado 382 encuestas a ser aplicadas a los inmigrantes ecuatorianos con un margen de error del 5%.

$$n = \frac{Z^2 * p * q * N}{(N - 1)e^2 + p * q * Z^2}$$

n= Tamaño de la muestra poblacional a obtener

p= proporción esperada en este caso (0,05)

q = 1 – p (en este caso 1-0.05 = 0.95)

Z = Es el valor obtenido mediante niveles de confianza. Su valor es una constante, por lo general se tienen dos valores dependiendo el grado de confianza que se desee siendo 99% el valor más alto (este valor equivale a 2.58) y 95% (1.96) el valor mínimo aceptado para considerar la investigación como confiable.

e = Representa el límite aceptable de error muestral, generalmente va del 1% (0.01) al 9% (0.09) siendo 5% el valor estándar usado en las investigaciones. Error instrumental del 5%

N = Tamaño total de inmigrantes ecuatorianos.

$$n = \frac{(72.142)(0,5^2)(1,96^2)}{(72.142 - 1)(0,05^2) + (0,5^2)(1,96^2)}$$

$$n = \frac{69.285,18}{181,3125}$$

n= 382,13

La muestra obtenida de 382 encuestas para su aplicación fue distribuida de la siguiente forma: durante el mes de abril se lograron encuestar a 97 personas, en el mes de mayo a 155 y finalmente en junio se indagó a 130 inmigrantes.

Los datos fueron recolectados a través de la encuesta adaptada con:

1. Datos generales
2. Localización de inmigrantes
3. Tiempo de residencia
4. Situación laboral
5. Dificultades para adaptarse al país
6. Condición de vida socia-económica

La información fue registrada y tabulada en una base de datos usando Excel avanzado con tablas y figuras dinámicas.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1.1 Analizar los factores macro económico, micro y meso de los inmigrantes en New Jersey

En la figura 1 según Castelli (2018) se muestra la complejidad de muchos factores para que un ciudadano tome la difícil decisión de migrar o finalmente quedarse en su país. Pero para un análisis más completo, se escogieron los factores de mayor impacto y acorde al estudio de la presente investigación como son:

4.1.2 Factor Macro

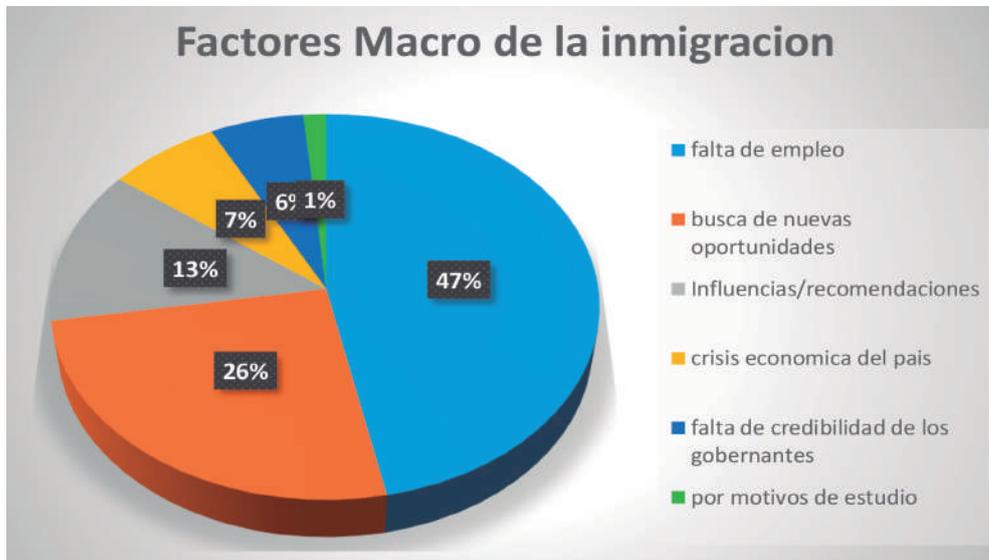


Figura 3. Factores Macro de los inmigrantes ecuatorianos al estado de New Jersey Estados Unidos 2019.
Fuente: Autor.

Las principales factores macro de inmigración que obligaron a los ecuatorianos a salir del país fueron: falta de empleo en 45.2%, busca de nuevas oportunidades de vida 23.6%, influencia o recomendación de amigos o familiares en un 14.7%, otra causa es la crisis económica del país 6.9%, falta de credibilidad en los gobernantes 5.8% y en menor porcentaje 1.4% por motivos de estudio.

El tema de la economía el cual aborda varios elementos como son las escasas oportunidades laborales que coincide con el 47% y 26% de inmigrantes respectivamente que alegaron la falta de empleo, como se muestra en la figura 3, las principales causas para inmigrar, los ingresos insuficientes para subsistir en el Ecuador con un salario básico de \$394, los precios del productor no compensan el bajo salario para el consumidor haciendo que exista una falta de circulante de dinero obligando a las dos partes a desistir de su actividad.

Jersey City se encuentra entre los tres principales estados con mayor población de ecuatorianos inmigrantes con un total de 19.805 personas (Embajada del Ecuador en Estados Unidos; 2017) un número considerable para nuestro país en relación de población, la siguiente ciudad es Elizabeth con 9.976 personas, así mismo está Unión City con 5.316 inmigrantes ecuatorianos, en menor cantidad está Atlantic City con 859 inmigrantes.

Las personas que estaban más interesadas en colaborar con la encuesta se encontraban en un rango de edad de 24 a 36 años, con un promedio de 31 años, la mayoría de las personas inmigrantes estaban sin documentos es decir ilegales, los cuales se cohibían de muchos gustos y necesidades como: viajar y visitar a su familia, un trabajo estable con contrato y servicios como el Social Security. Un gran número de inmigrantes van con el sueño de trabajar por un periodo de 5 años y volver a disfrutar de su familia y amigos; sin embargo, algunos ya logran adaptarse al estilo de vida de allá y se quedan permanentemente. El tiempo promedio de estadía según la recolección de los datos a los inmigrantes ecuatorianos en New Jersey es de 5-15 años para poder lograr sus metas propuestas, como una mejor estabilidad económica, mejor calidad de vida, un ahorro programado para sus hijos y aumentar la esperanza de vida suya y de sus familiares. Hasta eso esperan con muchas ansias que mejore la situación socio-económica en el Ecuador para poder regresar o caso contrario tomar la dura y difícil situación de quedarse permanentemente en Estados Unidos.

4.1.3 Factor micro.

En el factor micro están los subtemas de: sexo, edad, etnia en los cuales el promedio de edad de inmigrantes ecuatorianos encuestados en New Jersey es de 31 años, en cuanto a la etnia, el 90% son mestizos y el 10% indígenas; la educación, la mayoría de los encuestados no tenían un título de tercer nivel y sus ingresos a principio eran muy bajos; el estado civil, el 64% son casados ya sea por obtener la nacionalidad o por sentimiento mutuo, el 29% unión libre y el 7% solteros; el idioma, el 43% tiene un nivel de inglés alto, el 35% un nivel medio y 28% un bajo nivel de inglés. En cuanto a la religión el 74% de los inmigrantes ecuatorianos es católico, el 16% Testigos de Jehová, el 8% ateo y el 2% son Mormones, datos obtenidos con la encuesta aplicada y detallados en la Tabla N°1.

Tabla N°1. Características individuales del factor complejo Micro de la migración.

características socio-cultural					total
Edad	31,3333				100%
Sexo	35% Mujeres	65% Hombres			100%
Nivel de educación	26% primaria	52% secundaria	20% tercer nivel	5% cuarto nivel	100%
Religión	74% católicos	16% Testigos de Jehová	8% ateos	2% mormones	100%
Etnia	90% mestizos	10% indígenas			100%
Estado civil	64% casados	29% Unión Libre	7% soltero		100%
Nivel de idioma ingles	43% nivel alto	35% nivel medio	28% nivel bajo		100%

Fuente: Autor, encuesta aplicada, 2019.

4.1.4 Factor Meso

Corresponde a los temas de obstáculos y facilidades: la política ecuatoriana de migración y el permiso de salida se ha visto como una facilidad ya que los encuestados ecuatorianos en New Jersey sostuvieron que no tuvieron ningún inconveniente en recibir la visa como turista, excusa que les sirvió para quedarse indefinidamente en Estados Unidos, corriendo el riesgo de ser deportados y de impedirles su ingreso definitivo a dicho país. Las redes sociales también jugaron un papel importante como factor decisivo para los inmigrantes ya que éstas atraen a las personas con las publicaciones de un mundo mejor con abundante felicidad, riqueza económica, ropa y accesorios de marca, lugares mágicos y embellecedores por sus etapas del año que enamoran a los que están al otro lado de la pantalla, pero no muestran el duro trabajo y las difíciles actividades que tiene que realizar para gozar en algo de esa vida que muestran en las redes sociales.

4.2 Explicar las principales consecuencias de la inmigración ecuatoriana a New Jersey.

Muchos aseguran haber aumentado su nivel social y económico con el arduo trabajo realizado allá para lograr sacar a su familia adelante, un promedio de \$450 dólares mensuales es lo que envían a sus familiares del Ecuador; ingreso que supera el salario básico ecuatoriano de \$394 siendo también las remesas de los extranjeros uno de las principales fuentes de divisas para el Ecuador (Banco Central del Ecuador 2018).

El 29% de los inmigrantes ecuatorianos en este estado se dedican a la construcción y pintura de casas y edificios con un pago de mano de obra de hasta \$20 por hora, seguido de este trabajo está el trabajo en ventas como: artículos electrónicos, planes para teléfonos, celular, televisión, también venta de ropa y accesorios en un 25%

en un aproximado de \$18 por hora. Otro trabajo que más realizan los ecuatorianos en New Jersey es el trabajo en fábricas o compañías con un 17% con una remuneración aproximada de \$15 por hora, el trabajo en bares y restaurantes que representa un 13% a un aproximado de \$15 por hora, el servicio de transporte particular como Uber o plataformas de transporte privado con un 6% y un aproximado de remuneración de \$12 por hora. En menor porcentaje se encuentra el trabajo en hoteles y casinos con un 4% y aproximado de \$12 por hora y en menor escala están los trabajos como servicio de limpieza, cuidado adultos mayores y agricultura con un porcentaje de 3%, 2% y 1% respectivamente. Cabe mencionar que estos salarios no incluyen las propinas y el tiempo promedio de trabajo es de 8 horas por día., los mismos que indican que han mejorado notablemente sus ingresos económicos, su estilo de vida y ampliar su grupo social de amistades.

Tabla 2. Fuentes de trabajo que encuentran los inmigrantes ecuatorianos en New Jersey 2019.

Etiquetas de fila	Suma de porcentaje	Promedio de edad
Agricultura	1,00%	25
Construcción y pintura	29,00%	45
Cuidado adultos mayores	2,00%	34
Hotelería y casinos	4,00%	22
Servicio de limpieza	3,00%	37
Servicio de transporte particular	6,00%	25
Trabajan en fabricas	17,00%	38
Trabajan en restaurantes	13,00%	29
Trabajan en ventas	25,00%	27
Total general	100,00%	31,33333333

Fuente: Encuesta realizada por los autores, 2019.

Vale la pena señalar que hay eventos que realizan los inmigrantes ecuatorianos como es el “Descendiente ecuatoriano” festejado el 10 de agosto en diferentes ciudades donde se reúnen a compartir sus experiencias vivencias y las diferentes situaciones que los obligaron a salir del país sin saber si existirá un pronto retorno al Ecuador.

A nivel social la situación que más afecta a los inmigrantes ecuatorianos en New Jersey son los problemas de salud producidos por el gran esfuerzo laboral, por ejemplo, la mala alimentación de comida rápida, chatarra y grasosa es una de las más requeridas por los inmigrantes ecuatorianos por su estrecho horario de trabajo y por su rápida preparación produciéndoles enfermedades como: triglicéridos que afecta en 18% a los inmigrantes, seguido de hígado graso en un 11%. La hipertensión es una de las enfermedades con mayor porcentaje en los inmigrantes ecuatorianos; sin embargo, es una enfermedad hereditaria que combinada con la mala alimentación está en segundo lugar con un 21%, la diabetes es la principal enfermedad que aqueja a los ecuatorianos inmigrantes el rápido acceso a comida con azúcar y su bajo precio ha sido un factor para el consumo masivo de estos productos sumados a la falta de productos orgánicos y su alto costo se convierte en la enfermedad principal que sufren los inmigrantes con un 43%, todas estas enfermedades y el estilo de vida sedentaria sin mucha actividad deportiva producen más enfermedades como los problemas cardiacos que sufren los inmigrantes en un 7%.

Enfermedades comunes de los inmigrantes ecuatorianos en New Jersey

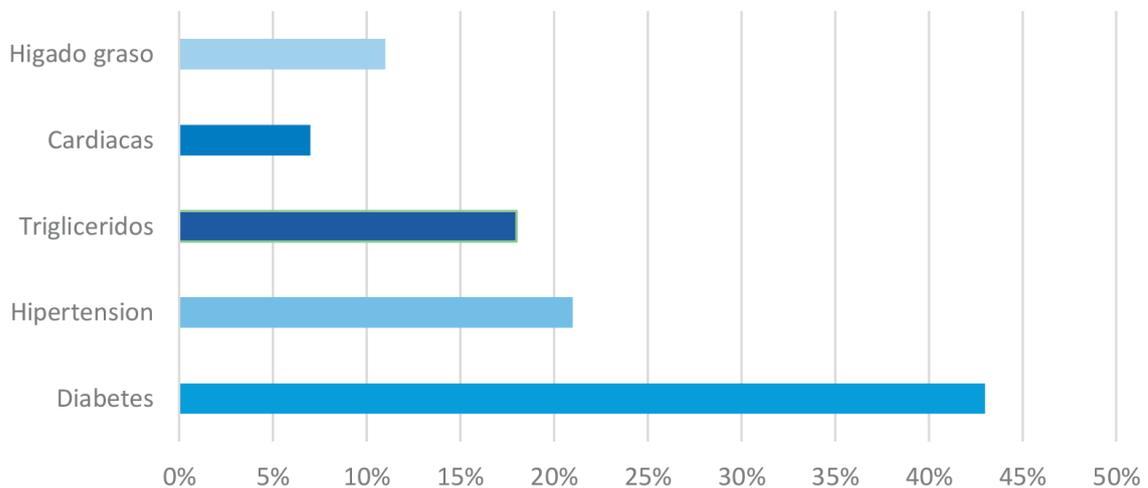


Figura 4. Enfermedades más comunes que aquejan a los inmigrantes ecuatorianos en Estados Unidos-New Jersey.
Fuente: Encuesta, 2019.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La migración es un problema relevante para el Ecuador, y más aun entendiendo los factores complejos como el macro, meso y micro factores que ayudan a entender la dura y difícil decisión de los inmigrantes. Los factores macro como la crisis económica del país, la falta de oportunidades laborales y los altos precios en el Ecuador no ayudan a tener una vida digna ya que los costos del productor y del consumidor no cubren sus necesidades básicas.

Sin embargo, evidentemente esta decisión de dejar el país para alcanzar el sueño americano, ha logrado que la mayoría de inmigrantes encuestados mejoren su situación económica, lo cual se ha visto reflejado en el salario que reciben. Por ende, su estilo de vida también ha cambiado, a pesar de que algunos inmigrantes hayan indicado presentar problemas de salud, también han manifestado de manera positiva su capacidad de ahorro y la posibilidad de obtener el Social Security, lo cual obviamente ayudaría a obtener una mejor calidad de vida. La repercusión del aumento en los ingresos económicos de los inmigrantes beneficia también a sus familiares que viven en el Ecuador, a través del envío de remesas que favorece al estado ecuatoriano por el ingreso de divisas del exterior, siendo uno de los principales dinamizadores de la economía en el país.

En definitiva, el resultado de este trabajo ayudó a esclarecer como es la vida de los inmigrantes ecuatorianos y su larga travesía por mejorar sus condiciones socio-económicas, sus pensamientos, anécdotas y sentimientos sobre cómo lograr una vida anhelada. Este estudio ayudó además a comprender sistemáticamente por qué los emigrantes toman la decisión de salir del país y enviar un mensaje claro y fuerte a todos los emigrantes de que a pesar de los factores analizados en esta investigación, con perseverancia, disciplina y creatividad se puede alcanzar las metas y proyectos propuestos y así salir adelante en otra tierra que no sea la de origen, siempre y cuando no olviden sus raíces y lo que les motivó a buscar una mejor vida para ellos y sus familias.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Arrieta, Ever. (2013). *Diferenciador*. Obtenido de Descubre las diferencias y las semejanzas: <https://www.diferenciador.com/diferencia-entre-emigracion-e-inmigracion/>
- Aruj, R. S. (Marzo de 2008). Causas, consecuencias, efectos e impacto de las migraciones en Latinoamérica. *SciELO*, 5. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000100005
- Banco Central del Ecuador. Evolución de las Remesas - Cartilla de análisis. Obtenido de: <https://contenido.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000985>
- Banco Mundial. (enero de 2017). *Grupo Banco Mundial*. Obtenido de Grupo Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/>
- BBC. (07 de JUNIO de 2019). Estos son los 10 países del mundo con más inmigrantes. NEW YORK, ESTADOS UNIDOS.
- Caglar Ozden. (2018). *La migración mundial puede ser una herramienta potente en el combate para poner fin a la pobreza en todo el mundo*. Banco Mundial, director superior de Economía del Desarrollo y economista en jefe interino del Banco Mundial. Washington D. C.: Moving for Prosperity: Global Migration and Labor Markets. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/06/14/global-migration-can-be-a-potent-tool-in-the-fight-to-end-poverty-across-the-world-new-report>
- Castelli, F. (17 de marzo de 2018). Drivers of migration: why do people move? *Oxford Academic Journals*, 7. Obtenido de https://watermark.silverchair.com/tay040.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kkhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAAjswggI3BgkqhkiG9w0BBwagggIoMIICJAIBADCCA0GCSqGSIb3DQEHATAeBgIghkgBZQMEAS4wEQQMloMRJn_kt5cRAQdZAgEQgIIB7r_c3gX-198Duo4s4_b6GkS-QSuK1tx5fENjWyuGavKj6uviM
- Census, U. E. (5 de Febrero de 2019). *United Estaticed Census*. Obtenido de Jersey City city, New Jersey: <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/jersecitycitynewjersey/RHI725218>
- Davies, Charlotte Aull. (2008). *Reflexive ethnography: a guide to researching selves and others*. London and New York: Routledge.
- Estadística, I. N. (30 de enero de 2019). *Instituto Nacional de Censos y Estadística*. Obtenido de INEC: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/entradas-y-salidas-internacionales/>
- Embajada del Ecuador en los Estados Unidos. <http://www.ecuador.org/>
- Hernández, Roberto, Fernández, Carlos, & Baptista, Pilar.(2010). *Metodología de la investigación* (Quinta ed.). México: Editorial Mac Graw Hill.
- INEC. (Marzo de 2016). *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Obtenido de Indicadores Laborales: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2016/Marzo-2016/Presentacion%20Empleo_0316.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores*. (10 de octubre de 2013). Obtenido de Ministerio del Interior: <https://www.ministeriointerior.gob.ec/ecuador-promueve-politica-migratoria-inclusiva-y-de-respeto-a-los-ddhh-2/>
- Montesano, J. (1999). Manual del protocolo de investigación. México, D.F.: Editorial Auroch.
- Otzen, Tamara, & Manterola, Carlos. (2017). Técnicas de muestreo sobre una población a estudio. *Int. J. Morphol*, 35(1), 227-232.
- Population. (Septiembre de 2015). *Population. city*. Obtenido de New Jersey poblacion: <http://poblacion.population.city/estados-unidos/adm/new-jersey/>
- Raber Y. Aziz. (2018). *Migración*. Naciones Unidas, La Organización Internacional para las Migraciones. New York: Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/>
- Ramirez, D. (28 de Abril de 2016). Alivios migratorios para algunos ecuatorianos en EEUU. *El Diario*, pág. 2. Obtenido de <https://eldiariiony.com/2016/04/28/ecuatorianos-en-eeuu-recibiran-alivios-migratorios/>

- Sharma, R. K. (octubre de 2004). *GeoEnciclopedia*. Obtenido de GeoEnciclopedia: <https://www.geoenciclopedia.com/migracion/>
- Statist. (2019). *Per capita personal income in New Jersey from 2000 to 2018 (in current U.S. dollars)*. society and economic. New Jersey: Statista 2019 . Obtenido de <https://www.statista.com/statistics/205455/per-capita-personal-income-in-new-jersey/>
- Tamayo, E. (26 de Noviembre de 1997). *America Latina en movimieto*. (ALAI, Editor) Obtenido de alai: <https://www.alainet.org/es/active/132>
- Thompson, J. H. (4 de junio de 2014). Encuesta sobre la Comunidad estadounidense. (D. d. UU., Ed.) *Encuesta sobre la Comunidad estadounidense*, 20. Obtenido de https://www.census.gov/content/dam/Census/programs-surveys/acs/about/Spanish_ACS_Information_Guide.pdf
- Wester, A. J. (Agosto de 2017). Causas Fundamentales de la Migracion. *People of God*, 3. Obtenido de <https://d2wldr9tsuuj1b.cloudfront.net/17613/documents/2017/12/1708Fundamental%20Causes%20of%20Migration%20Spanish.pdf>

7. ANEXOS



Figura 4: Inmigrante ecuatoriana trabajando en su local.



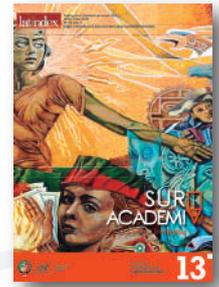
Figura 5: Avenida Bergenline que une varias ciudades de Unión City

Revista

SUR
ACADEMI 

Mgtr. Franklin Rolando Jaramillo Castillo
Universidad Nacional de Loja
franklin.jaramillo@unl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0000-0000-0000>

Mgtr. Magister Freddy Marcelo Santos Altamirano
Universidad Católica de Cuenca
free_santos@yahoo.es
<https://orcid.org/0000-0000-0000-0000>



La participación ciudadana en el ejercicio del derecho a la comunicación en Loja - Ecuador

Citizen participation in the exercise of the right to communication in Loja-Ecuador

RESUMEN

El artículo tiene como propósito esencial, mostrar los resultados de un estudio diagnóstico realizado al cantón Loja, dirigido a constatar, tanto, el estado de la aplicabilidad de la LOC y su articulación con la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación. La metodología utilizada es fundamentalmente cualitativa, donde se emplearon diversos métodos y técnicas de investigación, que permitieron arribar a un grupo de regularidades diagnósticas en las diferentes dimensiones de la categoría de análisis, que reflejan, las ineficiencias a superar, así como de las potencialidades legales, profesionales y ciudadanas que aún no se implementan en pos de dinamizar el proceso de participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación.

Palabras claves: comunicación; comunicación para el cambio social; derecho a la comunicación; democratización de la comunicación; participación ciudadana.

ABSTRACT

The article's essential purpose is to show the results of a diagnostic study carried out in the Loja Canton, aimed at verifying both the state of the applicability of the LOC and its articulation with the LOPC, as well as a survey of the state of citizen participation in the exercise of communication rights. The methodology used is fundamentally qualitative, where various research methods and techniques were used, which allowed arriving at a group of diagnostic regularities in the different dimensions of the category of analysis, which reflect the inefficiencies to be overcome, as well as the legal potentialities, professionals and citizens that have not yet been implemented in order to boost the process of citizen participation in the exercise of communication rights.

Keywords: communication; Communication for social change; right to communication; democratization of communication; citizen participation.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo se acerca a la problemática de la participación ciudadana en el ejercicio del derecho a la comunicación, desde una concepción transformadora que contribuye al empoderamiento ciudadano en tal sentido.

Antecedentes importantes para este estudio lo constituyen los estudios de Beltrán (1981); Martín Barbero (1990); Pasquali (2000); Burch (2004); Kaplún (2005); Gall (2005); Botero (2006); De Oliveira Soares (2009); Jurado (2009); Gumucio (2012); Barranquero (2012); León (2013); Linares (2016); Vidal (2017); Vallejo (2017); Herrera (2017); Mastrini (2018); D'Arcy (1981) y Valderrama (s/f); entre otros.

La indagación que sustenta el artículo, transcurre en dos momentos esenciales: un primer momento, en que se sintetizan las bases teórico-conceptuales que sirven de referente para la discusión teórica asociada a la categoría de análisis -participación ciudadana en el ejercicio del derecho de la comunicación- y un segundo momento, en que se realiza un diagnóstico contextual en la ciudad de Loja, a través del análisis de la aplicabilidad de la LOC y una exploración empírica en torno al conocimiento de la LOC y del ejercicio del derecho a la comunicación en diferentes segmentos poblacionales.

