

ECUADOR Debate₁₁₁

Quito/Ecuador/Diciembre 2020

Economía social y solidaria



Ecuador sin brújula: empobrecidos, endeudados, sometidos al FMI

Conflictividad socio-política:
Julio-Octubre 2020

La clave para la transición postpandemia:
La Economía Social

El sujeto: filial de las organizaciones de
economía solidaria y del desarrollo
territorial

Falencias y declive de las políticas
públicas para la economía social y
solidaria. Ecuador

Economía social y economía del trabajo:
conceptos básicos

Economía social: contextos y conceptos
para su comprensión y abordaje

Solidaridad e interacciones entre el don
y el intercambio mercantil: combinando
el agua y el fuego en la práctica

Des-institucionalizar la Economía Social
y Solidaria

Cambios rurales y estrategias de vida de
las familias campesinas en el norte de la
Amazonía ecuatoriana

Neodesarrollismo, explotación y condi-
ciones de trabajo en Ecuador (2007-2018)

Análisis de un proceso hegemónico. La
construcción del Código del Trabajo de
1938 en Ecuador

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinoza,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero, Hernán Ibarra, Rafael Guerrero

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editora: Lama Al Ibrahim
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$, 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre, Quito

PORTADA

Gisela Calderón/Magenta

ARMADO E IMPRESIÓN

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN: número 111: 978-9942-963-56-7



ECUADOR DEBATE 111

Quito-Ecuador • Diciembre 2020

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-56-7

PRESENTACIÓN 3 / 9

COYUNTURA

- Ecuador sin brújula: empobrecidos, endeudados, sometidos al FMI *Wilma Salgado* 11 / 34
- Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2022 35 / 40

TEMA CENTRAL

- La clave para la transición postpandemia: La Economía Social *Hugo Jácome Estrella y Julio Oleas Montalvo* 41 / 56
- El sujeto: filial de las organizaciones de economía solidaria y del desarrollo territorial *Rafael Guerrero Burgos* 57 / 73
- Falencias y declive de las políticas públicas para la economía social y solidaria. Ecuador *Milton Maya Delgado* 75 / 95
- Economía social y economía del trabajo: conceptos básicos *José Luis Coraggio* 97 / 107
- Economía social: contextos y conceptos para su comprensión y abordaje *Silvia Vega Ugalde* 109 / 128
- Solidaridad e interacciones entre el don y el intercambio mercantil: combinando el agua y el fuego en la práctica *Betty Espinosa* 129 / 147
- Des-institucionalizar la Economía Social y Solidaria *José Astudillo Banegas* 149 / 160

DEBATE AGRARIO RURAL

- Cambios rurales y estrategias de vida de las familias campesinas en el norte de la Amazonía ecuatoriana *Fernando Guerrero C.* 161 / 177

ANALISIS

- Neodesarrollismo, explotación y condiciones de trabajo en Ecuador (2007-2018) 179 / 200
Sergio Pena Dopico
- Análisis de un proceso hegemónico. La construcción del Código del Trabajo de 1938 en Ecuador 201 / 218
Alejandro López Valarezo

RESEÑAS

- Estallido. La rebelión de Octubre en Ecuador 219 / 222
- Crisis del multiculturalismo en América Latina. Conflictividad social y respuestas desde el pensamiento político indígena 223 / 226

Presentación

A mediados del siglo XIX, ante la constatación por parte de la clase trabajadora de que el capitalismo como sistema dominante, producía empobrecimiento, sobrecarga de trabajo y desamparo, se inician una serie de iniciativas como mutuales, cajas de ahorro, con la intención de amortiguar estos efectos nocivos. Más tarde, en el siglo XX, a la par de las luchas de los trabajadores por reivindicaciones fundamentales para mejorar sus condiciones de vida y trabajo, se impulsa otras formas asociativas que darán lugar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, tal cual las conocemos ahora. De manera que la economía solidaria, una conceptualización que sobre todo se debe a Karl Polanyi en su obra *La gran transformación*, y en el caso de latinoamericano al gran esfuerzo teórico de José Luis Coraggio; tiene ya una larga historia que se origina y se desenvuelve en ese esfuerzo de la clase trabajadora y posteriormente de otros sectores marginados por el capital. Resulta imperativo reconocer dicho proceso, entre otras razones, por el uso discriminado, si se quiere popularizado, del término “solidaridad”, ya que el acto de beneficiar y/o de entrega de donaciones por parte del Estado u otros organismos, se le atribuye como tal.

Como mencionó José Sánchez-Parga en su libro *Alternativas virtuales vs cam-*

bios reales, “la economía no es solidaria, sino la sociedad hace solidaria una economía”, y esto quiere decir que el *don*, que sería la base en que se originan las sociedades –que más tarde se irán complejizando tal como las conocemos ahora–, debería ser la base de las relaciones entre individuos; es decir: te doy lo que necesitas, porque lo necesitas y no porque requiero algo a cambio tuyo (incluyendo el voto), por lo que eso que te entrego no tiene valor ni precio, en tal sentido el bien de uso somete al bien cambio, esta es la base de lo solidario y del esfuerzo de ir construyendo en el camino una nueva economía, la de la “gran transformación” parafraseando a Polanyi, mucho más aun cuando la actual revolución tecnológica va desplazando –debe leerse excluyendo–, a una gran parte de la población económicamente activa, incluso aquellos que cuentan con títulos de hasta cuarto nivel. ¿Qué hacer cuando el empleo y el trabajo, por efectos de estas transformaciones y por los propios dictados del carácter actual de la acumulación capitalista, una gran mayoría de personas dejan de ejercer sus capacidades y deseos de participar de la producción?

Esta problemática es asumida por José Luis Coraggio en su breve artículo, que como bien él lo señalara, se trata de un punteo de ideas iniciales sobre

economía social y economía del trabajo, en donde a partir de la constatación de que el mercado fragmenta a los trabajadores en tres segmentos: “los que trabajan en relaciones de dependencia, los que trabajan de manera autónoma, y los que quedan excluidos, desempleados o que nunca tuvieron un trabajo”; pensando en estos últimos, sostiene que la economía social y solidaria debe tratar de incorporar al sector de trabajadores excluidos, buscando la reproducción y desarrollo de las capacidades autónomas de los trabajadores; por lo que “una economía del trabajo, supone que el trabajador asume la función de organizador de las capacidades de valorización del trabajo, efectivizando su potencial productivo” en el marco de un proceso de transición que articule el trabajo de calidad con la justicia social. Se trata en todo caso de promover la producción de los trabajadores autogestionados, no necesariamente “pobres o indigentes”. Así, la Economía Social requiere construir “un mercado social, en que las iniciativas sean libres aunque normalizadas por organizaciones y actores colectivos; teniendo en cuenta que en esa transición, al inicio, podría ser necesario el acceso programado desde el Estado a activos productivos y medios de vida hasta poner en marcha los circuitos virtuosos, de productividad y distribución equitativa, lo que supone una transformación de la organización del Estado. La economía de trabajo, que sostiene Coraggio, no es un sistema cerrado sino más bien uno abierto y flexible y debe mantener relaciones con la economía pública y la empresarial capitalista. Finalmente, y esto es fundamental para lo sostenido

anteriormente respecto a la vulgarización de lo solidario o de economía social y solidaria, nos ofrece un glosario de términos de la teoría de la economía social, también como una propuesta de discusión.

Lo anterior tiene mayor sentido si se constata que, y esto se hizo más evidente con la pandemia del COVID-19, que vivimos en una sociedad globalizada caracterizada por una alta concentración de la riqueza, una cada vez mayor desigualdad y exclusión, así como la destrucción del medio ambiente, que Karl Polanyi en algún momento la denominaría como “la fábrica del diablo”, de ahí que, en tiempos modernos se va buscando que la economía social se constituya en una alternativa a esta fábrica y a su ideología neoliberal. Por lo que según el artículo de Hugo Jácome y Julio Oleas, la clave para la transformación pospandemia es la economía social. Esta alternativa debe ser permanentemente revisada, para identificar sus avances y limitaciones -particularmente en el caso ecuatoriano-, es así, que los autores nos ofrecen en su artículo una perspectiva de análisis de lo ocurrido en la última década con la Economía Popular y Solidaria, denominación con la que se conoce en Ecuador. Conocido como el “tercer sector” de la economía –distinto al público y al privado–, ha sido estudiado por importantes académicos y pensadores, como nos reseñan en el artículo, mismos que se han enfocado en las distintas formas asociativas de los sectores populares, surgidas como respuesta frente a los mecanismos de exclusión, característico del sistema capitalista. Jácome y Oleas, refiriéndose a T. Piketty,

indican que la economía social significa el plantear alternativas para, superando al capitalismo, avanzar hacia un “socialismo participativo”. Esta construcción, desde los análisis conocidos tienen al menos tres vías: las estrategias rupturistas; la que busca aprovechar las grietas y espacios que deja la dominación capitalista y, una última, que sería la simbiótica, en la que no se trataría de ignorar y destruir, sino la de utilizar el poder. Señalan que en Latinoamérica, las distintas experiencias históricas han producido resultados heterogéneos, más bien enfocados en la segunda vía de uso de las grietas intersticiales. Como conocemos, en el caso de Ecuador, la Economía Popular y Solidaria, la Economía Social, tiene reconocimiento institucional a partir de la Constitución del 2008, y el establecimiento de normas e incluso de espacios institucionalizados como la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, lo que le ha brindado un importante soporte.

Esto sin embargo, no ha sido suficiente para impulsar y cohesionar políticas públicas en favor de este sector, según lo evidencia en una importante contribución desde una matriz analítica-causal, fundada en análisis matemáticos y estadísticos, Milton Maya Delgado, quien se plantea la pregunta ¿por qué falla la política pública para la economía social y solidaria en Ecuador?, anotando que a partir del 2013, pese al reconocimiento gubernamental que la economía social y solidaria sería el objeto central para cambiar el modelo neoliberal de desarrollo por otro alternativo. La supuesta política pública en favor de esta otra economía fue subordinada a las políti-

cas de economía de mercado, señalando además que “la condición jerárquica del gobierno restringió la participación de los actores no estatales de la ESS en la esfera política”. Concluye que las políticas públicas en favor de esta otra economía fallaron por la no consecución de sus objetivos.

También Jácome y Oleas, puntualizan que la economía social y solidaria puede ofrecer una perspectiva beneficiosa para neutralizar los efectos excluyentes del capitalismo, en particular neutralizar aquellos efectos económicos negativos de la pandemia, puesto que dispone de una institucionalización que está en claro proceso de consolidación simbiótica, por lo que hasta ahora la economía social ha convivido en paralelo con el capitalismo, atenuando las consecuencias de la crisis del sistema, función que debe ser superada, para una transición global, energética, agrícola-alimentaria, industrial, incluyendo el respeto al medio ambiente natural.

El enfoque principalizador de las formas de cooperativas de ahorro y crédito, llama la atención de Rafael Guerrero en su artículo: “El sujeto: filial de las organizaciones de economía solidaria y del desarrollo territorial”, quien remarca la idea de que la capacidad de creación y desarrollo de una cooperativa de ahorro y crédito en el sector rural, tiene relación con la idea de sujeto e identidad como componentes fundamentales tanto para la asociación de los campesinos a estas instancias organizativas, como para las buenas prácticas y éxito de las mismas; en tanto estas tienen la capacidad de generar y captar ahorro, proveer de crédito y de obtener la devolución de estos créditos; por lo que es-

tas instancias de ahorro y crédito, deberían ser partícipes activos en su proceso de desarrollo territorial y local. La aceptación por parte de los sujetos sociales rurales en estas instancias dependerá de la capacidad para generar filialidad, misma que supone el reconocerse y reconocer a estas cooperativas y sus directivos, generando confianza fundamental para que la población se decida a invertir sus ahorros.

Para Silva Vega Ugalde, en su análisis: “Economía social: contextos y conceptos para su comprensión y abordaje”, señala que esta economía se ha institucionalizado de formas distintas, dependiendo de los contextos históricos y del desarrollo de las perspectivas teóricas, en general se trataría de estructuras organizativas formalmente constituidas de carácter privado, a las que se asocian voluntariamente las personas para resolver algunas de sus necesidades, operando estas en el mercado o fuera del mismo. En Ecuador, desde mediados del siglo XX, en el marco de los complejos procesos de urbanización, se han recreado y creado diversas formas de economías populares, aunque hace falta, serias investigaciones que den cuenta de estos particulares procesos de la economía social, siendo necesarios enfoques distintos que las observen como “economías populares”, que muestren –nos dice la autora–, la agencia popular sobre todo en momentos de crisis. En distintos momentos los gobiernos latinoamericanos buscaron generar políticas de institucionalización o apoyo a la economía social, en Ecuador, esto fue especialmente encaminado a fortalecer las cooperativas. Silvia Vega, coincidiendo con Maya Delgado y en

parte con Jácome y Oleas, señala que la presunta institucionalidad del gobierno no de transformar la sociedad hacia una en la que prevalezca la economía social y solidaria, no identificó en sus presupuestos, las lógicas comunitarias ni las ya existentes versiones de economías alternativas, por lo que en lugar de fortalecer estas formas organizativas históricamente existentes, privilegio fomentar nuevas formas de organización, las propiciadas desde el gobierno (diríase por razones clientelares). Enfatiza que, la economía social corresponde a un campo epistemológico distinto a la de la economía convencional que se constituye como la corriente principal del conocimiento económico, por lo que el sistema de la economía social y solidaria involucra necesariamente, al conjunto de la economía, lo que plantea la discusión sobre las condiciones de la coexistencia entre esta economía social y la nacional capitalista. En este contexto cabría preguntarse “...si es ineluctable la racionalidad del capitalismo dominante y el engullimiento de otras racionalidades económicas”; por lo que además, para la autora, “...plantearse caminos distintos al de las revoluciones socialistas conocidas en la historia del siglo XX, para llegar a otro sistema económico no capitalista, la economía social como propuesta o al menos en la elaboración de muchos de sus teóricos, plantea más bien cambios pacíficos y graduales”.

Retomando la tradición histórica antropológica, en la constitución de las sociedades, la contribución de Betty Espinosa, apunta a develar la coexistencia de acciones inscritas en el *don* con aquellas que provienen de los meca-

nismos del intercambio mercantil. Basándose en sus investigaciones de larga data, la autora, establece que dicha coexistencia refleja una esfera profusa y altamente heterogénea que se categorizaría como el tercer sector, diferente tanto del Estado como del mercado, dando cuenta de la diversidad de actores y acciones que forman parte de este sector a partir de los enunciados y confrontaciones teóricas, en cuyo análisis se debe reconocer un complejo espacio de disputas y acuerdos, en las que es posible anotar las interacciones con el mercado y el Estado, un espacio muy complejo, tanto el analítico como el de las prácticas de esta económico, en cuyo análisis según nos señala la autora, se podría correr el riesgo de "...pretender combinar el agua y el fuego en las distintas prácticas cotidianas"; siendo por ello necesario percibir las disputas y acuerdos entre el don y el intercambio mercantil dentro de sus prácticas. El pensamiento y análisis sobre la relación entre el don y el intercambio mercantil, debe diferenciar entre los diversos tipos de solidaridad y don forjados históricamente, atravesados por las concepciones constitutivas de aquellos pueblos imbuidos del pensamiento de la denominada, para la autora, cultura occidental y de aquellos otros que no pertenecen a esta cultura, lo que da lugar a realidades plurales aunque es necesario constatar que al interior de estas, existe una alta diversidad.