Los resultados alcanzados tienen relevancia y pertinencia social, al responder a problemáticas y vacíos actuales de la práctica social en el contexto lojano, en lo referido a garantizar que todos los ciudadanos puedan ejercer la comunicación como un derecho humano básico, desde una visión equitativa y democrática, sustentado en procesos de participación ciudadana, que permitan activar la capacidad crítica de los sujetos en el marco de una comunicación democrática.

Los antecedentes de esta problemática social, se remiten a la declaración en la Constitución de la República del Ecuador del derecho a la comunicación, como un derecho ciudadano; la existencia de una Ley Orgánica de Comunicación, articulada con la existencia de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que consagra el derecho a la participación, a todos los ciudadanos sin excepción, a participar de manera protagónica en el proceso de construcción del poder ciudadano, lo que constituye una fortaleza y antecedente significativo que favorece el ejercicio pleno del derecho a la comunicación desde la participación ciudadana.

No obstante, lo anterior, se constata una débil participación ciudadana en el ejercicio democrático del derecho a la comunicación, en gran medida dado por la falta de preparación de la ciudadanía y el pobre desarrollo de experiencias de educomunicación dirigidas a formar sujetos capaces de interactuar y construir desde el intercambio y el diálogo, el ejercicio de la crítica, la creatividad y la responsabilidad social para ejercer democráticamente el derecho a la comunicación.

Las premisas de la problemática que se estudia, se remontan al año 2013, donde se aprueba bajo fundamentos constitucionales la Ley Orgánica de Comunicación en Ecuador, con garantías institucionales plasmadas en la creación de la Superintendencia de Comunicación e Información, con la finalidad de desarrollar, proteger y regular, en el ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos en la constitución. A la salida de la presidencia de Rafael Correa, gobierno que lidera en su momento un movimiento en función de constituir un estado de derecho, así como la pérdida de institucionalidad de la ley, y la iniciativa de reformularla de acuerdo a los nuevos intereses políticos neoliberales, contribuyeron a que se produjera un retroceso en las garantías en el ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía en el acceso a la comunicación tal como lo garantiza dicho cuerpo legal actual.

Ante estas contradicciones políticas y legales, que se suceden en el contexto que se estudia, surgen como interrogantes a dar respuesta en el estudio que se realiza, las siguientes: ¿Qué ha caracterizado la aplicabilidad de la Ley Orgánica de Comunicación desde su vigencia en la ciudadanía de Loja - Ecuador?; ¿Cómo se expresa su articulación con la LOPC?; ¿Qué tanto conocen los ciudadanos en cuestión, la manera en que la ley les garantiza un ejercicio del derecho a la comunicación?; ¿Cuál es la demanda de la ciudadanía frente a este tema.

El diagnóstico que se presenta, está dirigido a analizar las políticas y normatividad de la comunicación y la participación y su cumplimiento en el ejercicio del derecho a la comunicación en Loja-Ecuador, y por otra a diagnosticar que ha caracterizado la participación ciudadana en el ejercicio de este derecho en el contexto lojano, el mismo se sustentó en un grupo de fundamentos teóricos que permitieron, definir los diferentes núcleos teóricos- conceptuales que sustentan la categoría analítica del estudio, estas son: comunicación, participación ciudadana y ejercicio del derecho a la comunicación.

Se asume la comunicación, asociada al uso social, al acceso y participación ciudadana en la construcción de conocimientos, lo que exige un posicionamiento teórico que enfatiza que la comunicación es de interés ciudadano, siendo la participación ciudadana esencial para potenciar el desarrollo de la conciencia crítica necesaria para la exigibilidad del ejercicio democrático del derecho a la comunicación.

El posicionamiento asumido, aborda la comunicación como un proceso de interacción social democrático basado en el intercambio de signos, por el cual los sujetos comparten voluntariamente experiencias bajo condiciones libres e igualitarias de acceso, diálogo y participación” desarrollada por (Beltrán, 1981). Se inserta desde el paradigma centrado en la significación, que parte de la idea de que mediante la comunicación se ponen en común los sentimientos, creencias, conocimientos, intereses, etc. de las personas. ... “de esta forma, cada mensaje emitido es una propuesta de interpretación de la realidad, que es reinterpretado por el que recibe el mensaje, resultando pertinente, para comprender los procesos comunicativos actuales, desde la relevancia que adquieren los procesos de significación en la comunicación, al constituirse en fundamento para intencionar procesos comunicativos dialógicos y participativos” (Vidal, 2008, p. 225).

Esta concepción se contextualiza desde el modelo de la comunicación para el cambio social, que parte de una orientación crítica y de compromiso con la praxis transformadora; el empleo de metodologías participativas y localizadas; la interdisciplinariedad, hibridación teórica y énfasis en lo cultural-político y la crítica a los modelos comunicativos imperantes (Barranquero & Sáez, 2012). Es un proceso de diálogo y debate, basado en la tolerancia, el respeto, la equidad, la justicia social y la participación activa de todos los actores sociales, Es decir, que el énfasis del proceso se ubica en la apropiación del proceso comunicacional, siendo el centro de gravitación de los procesos comunicativos, las experiencias, juicios, necesidades y aspiraciones reales de los sujetos, desde la participación ciudadana (Gumucio, 2011, p.37).

En coherencia con lo anterior, se asume la participación ciudadana, como elemento esencial en el ejercicio democrático del derecho a la comunicación, en el entendido de que la comunicación constituye la forma primaria de participación social, como ciudadano activo, participativo, comprometido, solidario y crítico (Hernández, 2009 y Santoyo, 2011). Lo que supone a decir de Jurado (2012) una decisión por parte del ciudadano de integrarse en el ejercicio democrático del derecho a la comunicación.

El derecho a la comunicación, se asume como un instrumento para regular, desde una intencionalidad equitativa y democrática, los procesos de participación ciudadana en la comunicación pública, en definitiva, el derecho a constituirse en ciudadanos en los procesos comunicacionales. Así, al garantizar el derecho a la comunicación se pretendería, siguiendo a Martín Barbero (1990), estimular el desarrollo de la sociedad mediante la ampliación de las condiciones de posibilidad de lo público, la sociedad civil y los derechos colectivos, sosteniendo

y apoyando prácticas que estimulen formas de encuentro y construcciones compartidas, donde se active la capacidad de crítica y de demanda de los sujetos, para, en fin, fortalecer procesos de democratización. De este modo, se comienza a pensar por primera vez en el ciudadano, ya no sólo como receptor de contenidos, sino también como participante en el proceso de producción y emisión de estos, en el marco de una comunicación democrática.

La relevancia de los análisis, propuestas y discusiones relativas al derecho a la comunicación se ha incrementado, al respecto Vidal (2017), señala varios factores que han contribuido a ese interés sobre el tema, entre ellos: La emergencia de las tecnologías digitales; la aparición de un nuevo ecosistema comunicativo que tiende a sustituir el modelo comunicativo basado en la transmisión hacia un modelo basado en la construcción social de sentidos; la centralidad de la información y la comunicación en el desarrollo y el funcionamiento social contemporáneo.

En criterio del autor, únicamente si se logran reflejar los intereses del público, desde la concepción de que es el propio ciudadano quien debe nutrir a los medios comunicación, con su participación activa en estos, se pudiera hablar de un ejercicio efectivo del derecho a la comunicación.

Resulta relevante el planteamiento de Gumucio (2012) con quien coincidimos en considerar que la comunicación articula el resto de los derechos humanos, al respecto expresa... “El derecho a la comunicación articula y engloba al conjunto de los otros derechos relativos, como son el acceso a la información, la libertad de opinión, la libertad de expresión, la libertad de difusión. (...) el acceso libre y gratuito a la banda ancha, como componente fundamental del derecho a la comunicación” (Gumucio, 2012, s/p).

Así, al garantizar el derecho a la comunicación se pretendería, siguiendo a Martín Barbero (1990), estimular el desarrollo de la sociedad mediante la ampliación de las condiciones de posibilidad de lo público, la sociedad civil y los derechos colectivos, sosteniendo y apoyando prácticas que estimulen formas de encuentro y construcciones compartidas, donde se active la capacidad de crítica y de demanda de los sujetos, para, en fin, fortalecer procesos de democratización.

En esta dimensión o perspectiva que asume que la comunicación resulta un proceso de diálogo e intercambio de experiencias, de poner en común, además de proceso de interacción social democrático que propicia la existencia social colectiva, radica la esencia de la comunicación, en nuestra opinión; puesto que no es posible analizar el proceso de la comunicación como asociado únicamente al espacio de los medios de comunicación o desde una visión dominante en la que solo algunos tienen la palabra. Es necesario analizar la comunicación como la posibilidad de cambio, desarrollo y cambio de las condiciones materiales, económicas, sociales y espirituales de las personas. En ello radica una verdadera democratización de la comunicación.

Por otro lado, Martín - Barbero (1990) afirma que:

(...) en la comunicación se juega de manera decisiva la suerte de lo público, la supervivencia de la sociedad civil y de la democracia”. En los años 90 Martín Barbero describe el papel de la comunicación como motor impulsor de la renovación industrial y de las transformaciones sociales en los ámbitos de la sociedad. Este autor se atiende a las implicaciones negativas que trae aparejado este desarrollo. Al respecto expresa: “(...) la comunicación es también hoy sinónimo de lo que nos manipula y nos engaña, de lo que nos desfigura políticamente como país y de lo que nos destruye culturalmente como pueblo (p.2).

En este sentido es posible advertir entonces el componente político de la comunicación que implica no sólo una relación con lo político, sino con el concepto de lo público en el sentido del interés general y colectivo que les asiste.

Coincidimos con Vidal (2008) en que: ... “esta visión de la comunicación ha predominado porque resulta más funcional a los intereses y modelos políticos imperantes, en función de restar valor a los conocimientos y culturas populares y minoritarias” (p.218). En ello radica el supuesto de que la comunicación no es una cuestión técnica que debe verse aislada de la estructura económica, política y cultural de la sociedad.

Por su parte, el paradigma centrado en la significación parte de la idea de que mediante la comunicación se ponen en común los sentimientos, creencias, conocimientos, intereses, etc., de las personas. De esta forma, cada mensaje emitido es una propuesta de interpretación de la realidad, que es reinterpretado por el que recibe el mensaje (Vidal, 2008). Este paradigma resulta el menos atendido desde la práctica investigativa; sin embargo, en él encontramos los aportes de la semiótica, la fenomenología, la sociofenomenología, los estudios acerca de la cultura, etc.; y resulta pertinente, según nuestra opinión para comprender los procesos comunicativos actuales, en una sociedad colmada de signos de diversa naturaleza.

Se potencia “la relevancia de los procesos de significación en la comunicación en la medida en que son el fundamento para intencionar procesos comunicativos dialógicos y participativos” (Vidal, 2008, p.225).

La Comunicación para el Cambio Social posee elementos conceptuales que supone una orientación crítica y un compromiso con la praxis transformadora; el empleo de metodologías participativas y localizadas; la interdisciplinariedad, hibridación teórica y énfasis en lo cultural-político y la crítica a los modelos comunicativos imperantes. La comunicación para el cambio social, es un proceso de diálogo y debate, basado en la tolerancia, el respeto, la equidad, la justicia social y la participación activa de todos, para lo cual, resulta esencial la participación de los actores sociales, “en este caso los comunicadores, en el marco de un proceso de crecimiento colectivo anterior a la creación de mensajes o productos comunicativos. Es decir, que el énfasis del proceso se ubica en la apropiación del proceso comunicacional” (Gumucio, 2011, p.37).

El modelo CCS, se interesa por la cultura y las tradiciones comunitarias, el respeto hacia el conocimiento local, el diálogo horizontal entre los expertos del desarrollo y los sujetos del desarrollo. No intenta definir de antemano los medios, los mensajes y las técnicas porque considera que es, a partir del proceso mismo, en el contexto comunitario, del que deben surgir las propuestas de acción (Gumucio, 2011). Posee una doble vertiente: académica y práctica: como praxis, “la reflexión y la acción de los hombres sobre el mundo para transformarlo” (Freire, como se citó Marí, 2013, p. 44); de ahí que sea una práctica reflexionada y, a la vez, una construcción teórica que conduce necesariamente a la acción (Marí, 2013).

Según Barranquero (s. f) el “paradigma participativo” de la Comunicación para el Cambio Social se caracteriza por su capacidad de involucrar a la sociedad civil en su propio proceso de transformación a través de la comunicación, la cultura y la educación. Su perspectiva teórico-práctica es extensa, interdisciplinar y multiprogramática y su objeto último es contribuir a la emancipación de individuo y sociedad, buscando en la esencia misma del proceso comunicativo dialógico, participativo y comunitario.

METODOLOGÍA

El presente estudio descriptivo, es parte del resultado de una investigación comunicológica, desde una perspectiva fundamentalmente cualitativa, guiado por un diseño flexible, donde se emplearon diversos métodos y técnicas de investigación, y una permanente triangulación de estos, desde los contextos estudiados.

Para acceder, a un diagnóstico de la situación real que presenta la categoría analítica, se definieron dos fases en el diagnóstico: la primera dirigida a analizar la aplicabilidad de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC),

y su articulación con la Ley Orgánica de participación ciudadana (LOPC) en el contexto lojano en el período 2014-2017; y la segunda al diagnóstico de la realidad asociada a la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación en el contexto de la Ciudad de Loja-Ecuador. La categoría de análisis referida, se despliega para fines analíticos en las siguientes dimensiones e indicadores tal como se muestra en la figura 1

Figura 1: Dimensiones e indicadores de la categoría analítica del diagnóstico.

DIMENSIONES	INDICADORES
Tecnológica	Calidad de funcional de la tecnología digital Disponibilidad de esta para la ciudadanía Acceso de la ciudadanía a ello. Transparencia en las instituciones del Estado Acceso e interlocución de los periodistas con los públicos. Redistribución del acceso al espectro radioeléctrico
Institucional	Presencia de políticas y estrategias de comunicación Presupuestos destinados a la comunicación Establecimientos de procesos de fiscalización y el control social del DC Cómo la política y las instituciones privilegian la dimensión público Independencia y autonomía de los órganos de comunicación para la gestión Conocimiento que existe en las instituciones y en la ciudadanía de los deberes y derechos para el ejercicio del derecho de comunicación.
Competencial	Formación académica de los profesionales de la comunicación desde la concepción de la comunicación participativa para el cambio social Existencia de dialogo entre el medio académico y el ámbito de desarrollo para construir una agenda comunicativa. Apropiación del proceso comunicacional que realizan los sujetos desde, las experiencias, juicios, necesidades y aspiraciones reales de los sujetos Conocimiento que existe en las instituciones y en la ciudadanía de los deberes y derechos para el ejercicio del derecho de comunicación.
Participativa	Naturaleza de la participación Formas en que se promueve la participación ciudadana Carácter del proceso socio comunicativo en que se ejerce el derecho a la comunicación.

Fuente: Elaboración propia

La población comprende a todas aquellas instituciones que por sus competencias están vinculadas a la comunicación pública, así como a profesionales de la comunicación, el derecho, el periodismo, gremios de comunicadores, colegio de abogados, y ciudadanía organizada en general y con vulnerabilidad social de la ciudad de Loja-Ecuador (Véase figura 2).

Figura 2: Actores y sujetos identificados para muestra de estudio.

<p style="text-align: center;">Directivos de Instituciones</p> <ul style="list-style-type: none">• Directivos del Consejo de Comunicación• Directora de la Defensoría del Pueblo.• Ex - directivos de la SUPERCOM.• Autoridades políticas y del gobierno de Loja.• Directora del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en Loja
<p style="text-align: center;">Representantes de Asociaciones</p> <ul style="list-style-type: none">• Representantes de gremios de comunicadores• Representantes del colegio de abogados.• Representantes de las diferentes asociaciones de personas con discapacidad de Loja
<p style="text-align: center;">Profesionales de la comunicación.</p> <ul style="list-style-type: none">• Periodistas.• Comunicadores.• Productores y artistas.• Profesionales de prensa.
<p style="text-align: center;">Profesionales de la comunicación.</p> <ul style="list-style-type: none">• Juntas de desarrollo barrial.• Directivas de barrios.• Comités de defensa de derechos• Sujetos con vulnerabilidad.

Las unidades de análisis quedaron conformadas de la siguiente manera: Documentos normativos y jurídicos que norman, controlan y fiscalizan el cumplimiento de los derechos a la comunicación; instituciones, organizaciones y asociaciones vinculantes al derecho a la comunicación, y la ciudadanía organizada y natural.

Para hacer posible la investigación el autor, se apoyó en diferentes métodos y técnicas, dentro de los cuales se encuentran los métodos del nivel teórico, utilizándose el método histórico – lógico, el analítico – sintético, el inductivo – deductivo, fundamentalmente. Cómo métodos y técnicas del nivel empírico se usaron:

- Análisis documental y bibliográfico: con el propósito de indagar desde los documentos normativos, a nivel temático, la expresión explícita o implícita de términos, conceptos o reflexiones en los documentos analizados, prevaleciendo, la diversidad de la bibliografía consultada, y de documentos legales en que se soporta el ejercicio del derecho a la comunicación.
- La observación directa y participativa de eventos y procesos que ocurren en los diferentes contextos en que se realiza el estudio.
- Focus Groups Se realizarán un total de ocho grupos focales con diferentes segmentos de públicos
- Entrevistas semiestructuradas a nueve sujetos tanto actores sociales como institucionales.

Los resultados fueron procesados desde un enfoque mixto, es decir desde el análisis cuantitativo de lo hallado en el diagnóstico de la aplicabilidad de la LOC, como de manera cualitativa en el caso de los resultados de las entrevistas y los focus groups.

RESULTADOS

Los resultados del estudio se presentan en dos direcciones, primero el análisis de la aplicabilidad de la LOC y su articulación con la LOPC y posteriormente los resultados del diagnóstico a la práctica social en lo referido a la participación ciudadana en la exigibilidad de los derechos la comunicación.

1. Análisis de la aplicabilidad de la Ley Orgánica de Comunicación, y su articulación con la Ley Orgánica de participación ciudadana en el contexto lojano en el período 2014-2017.

En la provincia de Loja, en el período que se analiza, se ejecutaron 73 procesos tanto de oficio como de iniciativa ciudadana, de los cuales el 74% corresponden a 54 casos emprendidos a 32 canales radiales; un 16% a 12 procesos ejecutados a 8 medios impresos; y, un 10% a 7 casos establecidos a 5 canales de televisión. (Véase figura 3).

Figura 3: Procesos por vulneración de derechos a la comunicación a la ciudadanía de Loja 2014-2017

Medios	Cantidad de medios	Procesos	%
Radio	32	54	74
Diario	8	12	16
Televisión	5	7	10
Total	45	73	100

Fuente: Intendencia Zonal 7 de la Información y Comunicación.

La Intendencia Zonal de la Información y Comunicación, en Loja ejecutó 35 procesos de oficio que demuestra el 48% de la aplicabilidad de la LOC, se presentaron a la misma entidad 15 denuncias por parte de autoridades (alcaldes, viceprefecta, concejales y assembleístas) que representa el 20%; y, 23 desde la ciudadanía que evidencia el 32% de exigencia de derechos (Véase figura 4).

Figura 4: Aplicabilidad de la LOC en Loja 2014-2017

Denuncias	casos	%
Oficio	35	48
Autoridades	15	20
Ciudadanía	23	32
Total	73	100

Fuente: Intendencia Zonal 7 de la Información y Comunicación.

De todos los casos anteriormente expuestos, el 62% de denuncias (45) fueron sancionadas de forma pecuniaria y por escrito; el 26% procesos (19) están archivados; mientras el 8% de casos (6) no constan con un procedimiento; existen (2) procesos en trámite que equivale al 3%; y, el 1% que representa a 1 caso fue absuelto (Véase figura 5).

Figura 5: Tipos de sanciones impuestas y procedimientos por vulnerabilidad de los derechos a la comunicación en Loja 2014-2017

Sanción	casos	%
Pecuniaria y escrito	45	62
Archivados	19	26
Sin procedimiento	6	8
En trámite	2	3
Absuelto	1	1
Total	73	100

Fuente: Intendencia Zonal 7 de la Información y Comunicación.

Dentro del estudio también se analizó la normativa que fue violentada por parte de los medios de comunicación de la provincia de Loja. Es así que el 33% de infracciones cometidas fue al Art. 28 por parte de 24 medios; es seguido por el Art. 103 que demuestra el 11% cometido por 8 medios; el 10% corresponde al Art. 24 por 7 medios; 7% al Art. 10 cometido por 5 medios; 5% al Art. 18 de parte de 5; igual cantidad 5% al Art. 61; 4% al Art. 60 por 4 medios; lo propio 4% al Art. 90 cometido por 4 medios; 3% al Art. 68 por 2 medios; lo mismo 3% al Art. 26; 1% al art. 22 con un medios; de la misma forma 1% al Art. 62; mientras que el 13% se cometieron a los Arts. 36, 63, 94 y N/I (no identifica articulado en la denuncia) en un total de 7 medios.

Un total de 24 medios –entre radiales, impresos y televisivos– infringieron las LOC hasta por 2 y 3 ocasiones, lo que demuestra el 39% de medios que cometieron consecutivamente faltas a la ley. De otro lado, 7 medios –entre radiales, impresos y televisivos– que evidencia el 10% de la prensa de la provincia de Loja presentaron disculpas públicas y fueron amonestados por escrito (no pecuniario) por no acatar lo que dispone la Ley Orgánica de Comunicación y consecuentemente vulnerar derechos a la ciudadanía (Véase figura 6 y 7)

Figura 6: Normativa de la LOC, que garantizan derechos a la comunicación, más vulneradas por los medios de comunicación en Loja 2014-2017

Medios	Cantidad de medios	Articulado	%
Radios, Diarios y Tv	24	28	33
Radios, Diarios y Tv	8	103	11
Radios, Diarios y Tv	7	24	10
Radios, Diarios y Tv	5	10	7
Radios, Diarios y Tv	5	18	5
Radios, Diarios y Tv	5	61	5
Radios, Diarios y Tv	4	60	4
Radios, Diarios y Tv	4	90	4
Radio y Diario	2	68	3
Radio y Diario	2	26	3
Radio	1	22	1
Radio	1	62	1
Radio	1	36, 63, 94	13
Radios, Diarios y Tv	7	N/I	0
Total	73	100	100

Fuente: Intendencia Zonal 7 de la Información y Comunicación.

Figura 7: Infracciones a la LOC cometidas consecutivamente por los medios de comunicación en Loja 2014-2017

Medios	Cantidad de medios	Faltas consecutivas	%
Tv	3	1	12,5
Diarios	3	2	12,5
Radios	18	3	75
Total	24	100	100

Fuente: Intendencia Zonal 7 de la Información y Comunicación.

Durante los 4 años, en Loja, se interpusieron 38 medidas pecuniarias a 36 medios de comunicación, logrando recaudar \$68.032,08; de ello corresponde \$57.712,08 lo que cancelaron los medios radiales que incumplieron la LOC; \$8.252 los impresos; y, \$2.068 pagaron la televisión. (Véase figura 8)

Figura 8: Comportamiento de los valores interpuestos a los medios de comunicación en Loja entre el 2014-2017 por las medidas pecuniarias

Medios	Sanción económica	%
Radiales	\$57.712,08	85
Diarios	\$8.252	12
Televisivos	\$2.068	3
Total	\$68.032,08	100

Nota. Durante los 4 años se interpusieron 38 medidas pecuniarias a 36 medios de comunicación.
Fuente: Intendencia Zonal 7 de la Información y Comunicación.

Como resultado del presente estudio, a nivel nacional, en los primeros cuatro años de funcionamiento de la Superintendencia de la Comunicación e Información (Supercom, 2017), se determina que la Supercom llegó a 225.283 ciudadanos para hacer conocer sus derechos a la comunicación e información. Mientras que en atención ciudadana: 8.244 personas fueron atendidas en balcones de servicio, 285.421 en puntos de atención y 3.512 en servicios en línea.

Para conocer el cumplimiento de la LOC, por parte de los medios de comunicación, estos fueron monitoreados a nivel nacional en un total de: 622 radios, 140 canales de televisión y 226 impresos. Para saber cómo están garantizando los derechos a la comunicación e información la Supercom realizó auditorías a los medios determinados de la siguiente manera: tiraje de 26 medios impresos, producción nacional 53 medios audiovisuales, publicidad 29 medios de comunicación. (Véase figura 9)

Figura 9: Exigibilidad de los derechos a la comunicación a nivel nacional 2014-2017

Medios	Monitoreados	Auditorías
Radios	622	29
Diarios	226	26
Televisión	140	53
Total	\$68.032,08	100

Nota. La Supercom, durante los 4 años a nivel nacional, llegó a 225.283 ciudadanos para hacer conocer los derechos a la comunicación; 8.244 personas fueron atendidas en balcones de servicio, 285.421 en puntos de atención y 3.512 en servicios en línea. Tomado de la Supercom.