En el desarrollo de políticas públicas para propiciar y fortalecer la economía social y solidaria -proveniente de un proceso de demanda social-, habrá que evitar, nos señala José Astudillo en

su artículo, lo observado en estos últimos tiempos: un fuerte proceso de burocratización, que ha evitado o anulado las iniciativas o capacidades de la población en la búsqueda de una sociedad y una forma de economía combatible con sus aspiraciones y necesidades, por lo que resulta necesario advertir de una des-institucionalización de la economía social y solidaria, apostando por una economía ética, consecuente con el ser humano y su entorno natural. Finalmente aboga por el hecho de que la educación es fundamental para entender la obligatoriedad de interactuar y asumir responsabilidades, es en esta línea que se ha creado el Instituto Superior Tecnológico de la Economía Popular y Solidaria, una iniciativa de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo, recogiendo la aspiración de muchas cooperativas así como otras iniciativas asociativas de producción y comercio justo.

La producción agrícola en la Amazonía, y muy particularmente la campesina, incluyendo la de origen étnico, son poco conocidas y estudiadas, de ahí la relevancia del trabajo de Fernando Guerrero, sobre los cambios rurales y las estrategias de vida en el sector norte de la Amazonía. Se analiza, desde una seria investigación de campo que tomaría algunos años, las principales transformaciones de las economías campesinas en los últimos veinte años, poniendo énfasis en la influencia de los descensos en los precios del café y del cacao y, de los efectos de la crisis petrolera generada tanto por los bajos precios como en el cierre de algunas empresas dedicadas a esta actividad, generando efectos en los ingresos de los campesinos y habi-

tantes amazónicos, lo que ha provocado un retorno a la producción agrícola intensiva, en una condición de suelos frágiles. El autor, nos describe los comportamientos de las unidades económicas campesinas con respecto al acceso a la tierra, uso de mano de obra familiar y no familiar, la deforestación y la comercialización en un entorno afectado además por la débil presencia de instituciones de desarrollo estatales. Un gran aporte para comprender, la actual situación de esas economías campesinas y la problemática en la que se ven inciertas en su cotidianidad productiva, en un nebuloso futuro.

Se han hecho varios estudios sobre el modelo de desarrollo impulsado en el Ecuador en el transcurso de los gobiernos del presidente Rafael Correa. El calificativo de neodesarrollismo, correspondería a una forma en la cual el tradicional modelo primerio exportador, se asienta y alimenta en una coyuntura excepcional en los precios de los commodities exportables, aunque se recupera la presencia del Estado como agente central en la distribución de los recursos, esto no impactó de manera sustantiva en el modelo acumulación de capital vigente, incrementándose la explotación de recursos naturales –particularmente del petróleo–, con lo que se buscó palear las desigualdades cada vez más acentuadas, esta es la reflexión de Sergio Pena Dopico, pensador que desde un cantón agrario de la Costa ecuatoriana, observara este proceso, centrándose sobre todo, en la exploración y cambios en las condiciones laborales, como puntos claves para comprender las transformaciones del momento histórico señalado.

Existen trabajos históricos y analíticos sobre el contexto o momento político, en el cual se emitirá el Código del Trabajo promulgado 1938. Alejandro López Valarezo, aporta a la comprensión de las distintas confluencias, más allá de las conocidas liberal, socialista, conservadores –más bien conservadores y socialistas que liberales–, enfatizando en la pertinencia de observar al Estado en tanto tal, con una capacidad de agente negociador entre las clases trabajadoras y en su búsqueda de consensos, como una entidad importante para comprender esas alianzas, posiblemente no pensadas entre dos extremos del espectro político, que sin embargo, acudieran a la configuración del Código y que finalmente sería emitido en la dictadura del General Enríquez Gallo. Este aspecto de considerar al Estado-gobierno, con una capacidad distinta –aunque no diferente–, para poder lograr conciliaciones, es un importante aporte del artículo sobre la construcción del Código Trabajo de 1938.

La sección coyuntura, se inicia con el aporte de Wilma Salgado –intelectual con la que permanentemente cuenta la Revista y de la que seremos siempre gratos–, quien en su artículo nos muestra con suficientes datos e indicadores, que la economía ecuatoriana que se encuentra estancada y significativamente deteriorada –incluso antes del apareamiento de la pandemia del COVID-19–, se verá agravada por las políticas de ajuste por el Acuerdo de Servicios suscrito en el 2019 con el FMI, marco en el cual el Gobierno decidirá pagar a los tenedores internacionales de bonos, a precios reales, sin considerar los impactos de la pandemia tanto a

nivel económico como sanitario, lo que le llevará a recortar las capacidades de inversión pública y caer en mora con proveedores nacionales. Necesitado de recursos por el alto déficit fiscal y los recortes en los ingresos, recurrirá al FMI, lo que supuso un nuevo Acuerdo, que implicarán nuevas acciones a ser cumplidas por el actual y próximo gobierno. En tal sentido, el país, ya empobrecido estará cada vez más endeudado y, en tanto uno de sus acreedores principales será el FMI, será también un país sometido. La única alternativa, nos dirá la autora, no es únicamente las que provengan de un endeudamiento y Acuerdos forzosos con el FMI y otros acreedores, existen otras alternativas que se enuncian en el artículo.

La conflictividad socio-política del cuatrimestre Julio-Octubre 2020, que forma parte de la sección coyuntura, se observa un incremento de los conflictos con respecto al cuatrimestre anterior, que pasan de 184 a 298. En el periodo señalado el centro de la conflictividad social corresponde al sector laboral público, que tiene un rol predominante, notándose además una reducción de la capacidad de negociación de los conflictos, por lo que resulta importante interrogarse sobre si se está en presencia de una situación coyuntural, debido a la pandemia, o más bien se trataría de una debilidad intrínseca del Gobierno. Siempre será necesario considerar que este periodo y la conflictividad, estarán afectados por los altos niveles de subempleo y el congelamiento de salarios de los trabajadores.

La sección reseñas trae los comentarios a dos libros, el uno correspondiente a Pablo Ospina sobre el libro *Estalli-*

do. La rebelión de Octubre en Ecuador y, el otro de Liliam Fiallo Monedero, acerca del libro publicado en México, *Crisis del multiculturalismo en América Latina. Conflictividad social y respuestas desde el pensamiento político indígena*, de la autoría de Claudia Zapata.

Esperamos que los artículos del tema central, referidos a un asunto que la vulgata ha convertido en denominación carente de sentido, por la que cualquier acto benevolente y/o medianamente fraterno, se constituye en solidario, abran la posibilidad de seguir generando debates. Siempre habrá que recordar lo expuesto por el colega –que tanto extrañamos–, José Sánchez-Parga, que una economía solidaria solo será posible en una sociedad solidaria; en una sociedad que privilegia la compra-venta y el consumismo, tal solidaridad está lejos de ser una realidad. Sin embargo, como nos dicen los pensadores e intelectuales que aportan al tema central, existen visos aunque insipientes o nacientes, de actos que se irán transformando en formas solidarias, en tanto en cuanto privilegiemos el don. El permanente empobrecimiento y exclusión de un número cada vez mayor del país y del planeta, así como la depredación de los recursos naturales para beneficios individuales, nos obligan a pensar en otra sociedad donde “un otro mundo sea posible”.

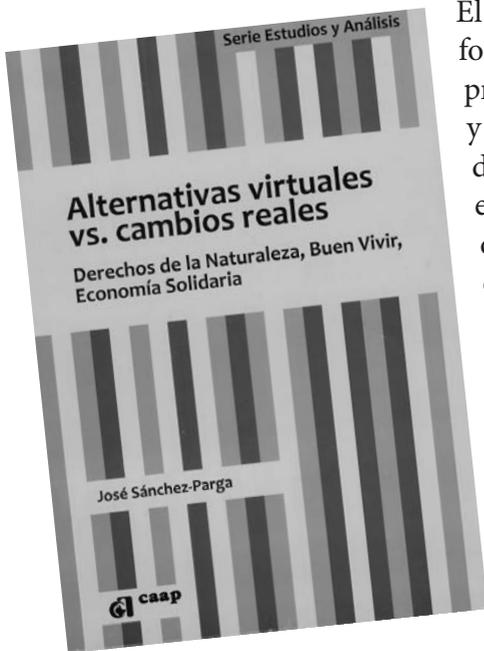
Nuestro profundo agradecimiento a los compañeros y amigos que ofrecieron su valioso pensamiento para este número de la Revista.