Del análisis realizado se puede evidenciar la demanda a los medios de comunicación a través de los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica de Comunicación, donde la ciudadanía ejerce su derecho de manera directa ante los medios, logrando 849 réplicas y 1.102 rectificaciones a nivel nacional.

Por otra parte, también se desarrolló una contrastación entre lo expresado en la LOC y lo definido con anterioridad en lo refrendado en la LOPC, con el propósito de constatar en qué medida la LOC, había contemplado todo lo que en términos de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos había refrendado, lo cual, permitió precisar un grupo de incoherencias en la construcción de la LOC, expresadas en:

- La LOC no logró expresar en su normativa, lo planteado en la LOPC, en relación con la garantía del ejercicio de los derechos de participación ciudadana de manera protagónica, al poner el énfasis de su normativa, en los medios, dejando a la ciudadanía sin un amparo legal desde la LOC para la exigibilidad de sus derechos.
 - La LOC, no situó a la ciudadanía como los actores principales, para la formulación efectiva de las políticas públicas, como establecía la LOPC, restringiendo la posibilidad de que esta, pueda ejercer un auténtico control participativo de la agenda pública en cuanto a los temas a incluirse.
 - Otra expresión de incoherencia entre ambas normativas, se evidencia cuando, no asume lo expresado por la LOPC, referido a la responsabilidad de los medios en la difusión de derechos y deberes de la ciudadanía, y en las formas de participación ciudadana y control social previstas en la Constitución y la ley.
2. Diagnóstico contextual del estado actual que muestra la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación en el contexto lojano.

Fue realizado a través de la aplicación, registro y análisis esencialmente cualitativo de los métodos y técnicas ya referidos en la metodología, el mismo estuvo sustentada en las dimensiones, indicadores y subindicadores en que se operacionalizó la categoría de análisis.

Los resultados del diagnóstico empírico a la realidad estudiada atendiendo a las dimensiones de la categoría analítica fueron los siguientes:

- Dimensión tecnológica.

El análisis de la mediación tecnológica en la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación involucra la valoración de la calidad del funcionamiento de la tecnología digital, la disponibilidad que tiene para la ciudadanía y el acceso que la ciudadanía tiene a la misma, aspectos estos seleccionados como indicadores esenciales para el análisis.

Los datos obtenidos fueron a partir del análisis de documentos oficiales que son portadores de la información dentro de los que se encuentran, Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), hasta junio del 2019; Reporte sobre Calidad de Vida Digital; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC); Estrategia Ecuador Digital realizada en mayo del 2019; Tomado de Diario El Comercio (26 de agosto 2019: <https://bit.ly/3sRMe4H>); Según el MINTEL(Ministerio de Telecomunicaciones); (Tomado de Criterios Digitales,(2020) unido a la información aportada en las entrevistas y focus groups realizados.

El funcionamiento de la tecnología digital en el Ecuador y particularmente en Loja, es considerada aceptable, este criterio se sustenta, tanto en el análisis de documentos que refieren esta información, ya mencionados, como en las opiniones de los sujetos diagnosticados por los diferentes métodos y técnicas aplicadas, donde refieren, que el acceso a la tecnología es amplio, dando posibilidades a la ciudadanía de acceder a la misma, a través de internet, dispositivos móviles, computadores, etc.

Los datos aportan que en Ecuador existen 9 500 000 cuentas de Internet móvil y cerca de 2 015 000 cuentas fijas. ARCOTEL, (2019) Por otro lado, el país alcanza hoy una velocidad promedio de 15,34 megabytes por segundo versus los 54,62 megabytes por segundo que se registran a escala global, Reporte sobre Calidad de Vida Digital, (2020). No obstante, a lo anterior, Dentro de la encuesta multipropósito TIC del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2021); en el 2020 el porcentaje de hogares ecuatorianos con acceso a Internet a escala nacional alcanzó el 53,2%. El área urbana llegó al 61.7% de conectividad y el sector con menos cobertura fue el rural alcanzando tan solo el 34,7% de los hogares.

– Dimensión institucional.

Los resultados del diagnóstico referido a la dimensión institucional, está referida al carácter mediador de las políticas, ordenamiento jurídico e instituciones implicadas en la práctica participativa para ejercer los derechos a la comunicación. Fue consenso de las entrevistas y los focus groups realizados a los diferentes actores y segmentos poblacionales, que, si bien es cierto que en la letra de la Constitución de la República del Ecuador y Ley Orgánica de Comunicación se proclama los derechos a la comunicación, existe ausencia de un aparato institucional del estado para hacer cumplir lo que determina la Constitución y la LOC.

Al indagar sobre ¿en qué parte del proceso institucional -incluyendo las regulaciones, autorregulaciones y rutinas productivas de los medios, etc.- se localizan las principales contradicciones que desvirtúan las posibilidades del sistema de comunicación ecuatoriano para convertirse en referentes de una comunicación participativa a favor de la ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación?, existe consenso al expresar que, ... “la mayor contradicción es que la ley no tiene un carácter integral y que la fuerza de la misma está centrada en los medios de comunicación, dejando fuera otros derechos a la comunicación más asociados a la participación ciudadana en el ejercicio de dichos derechos desde otros ámbitos, muy vulnerados.” Una debilidad que se hace latente en las diferentes respuestas de los informantes claves es, el desconocimiento que tiene la ciudadanía de la LOC y por lo tanto de los derechos refrendados en ella, lo cual se agrava, por la ausencia de una institucionalidad, que promueva el conocimiento de estos derechos, para que la ciudadanía, pueda garantizar la exigibilidad de su cumplimiento.

Ante la indagación de ¿qué conocimiento tienen los gobernantes, funcionarios políticos y directivos institucionales sobre la LOC?, se aprecia también un limitado conocimiento de lo refrendado en la referida Ley, lo cual fue constatado en las entrevistas a estos actores, donde se pudo apreciar que no existen estrategias particulares en las referidas instituciones para abordar las problemáticas existentes en torno a: la necesidad de la educabilidad ciudadana para el conocimiento de sus derechos y la exigibilidad para el ejercicio de los mismos, la promoción de los derechos según lo estipulado en la LOC, la fiscalización del cumplimiento de la Ley, entre otras. Las entidades competentes que deberían hacer este trabajo como es la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Comunicación, territorialmente, en Loja nunca lo asumió después de la reforma de la ley.

– Dimensión competencial.

El desarrollo de los focus groups, y las entrevistas a diferentes profesionales de la comunicación, permitió consensuar un acercamiento a la realidad contextual que se estudia en lo referido al conocimiento y exigibilidad de las instituciones y la ciudadanía de los derechos de la comunicación, y la pertinencia de la formación académica que reciben los profesionales de la comunicación desde la concepción de la comunicación participativa para el cambio social, la necesaria existencia de diálogo entre el medio académico y el ámbito de desarrollo para construir una agenda comunicativa, así como la apropiación del proceso comunicacional que realiza la ciudadanía desde sus necesidades reales, lo que permitió caracterizar la expresión que alcanza la dimensión competencial en la participación ciudadana para el ejercicio de los derechos a la comunicación.

El resultado de este proceso de contrastación e integración de opiniones expresadas evidenció que si se quiere garantizar la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación, es necesario garantizar la preparación de la ciudadanía para ello, desarrollando procesos de educomunicación en participación ciudadana y en comunicación y en derechos para ejercerla, contextualizados a diferentes públicos, lo que puede ser enriquecido desde la generación de campañas de información y divulgación de estos derechos, promovéndolos, concientizando tanto en el nivel institucional como en el ciudadano, el cumplir con los derechos promulgados por la LOC y garantizar y exigir la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación.

Otra vía esencial de preparación en el conocimiento de la ley y su exigibilidad, a mediano plazo propuesta por los sujetos, lo constituye paralelamente, el cambio en las mallas curriculares y contenidos de las carreras afines a la comunicación, con el propósito de preparar a los futuros comunicadores con un accionar profesional en correspondencia con los que la Ley expresa.

Refieren los informantes que en la actualidad son muy escasas, las vías para preparar a la ciudadanía, esporádicamente se desarrollaron charlas a nivel provincial y en aquellos cantones donde tienen presencia institucional, no así en el resto del territorio, pues la promoción de los derechos es muy limitada y solo en la actualidad se realiza en la web y redes sociales, no siendo considerado como un proceso de promoción de derechos en lo local. Por otra parte, no existen espacios comunitarios para la reflexión consensuada respecto al ejercicio de los derechos a la comunicación.

En particular los profesores y alumnos de manera consensuada, expresaron que, en la actualidad, su preparación desde la carrera, para asumir ese reto es poca, pues la mayor parte de los contenidos asociados a estos aspectos, están desarrollados desde un enfoque legal y no con un enfoque que genere la participación ciudadana.

Las opiniones ofrecidas en torno a la necesidad de vincular la academia con los medios de comunicación y viceversa, con el fin de establecer alianzas que permitan promover la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación, llegaron a consenso al expresar que la debilidad principal, está en la inexistencia de una entidad que dé cumplimiento a lo estipulado en la normativa, después de desaparecida la Supercom. Constituye un criterio consensuado, en relación con la existencia de diálogo entre el medio académico y los ámbitos institucionales para la construcción de una agenda comunicativa participativa, en que su vinculación se reduce a la creación de convenios para la ejecución de las prácticas preprofesionales y proyectos de vinculación con la sociedad; sin embargo, ninguno de ellos, - refieren los coordinadores académicos -, están enfocados en construir una agenda comunicativa a favor de la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación.

– Dimensión participativa.

La naturaleza de la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación, fue valorada a partir de la indagación de: el acceso a la participación ciudadana; la atención a la necesaria diferenciación de la participación ciudadana atendiendo a sus particularidades y vulnerabilidades; la finalidad que caracteriza la participación ciudadana; y las fases de involucramiento de la ciudadanía en las distintas formas de participación.

Es necesario explicitar que, la ciudadanía participante, en sus análisis, limitó la comprensión del acceso a la comunicación, solo al acceso a la tecnología, no fue analizado, lo referido al acceso al ejercicio del derecho desde su participación activa en las formas de participación ciudadana establecidas por la LOC. Valoran que, ellos no tienen un conocimiento de cómo la LOC protege sus derechos a la comunicación, ni tampoco el conocimiento de las acciones a desarrollar para la exigibilidad de los mismos.

Otra situación particular se expresa en los ciudadanos del segmento poblacional de comunidades vulnerables, donde hubo consenso en referir que el acceso a la comunicación es limitado por cuanto, no todos tienen posibilidades económicas para garantizar un acceso pleno a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, no apreciando que en tal sentido exista alguna estrategia de atención priorizada a los sectores vulnerables. En lo referido los fines de la participación ciudadana, se evidenció que, desde el escenario mediático, es meramente con fines informativos, y por su parte la mayoría de los medios y sus contenidos están limitados a criterios y participación de autoridades, expertos, etc., existió consenso al afirmar que no existe una

auténtica participación, al no existir un real involucramiento de la ciudadanía, lo que hace que esta se constituya en meros receptores del proceso comunicativo, expropiados de que se conozcan sus verdaderas necesidades informativas, lo que es agravado por el desconocimiento de la LOC y la LOPC.

DISCUSIÓN

El análisis de la aplicabilidad de la LOC y su articulación con la LOPC, permitió derivar de sus análisis que la mayoría de los medios de comunicación de la provincia de Loja vulneran los derechos a la comunicación a la ciudadanía, por no entregar copias de sus programas o impresos o hacerlo fuera del tiempo que establece el Art. 28 de la LOC. Ciertas estaciones de radiodifusión sonoras de Loja infringen, hasta más de una vez, el derecho a la difusión de contenidos musicales nacionales, y con ello quebrantan los derechos a músicos, cantantes y productores; ya que en las radios no se respeta lo que dispone el Art. 103 de la LOC que es emitir el 50% de contenidos musicales de origen ecuatoriano.

El ejercicio de los derechos a la comunicación refrendado por la LOC por parte de la ciudadanía lojana quienes por iniciativa han ejercido su derecho e interpuesto sus denuncias al órgano de control, solo la mitad de los casos fueron procesados. De esta manera se demuestra que la LOC no está siendo cumplida en muchos de sus articulados, lo que permite inferir que se está violando los derechos a la comunicación y al mismo tiempo limitando la participación de la ciudadanía en el ejercicio de estos.

Finalmente, una conclusión esencial es que cuando se valora la aplicabilidad de la LOC, se evidencia que se reduce el análisis de la participación ciudadana solo a los medios de comunicación, dejando fuera del alcance de la ley, como protectora de los derechos ciudadanos, otras formas de vulnerabilidad en el ejercicio de los derechos a la comunicación.

Desde la vigencia de la ley y su aplicación a través de la Supercom, el año 2015 es donde más procesos se han ejecutado tanto de oficio como de iniciativa ciudadana en la provincia de Loja. La demanda de la ciudadanía a sus derechos bajó en el 2016 y para el 2017 su participación fue mínima, sin punto de comparación a los otros años. De esto último podría inferirse que los periodistas y directivos se empoderaron de la normatividad y no cometieron los mismos errores; o quizá juegue a su favor el momento político que vivió el país con la administración del ex presidente Lenin Moreno, quien siempre estuvo a favor del poder mediático.

Si bien es cierto, en la provincia de Loja, se recaudaron más de 68 mil dólares en el ejercicio 2014-2017 por sanciones pecuniarias a los medios de comunicación; esta cantidad no será la suficiente para reparar los daños y vulneración de derechos que sufrió la ciudadanía a través del poder mediático.

En resumen, se valora que en la construcción de la LOC, no se logró ser totalmente coherente con las potencialidades que brindaba la LOPC, elaborada ya desde el 2010, en relación con las responsabilidades de los medios, de difundir los derechos y deberes de la ciudadanía, y la obligación de buscar espacios necesarios para elaborar y difundir programas dirigidos a la formación de la ciudadanía en temas relacionados con los derechos, deberes, buen vivir, y las formas de participación ciudadana y control social previstas en la constitución y en la ley, lo que sesgó los resultados de la eficiencia en la aplicabilidad de la LOC en el contexto que se analiza.

En relación con los resultados del diagnóstico empírico a la realidad lojana, se concluyó que la institucionalidad requerida para la implementación de la LOC, es inoperante después de las modificaciones realizadas a la Ley, lo que no permite la fiscalización y control del cumplimiento de los derechos, y la imposibilidad por parte de la ciudadanía de ejercer su derecho. Están establecidas relaciones asimétricas entre los medios, la institu-

cionalidad y la ciudadanía, lo que constituye el atravesamiento sociológico y comunicológico que distingue la naturaleza de la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación en el contexto estudiado.

Las evidencias obtenidas tras valorar los indicadores asociados a la naturaleza y carácter de la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación, evidencia que prevalece la comunicación informativa, corroborando que, en la práctica institucional, la ciudadanía continúa siendo objeto, y no sujeto, del proceso comunicativo. La participación ciudadana se restringe a informarse (participación como información) sobre temas sociales propuestos desde las agendas política y/o la mediáticas, en cuanto a las fases de involucramiento de la ciudadanía en la exigibilidad de sus derechos a la comunicación, se evidencia el verticalismo del modelo comunicacional vigente en la realidad lojana, proyectado desde agentes externos a la actividad profesional y acriticamente incorporado, desde las rutinas productivas de los medios.

Existe un desconocimiento de la LOC en todas las instancias, desde la institucionalidad política y pública hasta llegar a la ciudadanía, lo que conlleva a que permanentemente los primeros vulneren los derechos a la comunicación y a los segundos le sean vulnerados sus derechos sin que existan las instituciones fiscalizadoras y de control que den cuenta de ello, lo cual se agrava con la no promoción de los derechos a la comunicación, que hace que no cambie ese estado de cosas.

Por tal razón, los resultados obtenidos en las diferentes dimensiones de la categoría de análisis resumen la expresión misma de la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación en el contexto lojano; dan cuentas, además, de las ineficiencias a superar, así como de las potencialidades legales, profesionales y ciudadanas que aún no se implementan en pos de dinamizar el proceso de participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación.

CONCLUSIONES

- En la construcción de la LOC, no se logró ser totalmente coherente con las potencialidades que brindaba la LOPC, elaborada ya desde el 2010, en relación con las responsabilidades de los medios, de difundir los derechos y deberes de la ciudadanía, y la obligación de buscar espacios necesarios para elaborar y difundir programas dirigidos a la formación de la ciudadanía en temas relacionados con los derechos, deberes, buen vivir, y las formas de participación ciudadana y control social previstas en la constitución y en la ley, lo que sesgó los resultados de la eficiencia en la aplicabilidad de la LOC en el contexto que se analiza.
- El análisis de la aplicabilidad de la LOC y su articulación con la LOPC, evidenció que la mayoría de los medios de comunicación de la provincia de Loja vulneran los derechos a la comunicación de la ciudadanía y al mismo tiempo limitan la participación de la ciudadanía en el ejercicio de estos.
- Los resultados del diagnóstico empírico a la realidad lojana, constató que la institucionalidad requerida para la implementación de la LOC, es inoperante después de las modificaciones realizadas a la Ley, lo que no permite la fiscalización y control del cumplimiento de los derechos, y la imposibilidad por parte de la ciudadanía de ejercer su derecho, a lo que se añade que las relaciones establecidas entre los medios, la institucionalidad y la ciudadanía son asimétricas, lo cual constituye el atravesamiento sociológico y comunicológico que distingue la naturaleza de la participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación en el contexto estudiado.
- Prevalece la comunicación informativa, corroborándose que, en la práctica institucional, la ciudadanía continúa siendo objeto, y no sujeto, del proceso comunicativo, prevaleciendo los temas sociales propuestos desde las agendas política y/o la mediáticas, se evidencia, además, el verticalismo del modelo comunica-

cional vigente en la realidad lojana, proyectado desde agentes externos a la actividad profesional y acriticamente incorporado, desde las rutinas productivas de los medios.

- Los resultados obtenidos evidencian las ineficiencias a superar, así como las potencialidades legales, profesionales y ciudadanas que aún no se implementan en pos de dinamizar el proceso de participación ciudadana en el ejercicio de los derechos a la comunicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Beltrán, L. (1981). Adiós a Aristóteles: la comunicación “horizontal”. *Comunicación y Sociedad* (6), 5-81.
- Barranquero, A., & Sáez, C. (2012). Teoría crítica de la comunicación alternativa para el cambio social. El legado de Paulo Freire y Antonio Gramsci en el dialogo Norte- Sur. *Razón y Palabra*. Recuperado el 2 de septiembre de 2019, de <http://razonypalabra.org>.
- Gumucio (2011). Comunicación para el cambio social: clave del desarrollo participativo. *Signo y Pensamiento*, XXX(58), pág. 37
- Gumucio (2012). El derecho a la comunicación como articulador de los derechos humanos. *Razón y Palabra*.
- Hernández, D. (2009). El papel de los medios en la democratización de la comunicación y la sociedad . En S. (. Sel, *La comunicación mediatizada: hegemonía, alternativas, soberanías*. Buenos Aires: CLACSO.
- Jurado, R. (2009). *Reconstrucción de la demanda por el derecho humano a la comunicación*. Quito: INTIYAN. ediciones CIESPAL.
- Jurado, R. (s.f.). El modelo social y democrático de la comunicación. Centro Carter.
- Kaplún, G. (2005). Cuatro ideas obvias para democratizar la comunicación.
- Kaplún, G. (2000). *Una pedagogía de la comunicación (El comunicador popular)*. La Habana: Caminos.
- MacBride, S. e. (1993). *Un solo mundo, voces múltiples Comunicación e información en nuestro tiempo*. Mexico: Fondo de cultura económica.
- Marí, V. (2013). Comunicación, desarrollo y cambio social en España: entre la institucionalización y la implosión del campo. *COMMONS. Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*, 2 (3).
- Marí, V. (s.f.). El enfoque de la comunicación participativa para el desarrollo y su puesta en práctica en los medios comunitarios. *Razón y Palabra*. Obtenido de www.razonypalabra.org.mx
- Martín-Barbero, J. (1990). Campo cultural y proyecto medidor. *Diálogos* (26).
- Santoyo, M. (2011). *Influencia de la “ciudadanización” en los medios impresos de México: los consejos editoriales el El Norte y Reforma*. Universidad Santiago e Compostela, Facultad de Ciencias de la Comunicación. Santiago de Compostela: Tesis inédita de Doctorado
- Vidal, J. R. (2008). Pensemos en la comunicación. . En M. Alejandro, M. Romero, & J. Vidal, *¿Qué es la educación popular?* (págs. 215-227). La Habana: Caminos.

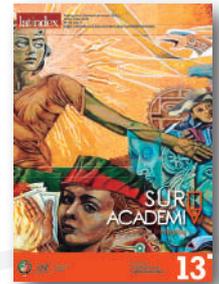
Revista

SUR
ACADEMI 

Katherine Paulette Cevallos Cruz. Universidad Técnica de Machala
kpcevallos_est@utmachala.edu.ec.

Carlos Eduardo Córdova Hernández. Universidad Técnica de Machala
cecordovah_est@utmachala.edu.ec

John Alexander Campuzano Vasquez. Universidad Técnica de Machala
jcampuzano@utmachala.edu.ec



Índice de eficiencia del mercado laboral, revisión para Ecuador desde el reporte WEF 2018

RESUMEN

Este trabajo revisa el Índice de Eficiencia del Mercado Laboral del reporte de competitividad global que elabora el Foro Económico Mundial con la finalidad de comparar la eficiencia entre países y de manera puntual con Ecuador. Para la realización del estudio se seleccionaron 60 países como base referencial para determinar si existe relación entre el índice y su desarrollo económico. Los países desarrollados reflejan una eficiencia mucho mayor con respecto a los países que se encuentran en las últimas posiciones y que claramente muestran esquemas laborales rígidos, como los países africanos y algunos de Latinoamérica. Se particularizan 12 criterios que son usados por el Foro en el 2018 para evaluar la eficiencia laboral de cada país, brindando nuevas alternativas de estudios enfocados en aspectos diferentes a la flexibilización del trabajo y considerando evaluaciones respecto a la relación empleador-empleado, políticas laborales, pagos y productividad, y otros. En Ecuador su posición 113 en el ranking de mercado laboral, demuestra su nivel de inflexibilidad, además se toman otros indicadores que guardan relación con la inserción de la mujer y los espacios laborales dados en los últimos años, que aunque ignorados en los medios de comunicación son de vital importancia analizarlos en el tiempo.

Palabras clave: *Competitividad, eficiencia laboral, mercado laboral, trabajo.*

ABSTRACT

This paper reviews the Labor Market Efficiency Index of the global competitiveness report prepared by the World Economic Forum with the precision of comparing efficiency between countries and in a timely manner with Ecuador. To carry out the study, 60 countries will be selected as a reference base to determine if there is a relationship between the index and its economic development. Countries that are much more efficient with respect to countries that are in the last positions and clearly defined rigid labor schemes, such as African countries and some in Latin America. 12 criteria are used that are used by the Forum in 2018 to assess the labor efficiency of each country, providing new alternatives for studies focused on aspects other than work flexibility and evaluations evaluations regarding the employer-employee relationship, policies labor, payments and productivity, and others. In Ecuador, its position 113 in the labor market ranking demonstrates its level of inflexibility, in addition other indicators are taken that are related to the insertion of women and the work spaces given in recent years, although ignored in the media Son communication of vital importance when analyzing them in time.

Keywords: Competitiveness, labor efficiency, labor market, labor

INTRODUCCIÓN

El Foro Económico Mundial (WEF en adelante) es una organización privada que realiza estudios económicos a nivel mundial. El Reporte de Competitividad Global es uno de los principales aportes de la organización, el que a su vez permite el desarrollo del estudio denominado Índice de Eficiencia del Mercado Laboral (IEML en adelante). La medición de la eficiencia del mercado laboral es en estos días una obligada fuente de debate entre académicos, empresarios y hacedores de política económica; se compone de 12 indicadores enfocados a los salarios, contratos, relaciones, participación, políticas, derechos, entre otros elementos; el índice permite detectar las ventajas competitivas que han alcanzado los países flexibles con respecto a los que se denominan como inflexibles, entendiendo las diferencias existentes en las facilidades de contratación que regulan los países (Cámara de Industrias de Tungurahua, 2016). La presente investigación pretende analizar en Ecuador el Índice de Eficiencia del Mercado Laboral y su evolución en el tiempo considerando el reporte WEF, se ha seleccionado sesenta países clasificados en flexibles e inflexibles, y las variables más importantes que en él se presentan considerando el octavo pilar, además se emplea en el análisis la desigualdad entre hombres y mujeres, las brechas de género y otros aspectos que son importantes de estudiar al analizar el mercado de trabajo de un país en los actuales momentos. La escasa información sobre el IEML en Ecuador hace que nuevas contribuciones investigativas ayuden a entender cómo los países logran fomentar su crecimiento económico desde el análisis del mercado de trabajo, de ahí la importancia de generar aportes que revisen el estado de la flexibilidad laboral en el país.