Los Editores

Alternativas virtuales Vs. cambios reales

**Derechos de la Naturaleza, Buen Vivir,
Economía Solidaria**

■ **José Sánchez-Parga**



El planteamiento inicial del libro es formulado a través de la siguiente pregunta ¿en qué medida los discursos y las propuestas de una sociedad y un desarrollo alternativo, han tomado en cuenta el principal fundamento del nuevo orden neoliberal y su declaración de guerra de que no hay alternativas? Toda transformación del ordenamiento neoliberal pasa necesariamente por una doble dinámica, cuyos ejes se corresponden estrechamente: la "liberación" de los vínculos y dependencias económicas respecto de la galaxia del capital y de los mercados; a ambos procesos

corresponden estrecha y simultáneamente otra dinámica complementaria: la (re) institucionalización de las solidaridades sociales y la restauración de los vínculos sociales. Bajo esta línea, el autor confronta a partir de un presupuesto teórico-político, las ideologías tanto virtuales como alternativas.

COYUNTURA

Ecuador sin brújula: empobrecidos, endeudados, sometidos al FMI

Wilma Salgado

La economía ecuatoriana se encontraba estancada, deteriorándose significativamente, incluso antes del apareamiento de la pandemia del COVID-19. Esta situación se ha visto agravada con las políticas de ajuste provenientes del Acuerdo de Servicios suscrito en 2019 con el FMI. El Gobierno pagó a tenedores internacionales de bonos, en medio de la vigente crisis económica y sanitaria, recortando las capacidades de inversión pública y cayendo en mora con proveedores nacionales. Un nuevo Acuerdo suscrito con el FMI que aprobó un préstamo al país a condición de cumplir ciertas acciones, por el actual y próximo gobierno. El artículo analiza los efectos del Acuerdo con el FMI y propone finalmente algunas alternativas para enfrentar la actual crisis así como los condicionamientos del FMI.

La economía ecuatoriana se encontraba estancada e incluso presentaba tendencias recesivas, durante el año 2019, antes de la llegada del COVID-19, una preexistente situación que se agrava por las políticas de ajuste aplicadas por el Gobierno en el marco del Acuerdo de Servicio Ampliado suscrito con el FMI en marzo del 2019. El propio FMI había previsto, mucho antes de la pandemia, que el Ecuador enfrentaría una contracción del 0.5% en el año 2019, con un magro crecimiento del PIB de 0.2% para el año 2020.¹

En el año 2015, la economía ecuatoriana ya había enfrentado un período de estancamiento, registrando un crecimiento de apenas 0.1%, y una contracción del 1.2% en el año 2016, como consecuencia de la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial, en

el año 2014. Sin embargo, en el año 2017, al mejorar relativamente el precio del petróleo, la economía también se recuperó, creciendo 2.4% en 2017, y más lentamente en el 2018, al 1.3%, pero; en el año 2019, con las políticas contractivas acordadas con el FMI, la economía retornó al estancamiento (con un crecimiento estimado por el Banco Central de apenas 0.1%).

En términos per cápita, el crecimiento promedio del PIB entre 2015 y 2019, habría sido del 0.5%, inferior al crecimiento de la población, estimado en 1.8% anual; esto significa que las condiciones de vida de los ecuatorianos se venían deteriorando⁹ antes de la pandemia del coronavirus.

La profunda crisis económica provocada por el confinamiento decretado en prácticamente todo el mundo, para

¹. "FMI mantiene previsión para Ecuador en 2019 y advierte riesgos en 2020". En: *Infobae* (20/12/2019).

combatir el coronavirus, obligó a recuperar el papel del Estado, en la mayor parte de países del mundo, inyectando masivos recursos económicos para estimular la reactivación productiva, proteger el empleo y paliar la crisis, sin embargo, el gobierno ecuatoriano aprovechó el confinamiento para continuar aplicando políticas de austeridad fiscal, despidiendo empleados públicos, reduciendo el gasto y la inversión pública, inclusive en salud y educación, privilegiando el pago a los tenedores de bonos de deuda pública externa, eliminando subsidios a los combustibles, incurriendo en masivos atrasos en el pago a pequeñas y medianas empresas proveedoras del Estado, introduciendo normas laborales restrictivas de derechos e incluso dictando leyes para limitar el monto del gasto y la inversión públicas a futuro de todas las entidades públicas, incluyendo empresas públicas, gobiernos autónomos descentralizados e inclusive la seguridad social.

La peor recesión de la posguerra en la economía mundial

El coronavirus y las medidas tomadas en la mayor parte de países del mundo para combatirlo, incluido el confinamiento y el cierre de actividades productivas, comerciales e incluso el cierre de fronteras, dieron un golpe mortal a la economía mundial, empujándola a la peor recesión desde la posguerra, considerada incluso similar a la Gran Depresión de los años treinta, con

el consecuente impacto devastador sobre el mercado laboral.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), estimó que en el segundo trimestre del 2020, se habrían perdido 305 millones de empleos a tiempo completo, en todo el mundo (OIT, 2020: 4). La Organización, advirtió también, que: “más de 2.000 millones de personas en el mundo trabajan en la economía informal, en empleos caracterizados por una falta de protección básica, incluida la cobertura de protección social. Muchos de ellos no tienen la posibilidad de trabajar a distancia desde sus hogares, permanecer en casa significa perder su empleo y, sin ingresos, no pueden comer” (Ídem: 8).

El Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, advirtió por su parte, que: “10 millones de personas más podrían ser empujadas a la pobreza y al hambre en 11 países de la región”, refiriéndose a América Latina y el Caribe, con lo cual el número de personas en situación de pobreza y de hambre ascendería alrededor de 14 millones, sumando la población que ya se encontraba en esa situación, antes de la pandemia, “siendo vital que se brinde asistencia alimentaria a las personas vulnerables en la región, para evitar que la pandemia COVID-19 se convierta en una pandemia de hambre”.²

Cuestionamiento del paradigma neoliberal

El coronavirus, ha dado lugar, a un profundo cuestionamiento del vigente

2. “Una pandemia de hambre amenaza a América Latina por la crisis del coronavirus”. En Noticias ONU (28/5/2020).

paradigma neoliberal, –dominante por lo menos en los últimos cuarenta años–, el cual propugna la reducción del tamaño del Estado y de su capacidad reguladora, así como la liberalización de los mercados de bienes, servicios y capitales incluso a nivel internacional. El sector privado ha reclamado la intervención del Estado, en las sucesivas crisis que se han registrado desde la vigencia del neoliberalismo, para que se encargue de la socialización de las pérdidas; pero también ha exigido el retiro del Estado en las épocas de auge de la economía, para que no interrumpa en la privatización de las ganancias.

En todo caso, en la crisis actual, el coronavirus está obligando a reconocer que la única respuesta efectiva frente a la crisis, está en la mano visible del Estado, con intervenciones de una magnitud no registrada en las anteriores crisis.

En efecto, los bancos centrales y los gobiernos, en especial, de los países industrializados vienen interviniendo en forma masiva en los mercados, inyectando recursos financieros, para evitar las quiebras empresariales y salvar los empleos en prácticamente todos los sectores económicos. Estados Unidos puso en operación el paquete más grande del mundo, para responder a la pandemia, 2 billones de dólares,³ prácticamente el triple del paquete de estímulo puesto en operación luego de la

crisis del 2008; y, se aprestaba a aplicar un nuevo paquete que estaría entre 1.9 a 2 billones de dólares adicionales, propuesta que se encuentra en suspenso por las elecciones presidenciales en dicho país (Aguiar, 2020).

La Comisión Europea aprobó en abril 2020, un paquete de rescate económico por 540 mil millones de euros, para asistir a los estados, empresas y trabajadores afectados por la pandemia de COVID-19;⁴ más tarde, en julio, se volvió a aprobar otro paquete financiero por 750 mil millones de euros para un plan de recuperación, más 1.074 billones para los presupuestos de los próximos siete años. Esos 750 mil millones estuvieron compuestos por 390.000 millones de euros en transferencias o ayudas directas no reembolsables, cuyos beneficiarios no tienen que devolver los recursos recibidos; y, 360.000 millones en forma de créditos.⁵ A estos paquetes de rescate puestos en operación por la Comisión Europea, se añaden los paquetes entregados por cada uno de los países miembros.⁶

Se han impulsado paquetes de estímulo, de diferentes magnitudes, en la mayor parte de países del mundo. Incluso nuestro vecino, Perú, puso en operación el mayor paquete de estímulo de la región, inicialmente equivalente al 12% del PIB, ascendiendo al 17% del PIB en junio 2020 (Blasco, 2020), a pesar de lo

-
3. “¿Qué hay en el proyecto de ley de estímulo de US \$ 2 billones aprobado por el senado de EE.UU. para enfrentar la crisis por el COVID-19?” En *CNN* (26/3/2020).
 4. “Coronavirus: La Unión Europea aprobó un paquete de rescate económico valorado en 540.000 millones de euros”. En *Infobae* (9/4/2020).
 5. “La UE aprueba el gran pacto para la recuperación”. En *La Vanguardia* (21/7/ 2020).
 6. “COVID-19: el plan de la UE para la recuperación económica”. En *Noticias Parlamento Europeo* (18/5/2020).

cual, la política de ortodoxia económica aplicada en dicho país, con años de macroeconomía saneada, no garantizaron un sistema de alimentación y salud para atender las necesidades de la población. Perú es el segundo país de la región con mayor contagio y muertes por coronavirus, después de Brasil.

Guerra por el dominio tecnológico y comercial

Todos estos procesos se registran además, en el contexto de la guerra por el dominio tecnológico y comercial desatada por el presidente norteamericano Donald Trump; esta confrontación también es anterior a la pandemia, y asume la forma de una guerra comercial especialmente en contra de China, pero también en contra de todo país o región con el que Estados Unidos tiene un déficit comercial.

China se ha transformado en los últimos cuarenta años, en la primera potencia productiva mundial, no solamente en productos intensivos en el uso de mano de obra, como en los años ochenta, sino inclusive en productos de alta tecnología, amenazando con desplazar a Estados Unidos en este campo, en condiciones en que se encuentra en marcha la cuarta revolución industrial, destacándose dos sectores en los que EE.UU. y China quieren ser líderes mundiales:

- La inteligencia artificial (aprendizaje automático); y,
- las telecomunicaciones, sobre todo utilizando las redes 5G (en este sector, se ubica la prohibición definida por Trump en mayo 2019 para que Huawei vendiera sus productos en

Estados Unidos, y de que cualquier empresa norteamericana hiciera las veces de proveedor para dicha empresa china, esto a pesar de que Estados Unidos tiene todavía el monopolio tecnológico en este campo, con Google, Apple, Facebook y Amazon).

Expertos señalan que los cambios tecnológicos en marcha y en disputa, modificarán definitivamente los procesos industriales, reduciendo el tiempo de fabricación o aportando nuevos materiales con propiedades más avanzadas, pero sobre todo, desplazando mano de obra, y generando un profundo impacto sobre el empleo (Weller, 2020).

La guerra comercial desatada por el gobierno de Trump, es en realidad, una guerra por conservar la producción y el empleo dentro de su territorio nacional, tratando de recuperar la hegemonía productiva perdida en la posguerra: producir bienes y servicios tanto para su mercado interno como para el mercado mundial; ambos mercados conquistados por China a partir de su estrategia de apertura al mercado mundial, iniciada en 1978. La guerra comercial, es una disputa por el acceso a los mercados: en el caso de China, buscando reemplazar al enorme mercado norteamericano, a cuyo acceso se ve impedida por los aranceles impuestos por los Estados Unidos, limitando el ingreso de productos chinos a su mercado, tratando de lograr el retorno de empresas a su territorio para que allí generen producción y empleo. Cada país trata de resolver sus propios problemas nacionales, provocando un resurgimiento del nacionalismo y el abandono del multilateralismo.

La guerra comercial está acompañada de:

- la intensificación del proceso de concentración y centralización del capital, en donde el pez grande se come al pez chico. Las grandes transnacionales absorben a las pequeñas; por supuesto este proceso de concentración del capital se extiende a todos los países y regiones;
- una crisis del multilateralismo y sus organizaciones en todos los campos, cuando dichas organizaciones dejan de ser funcionales a los intereses norteamericanos, como ha ocurrido con la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de la Salud.

Solidaridad internacional únicamente con países pobres altamente endeudados

La solidaridad con los países más pobres altamente endeudados, en esta crisis, provino del Papa Francisco y del G20,⁷ que propusieron a los países miembros del Club de París,⁸ la moratoria de la deuda externa de los países pobres altamente endeudados, esto es la suspensión temporal de su pago, tema que fue aprobado por el Club de París.⁹

El Ecuador está ubicado en el grupo de países de ingreso per cápita medio alto, por lo cual no se benefició de esta moratoria. La directora del FMI, propuso la emisión de derechos especiales de giro para aumentar la liquidez mundial, sobre todo a favor de los países en desarrollo, para paliar la crisis del COVID-19, sin embargo el Comité Financiero del FMI no logró el apoyo necesario, debido a la oposición de algunos miembros, encabezados por Estados Unidos.¹⁰

Profunda crisis de los esquemas de integración latinoamericana

La crisis actual, ha puesto en evidencia, la *profunda crisis de los esquemas de integración subregional y regional*, que se manifiesta en la nula capacidad de reacción y de propuesta por parte de estos países, respecto a un tratamiento común de los problemas financieros derivados de la profunda crisis en la que han entrado sus economías como resultado de la pandemia. Cada país busca solucionar sus problemas por sí solo, renegociando sus deudas, sin ningún cuestionamiento ni planteamiento alguno frente al orden/desorden monetario y financiero internacional vigente.

-
7. El G20 es el principal foro de deliberación política y económica del mundo, integrado por la Unión Europea y 19 países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía.
 8. El Club de París es un foro de países acreedores de la deuda externa, constituido en 1956, para enfrentar en forma conjunta, los problemas de pagos de los países deudores. El FMI tiene el estatuto de observador, pero en realidad, es el encargado de aplicar la condicionalidad impuesta por el Club de París a los países deudores que renegocian allí sus deudas.
 9. "El Club de París aprueba la moratoria de la deuda para los países más pobres". En *Agencia EFE* (16/4/2020).
 10. "La oposición de EE.UU. frena la emisión de moneda virtual del FMI para inyectar liquidez a la economía mundial". En *Europa Press* (16/04/2020).

Ecuador perdió la brújula

En plena crisis sanitaria, mientras la población moría en las calles de Guayaquil por falta de atención básica frente a la pandemia, y mientras el personal de salud demandaba insumos y equipos de bioseguridad básicos para evitar los contagios, *el Gobierno Nacional privilegió el pago del servicio de la deuda pública a los acreedores externos*, aun cuando muchos de ellos son tenedores locales de papeles de deuda.

La Ministra de Salud de entonces, Catalina Andramuño, renunció a su cargo el 21 de marzo 2020, en plena crisis sanitaria, con el argumento de que “no se ha recibido ninguna asignación presupuestaria por parte de autoridad competente, para el manejo de la emergencia”.¹¹ Estas declaraciones las realizó en el momento más álgido de la crisis sanitaria en la ciudad de Guayaquil, cuando el personal de salud, demandaba insumos y equipos de bioseguridad para evitar los contagios. A inicios de abril, el 43.8% de las 3.646 personas contagiadas de COVID-19, era personal médico.¹²

Más tarde, el 30 de mayo, renunció también el Viceministro de Educación, Vinicio Baquero, declarando que “sin recursos, el discurso de una educación de calidad e inclusiva no pasa de ser un agregado de pensamientos utópicos y palabras vanas”, frente a los recortes del

presupuesto en educación, suprimiendo programas importantes, como el Bachillerato Internacional y el Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia.¹³

La deuda antes que la vida

El Ministro de Finanzas de entonces, Economista Richard Martínez, en los meses de febrero, marzo y abril 2020, en plena pandemia, realizó pagos anticipados por operaciones que no venían en esas fechas a los tenedores de bonos Goldman Sachs y Credit Suisse, por 1.324 (mil trescientos veinte y cuatro millones de dólares),¹⁴ con el agravante de que además dicho pago lo realizó por el 100% del valor nominal de dichos bonos, cuando en el mercado secundario su cotización había caído incluso hasta el 20% del valor nominal, esto es a veinte centavos de dólar.