MARCO TEÓRICO

El Foro de Davos, comúnmente llamado Foro Económico Mundial es una organización internacional privada conformada por los principales líderes de empresas, políticos, periodistas, entre otros, que se enfocan en el análisis de las diferentes situaciones económicas a nivel mundial, creado en 1971, no posee ánimo de lucro y su sede se encuentra en Suiza. Una de las publicaciones que más impacto genera es el *Global Competitiveness Report*

(Reporte de Competitividad Global) compuesto por doce pilares fundamentales que estudian la competitividad global y que establece un ranking, siendo un pilar el IEML. (World Economic Forum, 2018)

A más de estos indicadores, se puede mencionar otros que forman parte de la eficiencia del mercado laboral y que no son seleccionados por el reporte, el World Economic Forum (2018) indica los siguientes: la redundancia de los costos semanales del salario, prácticas de contratación y despidos, cooperación en relaciones laborales-patronales, flexibilidad en la determinación del salario, políticas laborales activas, derechos de los trabajadores, facilidad de contratación de mano de obra extranjera, movilidad laboral interna, confianza en la gestión profesional, paga y productividad, participación femenina en la fuerza laboral, tasa de impuesto laboral. (p. 31)

Según Imbert y Papp (2015) en las economías en vías de desarrollo, la poca atención hacia el equilibrio del mercado laboral ha generado intervenciones políticas en las tendencias entre salario y empleo, evidenciando las diferencias entre ambos factores económicos. En el caso de América Latina, para Gabini (2016) la eficiencia laboral se origina mediante la flexibilización producto de las necesidades económicas, sociales y de innovación tecnológica, la que se enfoca en los sectores más productivos de la economía sean estos grandes, medianos o pequeños. En este proceso la implementación de políticas nacionales con ideas neoliberales que destinaron para reajustar las economías repercutieron en nuevas plazas laborales de carácter flexible (Gabini, 2016), con lo que se puede entender que el análisis del mercado laboral contiene algunos enfoques ideológicos que traen a debate si las medidas que se toman están a favor de ciertos sectores de alto rendimiento productivo.

Otros autores como Román y Obando (2016) consideran que la flexibilidad laboral surgió en favor de reducir las tasas de desempleo y contribuir al crecimiento económico; para ello se plantean como indicadores a las políticas nacionales que rigen los contratos y despidos de los colaboradores, la regularización del porcentaje de mujeres que laboran, los salarios y productividad, etc. Otros aportes de Araya, Silva y Martínez (2017) sostienen que la eficiencia del mercado laboral se apoya en tres indicadores que son: la cooperación y relación existente entre los trabajadores y los patrones, los costos que representan los despidos y la dependencia de la gestión profesional.

En este sentido, la eficiencia del mercado laboral lleva consigo la flexibilización laboral, que de acuerdo con Arancibia (2011) es la apertura que tienen los trabajadores para desempeñarse en diferentes funciones empresariales con la finalidad de cubrir sus necesidades y permita que el mercado laboral de una economía sea productiva y eficiente, por ello, se debe reconocer el esfuerzo de los empleados como un factor motivacional aplicando la meritocracia laboral.

ANTECEDENTES DEL WEF

El WEF ha logrado obtener un impacto significativo en las economías a nivel mundial debido a que sus informes permiten que las naciones puedan detectar sus desaciertos o aciertos en sus estrategias económicas; los reportes más importantes que ha realizado la organización son: el informe global de riesgos, informe de la reunión anual del WEF, informe global sobre la brecha de género, las 10 mejores tecnologías emergentes, informe de competitividad global, entre otros.

En el reporte del World Economic Forum del 2019, denominado “The top 10 emerging technologies for 2019” se enlista las tecnologías enfocadas a: Bioplásticos para una economía circular, robots sociales, lentes diminutos para dispositivos en miniatura, las proteínas desordenadas como objetivo de drogas, fertilizantes inteligentes que pueden reducir la contaminación ambiental, tele presencia colaborativa, seguimiento avanzado de alimentos y embalaje, reactores nucleares más seguros, almacenamiento de datos de ADN, almacenamiento de energía renovable a gran escala.

Las primeras ideas del estudio se recopilan de los aportes de DiChristina y Meyerson (2017) al describir que varios científicos estadounidenses en coordinación con expertos del foro, seleccionaron economías emergentes para dar respuesta a preguntas como ¿Qué sucedería si el agua potable se lograra extraer sin la necesidad de emplear electricidad de una red? ¿Qué sucedería si un médico realizara una biopsia con resultados inmediatos?, entre otras interrogantes que sirven para la prosperidad de la humanidad.

Para lograr el alcance de los avances científicos mencionados anteriormente, los países del mundo incluyendo a Ecuador, requerirán de talento humano capacitado acorde a las invenciones tecnológicas; es decir, se presentan vínculos entre el reporte de las tecnologías emergentes junto con la eficiencia del mercado laboral que se requiere y las exigencias que se aproximan en las evaluaciones a países en avance científico y especializado.

En esta misma línea, Barany y Siegel (2018) plantean que la polarización del trabajo se debe mayormente a los cambios tecnológicos sesgados, con lo que las creaciones mejoradas en TIC's e informática están sustituyendo a los trabajadores en sus ocupaciones rutinarias generando cambios importantes en el sector industrial. Estados Unidos, entre 1960 al 2010 ha tenido cambios en la productividad sectorial de las ocupaciones, los precios relativos en base a las ocupaciones y los cambios en el PIB por cada trabajador; siendo un modelo de constantes transformaciones según (Barany & Siegel, 2018).

A nivel mundial para Lu (2019) las habilidades tecnológicas que tienen las personas son una métrica nueva para el mercado laboral, porque el acelerado crecimiento de la tecnología ha permitido la automatización del trabajo demostrando que las personas deben adquirir habilidades acordes a la evolución del mercado, dejando de lado los grados académicos que se tornan desactualizados al momento de obtenerlos, este autor propone que las habilidades pueden considerarse como una variable dinámica cuyo análisis llegaría a ser objeto de formulación de políticas públicas tanto en lo educativo, como en lo laboral.

Pilares fundamentales de la Competitividad Global

El Foro plantea entre sus pilares la eficiencia del mercado laboral, como un estudio enfocado en recopilar información de las relaciones existentes entre trabajadores y empleadores, así como los pagos y la productividad de los empleados, entre otros criterios que sirven de evaluación del IEML, además en el reporte se lo encuentra como aporte hacia la medición de la competitividad a la que el WEF (2016) plantea como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país”.

Cada pilar contribuye según el ámbito de aplicación; la competitividad en este punto necesita el aporte de instituciones públicas y privadas que operen de una manera óptima con una infraestructura desarrollada; una economía estable con una fuerza de trabajo saludable y educada (Álvarez, 2014).

El Foro mide a la competitividad de los países a través de sus pilares agrupados en 3 subíndices, siendo uno de ellos el IEML que es fundamental en esta investigación y que se detalla a continuación:

Tabla 1: Pilares de la competitividad

Ambiente propicio	Capital Humano	Mercados	Ecosistema innovación
Instituciones	Salud	Mercado de productos	Dinamismo empresarial
Infraestructura	Habilidades	Eficiencia del mercado laboral	Capacidad de innovación
Adopción de las Tics		Sistema Financiero	
Estabilidad Macroeconómica		Tamaño del mercado	

Fuente: World Economic Forum (2018)

Elaborado por: Los autores

En la tabla se detallan los pilares seleccionados por el reporte WEF para medir la competitividad global, enfocados en el sector ambiente, capital humano, mercados y ecosistema de innovación. Para el análisis se ha seleccionado el pilar Mercados para medir su eficiencia laboral. Los indicadores que permite medir la eficiencia del mercado laboral se compone a su vez de 12 pilares, detallados de la siguiente manera en una escala del 1 al 7, siendo 7 la más alta:

Tabla 2: Indicadores de la Eficiencia del Mercado Laboral

INDICADORES
Redundancia de costos de semanas de salario
Prácticas de contratación y despido 1-7 (mejor)
Cooperación en las relaciones laborales-patronales 1-7 (mejor)
Flexibilidad de determinación salarial 1-7 (mejor)
Políticas laborales activas
Derechos de los trabajadores 1-7 (mejor)
Facilidad de contratación de mano de obra extranjera 1-7 (mejor)
Movilidad laboral interna 1-7 (mejor)
Confianza en la gestión profesional 1-7 (mejor)
Pago y productividad 1-7 (mejor)
Tasa de participación de la mujer en la fuerza laboral
Tasa de impuesto laboral

Fuente: World Economic Forum (2018)

Elaborado por: Los autores

En el octavo pilar de la competitividad global se encuentran 9 sub-pilares que lo conforman, y es la forma en que el WEF (2016) ha convenido medirlo, por ejemplo, considera como gastos de redundancia a los requerimientos de anticipaciones en las notificaciones y de las indemnizaciones causadas por los despidos que se expresa en las semanas (tiempo) de remuneración, entre otros; las prácticas de contrataciones y los despidos, se generan como una respuesta a las medidas regulatorias para una contratación flexible y/o el despido de los trabajadores, con una escala de medición en la que: “1 significa “nada en absoluto” y 7 “en gran medida”.

Como otro elemento, el World Economic Forum (2016) propone el estudio del cooperativismo en las relaciones que existen entre colaboradores y la alta gerencia, con una escala de medición que oscila entre 1 y 7, donde 1 expresa que las relaciones entre empleador y empleadores es “en general confrontación” y 7 “generalmente cooperativo”. Un elemento de importancia para medir la eficiencia laboral es la flexibilidad de los salarios respecto a los que generalmente se encuentran establecidos asignando respuestas de escalas donde 1 es el “proceso centralizado de negocios” y 7 es la “individualidad de la empresa”.

Medición del IEML

Desde el punto de vista de los autores, se puede considerar como eficiente un mercado laboral cuando se evidencia en este, el cumplimiento de los objetivos organizacionales en estricto apego a la normativa vigente. Concuerdan con esta propuesta Minteguiaga y Ubasart (2015) al mencionar que la fuerza de trabajo en condiciones óptimas conlleva al mercado laboral al éxito, claro que la definición de condiciones óptimas deja a discusión cuáles serían estas, tanto del lado empresarial como desde las organizaciones de los trabajadores.

En este sentido, se puede considerar como condiciones óptimas la asignación de cargos acorde a las habilidades y destrezas que poseen los colaboradores y la protección que brindan los empleadores al momento de desempeñar sus actividades; Herrera y Pérez (2015) indican que los trabajadores alcanzan ventaja competitiva al incorporar habilidades nuevas, así como la acumulación de ideas y actitudes que estén de la mano con las diferentes actividades laborales. Siguiendo en esta línea, el WEF plantea el análisis de las políticas vigentes

respecto al trabajo, con lo que intenta conocer si las medidas adoptadas son idóneas para beneficiar a los desempleados; y se proyecta la observación de los derechos que tienen los trabajadores considerando el Índice Global de Derechos de la Confederación Sindical Internacional (CSI en adelante) como un estudio de los niveles de proteccionismo con los que cuentan los trabajadores.

Impacto en los países y las nuevas sugerencias

A pesar de los indicadores con los que se mide el IEML, Prizing (2016) señala que hay cambios que se dan en los mercados laborales y que deben ser considerados para medir la eficiencia del mercado laboral, entre ellos: demografía, el crecimiento de la elección individual, la evolución de la tecnología y la sofisticación del cliente; y su propuesta se basa en que los sistemas actuales no se han adaptado a las permutas estructurales que están teniendo los países por lo que las tasas de desempleo son altas y la productividad aún mantiene salarios estancados. El pensamiento de Prizing (2016) mantiene que el mercado de trabajo debe adaptarse a cambios, los que liberan nuevas oportunidades de empleo convirtiendo al talento humano en un ente diferenciador para los países y empresas.

El WEF (2019) en su informe “*Strategies for the New Economy Skills as the Currency of the Labour Market*” presenta 10 estrategias para construir un mercado laboral basado en las habilidades, en el que se propone que se construya, adapte y certifique habilidades fundamentales, avanzadas y de fuerza laboral adulta, así como, el aprovechamiento de la tecnología de educación y el aprendizaje personalizado, entre otras, con lo que se puede percibir una tendencia a estudiar nuevas formas de trabajo.

En esta línea, en los países europeos se pueden encontrar legislaciones más flexibles las que encuentran resistencia en las organizaciones sindicales, que para Miguélez y Prieto (2009) es producto del enfoque competitivo que tienen y la gestión laboral ordenada a la que se debe apuntar. Al enfoque competitivo debe sumarse lo que mencionan García y Cruz (2017), los que indican que el salario es el encargado de igualar la demanda y la oferta laboral; es decir, se asume el pleno empleo sin necesidad de recurrir a las políticas gubernamentales, evitando que el desempleo vuelva a sus tasas habituales.

De acuerdo con el Instituto Lituano de Mercado Libre (2017) la aplicación de una regulación laboral en una nación debe considerar tres principios de flexibilidad que son: las normas de contratación, los salarios mínimos vigentes y las horas de trabajo o despidos; además se debe considerar que las economías flexibles se ajustan mejor a los shocks económicos.

Al revisar elementos que condicionan la inflexibilidad laboral de algunos países, según Muriel y Gutiérrez (2015) debe considerarse los costos del trabajo ocasionados por el sistema de protección derivados de contratos sindicales poderosos y con capacidad de paralizaciones que afectan la gestión productiva de las organizaciones, algo muy común en las principales economías latinoamericanas como Argentina, México y Brasil.

Entre los países con mayor inflexibilidad laboral en los actuales momentos se puede mencionar a la República Bolivariana de Venezuela, que plantea una fuerte presencia sindical derivada de su modelo socialista, que es visibilizada en el reporte WEF 2019.

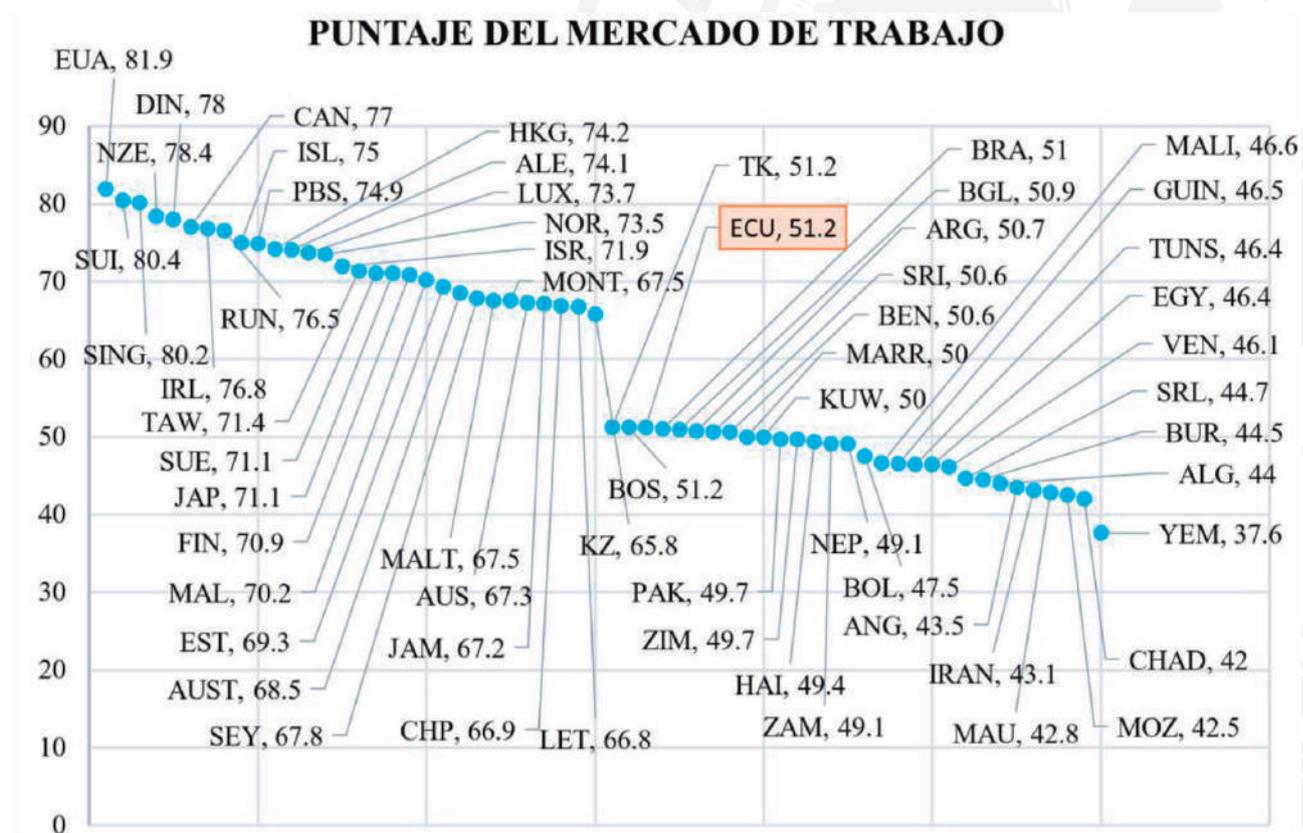
Independientes de Bolivia y Venezuela países altamente inflexibles, existen otros países latinoamericanos que mantienen una notoria inflexibilidad laboral como Ecuador, Colombia y República Dominicana; los que presentan características similares, el caso de Colombia en el 2014 mantenía un promedio de empleo formal bajo, asalariándose a las personas con experiencia de 6 años. Con lo estudiado por Gualavisi y Oliveri (2016) se tiene que el 66% de ocupados en la región mantienen un trabajo asalariado, pero el 24% de ellos lo hacen mediante empleos informales, demostrando inflexibilidad e ineficiencia en el mercado laboral al no centrar políticas laborales adecuadas para disminuir los niveles de empleos informales, así como reducir las tasas de desempleo vigentes.

El surgimiento de la flexibilidad laboral nace a partir de 1980 en los países industrializados (Alemania, Suiza, Estados Unidos, entre otros) como un proceso de cambio para atender el déficit económico, ante el estancamiento de la economía y el aumento prolongado de los índices de inflación y sobretodo desempleo, y según Porras (2013) la inserción de normas enfocadas a la flexibilización del mercado laboral disminuyeron las relaciones precarias en el trabajo y generaron mayores beneficios acrecentando las economías locales.

Según Sánchez y Olivarría (2016) se efectuaron cambios en el mercado de labores por parte de las organizaciones y se dio paso al término polisémico para eliminar y/o disminuir la protección clásica del empleo apostando por la inversión, empleo flexible interno y externo para fomentar la competitividad empresarial.

Loría y Ramírez (2015) consideran que los seguros de desempleo y los elevados costos laborales causaron ineficiencias en las economías europeas, por lo que se mantiene una ideología social, en la que para retomar y disminuir los costos se debía ajustar los salarios y el empleo. La flexibilidad en los países industrializados es una muestra de que una economía laboral más ordenada y debidamente organizada, permite generar bienestar en las personas y aplicar sus habilidades para que las empresas y las naciones sean más competitivas y atractivas en los mercados internacionales.

Ilustración 1. Ranking de países según el IEML



Fuente: Reporte de Competitividad Global, 2018
Elaborado por: Los autores

En esta ilustración se muestra a Estados Unidos, país que se posiciona en el primer lugar con un puntaje de 81.90 como uno de los más competitivos a nivel global y más eficiente en el mercado laboral, catalogado como

un país con flexibilidad al ser capaz de solventar costos de contrataciones y liquidar sus obligaciones cuando ocurren los despidos intempestivos. En los países inflexibles se encuentra una desigualdad que puede ser motivo de preocupación a nivel mundial, como por ejemplo: Mozambique al posicionarse en el puesto 138, es un país de África donde la mujer tiene una mínima participación laboral que, de acuerdo a sus estadísticas internas representan el 0.83%, así como, se evidencia una desigualdad en Chad con 0.08% y se corrobora mediante el aporte que hace Ospina (2016) el que indica que las mujeres especialmente niñas en edad escolar de África Subsahariana no terminan la primaria por lo que su participación es reducida en el mercado laboral, por sus ineficientes sistemas educativos, violencia de género y los conflictos armados; convierten a la región en la menos competitiva de la lista. De acuerdo con Morasso (2016) existe una brecha negativa entre hombres y mujeres afectando en su mayoría a la población femenina que alcanza un 45%.

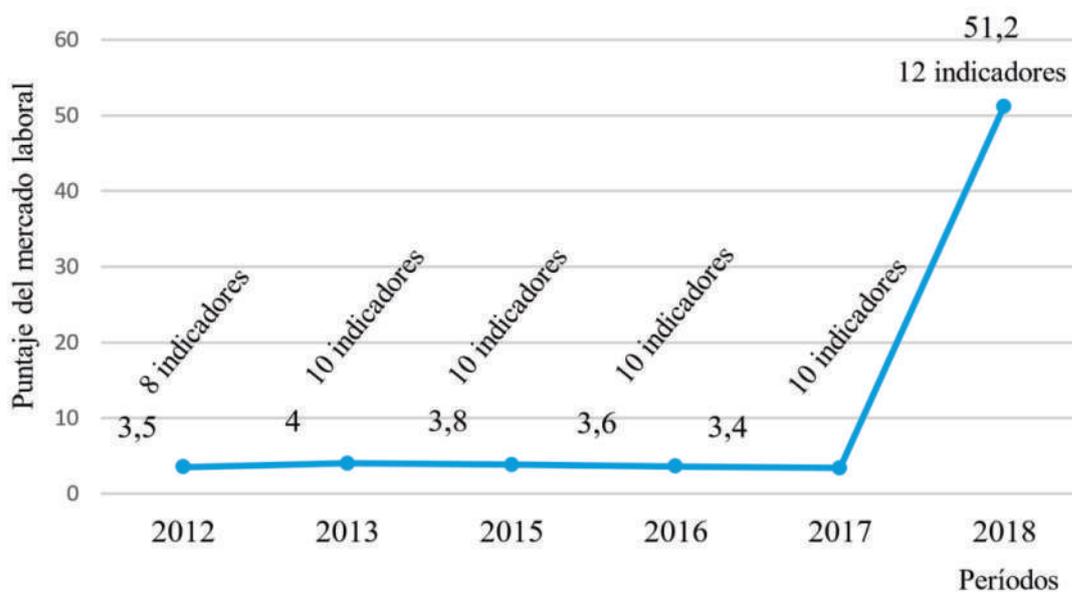
En los países de la región africana, la tasa de desempleo se encuentra alrededor del 25% debido a diferentes causas y según la Organización Internacional del Trabajo (2019) una de ellas es la crisis financiera por la que atraviesa esta región, sin olvidar los fenómenos naturales relacionados con el cambio climático, que repercuten en el desarrollo local.

En el caso de Haití por parte de América Latina, Rangel, para García y Cevallos (2017) hacen notoria la precariedad de esta nación, sus alta tasa de insalubridad, y la falta de infraestructura han hecho que sea una de las más pobres a nivel mundial, se corrobora con la ilustración dos, observando a esta nación en el puesto 123 con una puntuación del 49,4, y según datos internos, la tasa de desempleo es de 14% mientras que otros organismos internacionales mencionan que los niveles de paro alcanzan cerca del 80% de la población económicamente activa.

IEML para Ecuador

Ecuador aparece en el reporte de competitividad global ubicándose en el lugar 112 en el año 2015, mientras que en 2016 se posicionó en el puesto 91, ocupó el sitio 97 en 2017 y avanzó al puesto 86 en el 2018, demostrando una evolución competitiva en los diferentes pilares que propone el WEF.

Ilustración 2. Evolución del IEML en Ecuador



Fuente: World Economic Forum (2018)

Los criterios propuestos por el WEF para la medición del IEML en Ecuador, no han variado significativamente en sus puntuaciones anuales desde el 2012 hasta el 2017; el rango de evaluación oscilaba entre 1 y 7; sin embargo, para el periodo 2018 la puntuación se efectúa entre 0 y 100.

Para el 2012, se encuentran 8 indicadores con los que Ecuador obtiene un puntaje de 3,5 sobre 7 en eficiencia laboral; en 2013 el país sube de puntuación en los criterios de evaluación obteniendo como resultado 4 puntos, es decir, 0,5 puntos adicionales con respecto al año anterior. En el año 2014, a pesar de que el reporte WEF evaluó a 144 economías, no evalúa a Ecuador por falta de datos, excluyendo también a países como Bosnia y Liberia.

En Ecuador se han establecido reformas laborales y nuevos rubros de aportación al Estado, por lo que Alaimo, Bosch, Gualavisí y Villa (2017) manifiestan que existe contribución por parte del trabajador hacia su afiliación social que es de manera obligatoria, aunque representa una proporción inferior al 50% de los costos totales.

Según Alaimo et al. (2017) el 17.6% de los costos totales son destinados en Ecuador como provisiones para los despidos, ya que las indemnizaciones por despidos representan aproximadamente el 15.5% del total de costos de labores, porque el aviso de despido hacia el empleado no es obligatorio; también manifiestan que en la región latinoamericana el 3% del salario del trabajador es destinado para la salud mientras que para el mismo fin el empleador aporta con un 7%.

Las reformas implementadas en las economías han tenido el objeto de flexibilizar el mercado laboral siendo importante la reducción de la jornada laboral con la que se busca disminuir las tasas de desempleo y subempleo, reduciendo de 8 a 6 horas laborales diarias lo que permitiría el aumento de empleos y con ello la productividad, reduciendo al mismo tiempo el gasto corriente que tiene el gobierno e incrementado el número de aportaciones al Seguro Social. (Mantilla, 2017)

En el estudio de Villacís y Reis (2015) se encuentran los objetivos fundamentales para disminuir los niveles de pobreza, estos cuatro son: creación de nuevas plazas de trabajo, darle cumplimiento a los derechos de empleados, fomentar los diálogos sociales y brindar protección social. Años más tarde varios cambios se han efectuado en Ecuador especialmente en su Constitución del 2008, en la que según Gaussens (2016) las políticas fortalecían los niveles de remuneración y se abre paso a la creación de las actividades complementarias en el trabajo y las jornadas parciales de empleo.

El proyecto de ley para la optimización de la jornada laboral y seguro de desempleo propuesto en el 2016 planteó alternativas como la reducción de la jornada laboral en el que se entiende el pago del trabajo por horas, así como la contratación de jóvenes cuyas edades oscilen entre 18 y 24 años; pudiendo regir contratos a plazo fijo tanto para el sector de la construcción como para el agropecuario (Vallejo y Ayala, 2018).

Según Alcañiz (2016) en la sociedad existe precariedad en el ámbito laboral al segmentar sólo a las mujeres porque a ellas se les atribuye un rol adicional que es el doméstico, por lo que se pueden introducir en el ámbito laboral, pero llevan consigo una carga de género adicional, tornando difícil e inequitativa su entrada y permanencia en el mercado.

Olmedo (2018) manifiesta que, en el 2017, 4,5 millones de hombres se encontraban plenamente ocupados, mientras que 3,2 millones de mujeres se encontraban en las mismas condiciones. En este caso, un aspecto importante en el que se enfoca la ley es el permiso por maternidad concedido a las madres por periodo no inferior a 3 meses y que puede llegar a ser de 1 año (Vallejo y Ayala, 2018).

En el caso del seguro de desempleo creado en marzo de 2016, este ha beneficiado hasta el 2019 a 80.273 personas afiliadas al Seguro Social, con pagos mensuales que de manera global representan USD 88.5 millones de dólares; en un periodo comprendido entre marzo del 2018 y marzo del 2019, un total de 261.000 ecuatorianos ya no cuentan con un empleo formal; es decir, han sido despedidos ya que la ley no se aplica para quienes han renunciado a sus puestos de trabajo (El Comercio, 2019).

Un último enfoque se lo tiene por parte de las personas con discapacidades al no encontrar un campo ocupacional disponible para desempeñar sus habilidades, Solís (2017) asegura que una de cada diez personas con discapacidad cognitiva o mental se encuentran ocupadas, y que en algunas economías las personas que presentan discapacidad física o intelectual tienen bajas probabilidades de contar con beneficios sociales, laborales y legales; los ingresos que perciben pueden ser mucho menores a los recibidos por otras personas económicamente activas; sin embargo, en la actualidad se tienen marcos legales y jurídicos proteccionistas que dan vigencia a la igualdad de derechos.

En el caso de Ecuador, se ejecutó un proyecto de apoyo y protección a los derechos de los trabajadores con capacidades especiales, denominado “Ecuador sin barreras” que tuvo vigencia entre el 2007 y 2013, en el que se dividen otros planes sociales incluyendo el de inserción laboral, cuyo objetivo radicó en la inclusión y la debida capacitación en el trabajo dando cumplimiento al 4% de empleados con discapacidades que exige la ley. (Valencia y Bernal, 2016)

Con la finalidad de promover la no discriminación e igualdad de derechos en el trabajo, la Ley Orgánica del Servidor Público (LOSEP en adelante) detalla en su artículo número 3 que las instituciones que cuenten con más de 25 empleados deben incorporar un 4% de trabajadores con capacidades especiales o aquellos pacientes con enfermedades catastróficas, brindando oportunidades de integración laboral más equitativas, así como, la implementación de herramientas adecuadas para el cumplimiento de sus labores. (Ministerio del Trabajo, 2019)

CONCLUSIONES

En esta investigación se ha podido destacar que los países inflexibles son aquellos que poseen problemas no solo de carácter económico sino también sociales, de infraestructura y políticos, resultando con mayores afectaciones los países africanos, en donde los conflictos armados repercuten en el bienestar de la sociedad, evitando mejoras en sectores como la educación y la salud. Los casos más notorios en América Latina son Venezuela y Haití, en la que fenómenos exógenos y endógenos han provocado altas tasas de desempleo, disminuyendo los niveles de apertura en el mercado laboral interno.

En países inflexibles también es notoria la desigualdad laboral a causa de la inequidad de género, ya que las mujeres tienen menos oportunidades de encontrar plazas laborales disponibles y sus obligaciones dentro de sus núcleos familiares se han convertido en una carga adicional, sin olvidar de que los salarios destinados a las mujeres en algunas naciones son inferiores al de los hombres, generando inconsistencias en el mercado de laboral.

En el caso de Ecuador, las políticas implementadas no han sido suficientes para que el mercado laboral sea más eficiente, debido a que se considera a la flexibilidad laboral del empleado como un único criterio para incrementar los niveles de empleo y disminuir el desempleo y la informalidad laboral; olvidando que aquellas leyes desvirtúan las funciones administrativas de las empresas, limitan su crecimiento y competitividad, al reducirse sus posibilidades de contratación y búsqueda de excelencia en su personal de trabajo.

Finalmente, si se efectúan estudios profundizados en otros aspectos como las relaciones de cooperación entre empleados y empleadores, así como la movilidad laboral interna y las tasas de impuestos laborales siguiendo ejemplos de los países industrializados que son los que mayor flexibilidad presentan al ser más competitivos se podrán instaurar políticas que beneficien a las personas en la obtención plazas laborales acorde a sus necesidades y disponibilidad de tiempo, pero sin olvidar los requerimientos y objetivos de las empresas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisi, M., y Villa, J. (2017). *Medición del costos de trabajo asalariado en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alcañiz, M. (2016). Trabajo precario con trabajo de cuidados. La desigualdad laboral de las mujeres en España. *Organizações e Trabalho*, 1-23.
- Álvarez, O. (2014). La competitividad en las actuales condiciones de la economía internacional. *Economía y Desarrollo*, 56-70.
- Arancibia, F. (2011). Flexibilidad laboral: elementos teóricos-conceptuales para su análisis. *Revista de Ciencias Sociales*, 39-55.
- Araya, G., Silva, G., & Martínez, R. (2017). Factores de innovación que impactan en la competitividad global de la infraestructura en latinoamérica. *Rostros y Rastrros*, 35-47. Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito.
- Barany, Z., & Siegel, C. (26 de Julio de 2018). *World Economic Forum*. Obtenido de World Economic Forum: <https://www.weforum.org/agenda/2018/07/understanding-the-biasin-technological-change-and-its-impact-on-the-labour-market>
- Cámara de Industrias de Tungurahua. (2016). *Indice de competitividad global*. Cámara de Industrias de Tungurahua.
- DiChristina, M., & Meyerson, B. (2017). Top 10 emerging technologies of 2017. (Cover story). *Scientific American*, 317(6), 28-39.
- Echaves, A., & Echaves, C. (2017). Jóvenes aún más precarios: crisis económica y desigualdad laboral en España. *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 1-19.
- El Comercio. (4 de Mayo de 2019). USD 88 millones pagados en tres años por el seguro de desempleo. El Comercio.
- Gabini, S. (2016). Trabajo flexible: conceptualización y estado del arte del constructo. *Investigación Administrativa*, 1-26.
- García, L., & Cruz, M. (2017). Desempleo en América Latina: ¿flexibilidad laboral o acumulación de capital? *Revista Problemas del Desarrollo*, 33-56.
- Gaussens, P. (2016). ¿El fin del trabajo o el trabajo como fin? proceso constituyente y reformas laborales en el Ecuador de la “Revolución Ciudadana” (2007-2013). *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 31-55.
- Gualavisi, M., & Oliveri, M. (2016). *Antigüedad en el Empleo y Rotación Laboral en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Herrera, G., & Pérez, L. (2015). ¿Tiempos de crisis, tiempos de retorno? Trayectorias migratorias, laborales y sociales de migrantes retornados en Ecuador. *Estudios Políticos*, 221-241.
- Imbert, C., & Papp, J. (2015). Labor market effects of social programs : evidence from India’s employment guarantee. *American Economic Journal: Applied Economic*, 233-263.
- Lithuanian Free Market Institute. (2017). *Employment flexibility index 2018 EU and OECD countries*. Lithuanian: Lithuanian Free Market Institute.
- Loría, E., & Ramírez, E. (2015). La Ley de Okun y la flexibilidad laboral en México: un análisis de cointegración, 1997Q3-2014Q1. *Contaduría y Administración*, 631-650.

- Lu, J. (5 de Julio de 2019). *World Economic Forum*. Obtenido de World Economic Forum: <https://www.weforum.org/agenda/2019/07/skills-not-job-titles-are-the-new-metric-for-the-labour-market/>
- Mantilla, S. (26 de Julio de 2017). Reducción de la jornada laboral. *El Comercio*, pág. 1.
- Miguélez, F., & Prieto, C. (2009). Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa. *Política y Sociedad*, 275-287.
- Ministerio del Trabajo. (13 de Agosto de 2019). *Ministerio del Trabajo*. Obtenido de Ministerio del Trabajo: http://www.trabajo.gob.ec/insercion-de-personas-con-discapacidades/?fbclid=IwAR0ZBJqQvpTPAh-CIXwln1hmyOPa3IlaZHHWwEMU_t yexuJ3n5-5qNFo0lNs
- Minteguiaga, A., & Ubasart, G. (2015). Regímenes de Bienestar y gobiernos “progresistas” en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. *Política y Sociedad*, 691718.
- Morasso, C. (2016). Nigeria y Mozambique desafíos emergentes. *Plan Fénix*, 106-113.
- Muriel, B., & Gutiérrez, M. (2015). Un juego experimental sobre emprendedurismo y políticas de protección laboral. *Institute for Advanced Development Studies (INESAD)*, 1-24.
- Olmedo, P. (2018). *El empleo en el Ecuador-Una mirada a la situación y perspectivas para el mercado laboral actual*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung-Ecuador. ILDIS.
- Organización Internacional del Trabajo. (2 de Julio de 2019). *Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de Organización Internacional del Trabajo: <https://www.ilo.org/emppolicy/countries/mozambique/lang--es/index.htm>
- Ospina, J. (2016). El derecho a la educación en situaciones de conflicto armado: de las manifestaciones e impactos de la violencia a la construcción de la paz. *Revista Universitas*, 209-242.
- Porras, A. (2013). La reforma antes de la reforma. La construcción del nuevo código de trabajo. *Derecho*, 15-41.
- Prizing, J. (19 de Enero de 2016). *World Economic Forum*. Obtenido de World Economic Forum: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/four-changes-shaping-the-labourmarket/>
- Rangel, J., García, M., & Cevallos, D. (2017). Club de la Miseria: África, Bolivia y Haití. *Revista científica de investigación actualización del mundo de las ciencias*, 705-728.
- Román, Y., & Obando, W. (2016). Flexibilidad laboral de la población ocupada: un análisis espacial en México, 2005 y 2014. *Revista Sociedad y Economía*, 193-213.
- Sánchez, V., & Olivarría, C. (2016). Desafíos y derroteros de los estudios laborales en turismo México: el tema de la flexibilidad laboral. *Revista Latinoamericana de Turismología*, 49-58.
- Solís, P. (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*. Ciudad de México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación .
- Valencia, C., & Bernal, M. (2016). *Institucionalidad y marco legislativo de la discapacidad en el Ecuador*. Santiago: Naciones Unidas.
- Vallejo, M., & Ayala, M. (2018). Análisis de la aplicación de la Flexibilización Laboral en el Ecuador como estrategia para incrementar el empleo. *Revista Killkana Sociales*, 57-62.
- Villacís, A., & Reis, M. (2015). Análisis de la vulnerabilidad laboral y los determinantes del trabajo decente. El caso de Ecuador 2008-2011. *Revista de Economía del Rosario*, 157185.
- World Economic Forum. (12 de Octubre de 2016). *World Economic Forum* . Obtenido de World Economic Forum : <https://es.weforum.org/agenda/2016/10/que-es-lacompetitividad/>
- World Economic Forum (2018). *The Global Competitiveness Report* . Switzerland: World Economic Forum.
- World Economic Forum. (2019). *Top 10 Emerging Technologies 2019*. Ginebra: World Economic Forum.
- World Economic Forum. (2 de Julio de 2019). *World Economic Forum*. Obtenido de World Economic Forum: <https://es.weforum.org/reports/top-10-emerging-technologies-2019>
- World Economic Forum. (2019). *Global Risks Report 2019*. Ginebra: World Economic Forum.
- World Economic Forum. (2019). *Strategies for the New Economy Skills as the Currency of the Labour Market*. Ginebra: World Economic Forum.



Revista

| SUR
ACADEMI 

artículos
de revisión

| SUR
ACADEMI 

Revista

SUR
ACADEMI 

Israel Celi Toledo
Docente en la Universidad Técnica Particular de Loja
ipceli@utpl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-5031-1427>



Del correísmo al anti-correísmo. Constitucionalismo autoritario, radicalismo y cambio político en Ecuador.

From correísmo to anti-correísmo. Authoritarian constitutionalism, radicalism and political change in Ecuador.

RESUMEN

Este trabajo busca explicar la crisis del régimen correísta en Ecuador. Mediante un estudio de caso cualitativo centrado en el análisis de interacciones políticas y mecanismos causales, intentamos aportar a la comprensión de los cambios políticos radicales y la inestabilidad institucional en Ecuador. La investigación evidencia que el correísmo dominó la política ecuatoriana durante una década, gracias al impulso del constitucionalismo autoritario, polarizando a grupos de interés, movimientos sociales y actores políticos en su contra. Esos actores se unieron para forzar una crisis al interior del correísmo en un momento de recesión económica y visibilidad de los escándalos de corrupción. Surgió así un nuevo cambio radical en Ecuador, marcado por el ascenso del anti-correísmo y la permanencia de un escenario político polarizante.

Palabras clave: Transición política, Polarización, Radicalismo, Correísmo, Constitucionalismo autoritario, Consejo Transitorio.

ABSTRACT:

This article seeks to explain the crisis of the correísta regime in Ecuador. Through a qualitative case study focused on the analysis of political interactions and causal mechanisms, we seek to contribute to the understanding of radical political changes and institutional instability in Ecuador. The investigation evidences that correísmo dominated the Ecuadorian politics during a decade, thanks to the impulse of authoritarian constitutionalism, polarizing to interest groups, social movements and political actors against him. These actors worked together to force a crisis within the correísmo in a moment of economic recession and corruption scandals visibility. Arose like this a new radical change in Ecuador, marked by the rise of anti-correísmo and the permanence of a polarizing political scene.

Keywords: Political transition, Polarization, Radicalism, Correismo, authoritarian constitutionalism, Transitional Council.

INTRODUCCIÓN

Desde 2017 la sociedad ecuatoriana ha asistido a la caída de buena parte las élites identificadas con el ex presidente Rafael Correa, sin que ello signifique una derrota política definitiva para el ex presidente y sus segui-

dores. El reemplazo de las élites correístas fue operado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, un órgano transitorio legitimado en la consulta popular de febrero de 2018.

¿Qué explica un cambio tan abrupto de las élites políticas? Como veremos en la primera sección, la concentración de poder en el ex presidente Correa dentro de un régimen híper-presidencialista y el grado de polarización ocasionado por sus políticas y preferencias ideológicas es parte fundamental de la explicación sobre el cambio político.

Por otra parte, en la segunda sección argumentaremos que Ecuador vive una transición de un régimen concentrador del poder político, liderado por un presidente imperial, a un régimen presidencialista que depende de las alianzas partidarias entre partidos anti-correístas en un contexto de crisis económica, sin que el nuevo arreglo institucional asegure mayor democracia o estabilidad debido a razones económicas y políticas que serán explicadas a partir de los datos que hemos podido recoger y analizar a lo largo de los últimos años.

Radicalismo y polarización política en Ecuador

Afirmamos que polarización política incentivada por presidentes con grandes poderes formales y políticos, lleva a la inestabilidad institucional y se verifica mediante escenarios de cambios radicales condicionados por las trayectorias institucionales de cada país y por los recursos de poder en juego. En este sentido, buscamos testear mediante el estudio del caso ecuatoriano, una de las teorías que explican los cambios de régimen. Nos referimos al trabajo de Mainwaring y Pérez Liñan (2013). Mediante un estudio que analiza 65 años de cambio de régimen en América Latina, ambos autores argumentan lo siguiente: “Moderación política, actitudes hacia la democracia y un ambiente internacional favorable –para América Latina, más que variables estructurales derivadas por la teoría de la modernización y la teoría de clase de la democratización- han hecho una diferencia decisiva para explicar si los regímenes competitivos sobreviven o fracasan.” (Mainwaring y Pérez Liñan, 2013, p. 121).

El argumento de Mainwaring y Pérez se basa en evidencia que demuestra la importancia de las preferencias políticas para el mantenimiento de un régimen competitivo en contextos geopolíticos favorables para ese tipo de régimen. Según estos autores lo contrario a la moderación política, es decir, las preferencias políticas radicales que suelen caracterizar a la izquierda y a la derecha en América Latina, tienden a crear polarización, y a generar incentivos para los constantes quiebres de régimen o violaciones flagrantes a los acuerdos constitucionales.

La polarización política genera dos problemas para la estabilidad institucional que verificaremos al analizar el caso ecuatoriano. Por un parte, puede dar lugar a la intransigencia de los actores políticos. Cuando esa intransigencia proviene del presidente en funciones y las preferencias son intensas (y tienen el apoyo de la población mayoritaria), los presidentes suelen pasar por alto los procedimientos de negociación política y los mecanismos formales democráticos. En segundo lugar, la imposición de preferencias radicalmente opuestas a los intereses de actores poderosos (políticos, militares, grupos empresariales, medios de comunicación, etc.) supone costos que esos actores pueden resistir por vías democráticas o anti-democráticas (Mainwaring y Pérez, 2013: 15).

Polarización, partidos políticos y correísmo en Ecuador

Los partidos políticos de la región y de Ecuador en particular, han recibido históricamente un apoyo reactivo y volátil, haciendo difícil su consolidación como partidos capaces de funcionar como mecanismos de expresión del público como un todo (Sartori, 1999).

El caso ecuatoriano, se ha caracterizado por la inestabilidad del sistema de partidos y la debilidad estructural del Estado ecuatoriano (Mainwaring, 2006). Desde el regreso a la democracia (1979), salvo durante el régimen liderado por Rafael Correa (2007-2017)¹, el sistema de partidos se ha mostrado altamente inestable y no ha logrado consolidar su representatividad ni fortalecer los rendimientos de las políticas públicas (Scartascini, Spiller y Stein, 2010). Puesto que la barrera de entrada al sistema de partidos es baja, los distintos líderes políticos que acceden a la presidencia, pueden crear nuevos partidos, realizar propuestas políticas radicales (que no fueron cumplidas en la mayor parte de casos), y gobernar con graves dificultades debido a las posibilidades de perder sus mandatos (Przeworkis, Stokes y Manin, 1999).

Este patrón se tornó más evidente durante la década que precedió a la llegada de Rafael Correa. Los presidentes Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005) no pudieron terminar sus mandatos y el sistema de partidos que había sido construido desde el regreso a la democracia se vino abajo. Se afirmaba entonces que en Ecuador se crea un nuevo sistema de partidos para cada elección (Przeworkis, Stokes y Manin, 1999).

La histórica inestabilidad del sistema de partidos y sus bajos rendimientos, explica en gran medida la entrada de actores anti-sistema a la presidencia bajo la promesa de acabar con los partidos y gobernar representativamente. La sociedad ecuatoriana, al menos desde los años cuarenta -una vez que aumentó la urbanización y se relajó el control oligárquico de la población-, ha asistido al ascenso y caída de líderes anti-sistema, cuyo discurso se ha caracterizado por desacreditar a los partidos políticos y a ciertas élites económicas, en nombre de la “voluntad popular”. Desde los años cuarenta, Velasco Ibarra (1944-1947), Abdalá Bucaram (1996-1997), León Febres Cordero (1984-1988), Lucio Gutiérrez (2003-2005) y Rafael Correa (2007-2017) han promovido la anti-política, entendida como el rechazo a los partidos y movimientos sociales opuestos al presidente en funciones.

La anti-política no es una estrategia exclusiva de líderes que intentan ascender al poder sin la mediación de partidos institucionalizados, sino también de movimientos sociales que han intentado profundizar la democracia, promoviendo mecanismos de democracia participativa y directa que favorezcan vínculos sin intermediación partidaria entre el Estado y la sociedad (Montúfar, 2014; de Sousa Santos, 2003).

Fue precisamente la coalición entre un líder personalista, su maquinaria clientelar y un amplio conjunto de organizaciones y líderes sociales anti-partidarios y opuestos al neoliberalismo, lo que permitió la llegada de Rafael Correa al poder y el uso de una estrategia radical que se expresó en la destitución del Congreso de la “partidocracia”, la realización de una Asamblea Constituyente y la eliminación de toda influencia proveniente de partidos tradicionales en el Estado que se construiría a partir de la Constitución de 2008.

No obstante, como será analizado en nuestra explicación posterior, el correísmo no debe confundirse con la coalición pluralista que promovió la Asamblea Constituyente. Mientras que dicha coalición mantuvo rasgos deliberativos y promovía el respeto de procedimientos democráticos una vez aprobada la Constitución “anti-neoliberal”; el correísmo se caracterizó por el “anti-pactismo”, expresado claramente por Correa como el gobierno de la mayoría personificado en el líder presidencial y operado mediante el impulso del constitucionalismo autoritario.

El correísmo, al igual que otros movimientos basados en las relaciones patrón-cliente que predominan entre las maquinarias políticas occidentales y especialmente entre los cacicazgos latinoamericanos, funcionó de forma

1. Correa Delgado ha sido presidente en tres periodos (2006, 2009 y 2013) con amplio respaldo popular (superior al 50% de los votos válidos). Además, las mayorías aprobaron los tres referendos constitucionales que convocó (2007, 2008 y 2011). El predominio electoral de Correa representó el fin de la inestabilidad en el cargo presidencial en el país. Entre 1996-2006, Ecuador tuvo siete presidentes, considerando los elegidos por votación popular y los interinos.

verticalista a través de la Administración Pública y la hegemonía entre las funciones del Estado, favoreciendo su eficacia política, pero también su pobre arraigo social (Wolf, 1966; Andrade y Nichols, 2017).

Cuando Correa fue entrevistado sobre su perspectiva en torno a la Asamblea Constituyente, afirmó: “Lo ideal es que saquemos los suficientes escaños para tener mayoría absoluta y no tener que conversar ni llegar a acuerdos con nadie... Es que en la realidad de la política ecuatoriana, el llegar a acuerdos, el negociar entre comillas es [...] un trueque, un comercio...”. (Dieterich, 2007: 63).

Como veremos luego, el correísmo se constituyó desde la Asamblea Constituyente como el gobierno de mayoría liderado por un presidente imperial, que en palabras de Correa no aceptaría “conversar ni llegar a acuerdos con nadie...”. Esta visión anti-pactista predominaría en la consolidación y crisis del régimen correísta.

Constitucionalismo autoritario

Desde 1991 el constitucionalismo latinoamericano, y en especial, el constitucionalismo de los países andinos ha generado nuevos patrones de cambio constitucional (Celi y Moncayo, 2017; Celi, 2017). Sin que medien guerras, revoluciones o transiciones de la dictadura a la democracia, han sido convocadas asambleas constituyentes con amplio respaldo popular, luego de masivas revueltas populares en contra del carácter predatorio, corrupto y antipopular de gobiernos que afectaron especialmente a las clases medias y a la mayoría pobre de la población.

En Colombia (1991), Ecuador (1998 y 2008), Venezuela (1999) y Bolivia (2009), fueron convocadas asambleas constituyentes a partir de las demandas de movimientos sociales y actores políticos inconformes con el sistema de partidos existente y con un sistema neoliberal que había replegado la intervención del Estado, afectando a las clases medias y a los sectores más vulnerables de la población. Dichas asambleas recogieron ampliamente las demandas de las mayorías anti-neoliberales, ampliaron los mecanismos participativos y mantuvieron el sistema presidencial. Sin embargo, a la hora de ser implementadas dieron cuenta de grandes diferencias.