La caída estrepitosa de la cotización de dichos bonos en el mercado secundario, se debió a la negativa del FMI de entregar al Ecuador el monto a ser desembolsado en el mes de marzo, en plena pandemia, según las condiciones del Acuerdo de Servicio Ampliado suscrito en marzo 2019, por considerar que el país no había cumplido con todos los compromisos asumidos en el Memorando de Entendimiento, en particular con la meta de Reservas Internacionales que cerraron en 3.397 millones USD, “pero

11. “Ministro de Finanzas desmiente carta de exministra de salud”. En *Primicias* (23/3/2020).

12. “El 43.8% de contagiados es personal médico, según Salud”. En *El Comercio* (6/4/ 2020); y, ver: “Enfermeros piden equipos de protección para evitar contagios”. En *El Comercio* (16/4/ 2020).

13. “Viceministro dejó su cargo y criticó recortes”. En *El Comercio* (30/5/ 2020).

14. La cifra habría ascendido a 1.982 millones de dólares, hasta junio 2020. Ver: Mancero, Piedad. “La renegociación de bonos soberanos del Ecuador”. Artículo inédito, en base información de los boletines de la deuda externa publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

la meta con el FMI era \$4.734 millones. Asimismo, el déficit fiscal no podía superar los \$3.400 millones, pero llegó a más de \$4.000 millones¹⁵. Ni el FMI ni el Ministro de Finanzas, se conmovieron con los cadáveres, de los afectados por el COVID, en las calles de Guayaquil.

El FMI suspendió el desembolso de una de las cuotas acordadas al Ecuador en plena pandemia, a pesar de que en sus publicaciones reconocía la necesidad de respaldar con liquidez a los países con déficits de financiamiento externo, que era el caso del Ecuador, mostrando las contradicciones en que incurre el FMI entre el discurso y la práctica, en su intervención en los países que suscriben acuerdos con dicha institución, como se constata en el texto citado a continuación, que es parte de su Informe de perspectivas de la economía mundial de junio 2020: “Se necesita con urgencia liquidez de respaldo para los países que enfrentan crisis sanitarias y déficits de financiamiento externo, por ejemplo, mediante alivio de deuda y financiamiento a través de la red mundial de seguridad financiera”¹⁶.

El exministro de Finanzas, Richard Martínez, en su comparecencia en forma virtual ante la Asamblea, respondió al cuestionamiento realizado por varios asambleístas, por el pago de los bonos, a pesar de la resolución de la Asamblea para exigir al Gobierno la suspensión del pago de la deuda externa, Martínez argumentó que, de no realizarse dicho

pago, el país habría tenido consecuencias graves, entre ellas “congelamiento de cuentas en el exterior, de transferencias relacionadas con exportaciones, litigios legales y bloqueo a nuevo crédito externo”¹⁷.

En realidad, el antecedente de haber pagado a unos acreedores al 100% del valor nominal, dificultó la renegociación de los bonos con el resto de tenedores de dichos papeles, proceso que inició el exministro el 7 de julio del 2020. Los tenedores de bonos exigían un tratamiento similar al otorgado a Goldman Sachs y Credit Suisse, esto es el reconocimiento del 100% del valor nominal, en el marco de la cláusula de igualdad de tratamiento a todos los acreedores, que normalmente se incluye en los convenios de deuda. Cuando el ex Ministro de Economía y Finanzas anunció la propuesta de renegociar los bonos, la cotización de dichos papeles subió al 50% del valor nominal, esto es, cincuenta centavos por dólar.

El 19 de mayo de 2020 se realizó una subasta de bonos, con una cotización de 34.9 por ciento, esto es con una rebaja del 65.1 por ciento de su valor nominal. Esto significa que alguien, persona natural o jurídica, adquirió dichos papeles al 34.9 por ciento de su valor nominal el 19 de mayo y unos meses más tarde, el 31 de agosto del mismo año,¹⁸ renegoció con el Gobierno ecuatoriano al 91 por ciento de su valor nominal, casi triplicando la cotización de

15. “Ecuador no recibirá desembolso del FMI previsto para marzo”. En *La Hora* (6/3/2020).

16. FMI. “Informes de perspectivas de la economía mundial”. Enero 2020.

17. “En comparecencia virtual legisladores reclamaron a ministro Richard Martínez por pagar bonos”. En *El Universo* (16/4/2020).

18. “Tras acuerdo con FMI, Ecuador listo para liquidar y canjear bonos”. En *Primicias* (26/8/2020).

su inversión y en consecuencia, el servicio de dicha deuda.

Finalmente, el Ecuador renegoció 17.375 millones de dólares al 91% del valor nominal, con una reducción de solamente el 9% del valor nominal, mientras que Argentina habría renegociado 66.137 millones de deuda al 54.8% del valor nominal, con una reducción del 45.2%.¹⁹ Los tenedores de bonos condicionaron al país a lograr un acuerdo con el FMI antes de concluir la renegociación de sus deudas, esto es, antes de proceder al canje de 10 series de bonos global por nuevos papeles de deuda en nuevas condiciones de plazos y tasas de interés. Los tenedores de bonos tienen clara conciencia de que el FMI defiende sus intereses, razón por la que exigieron al Gobierno del Ecuador firmar un acuerdo con dicha institución, antes de concluir la renegociación.

El 30 de agosto 2020, el Gobierno anunció que se había logrado un nuevo acuerdo con el FMI, cumpliendo con una de las condiciones de la negociación impuestas por los tenedores de bonos.²⁰ Los grandes beneficiarios de la renegociación de los bonos emprendida por el Gobierno del Ecuador fueron los tenedores de bonos, especialmente Goldman Sachs y Credit Suisse, pagados al 100% del valor nominal, cuando en el mercado secundario cayó su cotización hasta al 20% del valor nominal; pero también los restantes tenedores de bonos que canjearon al 91% del valor nominal, cuando en el mercado secun-

dario dichos papeles se cotizaban alrededor del 50% del valor nominal. Es conocido que los bancos que aparecen en la renegociación de los bonos, son solamente los custodios, y no los beneficiarios finales. Es igualmente conocido que entre los tenedores o beneficiarios finales de los bonos hay personas naturales y jurídicas ecuatorianas, algunas muy cercanas o del entorno de los ministros de Finanzas, como lo reveló la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC, 2008); este tema que fue objeto de cuestionamiento también por los asambleístas al exministro Martínez, respecto a las conexiones del viceministro Esteban Ferro con una empresa offshore y sus reuniones con tenedores de bonos.²¹

Gobierno pagó a tenedores de bonos, pero cayó en mora con proveedores del Estado

Mientras en el resto del mundo, los gobiernos inyectaron grandes sumas de recursos financieros para contrarrestar los efectos de la pandemia, en el Ecuador, el Gobierno anunció el 25 de mayo 2020, la puesta en operación de una línea de crédito “Reactiva Ecuador”, por 1.153 millones de dólares (1.1% del PIB), para apoyar a micro, pequeñas y medianas empresas afectadas por la emergencia sanitaria del coronavirus, pero hasta el 20 de octubre 2020, apenas se habían desembolsado alrededor de 300 millones de dólares, esto es el

19. “Argentina logra con éxito reestructuración de deuda”. En *DW Made for minds*.

20. “Tras acuerdo con el FMI, Ecuador listo para liquidar y canjear bonos”. En *Primicias* (30/8/2020).