Mientras que las constituciones de los años noventa en Colombia (1991) y Ecuador (1998) fueron controladas por el sistema de partidos existente dentro de asambleas divididas proporcionalmente entre varias fuerzas políticas, la última generación de Constituciones en Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) fue resultado del ascenso de fuerzas sociales radicales que gracias al boom de materias primas relanzaron el papel del Estado en la economía y la sociedad, bajo el liderazgo de líderes personalistas que dijeron identificarse con el “socialismo del siglo XXI” y combatir a las élites que habían sido identificadas por los movimientos sociales como las causantes de las crisis económicas y políticas que afectaron gravemente a países como Venezuela, Ecuador y Bolivia.

América Latina destaca por el número de sus constituciones. Los estudios de creación y desarrollo constitucional han evidenciado que las crisis de gobernabilidad constantes y las estrategias de supervivencia de los actores han convertido la creación de nuevas constituciones en un objetivo del juego político. Por tanto, las Constituciones no funcionarían como una variable última de las acciones políticas, sino principalmente como instituciones que se modifican al fragor de los cambios en el entorno político (Negretto, 2013, Gargarella, 2009, Celi, 2017).

La participación directa de líderes presidenciales a cargo de nuevos partidos que lograron predominancia en las elecciones para asambleístas constituyentes, influyó en el contenido y principalmente en la instauración de los poderes constituidos luego de aprobadas las nuevas Constituciones. Mientras que las Constituciones aprobadas en Colombia y Ecuador durante los años noventa no favorecieron la hegemonía de un partido en particular

debido al equilibrio de fuerzas en el contexto constituyente y a la intervención moderada de los presidentes en funciones (Negretto, 2009), las Constituciones de Ecuador, Venezuela y Bolivia a partir de 1999, fueron usadas para afectar gravemente la división de poderes constitucionales, monopolizar en una fuerza política al control de las principales instituciones estatales y establecer ventajas institucionales y electorales que inclinaron la cancha en favor de las fuerzas radicales que habían comandado los procesos constituyentes (Bejarano y Segura, 2013: 44; Celi, 2017).

Las diferencias entre los procesos constituyentes que generan división o concentración del poder, no son tan evidentes a partir de los textos constitucionales. Por ello es necesario analizar la estrategia que siguieron las constituyentes de Venezuela y Ecuador para entregar el poder constituido al partido del presidente en funciones.

Tanto en Venezuela como en Ecuador, los presidentes respaldados por mayorías electorales, destituyeron al Congreso en funciones mientras operaba la Asamblea Constituyente, evitando así la injerencia de los partidos tradicionales en el nuevo arreglo constitucional. En el caso ecuatoriano, la destitución vino precedida por la renuncia del movimiento de Correa a presentar candidatos para el Congreso y la consecuente deslegitimación de la elección de congresistas.²

La hegemónica del oficialismo en los órganos constituyentes, permitió que las asambleas vayan más allá de lo aprobado en las urnas. Los asambleístas solo tenían potestad para aprobar la Constitución, pero extendieron arbitrariamente sus funciones para intervenir directamente en la conformación del poder constituido (Cortes de justicia, organismos electorales, organismos de control, superintendencias, etc.). Aunque estos procesos fueron accidentados y extendieron la transición constitucional por varios años debido a la polarización y resistencia que ocasionaron, el resultado innegable fue la acumulación de todos los poderes del Estado central en el partido del presidente en funciones (Mueller, 2016, Montúfar, 2012³; Brewer-Carías, 2007)⁴.

La similitud en la forma de operar de las constituyentes de ambos países en búsqueda de la eliminación de toda oposición mediante la manipulación del régimen de transición, revela una característica propia de los países alineados dentro del socialismo del siglo XXI (Eaton, 2013). Al parecer, la Constituyente de Venezuela de 1999 funcionó como modelo a seguir por la constituyente de Ecuador y Bolivia. Claro está, la fortaleza de la oposición boliviana en el contexto constituyente fue decisiva para que Evo Morales no logre imponer el mismo formato autoritario y anti-pactista que predominó en Venezuela y Ecuador bajo el mando de Hugo Chávez y Rafael Correa respectivamente.

Existe suficiente evidencia para afirmar que los procesos constituyentes en Venezuela, Ecuador y Bolivia se embarcaron en un proceso deliberado para eliminar la oposición política en las instituciones creadas por la Constitución.⁵ Además del control de las asambleas o congresos nacionales, las instituciones electorales, de control y de justicia, pasaron gradualmente a manos del oficialismo, y todas las instituciones se caracterizaron por sujetarse a los designios de los nuevos movimientos radicales. Aquello fue resultado no solo del amplio

2. Para evitar negociar con los partidos políticos, Correa renunció a presentar candidatos para el Congreso Nacional, deslegitimando en gran medida la elección del Congreso Nacional de 2006. Aproximadamente la mitad del electorado anuló su voto. Se contabilizaron 4.266345 votos válidos y 2.263384 votos nulos para la elección del Congreso Nacional en la que el movimiento PAÍS liderado por Correa no había participado, en tanto que la elección de 2007 para la Asamblea Constituyente, en la que PAÍS sí presentó candidatos, cambió totalmente el resultado de la votación anterior: se contabilizaron 6.857,466 votos válidos frente a 664,776 votos nulos.

3. “Lo decisivo es indicar que, por fuera de cualquier proceso electoral y a través de decisiones excepcionales, claramente violatorias de la Constitución de 2008, el movimiento político del Presidente de la República designó a las autoridades de las demás funciones del Estado. Pero no solo eso, podemos sostener que el régimen de transición permitió a que esta interferencia continúe en las siguientes fases de conformación de todas las nuevas instituciones.” (Montúfar, 2018: 37).

4. BREWER-CARIÁS, ALLAN R., Hacia la creación de un estado socialista, centralizado y militarista en Venezuela (2007). Análisis de la propuesta presidencial de reforma constitucional, 114 *Vniversitas*, 145-190 (2007). Disponible en: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vniversitas/article/view/14593/11773>

5. Cabe señalar que en ambos países se reconoció la autonomía de los gobiernos locales, en parte debido a que la oposición política controlaba las ciudades más importantes del país. Por ejemplo, en el caso ecuatoriano, Guayaquil se convirtió en el reducto más importante de la oposición a la nueva Constitución, sin que el gobierno pueda actuar a través del proceso constituyente para eliminar el régimen descentralizado, aunque con el tiempo el gobierno iniciaría un proceso para debilitar el poder político local en esa ciudad. (Eaton, 2013: 45).

triunfo electoral de Chávez, Correa y Morales, sino también de los recursos y ventajas de los presidentes en funciones a partir de nuevas Constituciones que favorecieron la acumulación de poder.

El control del poder estatal, gracias al constitucionalismo autoritario, fue concentrado en las manos de líderes personalistas y sus maquinarias políticas. Al concentrar poder político y económico, y redistribuir recursos sobre la población en una época de bonanza, asumiendo todo el mérito por ello, los nuevos movimientos políticos lograron gran legitimidad entre sus seguidores, como lo demuestran sus sucesivos triunfos electorales (Mudde y Rovira, 2018:13).

Junto con los beneficios de la inversión pública, debe resaltarse la importancia del discurso radical amplificado por presidentes altamente mediáticos. El discurso del socialismo del siglo XXI en países como Venezuela y Ecuador, incluye a un líder personalista y su “pueblo”, al tiempo que excluye o demoniza a enemigos políticos de diferente tipo. En el caso concreto de estos dos países y en parte del caso boliviano y nicaragüense, las élites económicas neoliberales, los partidos políticos de los años noventa, el imperio estadounidense y todo grupo que disentía abiertamente de los nuevos gobiernos o representaba una amenaza para la mantención del poder, pasaron a conformar la amplia lista de “enemigos” del socialismo del siglo XXI (De la Torre, 2013).

La movilización orquestada por el correísmo, privilegió el apoyo plebiscitario y la campaña permanente. Se recurrió principalmente a la propaganda en los nuevos medios estatales de comunicación, el enfrentamiento con la prensa privada y los enlaces semanales de varias horas que construyeron verdaderos tele-presidentes (Rincón, 2010).

Como resultado, la polarización entre quienes consumieron la versión oficial de los hechos políticos (y la asumieron como verdadera) y entre quienes rechazaron esa versión y optaron por otras fuentes de comunicación (controladas principalmente por los grandes grupos económicos), generó condiciones precarias para el establecimiento de una opinión pública deliberativa y para el tratamiento razonable y verídico de la información. Como resultado hemos asistido a la sobrepolitización y polarización de la sociedad civil, con el agravante de que en “una sociedad sobrepolitizada todos se ubican en uno de los dos bandos, y todo tema, político o no, termina politizándose” (Peruzzoti, 2002: 98).

Junto con la degradación de las condiciones para la generación de un clima de debate en la opinión pública, operó una forma de democracia mayoritaria y plebiscitaria que privilegio la aclamación del líder en funciones por sobre el funcionamiento procedimental de la democracia (Roberts y Levitsky, 2011). El resultado fue la legitimación de regímenes autoritarios y competitivos, que al tiempo que concentraron el poder estatal y mediático en su beneficio sin respetar las Constituciones que habían aprobado, ganaban elecciones de forma relativamente limpia (Basabe, 2014).

Concentración del poder en Ecuador y actores de veto.

Rafael Correa gobernó Ecuador desde 2007 a 2017. Es el presidente ecuatoriano que más tiempo ha permanecido en el poder de forma ininterrumpida en un país en el que los últimos tres presidentes que precedieron a Correa, fueron destituidos por el ex Congreso Nacional bajo la presión de partidos opositores y poderosos actores de veto, como el movimiento indígena, los medios de comunicación y los militares (Pérez Liñan, 2009).

Cuando Correa llegó al poder, las condiciones económicas del país eran favorables para la construcción de una agenda izquierdista de desarrollo. La deuda pública era manejable, el país había ganado estabilidad con la dolarización y los precios del petróleo permitían incrementar el gasto social. En este contexto, tal como en otros países, la disponibilidad de recursos sin mayor dependencia de prestamistas internacionales facilitó la construcción de una agenda de izquierda en Ecuador (Campello, 2015; Stokes, 1996).

En el ámbito internacional también se presentaban condiciones para seguir una agenda de izquierda. Venezuela había logrado grandes cambios sociales bajo el gobierno de Chávez sin que Estados Unidos y sus aliados hayan podido derrocarlo, pese al golpe de Estado que sufriera al inicio de su mandato. Además, países como Venezuela y Bolivia habían acumulado experiencia suficiente sobre cómo transformar plebiscitariamente los regímenes de poder que impedían la libertad de acción de los nuevos gobiernos de izquierda. Siguiendo el modelo Venezolano de 1999, Correa se apoyó en el respaldo popular para llamar a un Asamblea Constituyente en 2007 que allanó el camino de su partido hacia la concentración del poder institucional como hemos visto anteriormente. A diferencia del radicalismo de líderes anteriores en la presidencia de Ecuador desde el regreso a la democracia, Correa y su movimiento Alianza País tomaron el control de todo el aparato estatal (con excepción de los gobiernos locales de Guayaquil y otras ciudades importantes). Ello incluyó las entidades que conforman el Estado Central e incluso a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, aunque en el caso de estas instituciones de fuerza pública, no se dio el proceso de politización que ha caracterizado por ejemplo al chavismo en Venezuela. Más bien, se logró cierto predominio de élites civiles por sobre oficiales de carrera (Montúfar, 2015).

En la constituyente de 2008 Alianza País y sus aliados diseñaron una nueva Constitución, crearon legislación paralela e implementaron tempranamente el nuevo poder constituido. Puesto que este proceso ya había mostrado tendencias autoritarias que tendían a concentrar el poder en la élite oficialista, varios movimientos de izquierda apoyaron la Constitución con un “sí crítico” debido a la esperanza que despertaba un nuevo arreglo normativo que prometía recuperar el papel del Estado y promover un modelo de desarrollo sostenible y respetuoso de la naturaleza. Dichas esperanzas fueron traicionadas tempranamente por el Correísmo cuando aumentó su control sobre la institucionalidad estatal, amplió la frontera petrolera y minera y eliminó las ventajas corporativas del movimiento indígena y los aportes obligatorios que daban fuerza organizativa al mayor sindicato de profesores del país (Ortiz, 2013; Olson, 1995).

La mayoría lograda por el Correísmo en las elecciones para asambleístas constituyentes, junto con irregularidades que le permitieron controlar la transición constitucional mediante un “congresillo” compuesto por las mismas fuerzas que dominaron la Asamblea Constituyente, permitió que el nuevo movimiento mayoritario controle rápidamente órganos clave como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General, la Corte Nacional de Justicia, la Corte Constitucional y varios órganos de control de políticas públicas. En 2011 Correa promovió una consulta popular que le permitió reestructurar el Consejo de la Judicatura, completando así el esfuerzo del correísmo para dominar el funcionamiento de las cinco Funciones del Estado creadas por la Constitución de 2008.⁶ Este hecho fue reconocido por el propio ex presidente Correa, quien afirmó en uno de sus enlaces sabatinos lo siguiente: “El presidente de la República no es solo jefe del Poder Ejecutivo, es jefe de todo el Estado ecuatoriano”.⁷

Además de contar con mayoría en la Asamblea, Correa accedió al control del novedoso Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante CPCCS), un organismo que paradójicamente fue elegido a partir de un “concurso de méritos y oposición” propio del reclutamiento burocrático (Ospina, 2012). Lo cierto es que el CPCCS, conformado a partir de 2008 por individuos valorados por su currículum individual y no por su conexión con movimientos u organizaciones sociales, intervino en la designación (mediante “comisiones ciudadanas de selección”) de las más importantes autoridades de los órganos de control y fiscalización: la Procuraduría General del Estado, las Superintendencias, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral, la Corte Nacional de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de la Judicatura.

6. La Constitución de 2008 creó cinco funciones, que suman a las tradicionales funciones Ejecutiva, Judicial y Legislativa, las Funciones de Transparencia y Control Social y la Función Electoral.

7. <https://www.eluniverso.com/2009/03/13/1/1355/F5E4CFF6B69D463CA58F84361B74829E.html>

Como se ha mencionado antes, el régimen de transición de la Constitución, permitió que la mayoría oficialista de Montecristi (identificada con Rafael Correa) designe a las primeras autoridades de control previstas en la Constitución (incluyendo al primer CPCCS). A no dudarlo, el CPCCS desde sus inicios ha sido el resultado de un proceso de cooptación orquestado por el partido dominante en el poder. La evidencia analizada, demuestra un vínculo directo entre la mayoría de consejeros principales del CPCCS desde que entró en vigencia la Constitución, y el gobierno de Alianza País. La mayor parte de consejeros del CPCCS hicieron carrera administrativa en instituciones dependientes de la Función Ejecutiva, sin acreditar labores relevantes de activismo dentro de organizaciones de la sociedad civil. De ahí que el CPCCS haya funcionado en la práctica como un apéndice del Ejecutivo (Celi y Erazo, 2018). En otras palabras, la designación de autoridades de control y la utilización de los mecanismos de participación dependientes del CPCCS, respondieron a los intereses del ex presidente Correa y su partido hasta que el presidente Lenín Moreno llegó al poder.

El gobierno de Correa dominó también las agencias estatales que controlaban la política económica. Los grandes grupos económicos perdieron espacios de participación formal en el Estado y respondieron con beligerancia a través de la prensa que defiende sus intereses. Correa se reunió una sola vez con las élites económicas del país (Wolff, 2016).

Sin embargo, la beligerancia del correísmo en contra de las oligarquías económicas, fue principalmente discursiva, al punto de generar una narrativa que asociaba el correísmo con el chavismo, como si se tratara de fenómenos similares. Dicha narrativa fue sostenida por los grupos empresariales, los medios de comunicación y ciudadanos descontentos principalmente con el rol recaudatorio del Estado, muy inferior al de los países ricos.

En la realidad, el correísmo no llegó a debilitar a los grandes oligopolios. Pese a que mejoró la eficacia tributaria del Estado, no existieron actos de confiscación o expropiación importantes. Los intereses de los grandes capitales nacionales y transnacionales no se vieron gravemente afectados, no obstante la construcción de empresas públicas en áreas rentables y estratégicas de la economía.

Más bien, el gobierno de Correa favoreció ampliamente a los grandes grupos y contribuyó a la creación de nuevas élites económicas favorecidas por la inversión estatal. El correísmo generó un modelo económico basado en el consumo, la protección de algunas industrias nacionales y la priorización de grandes grupos económicos en la contratación y la inversión pública. Incluso llegó a firmar tratados de libre comercio en favor del sector agroexportador (Acosta y Cajas, 2018; Ospina, 2017).

Las limitaciones estructurales de la economía ecuatoriana relacionadas con la concentración de las grandes actividades económicas en grupos oligopólicos con gran influencia política (Olson, 1995) y la dependencia crónica del Estado respecto de la exportación de materias primas con precios variables, hicieron que la Administración de Correa aplaque su hostilidad frente a los grupos económicos y tienda puentes de diálogo (Wolff, 2016), sin perjuicio del propio afán del gobierno para promover la modernización del capitalismo en Ecuador (Correa, 2009).

En todo caso, la menor importancia del petróleo en la economía ecuatoriana, en relación con el caso venezolano, explicaría en parte el curso distinto que tomaron las relaciones Estado-mercado en el segundo país: “El dominio de la economía del petróleo en Venezuela, mucho mayor que en Bolivia y Ecuador, permitió la continua radicalización de las políticas económicas y la confrontación persistente en las relaciones Estado-mercado” (Wolf, 2016: 140).

Por otra parte, el gobierno de Correa bloqueó todos los puentes entre el Estado y los grupos organizados de la sociedad civil, proyectó la imagen de un Estado “autónomo” y capaz de regular a la sociedad sin participación de los “regulados”. Se demonizó todo tipo de corporativismo que había existido en el Estado Ecuatoriano y se crearon leyes para controlar a la sociedad civil (Ospina, 2009).

Además de eliminar los organismos estatales cooptados por el movimiento indígena y otras organizaciones sociales durante las revueltas de los años noventa, Correa modificó ampliamente las políticas del sector educativo, del sector salud y las políticas del sector extractivo. Lo hizo de forma autoritaria y verticalista. Respondió a la protesta social mediante la legislación penal y creó organizaciones clientelares para debilitar los movimientos sociales. Como resultado, perdió el respaldo de los movimientos que habían luchado en contra de las políticas neoliberales en Ecuador (Ospina, 2009).

De igual forma, el gobierno promulgó una Ley de Comunicación en 2010 y utilizó todos los escenarios posibles para construir hegemonía discursiva mediante el uso polarizante y estratégico de la comunicación política. El resultado fue una esfera pública dividida entre correístas informados por los medios estatales, y anti-correístas apoyados por los medios de comunicación privados y nuevos medios en internet, que pese a las restricciones gubernamentales, mantuvieron una combativa agenda de combate al régimen (Rincón, 2010).

Como vemos, el correísmo enfrentó a los tradicionales actores de veto y los afectó gravemente, aunque con distinta intensidad. Ello polarizó a la izquierda y la derecha en contra del gobierno. Sin embargo, la mejoría económica permitió que la mayoría de la población, ajena a todo tipo de influencia política, mantuviera el apoyo hacia el gobierno, hasta que la crisis económica y las medidas desesperadas a nivel tributario afectaron la popularidad de Correa.

Ecuador empezó a tener problemas económicos en 2014 debido a la drástica caída de los precios del petróleo, pero el gobierno mantuvo el gasto público como motor principal de la economía mediante deuda pública. Ya en 2016, la excepcional popularidad de Correa (por sobre el 50% de apoyo) se vería afectada por el impacto de la recesión económica en la economía familiar y el tratamiento desacertado de la crisis económica por parte del gobierno mediante una propuesta tributaria que ocasionó mayor resentimiento entre las clases medias (Meléndez y Moncagatta: 2017: 435).

En todo caso, la popularidad de Correa se mantuvo alta con el paso del tiempo en un país en el que los presidentes perdían su popularidad apenas iniciado el mandato. La concentración del poder y las medidas antidemocráticas no fueron razón suficiente para que el pueblo ecuatoriano rechace mayoritariamente los rasgos autoritarios del régimen correísta frente a los beneficios del nuevo régimen. Después de todo, la mayoría de la población aprobaba en 2006 (antes de que Correa llegue al poder) la instalación de una dictadura que resuelva sus problemas, frente al desgobierno de los partidos políticos y la desigualdad asociada con el neoliberalismo (Ramírez, 2011).

La crisis del correísmo

En 2016 Rafael Correa había desistido de un nuevo mandato presidencial. La economía estaba en recesión debido al bajo precio del petróleo y calamidades internas, su popularidad estaba en descenso, varios escándalos de corrupción involucraban a su gobierno y la mayoría de actores políticos estaban polarizados en su contra (Ospina, 2009). Adicionalmente, el entorno geopolítico internacional también resultaba adverso. El correísmo había orientado su política nacional en base al liderazgo venezolano. No obstante, la difícil situación venezolana fortaleció la demonización del socialismo del siglo XXI, en tanto que los presidentes identificados con esa tendencia en Brasil y Argentina, eran reemplazados por sus opositores (Leiras, Malamud y Stefanoni, 2016).

Sin embargo, Correa contaba aún con el control de las instituciones electorales y de justicia, tenía mayoría en la Asamblea y había construido (con carisma y control de los medios opositores) una fuerte hegemonía comunicativa que reinaba sobre las opiniones de aproximadamente la mitad de la población, sin dejar de lado el rechazo que la otra mitad tenía en contra de Correa.

En todo caso, más allá de las razones que llevaron a Correa a desistir de un nuevo mandato, lo importante es comprender las consecuencias de haber elegido como sucesor a Lenin Moreno, quien, según los sondeos de opinión, era la única persona del movimiento correísta que podía ganar las elecciones.

El liderazgo de Moreno en la protección de las personas con discapacidad (siendo él, un hombre en silla de ruedas), el estilo conciliador que lo caracterizaba (a diferencia de Correa) y su permanencia en el exterior durante el periodo en el que se identificaron graves casos de corrupción, le daba ventaja sobre otros cuadros de Alianza País, especialmente por sobre el vicepresidente de Correa, Jorge Glas, quien había sido vinculado desde 2015 a los hechos de corrupción en los denominados sectores estratégicos (infraestructura, petróleo, etc.).

Moreno resultaba por tanto, el único candidato con posibilidades de triunfo dentro del correísmo. Al parecer Correa lo eligió para asegurar una sucesión de carácter temporal. Sin embargo, intentó asegurar su influencia en el posible gobierno de Moreno, imponiendo como candidato a la vicepresidencia a Jorge Glas. Este había recibido ampliamente el apoyo de Correa en su calidad de vicepresidente en el último periodo de gobierno.⁸

Las tensiones entre Moreno y Glas fueron poco visibles en la campaña, pero no tardaron en aparecer de forma estrepitosa cuando Moreno alcanzó la presidencia. Moreno había heredado una situación económica poco favorable que ponía en riesgo la continuidad de la agenda económica izquierdista de Correa (Campello, 2015) y debía gobernar a un país dividido entre correístas y anti-correístas, sin considerar las incontables diferencias y conflictos de interés a lo interno del correísmo (Andrade y Nichols, 2017).

Por otra parte, Moreno no parecía estar dispuesto a ser controlado por Correa y Glas. Desde el inicio de la campaña electoral, decidió acercarse a partidos, movimientos sociales y grupos de interés opuestos al correísmo. El estilo de Moreno de carácter consensual implicaba reconocer como amigos a los enemigos del correísmo, poniendo en riesgo el discurso hegemónico del ex presidente Correa y en general toda la estructura de poder del correísmo, tanto en el ámbito político como económico.

En efecto, el caso Odebrecht y el caso Panama Papers habían generado información en el exterior (pues en Ecuador no había condiciones para luchar contra la corrupción que vinculaba a altos mandos del oficialismo) que vinculaba directamente al Contralor General de la República, Carlos Pólit, el hombre fuerte de la Contraloría durante los diez años de gobierno de Correa, así como al vicepresidente Jorge Glas, el hombre a cargo de los sectores estratégicos y por tanto de las grandes obras en las que intervino Odebrecht.

Ya en enero de 2017 activistas sociales y periodistas vincularon al Contralor. Concretamente, la Comisión Anticorrupción (en adelante CA), un organismo de la sociedad civil, denunció públicamente que Pólit recibió varios millones de dólares de Odebrecht.⁹ Esta denuncia se sumó a varias acciones legales en contra del Contralor en las que la CA actuó como denunciante desde octubre de 2015.¹⁰ Pese a los continuos cuestionamientos, el CPCCS organizó un concurso en marzo de 2017 que nuevamente le dio el cargo de contralor a Pólit hasta 2022. En noviembre de 2016, Pólit presentó una querrela penal contra los miembros de la Comisión y logró que sean condenados en abril de 2017, pero Moreno intervino solicitando a Pólit mayor “tolerancia” y provocó que Pólit desista de la condena apenas fuera promulgada.¹¹

8. Esto se podría afirmar a partir de las declaraciones del ex secretario general de la Presidencia y hombre de confianza de Lenin Moreno. Arroyo, M. (21 de Diciembre de 2017). Vistazo. Recuperado de <https://www.vistazo.com/seccion/pais/politica-nacional/la-caida-de-mangas>

9. Odebrecht apunta a funcionario como el contralor (13 de enero de 2017). Ecuador en Vivo. Recuperado de <http://www.ecuadorenvivo.com/entrevistas/a-quemarropa/56702-odebrecht-apunta-a-funcionario-como-el-contralor-advierde-ec-jorge-rodriguez-1.html#.W-gsONX0nIU>

10. Comisión Nacional Anticorrupción presentó denuncia sobre Manduriacu en Fiscalía (07 de octubre de 2015). El Telégrafo. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/comision-anticorrupcion-presento-denuncia-en-fiscalia>

11. Contralor renuncia a acción penal contra Comisión Anticorrupción tras pedido de Lenin Moreno (20 de abril de 2017). El Universo. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/04/20/nota/6145750/jueza-condena-miembros-comision-anticorrupcion-contralor-renuncia>

La gota que derramó el vaso y confirmó todas las sospechas contra Pólit fue un audio difundido en agosto de 2017 en el que parece evidenciarse que el Contralor del Estado y el Vicepresidente Glas recibían dinero de Odebrecht.¹² Desde mayo de 2017 Pólit se encuentra en Miami y no ha sido posible su extradición.¹³

La CA y los medios de comunicación aprovecharon la apertura del nuevo gobierno para exigir medidas concretas que deslegitimen al correísmo. La presencia de Glas era un problema serio para la credibilidad de la lucha anti-corrupción en el gobierno (causa que ganó fuerza en el debate político desde 2016). Además, las cifras de la deuda pública y sobre todo, el manejo irregular de esa deuda, fueron aprovechadas por los sectores empresariales para exigir cambios en las políticas económicas del gobierno (Acosta y Cajas, 2018). Finalmente, Moreno estaba rodeado por actores políticos fieles al ex presidente y a Glas, y Correa criticaba sus decisiones desde un inicio, amenazando la estabilidad de un presidente que no parecía dispuesto a tolerar tantas limitaciones.

Entre la lealtad y sus posibilidades de sobrevivencia en el gobierno (pues existía la posibilidad de que sea reemplazado por la mayoría correísta en la Asamblea) Moreno quiso asumir el liderazgo y arriesgar el capital político heredado por el correísmo. Buscó nuevas alianzas entre la oposición anti-correísta y optó por la ruptura frontal contra todos los actores que parecían amenazar su mandato, al tiempo que asumía el riesgo de no controlar la mayoría en la Asamblea Nacional (que frente a popularidad coyuntural de Moreno optó por seguirle el paso) y en el resto del aparato estatal controlado por actores fieles a Correa. Moreno decidió privar a Glas de todas sus atribuciones, se distanció del ex vicepresidente acusándolo de actos de corrupción y de un manejo irresponsable de la economía y buscó alianzas con movimientos sociales, grupos económicos, medios de comunicación y políticos opositores.

La estrategia de Moreno recibió un amplio apoyo popular debido al respaldo incondicional de los medios de comunicación y a la división pre-existente entre correístas y anti-correístas. Moreno impulsó una consulta popular que eliminó las posibilidades de reelección de Correa y creó un órgano transitorio para destituir anticipadamente a órganos directivos de las Funciones del Estado, con excepción de la Asamblea Nacional. Estas medidas tuvieron un rápido efecto en la opinión pública. La credibilidad de Correa bajó en más de trece puntos de mayo de 2017 (fecha en que Moreno asumió el poder) a febrero de 2018 (tiempo en que se realizó la consulta).

El grado de polarización creado por diez años de correísmo favoreció la estrategia radical de Moreno en contra del líder máximo de su propio movimiento político y del modelo económico orientado por el Estado. El nuevo presidente decidió compartir el poder con los enemigos del correísmo, de izquierda y derecha. El resultado fue una masiva campaña de apoyo en favor de las medidas tomadas por Moreno.

Este giro es comprensible en países que enfrentan el legado de la polarización y más aún cuando esa polarización afecta intereses de poderosos grupos sociales. Se trataría de un reflejo de la lucha que enfrenta a todos contra uno y a uno contra todos. Como hemos visto, el correísmo enfrentó por igual a actores de veto de la izquierda y la derecha, de arriba y de abajo, demonizando a todos por igual. El resultado es un sistema polarizado entre correístas y anti-correístas, que puede perdurar en el tiempo, tal como lo demuestran el caso argentino (Peronismo versus Anti-Peronismo), Peruano (Fujimorismo versus Anti-Fujimorismo) o Venezolano (Chavismo versus Anti-Chavismo) (Mudde & Rovira, 2018: 19).

12. Revelan audio en el cual delator de Odebrecht menciona supuestos sobornos al ex contralor Carlos Pólit y al Vicepresidente Glass. (1 de agosto de 2017). El Comercio. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/audio-sobornos-odebrecht-carlospolit-jorgeglas.html>

13. Renunció el Contralor Carlos Pólit Faggioni (20 de junio de 2017). El Universo. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/20/nota/6240730/renuncio-contralor-carlos-polit-faggioni>

La consulta popular de Moreno y la destitución anticipada de autoridades en manos del Consejo Transitorio

En un contexto marcado por la polarización entre correístas y anti-correístas, Moreno llamó a una consulta popular para el 04 de febrero de 2018, que planteó la eliminación de la reelección indefinida (aprobada en 2015 mediante una enmienda altamente discutible) y la destitución anticipada de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social dando lugar a su reemplazo mediante un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de carácter Transitorio (en adelante Consejo Transitorio). El amplio espectro anti-correísta y la totalidad de medios de comunicación (públicos y privados) hicieron campaña en favor de la propuesta de Moreno.

Respecto de la reelección indefinida, la consulta planteó la siguiente pregunta a la ciudadanía: “Para garantizar el principio de alternabilidad, ¿está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas una sola vez, recuperando el mandato de la Constitución de Montecristi, y dejando sin efecto la reelección indefinida aprobada mediante enmienda por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre del 2015, según lo establecido en el Anexo 2?” El 64.2% del electorado votó Sí en esta pregunta. La reelección indefinida fue vista como una reforma necesaria para alejar a Correa de las próximas elecciones. Esta reforma satisfacía ampliamente las demandas del anti-correísmo y obtuvo un respaldo mayoritario.

En cuanto a la destitución anticipada del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Moreno planteó lo siguiente: ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos de acuerdo al Anexo 3? El Sí obtuvo el 63.08% de los votos afirmativos, en tanto que el No se hizo con el 36.92% de la votación. El apoyo del Sí a esta pregunta es muy aproximado al apoyo del Sí en la pregunta sobre la reelección indefinida. La misma relación existe respecto del porcentaje de apoyo por el No en ambas preguntas. Como vemos, el anti-correísmo triunfó ampliamente, revelando al mismo tiempo un apoyo duro al ex presidente Correa, superior al 35% del electorado.

Por otra parte, cabe preguntarse por qué el Consejo Transitorio apareció como una institución clave en la transición política liderada por Moreno. Al respecto, la nueva coalición de actores políticos dio una importancia fundamental al Consejo Transitorio, que fue conformado el 28 de febrero de 2018 en la Asamblea Nacional a partir de siete ternas enviadas por el presidente Moreno. Conforme a la enmienda aprobada en la consulta popular, el Consejo tendría la facultad para destituir anticipadamente a los organismos designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social conformados durante el régimen correísta.

La Asamblea Nacional promovió como presidente del Consejo Transitorio a Julio César Trujillo (+), un político de avanzada edad, cuyo activismo, junto con un pequeño grupo de notables y movimientos sociales opuestos al correísmo, se había traducido en la creación de la Comisión Anticorrupción en 2015 (un organismo altamente popular que fue creado por primera vez en los años noventa, luego de los escándalos de corrupción del gobierno de Abdalá Bucaram).

En efecto, Trujillo lideró rápidamente la tarea que le había sido encomendada. Mediante un proceso reglado por el propio Consejo Transitorio a partir de una enmienda constitucional que le otorgó amplia discrecionalidad para evaluar y cesar organismos, inició un proceso sistemático de destitución de las más altas autoridades estatales.

En todas las resoluciones del Consejo Transitorio destaca un argumento principal que fundaría la destitución anticipada de autoridades: la falta de independencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social al momento de coordinar la designación de las más altas autoridades de la Función Judicial y de la Función de Transparencia y Control Social.

En efecto, cuatro de las siete consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el periodo 2010-2015, habían desempeñado cargos cercanos al gobierno, especialmente dentro del poder Ejecutivo, lo que evidenciaría el control hegemónico del Ejecutivo sobre la designación de autoridades como la Controlaría General del Estado, la Fiscalía General del Estado o el Consejo de la Judicatura. Dicho control se vio favorecido además por las amplias mayorías obtenidas por el Correísmo dentro de la Asamblea Nacional.

El Consejo transitorio se esforzó por demostrar en cada una de sus resoluciones de destitución,¹⁴ que no solo podía probarse que el Consejo destituido había designado funcionarios exclusivamente ligados al Correísmo sin respetar el deber constitucional de elegir actores independientes en base a criterios meritocráticos, sino también que las autoridades elegidas habían cometido irregularidades en el ejercicio de sus atribuciones.

En efecto, tanto las resoluciones del Consejo Transitorio como los estudios sobre la institucionalidad política de Ecuador demuestran que ningún organismo gozó de independencia en el ejercicio de sus funciones y que sistemáticamente los organismos actuaron fuera del marco legal y constitucional para favorecer al partido político en el poder (Celi y Erazo, 2017).

En todo caso, puesto que la evaluación se propuso objetividad, solo debían considerarse las irregularidades atribuibles a los individuos en funciones (y no a los que habían dejado ya los organismos evaluados). Pese a ello, como se puede evidenciar en la siguiente tabla comparativa, incluso los individuos que no habían cometido irregularidades (debido a su reciente inclusión en los organismos evaluados) fueron destituidos (con excepción de dos vocales del Tribunal Contencioso Electoral).

Tabla 1: Causas de las resoluciones de destitución a cargo del Consejo Transitorio.

ORGANISMOS	IDENTIFICACIÓN CON AP	PRESIÓN POLÍTICA	ACTUACIONES IRREGULARES	DESTITUCIÓN
CC	1	1	0	1
CJ	1	1	1	1
TCE	1	1	0	1
CNE	1	1	1	1
SEPS	1	1	0	1
DP	1	1	1	1
SCOMP	1	1	0	1
SUP. DESC.	1	1	0	1
SUP. COMUN	1	1	1	1

1= SÍ / 0= NO. CC= Corte Constitucional / CJ = Consejo de la Judicatura / TCE= Tribunal Contencioso Electoral/ CNE= Consejo Nacional Electoral/ SEPS=Superintendente de Economía Popular y Solidaria/ DP= Defensor del Pueblo/ SCOMP=Superintendente de Compañías/ SUP. DESC.= Superintendente de Descentralización/ SUP. COM= Superintendente de Comunicación
Elaboración: Celi (2020).

14. Todas las resoluciones se encuentran disponibles en la página web del Consejo Transitorio: <http://www.cpcs.gov.ec/es/resoluciones-cpcs-transitorio-2018/> (visitado por última vez el 10 de noviembre de 2018).

El análisis comparativo cualitativo de las causas que llevaron la destitución de los altos organismos estatales, revela que la presión política proveniente del mandato amplio de la Consulta Popular, y la evidente relación entre las autoridades destituidas y el Correísmo, fueron causas suficientes para la destitución anticipada. Como vemos, el Consejo Transitorio en menos de un año, desplazó a todas las élites públicas ligadas al proyecto Correísta.

Este fenómeno tiene precedentes en el caso ecuatoriano. En momentos de crisis económica, crisis partidaria y escándalos de corrupción, la sociedad ecuatoriana ha mostrado una profunda desconfianza por las élites políticas en general. (Ramírez, 2007). Por ello, desde los años noventa han ganado relevancia los movimientos sociales y las élites civiles como actores alternativos en el desarrollo del Estado de Derecho, tal como sucedió con la extinta Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

El Consejo Transitorio permitió que una nueva coalición partidaria controle las riendas de las más importantes instituciones del país (incluyendo la Corte Constitucional, la Fiscalía General del Estado, la Controlaría General del Estado, etc.). La anti-corrupción abanderada por el Consejo haría suponer que la designación de nuevas autoridades a su cargo estuvo guiada por una promesa de igualdad de oportunidades, imparcialidad y valoración de los méritos. Sin embargo, los fuertes vínculos entre el Consejo Transitorio y la coalición anti-correísta de partidos políticos que controlan la Asamblea Nacional y las ciudades más importantes del país, evidencia que la politización del Estado de Derecho perdura en el país bajo las tradicionales coaliciones informales que permitieron el control inter-partidario de la justicia y los organismos de control en los años noventa (Mejía, 2009).

Sin embargo, la actual coalición informal de partidos, al estar influenciada por la polarización existente, está incurriendo en procedimientos inconstitucionales e ilegales en contra de líderes correístas.¹⁵ Los persecutores ahora son perseguidos, sin que esta nueva dinámica contribuya a la construcción de un Estado de Derecho¹⁶.

Mientras la lógica polarizante se agudiza, la mayor parte de la población está sufriendo las consecuencias de la crisis económica heredada por el correísmo y agudizada por las políticas económicas del gobierno de Moreno bajo el control de los grandes grupos empresariales.¹⁷ La baja representatividad de las maquinarias partidarias y la debilidad de las instituciones de control y judiciales, torna difícil un reajuste económico que evite la captura indiscriminada de rentas estatales en beneficio de los oligopolios y otros grupos de interés, y en perjuicio de la mayoría de la población. El empeoramiento de las condiciones de la mayoría de la población podría aumentar la polarización y el ascenso de líderes personalistas con preferencias radicales.

La polarización agravó las protestas de octubre de 2019 que pusieron en riesgo la estabilidad del gobierno. El gobierno de Moreno decretó la eliminación de los subsidios de los combustibles sin ningún acercamiento a los amplios grupos sociales que rechazaron la medida. Al igual que en intentos anteriores de eliminar el subsidio, era de esperarse un fuere levantamiento popular. Sin embargo, el gobierno atribuyó al correísmo el liderazgo sobre la revuelta de octubre, pese a que la protesta fue liderada principalmente por el movimiento indígena. Adicionalmente optó por la represión de las protestas y no por el diálogo, ocasionando una fuerte respuesta del movimiento indígena que se alejó definitivamente del gobierno de transición, mostrando claras afinidades ideológicas con las visiones económicas del correísmo.

15. El presidente Moreno ha criticado abiertamente el papel de organismos internacionales de Derechos Humanos que han observado las posibles arbitrariedades cometidas por su gobierno. Véase Hernández, J. (07 de febrero de 2018). Moreno se atrincheró erróneamente contra la CIDH. 4 Pelagatos. Recuperado de <https://4pelagatos.com/2018/02/07/moreno-se-atrinchera-erroneamente-contra-la-cidh/>.

16. Véase Borja, M. (25 de julio de 2018). Rafael Correa es víctima del sistema judicial que creó. New York Times en español. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/07/25/opinion-ecuador-rafael-correa-prision/>.

17. Las principales carteras ministeriales están en manos de personas ligadas directamente a los grupos empresariales ecuatorianos. Serrano, M. (21 de agosto de 2018). El régimen de Lenin Moreno se somete a la agenda empresarial y opta por el modelo neoliberal. **La línea de Fuego**. Recuperado de <https://lalineadefuego.info/2018/08/21/el-regimen-de-lenin-moreno-se-somete-a-la-agenda-empresarial-y-opta-por-el-modelo-neoliberal-por-miguel-merino-serrano/>.

CONCLUSIÓN

El análisis del caso ecuatoriano apoya la teoría del ascenso y fracaso de los regímenes competitivos a partir de la influencia de las preferencias radicales de los autores políticos en contextos de cambio constitucional autoritario. El análisis pretende evidenciar la radicalización de los líderes políticos no solo desde la perspectiva de la moderación liberal, sino también desde el análisis de la conexión entre las representaciones de los actores políticos y las restricciones y oportunidades impuestas por la realidad política latinoamericana.

Los cambios de régimen experimentados por Ecuador dependen en gran medida de la polarización de los actores políticos dentro de trayectorias institucionales marcadas por la inestabilidad del sistema de partidos y el ascenso de líderes populares que prometen acabar con los partidos existentes. Como hemos visto, el liderazgo de Correa y su control sobre el Estado, aseguró la hegemonía temporal del régimen correísta, al tiempo que aumentó la resistencia de los actores que fueron excluidos y afectados.

La radicalización del correísmo generó incentivos para una respuesta radical del anti-correísmo. Los mecanismos secuenciales de la transición reciente encuentran explicación en las preferencias radicales de los actores políticos y en el apoyo volátil de la población, frente a líderes y partidos políticos que no cumplen sus expectativas.

El éxito de la nueva institucionalidad (que se ha limitado a remplazar a las élites correístas por actores provenientes de la coalición anti-correísta) no está garantizado. El país permanece dividido entre correístas y anti-correístas y no existen condiciones para construir partidos que canalicen la voluntad popular e instituciones que aseguren el Estado de Derecho.

El anti-correísmo ha priorizado la persecución política del correísmo a costa de la institucionalidad democrática y de la construcción de acuerdos políticos que aseguren la estabilidad a mediano y largo plazo. Además, Moreno ha cedido a la agenda empresarial del anti-correísmo entregando las riendas del Estado a los grandes grupos empresariales. De esta manera favorece la construcción de la narrativa anti-neoliberal en Ecuador que ha sido ampliamente resistida por el movimiento indígena y una parte importante de la población. El Estado está siendo gobernado por grupos oligopólicos bien organizados, frente a mayorías con escaso poder político que han recurrido a revueltas y protestas violentas para hacerse escuchar.

Las mayorías excluidas no cuentan con partidos representativos que las representen. Son precisamente esas mayorías las que podrían demandar nuevamente el regreso de líderes personalistas y anti-oligárquicos si sus condiciones empeoran bajo el nuevo proyecto de dominio económico y político.

Correa y la opción personalista radical aún representan una opción para un porcentaje importante de la población, considerando de manera particular los resultados de las elecciones seccionales del 24 de marzo del 2019 y el creciente rechazo al gobierno de Moreno y sus aliados luego de las protestas de octubre de 2019.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. y Cajas J. (2018). Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo, Quito: CAAP.
- Andrade, P. & Nicholls E. (2017). La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado 'Excepcionalista' en Ecuador. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 103: 1-24.
- Basabe, S., Pachano, S. y Mejía, A. (2010). "La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)", *Revista de Ciencia Política*, 30 (1): 65 – 85.
- Bejarano, A. y Segura, R. (2013). Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región Andina. *Colombia Internacional*, 79, 19-48.
- Brewer-Carías, A. (2007). Hacia la creación de un estado socialista, centralizado y militarista en Venezuela. Análisis de la propuesta presidencial de reforma constitucional, *Vniversitas*, 114 145-190.
- Cas M. & Rovira, C. (2018). Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda, *Comparative Political Studies*, 51 (13), 1667-1693,
- Celi I., y Erazo, S. (2018). Visiones contrapuestas de la participación ciudadana en el constitucionalismo ecuatoriano. *Vniversitas*, 67(137).
- Celi, I. (2017). Neoconstitucionalismo en Ecuador ¿Judicialización de la política o politización de la justicia? Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Celi, I., y Moncayo P. (2017). Aportes a la dogmática constitucional ecuatoriana. *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa De La Facultad Jurídica, Social Y Administrativa*, 2(4).
- Correa, R. (2009). *Ecuador: De banana Republic a no República*. Bogotá: Random House Mondadori.
- De la Torre, C. (2013). "El tecnopopulismo de Rafael Correa. ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?". *Latin American Research Review* 48(1): 24-43.
- Dieterich, H. (2007). "Diálogo con el Presidente Rafael Correa", en Correa R. Et. al., *Ecuador y América Latina. El socialismo del siglo XXI*. Quito: Talleres de Nina.
- Eaton, K. (2013). The Centralism of 'Twenty-First-Century Socialism': Recentralising Politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, 45 (3), 421-450.
- Eco, U. (1995). *El superhombre de masas*. Barcelona. Lumen.
- Larrea, C. (2016). Petróleo, pobreza y empleo en Ecuador: De la bonanza a la crisis. En H. J. Burchardt, C. Larrea, R. Domínguez & S. Peters (Eds.). *Nada dura para siempre: Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Abya-Yala.
- Leiras, M., Malamud A. y Stefanoni, P. (2016). ¿Por qué retrocede la izquierda? Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez Liñán, *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- Mejía, A. (2009). *Informal coalitions and policy making in Latin America. Ecuador in comparative perspective*. New York: Routledge.
- Meléndez, C. y Moncagatta, P. (2017). Ecuador: Una década decorreísmo, *Revista de Ciencia Política*, 37 (2), 413-447.
- Montúfar, C. (2004). Antipolítica, representación y participación ciudadana, *Ecuador Debate*, 62: 83-102.
- Montúfar, C. (2015). ¿Vivimos en democracia?: aproximación conceptual al régimen político ecuatoriano. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Montúfar, C. (2018). La dictadura Plebiscitaria. Neoconstitucionalismo y construcción de un nuevo Régimen Político. *El Ecuador a inicios del Siglo XXI. Informe de Investigación*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3820>
- Montúfar, César, Antipolítica, representación y participación ciudadana, *Ecuador Debate*, Quito, Agosto 2004, pp. 83-102.
- Olson Jr., M. (1995). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard.

- Ortiz, A. La sociedad civil en el laberinto de la revolución ciudadana. Quito: FLACSO, 2013.
- Ospina, P. (2009). El proyecto político de la revolución ciudadana: líneas maestras. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3223/1/CON-002-Ospina,%20P.pdf>
- Ospina, P. (diciembre de 2017). Traición e infidelidad: los dioses también lloran. Informe de coyuntura. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5968/1/Ospina%20c%20P.-CON-026-Traicion.pdf>
- Peruzzoti, E. (2002). “Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina”, Aldo Panfichi, coord., Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur. México, D.F.: Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, A., Stokes S., & Manin B. Eds. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Quintero, R. (1989). El mito del “Populismo Velasquista” y la consumación del pacto oligárquico. En Burbano, F. y Carlos de la Torre. *El populismo en el Ecuador*. Quito: ILDIS.
- Ramírez, F. (2011). “Participación, desconfianza política y transformación estatal”, en Estado del país. Informe cero. Ecuador: 1950-2010. Quito: Flasco y Contrato Social por la Educación.
- Sartori, G. (1999). Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza
- Stokes, Susan C. (1996). “Public Opinion and Market Reforms: The Limits of Economic Voting”. *Comparative Political Studies*, 29, 499-519.
- Treminio, Ilka (2014). La reforma constitucional de Rafael Correa. El caso de la reelección presidencial en Ecuador. *América Latina Hoy*, 67. Ediciones Universidad de Salamanca
- Wolf, E. (1996). ‘Kinship, Friendship and Patron-Client Relations in Complex Societies’, in *The Social Anthropology of Complex Societies*, A.S.A. Monographs 4, Tavistock, 1966, 1–22.
- Wolff, J. (2016). *Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador*, *Latin American Politics and Society*, 58: 2.