21. “En comparecencia virtual legisladores reclamaron a exministro Richard Martínez por pagar bonos”. En *El Universo* (16/4/ 2020).

0.3% del PIB, frente al 17% del PIB en Perú, el 10% en Colombia, el 14% en Chile.²²

Más aún, en lugar de canalizar apoyo financiero para las empresas, el Gobierno incurrió en atrasos en el pago a pequeños y medianos proveedores del Estado, deteriorando su situación económica, obligándolos a tomar deudas más caras o incluso empujándolos a la quiebra. Al 13 de octubre 2020, el monto de los atrasos ascendía a 2.946 millones de dólares (2.9% del PIB), esto es prácticamente el triple del monto de crédito anunciado, pero no cumplido, en el programa Reactívale Ecuador²³ y casi diez veces el monto efectivamente desembolsado (de alrededor de 300 millones de dólares).

Gobierno aprovechó el confinamiento

El 16 de marzo 2020, el Gobierno Nacional decretó el estado de excepción en todo el territorio ecuatoriano, con el propósito de contener la transmisión del coronavirus (COVID-19), incluyendo entre otras medidas, “la suspensión total de la jornada laboral presencial del sector público y privado a partir del martes 17 de marzo”.²⁴ El estado de excepción implicó también la restricción de varios derechos ciudada-

nos, incluyendo los de asociación, reunión y libre tránsito de personas, esto es el confinamiento dentro de las casas.

El Gobierno Nacional, aprovechó el confinamiento para poner en vigencia leyes y medidas impopulares, acordadas en el programa suscrito con el FMI, como el Decreto Ejecutivo 1054, firmado por el Presidente de la República el 19 de mayo 2020, mediante el cual se impusieron precios de mercado para los combustibles, esto es, se eliminaron los subsidios a los combustibles.²⁵

Dicha medida provocó una masiva movilización popular en octubre 2019, obligando al Gobierno a dejar sin efecto dicha medida impopular. La eliminación de los subsidios a los combustibles es una de las medidas contempladas dentro del Acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional para garantizar la generación y extracción de excedentes financieros, y así cumplir con el pago del servicio de la deuda pública, convertida en el objetivo fundamental de la política económica.²⁶

El Gobierno Nacional aprovechó además el confinamiento para, el 16 de abril del 2020, enviar con el carácter de económico urgente a la Asamblea Nacional, para su tratamiento, la denominada: Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, que forma parte también de los compromi-

22. Entrevista a Pablo Zambrano “Recuperación Económica”. En Canal de YouTube MaxTvonline (21/10/2020).

23. “Mipymes, golpeadas por deudas del Fisco”. En *El Comercio* (14/10/2020).

24. “El Presidente Lenín Moreno decreta Estado de Excepción para evitar la propagación del COVID-19”. En Secretaría General de Comunicación de la Presidencia.

25. “El Gobierno decreta la vigencia del nuevo Sistema de Comercialización de Combustibles”. En Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables, Boletín de Prensa (20/5/2020).

26. Para un detalle del conjunto de medidas incluidas en el Acuerdo de Servicio Ampliado suscrito por el Gobierno Nacional con el Fondo Monetario Internacional, ver: Salgado, Wilma (2020).

sos asumidos con el Fondo Monetario Internacional. Al mismo tiempo, envió el proyecto de Ley denominado como Apoyo Humanitario.

Contenido fundamental de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas

La Ley para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, entró en vigencia por el ministerio de la Ley el 15 de julio del 2020, y fue publicada en el Registro Oficial N° 253 del 24 de julio del mismo año. Su contenido es similar a la sección sobre finanzas públicas del proyecto de Ley de Crecimiento Económico, que fue archivado por la Asamblea el 17 de noviembre 2019, por contener normas violatorias a la Constitución, atentando contra la autonomía de los gobiernos locales y de las instituciones de la seguridad social (incluyendo de las fuerzas armadas y de la policía nacional).

Esta Ley supedita el Plan Nacional de Desarrollo a la “sostenibilidad fiscal”, definida como la capacidad del Estado de garantizar el cumplimiento del pago de sus obligaciones con los acreedores de la deuda pública y de los beneficiarios de laudos arbitrales, es decir por los *acreedores externos*, abandonando cualquier objetivo de desarrollo nacional. Cabe destacar que el ente rector que determina dicha sostenibilidad, es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Esta Ley, da lugar a una enorme concentración de poder sobre el manejo de las finanzas públicas, por parte del MEF, quien determinará la *sostenibilidad fiscal*, limitando el gasto y la inversión, no solamente de las entidades que forman parte del Presupuesto General del Estado, como hasta antes de la vigencia de esta Ley, sino además de entidades que no forma parte del mismo, como son los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), empresas públicas y hasta los institutos de seguridad social, violando normas constitucionales expresas que determinan la autonomía de estas entidades (Artículos 238, 240, 292, 370 y 372).

El Ministerio de Economía y Finanzas controlará también, de acuerdo con esta Ley, los recursos de cooperación internacional no reembolsable, incluyendo las que reciban las universidades, escuelas politécnicas, gobiernos autónomos descentralizados y la seguridad social, que a partir de su vigencia: “deberán ser objeto de programación, ejecución, reporte y evaluación presupuestaria, y deberán observar la normativa emitida por el ente rector de las finanzas públicas”.²⁷ Hasta antes de la vigencia de esta Ley, los programas y proyectos con fondos de cooperación internacional eran aprobados por las máximas autoridades de dichas entidades, dentro del marco establecido por los lineamientos de la política nacional para la cooperación internacional.

Esta Ley crea, además, un fondo de estabilización fiscal, con los ingresos de los recursos no renovables que superen

27. Ver el Artículo 9 de dicha Ley.

lo contemplado en el Presupuesto General del Estado, para garantizar la estabilidad económica y fiscal, y la entrega de recursos para educación y salud. Esto último no se cumplió, ni siquiera en la fase más compleja de la crisis sanitaria, como lo denunciaron miembros del propio Gobierno.

La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario

Este proyecto de Ley fue enviado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional el 16 de abril de 2020, con el carácter económico urgente, conjuntamente con el proyecto de Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas. Entró en vigencia el 22 de junio 2020, contemplando una serie de medidas, a juicio del Gobierno, destinadas a apoyar a las familias y empresas afectadas por el COVID-19; entre ellas se incluyen: rebajas en las pensiones educativas, prórroga del plazo en el pago de deudas, suspensión de desahucio en el caso de familias que arriendan inmuebles, la suspensión del cobro de multas e intereses en procesos de revisión y matriculación vehicular, prohibición de suspensión de servicios básicos por falta de pago mientras dure el estado de excepción, extensión de la cobertura de salud por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; además de reformas laborales duramente cuestionadas por los dirigentes de organizaciones sindicales, al considerarlas restrictivas de derechos.

Al 29 de octubre del 2020, en contra de esta Ley se habían presentado 23 demandas de inconstitucionalidad, la mayoría por parte de organizaciones sindicales y el Defensor del Pueblo, cuestionando las medidas de flexibilización laboral y reducción emergente de la jornada laboral; pero también por parte del Comité Empresarial Ecuatoriano y otros gremios de la producción, cuestionando el tratamiento que da esta Ley a los despidos por causa fortuita o por fuerza mayor, al condicionar la terminación de los contratos laborales al cierre definitivo de las empresas e incrementar la indemnización en caso de que un juez determine una aplicación injustificada de la causal de fuerza mayor.²⁸ Al momento de redactar este artículo, se desconocía el tratamiento que dará la Corte Constitucional a estas demandas.

Una vez más, el Gobierno aprovechó el estado de excepción para poner en vigencia normas laborales restrictivas de derechos, acordadas con el Fondo Monetario Internacional, antes de la pandemia.