Revistas y periódicos en línea

- Arroyo, M. (21 de Diciembre de 2017). Vistazo. Recuperado de <https://www.vistazo.com/seccion/pais/politica-nacional/la-caida-de-mangas>
- Borja, M. (25 de julio de 2018). Rafael Correa es víctima del sistema judicial que creó. *New York Times* en español. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/07/25/opinion-ecuador-rafael-correa-prision/>
- Comisión Nacional Anticorrupción presentó denuncia sobre Manduriacu en Fiscalía (07 de octubre de 2015). *El Telégrafo*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/comision-anticorrupcion-presento-denuncia-en-fiscalia>
- Contralor renuncia a acción penal contra Comisión Anticorrupción tras pedido de Lenín Moreno (20 de abril de 2017). *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/04/20/nota/6145750/jueza-condena-miembros-comision-anticorrupcion-contralor-renuncia>
- Hernández, J. (07 de febrero de 2018). Moreno se atrinchera erróneamente contra la CIDH. 4 Pelagatos. Recuperado de <https://4pelagatos.com/2018/02/07/moreno-se-atrinchera-erroneamente-contrala-cidh/>.
- Odebrecht apunta a funcionario como el contralor (13 de enero de 2017). *Ecuador en Vivo*. Recuperado de <http://www.ecuadorenvivo.com/entrevistas/a-quemarropa/56702-odebrecht-apunta-a-funcionario-como-el-contralor-advierte-ec-jorge-rodriguez-t.html#.W-gsONX0nIU>
- Renunció el Contralor Carlos Pólit Faggioni (20 de junio de 2017). *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/20/nota/6240730/renuncio-contralor-carlos-polit-faggioni>
- Revelan audio en el cual delator de Odebrecht menciona supuestos sobornos al ex contralor Carlos Pólit y al

Vicepresidente Glass. (1 de agosto de 2017). El Comercio. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/audio-sobornos-odebrecht-carlospolit-jorgeglas.html>

Serrano, M. (21 de agosto de 2018). El régimen de Lenín Moreno se somete a la agenda empresarial y opta por el modelo neoliberal. **La línea de Fuego.** Recuperado de <https://lalineadefuego.info/2018/08/21/el-regimen-de-lenin-moreno-se-somete-a-la-agenda-empresarial-y-opta-por-el-modelo-neoliberal-por-miguel-merino-serrano>



Alex Valdivieso, Universidad Nacional de Loja, Ecuador.
luis.f.yunga@unl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-7644-1959>



La toma de decisiones en el contexto de la política pública desde la óptica del costo-beneficio

Resumen

El presente trabajo es una revisión del debate sobre la toma de decisiones en la política pública desde la perspectiva del Análisis Costo-Beneficio, la misma que si bien no es una metodología nueva, cuenta con bases económicas, sociológicas y epistemológicas que lo hacen una herramienta de estudio clave -aunque no única- en los ámbitos económico, social y ambiental de los proyectos de inversión pública. La política pública tiene un amplio espectro de sectores en los cuales se puede aplicar este método; sin embargo, todos deben ser evaluados en los ámbitos mencionados; por ello se ha revisado el estado del arte sobre este tema para determinar los aspectos que permitan contar con una visión precisa pero amplia de esta metodología. La priorización, planificación y evaluación de impactos de los proyectos públicos es una necesidad imperiosa, debido a la complejidad y envergadura de los mismos y a la cantidad de recursos financieros invertidos, por lo cual es necesario minimizar el riesgo de error en la toma de decisiones haciendo una ponderación adecuada entre los costos y los beneficios no solo desde el punto de vista financiero sino desde una visión integral sobre criterios de eficiencia y distribución.

Introducción

En cualquier escenario en donde la política pública se imponga sobre la libre disposición a pagar de los beneficiarios de ella, puede vislumbrarse una duda razonable de hasta qué punto los objetivos perseguidos con dicha política “valen” lo que “cuestan”. Con esta interrogante se pretende incursionar en el estudio de un instrumento muy utilizado para esclarecer precisamente esa duda, me refiero al Análisis Costo Beneficio (ACB)

Este instrumento, calificado por muchos expertos en política pública como un una metodología relevante y casi inevitable en el proceso de toma de decisiones, especialmente en el sector público, cobra especial relevancia en el momento actual, dada la creciente democratización que experimenta la sociedad contemporánea y la consecuente transparencia de la información que exige la misma, lo cual requiere una mayor dosis de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos. (Villarreal, 2014)

Si bien el papel del ACB como herramienta de evaluación para la formulación de políticas en el sector público es evidente, también es claro que ésta no debe ser la única, puesto que su uso práctico se ha visto limitado en varios países, tanto por su complejidad como por la inevitabilidad en el uso de juicios de valor para ponderar los beneficios imputados al proyecto, así como por su elevada atención en la eficiencia y en su falta de consideración hacia otros objetivos relevantes del proyecto. Entre los aspectos más cuestionados, podemos destacar la frecuente omisión del ACB en cuanto a la forma en que se distribuyen los beneficios de un proyecto, en especial en los sectores más vulnerables de la sociedad.

A pesar de lo anotado, el ACB es considerado una herramienta normativa clave de la economía del bienestar aplicada y como un sistema de información muy útil para la toma de decisiones en el sector público; por ello, con el presente trabajo se pretende generar una discusión sobre sus bases económicas, metodológicas y principalmente sobre los aspectos prácticos para su aplicación como instrumento estratégico para la toma de decisiones en proyectos de política pública en los ámbitos económico, social y ambiental.

Revisión

1. Aspectos generales del ACB

La mayoría de las decisiones de política pública se fundamentan en consideraciones económicas. En la sociedad actual, los problemas fundamentales de la economía: qué, cómo y cuánto producir, y la posterior forma de distribución o apropiación de lo producido, está determinada por el mercado. Pero este mecanismo no es perfecto, por el contrario, tiene grandes imperfecciones, como el predominio de un amplio espectro de formas de competencia imperfecta, la carencia o incompleta información, altos costos de transacción y especialmente, desde el ámbito ambiental, la existencia de bienes públicos y externalidades.

Estos fallos hacen que el sistema de mercado no provea la información correcta del valor de los bienes y servicios, (en su precio) y especialmente -en el caso del ambiente- no proporcione ninguna conjetura sobre su valor, lo cual trae como consecuencia la explotación, degradación, destrucción y contaminación del mismo. El análisis económico, a través del ACB, tiende a identificar esos valores e integrar esa información en el proceso de toma de decisiones. (Ferrán & Balestri, 2001)

Las bases teóricas del ACB han sido ampliamente estudiadas por diversos autores. Sin embargo, se ha podido observar que su aplicación, particularmente en los países en desarrollo, no ha sido del todo fácil, debido a la falta de información confiable, personal capacitado, y en ciertos casos, a la inexistencia de una cultura de responsabilidad política en la toma de decisiones.

El Análisis Costo-Beneficio ACB es la herramienta neoclásica más utilizada para el análisis de la política ambiental (Nijkamp, 1986). La construcción de un ACB económico pasa por varios estadios: la identificación y valoración monetaria, tanto de los beneficios como de los costos generados por un proyecto, la determinación de una tasa de descuento, la fijación de un horizonte temporal y la construcción de un indicador que permita traer los costos y beneficios a un valor actual, tal como el valor presente neto o la relación entre costo y beneficio (Munda, 2012)

El ACB social busca el “excedente social” de las decisiones de política de inversión pública, a partir del principio de eficiencia que resulta de la maximización del excedente del consumidor; sin embargo, este tipo de análisis sufre algunas críticas: el supuesto de una curva de demanda lineal, la hipotética utilidad marginal constante y la consideración de que la curva de la demanda es solo parcial y no toma en consideración los efectos de la inversión sobre los precios de todos los bienes (Munda, 2012) (Azqueta, 2007)

2. Aspectos metodológicos del ACB

Hay un conjunto de aspectos a lo largo de todo el proceso de ACB que se deben ser considerados de manera ordenada y sistemática para lograr un conjunto coherente y estructurado de elementos que permitirán alcanzar la meta de tomar la mejor decisión dentro de un conjunto de alternativas. Para ello, de inicio, se deberían seguir los siguientes pasos:

- a. Determinar claramente el objetivo a conseguir.
- b. Definir las alternativas factibles con las que podría lograr el objetivo propuesto
- c. Identificar los criterios que permitirán comparar unas posibilidades con otras: precio, calidad del bien o servicio adquirido, bienestar derivado de la experiencia, tiempo empleado, riesgo asociado, etc.
- d. Tomar la decisión más acertada.
- e. Por otro lado, también es útil definir otros elementos claves en el diseño del proceso del ACB como quien es el decisor final, la perspectiva desde la cual se abordará la problemática, el tipo de alternativas que se estudian (inversiones, políticas o regulaciones) y cuál es la naturaleza del objetivo buscado: rentabilidad financiera, económica, social o ambiental (Azqueta, 2007)

Las etapas del Análisis Costo Beneficio

A fin de estructurar la información relevante de forma que pueda ayudar al decisor social en su tarea, es necesario atravesar una serie de etapas que permitan contar con los elementos de juicio necesarios para tomar la mejor decisión:

Identificación de las alternativas relevantes

El ACB es un análisis comparativo que permite establecer la conveniencia de una alternativa en relación con

otras. Para ello es necesario contar con algún indicador de rentabilidad, incluso cuando la alternativa analizada pueda ser la única, pues siempre queda la posibilidad de no llevar a cabo la inversión, es decir dejar las cosas como están, la llamada opción cero. Es necesario hacer un gran esfuerzo para identificar correctamente las alternativas, eliminando cualquier sesgo en favor de alguna de ellas y planteándose la posibilidad de revisar si el problema planteado relativamente lo es y cuáles serían las consecuencias de posponer su solución. Esta etapa tiene suma importancia para el desarrollo posterior del análisis, puesto que podría afectar el resultado final que podría ser inservible, o peor aún, contraproducente.

Diseño de un escenario de referencia

El escenario de referencia es uno con el cual se compara la situación actual (sin la puesta en marcha del proyecto) pero tomando en cuenta la evolución natural de los acontecimientos con la situación de la puesta en marcha del proyecto.

Identificación de los costes y beneficios

En el caso del ACB financiero, en donde el objetivo es maximizar la rentabilidad monetaria, la identificación de los costes y beneficios es sencilla, pues son aquellos que tienen impacto sobre el flujo de caja del decisor. En el caso del ACB social, el problema es más complejo puesto que el criterio de evaluación bienestar social es más difícil de definir; sin embargo, una de las opciones más usadas para identificar los costos y los beneficios es descubrir quienes apoyan el proyecto y quienes se oponen con sus respectivos argumentos.

Valoración de los costes y beneficios

Una vez identificados los costes y los beneficios de cada alternativa, se debe valorarlos, para los cual es necesario reducirlos a una unidad de medida común que tenga relación con el objetivo perseguido y que al mismo tiempo permita comparar los distintos componentes tanto de los costos como de los beneficios. En el caso del ACB social nuevamente resulta más complicado valorar los cambios de cualquier alternativa de inversión, política o regulación.

Actualización

Los beneficios y los costos no se suelen manifestar inmediatamente y más bien se extienden a lo largo del tiempo y como el presente no vale lo mismo que el futuro, se hace necesario reducir ese flujo neto de beneficios y costos a valor presente que permita comparar la rentabilidad relativa de distintos proyectos con perfiles temporales diferentes.

Riesgo e incertidumbre

La evaluación de las alternativas consideradas es un ejercicio probabilístico de lo que va a suceder en el futuro apoyados en datos históricos y previsiones basadas en situaciones reales; sin embargo, algunos de los efectos tanto positivos como negativos de las opciones analizadas están sujetos a un factor de riesgo e incertidumbre que en algunos casos dependen de la naturaleza y no pueden ser previstos con exactitud. Dado que las personas prefieren un resultado seguro a una combinación lineal de dos resultados probabilísticos que le ofrecen la misma esperanza matemática, se debe tomar en cuenta el riesgo y la incertidumbre ligados a los diferentes resultados, para penalizar aquellas opciones cuya varianza asociada sea superior.

Criterios de selección

Se debe definir algún criterio que condense los aspectos esenciales del proceso de evaluación utilizado que facilite la toma de la decisión al decisor.

Seguimiento y control

Es normal que, una vez iniciado el proyecto, se produzcan desviaciones que pueden ser el resultado de muchos factores previsible o imprevisible por lo cual se hace necesario el seguimiento y la evaluación del proyecto a fin de explicar las desviaciones y corregirlas (Azqueta, 2007).

3. Aspectos económicos del ACB

3.1 Los costes sin mercados

Las actividades de producción y consumo utilizan inputs y producen outputs que no tienen mercados y que por lo tanto, no se consideran en la toma de decisiones de tipo mercantil, como por ejemplo el oxígeno y el dióxido de carbono en la generación de energía. En el ámbito público de la toma de decisiones resulta evidente

la necesidad de considerar todos los costes privados y sociales, sean o no valorados en el mercado; lo que significa internalizar las externalidades sean éstas positivas o negativas (López Casanovas & Vergara, 2012)

3.2 Evaluación económica de impactos

Al utilizar el ACB magnitudes monetarias, los procedimientos de evaluación económica de impactos deben ir en ese sentido. Así, el enfoque del ACB debe resolver temas muy diversos como evaluar económicamente el impacto de una reducción de la actividad turística o los daños a un sistema ecológico, para lo cual utiliza diversos procedimientos de valoración como el coste de viaje, los precios hedónicos o la evaluación contingente (López Casanovas & Vergara, 2012).

3.3 La maximización del bienestar social

Es compromiso de los gobiernos en sus distintos niveles, formular e implementar políticas que otorguen los mayores beneficios posibles a todos los miembros de una sociedad; es decir, lo que se denomina la maximización del bienestar social.

Un modelo racional de toma de decisiones de carácter público basa su argumento en el supuesto de que es posible desarrollar una función de bienestar social que contenga alguna indicación de lo que los miembros individuales de la sociedad consideran deseable, definiéndose un rango de preferencias para un determinado conjunto de estrategias alternativas.

El “paradigma de acción racional” propuesto por Mortimore (1976) se refiere a una acción desempeñada con el propósito de lograr un objetivo óptimo y razonable para un individuo, lo que supone incluye funciones de preferencia o utilidad sobre cosas que tiendan a proporcionarle la máxima satisfacción o beneficio neto. La función de bienestar social es un agregado de las preferencias individuales para demostrar como la sociedad expresa sus predilecciones por determinadas alternativas sobre otras disponibles.

Aplicando el principio de la optimización de Pareto, se deduciría que el bienestar social es favorecido a través de un sistema de intercambios libres y voluntarios que permite que los individuos queden en una situación mejor a la que se encontraban antes de dichos intercambios; sin embargo, este principio tiende a no tomar en cuenta algunas dimensiones reveladoras de la conducta humana así como los factores que la influyen tales como componentes sociales, culturales, psicológicos o políticos (Villarreal, 2014).

3.4 La distribución de la renta

El análisis Costo Beneficio utiliza un principio denominado de la compensación que sostiene que si como consecuencia de la puesta en marcha de un proyecto, existen ganadores y perdedores, los primeros pueden compensar a los segundos y seguir disponiendo de un beneficio neto, el excedente social es positivo. Si bien este enfoque puede ser aceptable para la evaluación de un proyecto, presenta dificultades para el contexto general, puesto que, en la práctica, podría ser que los ganadores no compensen a los perdedores; sin embargo, en la decisión sobre el proyecto se consideró la distribución óptima de la renta existente.

Que se establezca un procedimiento de compensación óptima y efectiva es complicado, por la cantidad de recursos necesarios en información, administración y gestión; sin embargo, los ACB deben incluirlos obligatoriamente en el tratamiento de las implicaciones distributivas y en las distintas alternativas que contenga el proyecto

3.5 La evaluación de grandes proyectos

La evaluación de grandes proyectos plantea agrega otros problemas a la toma de decisiones puesto que este tipo de proyectos perturban la configuración de la economía y, por lo tanto modifican los precios de mercado vigentes en el período analizado; lo que conlleva que dichos precios de mercado no puedan ser utilizados directamente para realizar la evaluación de esos proyectos; lo propio ocurre con los precios sombra, inclusive cuando las valoraciones de las externalidades no hayan sido modificadas.

Por ejemplo, si analizamos la puesta en marcha de un proyecto de explotación petrolera a gran escala en un país, los precios de los combustibles derivados de ese recurso, se modificarán, por lo que no pueden ser empleados para su evaluación, haciéndose preciso entonces simular el impacto conjunto sobre precios y cantidades de las alternativas del proyecto, mediante procedimientos formalizados que van allá del Análisis Costo Beneficio.

3.6 Las restricciones presupuestarias

Una cuestión muy recurrente en la toma de decisiones sobre proyectos se refiere a las restricciones presupuestarias que se tienen cuando son varias agencias públicas las encargadas de las diversas partes de un proyecto. Lo correcto es que las decisiones relativas a cada parte del proyecto se tomen secuencialmente siguiendo un orden determinado por el cronograma del mismo; sin embargo, las limitaciones presupuestarias dificultan ese orden y solo se podrá alterar si una parte del proyecto no tiene implicaciones sobre otra. Se debe considerar en este caso que la corrida financiera será alterada.

3.7 Nuevas metodologías y sus aplicaciones

Paralelamente a la evolución del ACB convencional, se han venido desarrollando nuevas metodologías que permiten –en el campo de los grandes proyectos- modelar aspectos más complejos. El vertiginoso avance de los sistemas informáticos ha permitido desarrollar aplicaciones ambiciosas y complejas tales como las desigualdades variacionales, la programación multinivel y la complementariedad, las cuales han abierto novedosas posibilidades relacionadas con a) los equilibrios de mercado; b) la consideración de varios agentes situados a dos niveles, de modo que el agente situado al segundo nivel tome sus decisiones condicionado por las decisiones del primer nivel o principal; y, c) la incorporación de restricciones comunes a varios agentes como pueden ser funciones de demanda, restricciones ambientales o ambas a la vez.

3.8 Ajustes económicos de los costos y beneficios

La puesta en marcha de un proyecto de interés social altera la oferta de insumos y productos existentes en la economía antes de la implementación del mismo. La caracterización de la discrepancia entre la disponibilidad de insumos y productos “con” y “sin” proyecto es fundamental para identificar los costos y beneficios del mismo (Villarreal, 2014).

El análisis económico prescinde tanto de la corriente de costos como de la de beneficios de todos los pagos de transferencia, es decir, hechos por un sector de la economía a otro, ya que estos pagos no afectan en forma directa a los recursos del país. Como ejemplos podemos citar: Impuestos sobre las importaciones, subsidios a productos agrícolas, regalías canceladas dentro del país, entre otros (Azqueta, 2007).

Los efectos positivos o negativos en la economía que pueden resultar de la implementación de un proyecto es probable que no se reflejen en los estados financieros del proyecto. Esos efectos, conocidos como externalidades y deben de ser considerados al estimar el impacto neto de un proyecto ya que implican importantes costos y beneficios económicos.

Algunas de estas externalidades negativas son muy conocidas y soportadas por gran parte de la población: contaminación del aire, agua, contaminación sonora, lumínica, etc. Dentro de las externalidades positivas o beneficios se pueden citar beneficios indirectos en la salud resultantes de una planta de tratamiento de aguas, de una campaña de vacunación, entre otras. A pesar de que en la práctica es difícil medir con exactitud estos efectos, se debe de intentar su identificación, y de ser posible, su cuantificación para insertarlas al análisis económico del proyecto.

3.9 El Valor del dinero a través del tiempo

El proceso de ponderación de los flujos de efectivo de los costos y beneficios de acuerdo al año en que ocurren se le llama comúnmente descuento y la tasa de descuento sería el porcentaje de diferencia entre el valor de una unidad monetaria en el presente y su valor al cabo de un año. A través de la aplicación de la tasa de descuento, es posible expresar todos los costos y beneficios futuros en términos de su valor presente. (Carrasco Vidal, Jiménez del Río, & Mardones Poblete, 2016)

3.10 La determinación de la tasa de descuento

Debido a que las corrientes de costos y beneficios ocurren en diferentes períodos de tiempo, no pueden ser comparados en forma directa para determinar los beneficios netos del proyecto. En este caso, lo correcto es utilizar una tasa de “descuento” para determinar el valor presente de los costos y los beneficios en base a una tasa de descuento que se basa en el costo de oportunidad del capital.

La tasa de descuento a utilizarse es propia de cada país dependiendo de sus condiciones económicas aunque probablemente también se verá influenciada por la política gubernamental. Factores importantes que determinan la tasa son el costo de oportunidad del capital, los requerimientos del donante o agencia financiera, el costo

del dinero para el gobierno y la visión que tenga el gobierno de la mezcla de consumo-inversión del sector privado en relación con las futuras generaciones (Ferrán & Balestri, 2001)

4. Aspectos prácticos del ACB

- a. Se debe determinar los límites del análisis, lo que significa, establecer qué se incluye y qué se excluye. Para ello se debe considerar que ciertos impactos sobre el ambiente son de difícil medición y, en ocasiones inclusive presentan dificultades para ser identificados. Los elementos estéticos, culturales, sociales e históricos son algunos ejemplos de tipos de impacto esquivos a la medición. Otros efectos como la biodiversidad y los recursos de genes son casos similares pues no son fácilmente manejados por el análisis económico.
- b. Es necesario establecer un apropiado horizonte temporal, que sea lo suficientemente largo como para acompañar la vida útil del proyecto, pero no tan largo porque ciertos beneficios pueden que sean poco significativos después de los 20 a 30 años (dependiendo de la tasa de descuento utilizada).
- c. Procurar iniciar con los impactos ambientales que sean de más fácil evaluación.
- d. Tener siempre presente la simetría entre beneficios y costos: un beneficio no aprovechado constituye un costo, en tanto que un costo evitado es un beneficio.
- e. Considerar que el análisis es incremental, es decir que solamente se deben considerar los beneficios y costos adicionales o incrementales debidos a la implementación del proyecto.
- f. Establecer previamente todos los supuestos de una manera explícita, puesto que en la valoración de efectos sobre el ambiente será más fácil hacer comparaciones con otras áreas.
- g. Tomar en consideración el daño ambiental previsto por el proyecto así como el escenario con el proyecto pero sin las medidas de mitigación.
- h. Considerar el daño ambiental que será mitigado y su costo, es decir el proyecto con las medidas de mitigación.
- i. Es importante tener en cuenta el daño ambiental residual (no mitigado) previsto pero que debe ser valorado. Se considera que las medidas de mitigación no podrán prever o prevenir todos los impactos y que podría existir un daño "residual".
- j. Cuando no pueden utilizarse directamente los precios de mercado, es posible estimarlos indirectamente por medio de técnicas especiales. (Ferrán & Balestri, 2001)

5. Conclusiones

- A pesar de la duda sobre si se puede confiar exclusivamente en criterios racionales y nociones de eficiencia para determinar lo que es aceptable colectivamente para la sociedad y al mismo tiempo evitar los juicios éticos de valor al hacer comparaciones de opciones de políticas, el ACB permite la identificación, medición y estimación de los principales impactos de un proyecto lo que hace posible una comparación entre los diferentes alternativas posibles y en ese sentido, escoger la opción más "racional".
- La racionalización de las actividades del sector público es, en la actualidad, una realidad evidente, debido principalmente a la complejidad de los proyectos y programas que realiza y a la cantidad de recursos financieros manejados por el Estado, lo cual incrementa enormemente el riesgo de error en la toma de decisiones de política pública en donde la ponderación entre los costos y los beneficios debe plantearse de una manera integral y técnica sobre criterios de eficiencia y distribución. En este contexto, el ACB se presenta como una herramienta práctica en el ámbito de la eficiencia pero no tan convincente en el ámbito de la distribución, lo cual deja un espacio abierto a otras metodologías con las que se podría complementar.
- No obstante, la voluntad de utilizar un criterio de eficiencia "puro" para la aplicación del ACB, su implementación no se escapará al hecho de asumir ciertos juicios de valor, por lo que sería recomendable hacerlos explícitos con anticipación para su discusión y debate lo cual permitirá un mayor nivel de certeza sobre lo que ocurrirá entre todos los participantes y beneficiarios del proyecto.
- La rigurosidad en la implementación del ACB tanto en sus aspectos metodológicos, económicos y prácticos, permitirá un mayor acercamiento a la realidad a la hora de la ponderación de los costos y los beneficios para la toma de la mejor decisión en la implementación de políticas públicas; sin embargo, la selección del criterio con el que se abordará el proyecto definirá algunos de esos aspectos, lo cual revela cierta flexibilidad

en su aplicación.

6. Referencias Bibliográficas

Azqueta, D. (2007). *Introducción a la Economía Ambiental*. Madrid: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA, S.A.U.

Carrasco Vidal, R., Jiménez del Río, J., & Mardones Poblete, C. (2016). Análisis costo-beneficio de la calefacción industrial en la zona central de Chile. Recuperado el 07 de 05 de 2017, de scielo.org.mx: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script_arttex&pid=S0188-49992016000100035=es&tlng=es

Ferrán, A., & Balestri, L. A. (2001). Evaluación Económica de impactos Ambientales. Bases teóricas y técnicas de valoración más utilizadas. *Ciencia Veterinaria*.

López Casanovas, G., & Vergara, J. M. (2012). El Análisis coste-beneficio y toma de decisiones. (S. d. Gastos, Ed.) *Presupuesto y Gatos Público*(69), 107-115.

Munda, G. (2012). *Multicriteria Evaluation in a Fuzzy Environment: theory and applications in ecological economics*. Springer Science & Business Media.

Nijkamp, P. (1986). *Equity and efficiency in environmental policy analysis: separability versus inseparability. Distributional conflicts in environmental Resource Policy*. WZB Publications.

Villarreal, A. (2014). *El Análisis Costo Beneficio y la viabilidad de los proyectos en el sector público*.