Ecuador a contracorriente

Queda demostrado que el Gobierno ecuatoriano fue a contracorriente en el manejo de la economía, durante la pandemia, frente al resto del mundo. Mientras en la mayor parte de países, se recuperaba el papel del Estado y se inyectaron masivos recursos económicos para estimular la reactivación

28. "Ley Humanitaria se revisa en la Corte Constitucional y la Asamblea Nacional". En *El Comercio* (30/10/ 2020).

productiva y paliar la crisis provocada por el confinamiento, en el Ecuador se continuó aplicando políticas de austeridad, despidiendo empleados públicos, reduciendo el presupuesto en gasto e inversión pública (incluido en salud y educación), privilegiando el pago a tenedores de bonos de deuda pública externa, eliminando subsidios que en alguna medida beneficiaban a la mayoría de la población, como los subsidios a los combustibles, incurriendo en atrasos masivos con pequeñas y medianas empresas proveedoras del Estado, empujándolas a la quiebra, introduciendo normas laborales restrictivas de derechos, e incluso dictando leyes para limitar el monto del gasto público, a futuro, a partir de la vigencia de esas leyes, no solamente de las instituciones que forman parte del Presupuesto General del Estado, sino de gobiernos locales, empresas públicas e incluso de entidades de la seguridad social, contrariando normas constitucionales expresas;²⁹ y, hasta de los recursos de cooperación internacional no reembolsable, fondos que son controlados por el Ministerio de Economía y Finanzas; todo esto con el único objetivo de *garantizar la generación de excedentes para el pago del servicio de la deuda y de los laudos arbitrales a favor de los acreedores externos*, constituidos en los objetivos fundamentales de la política económica, en el marco de las negociaciones con el FMI.

Quizá por esos “grandes servicios” el Economista Richard Martínez, fue designado como “Ministro de Finanzas del

año” en América Latina, según la Revista *GlobalMarkets*. Entre sus “méritos” se destacan los siguientes:

- Pagar la deuda en forma anticipada a tenedores de bonos, al 100% del valor nominal, cuando la cotización de dichos papeles en los mercados cayó hasta el 20% del valor nominal, a pesar de la recomendación de la Asamblea de suspender el pago del servicio de la deuda pública, para destinar esos recursos a la atención de la grave emergencia sanitaria, que golpeó en forma dramática a la ciudad de Guayaquil;
- renegociar la deuda con los demás tenedores de bonos, al 91% del valor nominal, cuando dichos papeles se cotizaban al 50% en el mercado secundario;
- incurrir en atrasos en el pago a empresas pequeñas y medianas proveedoras del Estado, empujándolas a la quiebra;
- restringir la entrega de recursos económicos para atender las urgentes necesidades de salud, derivadas de la crisis sanitaria COVID-19, a pesar de la trágica situación de la población contagiada, incluso despidiendo personal de salud;
- reducir el presupuesto de educación, eliminando programas muy importantes para la población;
- enviar con el carácter de económico urgente y lograr la aprobación y puesta en vigencia de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Pú-

29. “Asamblea Nacional aprueba Ley para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, después de tres intentos”. En *El Comercio* (16/5/ 2020).

blicas, cuyo objeto fundamental era someter al ajuste fiscal a las instituciones que forman parte del Presupuesto General del Estado, a toda entidad pública, incluyendo gobiernos locales, empresas públicas e instituciones que manejan la seguridad social, y los recursos no reembolsables de la cooperación internacional, con el único objetivo de garantizar la disponibilidad de recursos financieros para cumplir con el pago del servicio de la deuda incluido por laudos arbitrales favorables al capital extranjero;

- introducir normas laborales restrictivas de derechos en la irónicamente denominada “Ley de Apoyo Humanitario”.

GlobalMarkets es una publicación que expresa las posiciones del capital financiero global, servido por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial, que permiten que se la distribuya en las reuniones de estos organismos, así como en las asambleas del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, el Banco Asiático de Desarrollo.

El Editor general de *GlobalMarkets*, habría enviado una carta al exministro Martínez, difundida por el propio funcionario en los medios de comunicación, en la que manifiesta que: “rara vez un Ministro de Finanzas ha impresionado a tantos sectores del mercado de bonos”.³⁰ Martínez renunció a la carte-

ra de Finanzas y anunció que pasaría a ocupar un alto cargo en el Banco Interamericano de Desarrollo, por pedido de su nuevo Presidente Ejecutivo, el estadounidense Mauricio Claver-Carone, a quien el Ecuador apoyó muy entusiastamente en los meses previos a su designación, así como con su voto, traicionando el compromiso, no escrito, que se venía manteniendo por más de sesenta años, entre Estados Unidos y América Latina de que ese cargo lo debía ocupar un latinoamericano.³¹

Claver-Carone desempeñó las funciones de asesor del gobierno de Trump, en el tema de Seguridad Nacional en América Latina, desde la Casa Blanca, antes de ser electo Presidente Ejecutivo del BID; y es considerado “uno de los ideólogos” del presidente Trump, “en el diseño de las políticas de bloqueo y embargo a Cuba y a Venezuela” (Ruiz, 2020).

Pandemia, desgobierno y corrupción

Así, mientras el Gobierno, servía a los intereses de los tenedores de bonos de la deuda pública externa y cumplía con los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional, la pandemia azotaba a la población, y la delincuencia organizada hacía su agosto:

- en los hospitales públicos y del Instituto de Seguridad Social, con sobrepagos en la adquisición de medicamen-

30. “El periódico *GlobalMarkets* nombra a Richard Martínez como ‘Ministro de Finanzas del Año en América Latina’”. En *El Comercio* (14/10/2020).

31. “EE.UU. ofreció cargos a Ecuador en el BID a cambio de apoyo a candidato de Trump, revela excañiller peruano”. En *Página 12* (8/10/2020).

tos, de todo tipo de equipos médicos, mascarillas y hasta de fundas para los cadáveres de las víctimas del COVID-19, utilizando los mismos mecanismos de los banqueros en la crisis financiera de 1999, esto es, la creación de empresas fantasmas, para autoasignarse los contratos para la adquisición de bienes y servicios médicos, con sobreprecio. En dichas operaciones habrían participado, autoridades tanto de los hospitales, como de los gobiernos provinciales y locales y, hasta asambleístas de varias tiendas políticas;³²

- en la construcción de hospitales, incluidas las provincias de Manabí y Esmeraldas, epicentros del terremoto de 2016; cuyos recursos se habrían repartido, según informa la prensa nacional y se ha confirmado en instancias judiciales,³³ varios asambleístas, incluyendo a Daniel Mendoza, que integraba la bancada de Alianza País;
- en la asignación, manejo fraudulento de agencias de tránsito;³⁴
- en la entrega de carnets como discapacitados, a personas que no presentarían tal condición, incluso autoridades de la Función Judicial y asambleístas, quienes se habrían beneficiado con la importación de vehículos de alta gama, libres de impuestos; exoneraciones tributarias y hasta

de jubilaciones anticipadas en forma fraudulenta;

- designación de cargos públicos, a cambio de coimas;³⁵
- en la administración de inversiones del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).³⁶

La lista anterior no es exhaustiva pero; da cuenta de que la crisis que enfrenta el Ecuador no solamente sanitaria, económica y social, sino incluso y fundamentalmente, una crisis de valores, una crisis institucional y de liderazgo, en un contexto internacional de aguda competencia por conservar el empleo dentro de las fronteras nacionales, conquistar mercados y relocalizar el desempleo fuera de sus fronteras nacionales.

El nuevo Acuerdo de Facilidad Extendida con el FMI

El Directorio del FMI aprobó, el 30 de septiembre 2020, un Acuerdo de Facilidad Extendida de Financiamiento (EFF por sus siglas en inglés), por la cual concederá al país un crédito por 6.500 millones de dólares, que serán desembolsados de la siguiente manera: 4.000 millones en el año 2020 (los primeros 2.000 millones fueron entregados inmediatamente después de la firma del Acuerdo, el 2 de octubre); 1.500 millones en el año 2021; y, 1.000 millones

32. "Un solo grupo logró 224 adjudicaciones en los hospitales". En *El Comercio* (30/6/2020).

33. "Mendoza admitió que delinquiró; juez lo condenó a 4 años". En *El Comercio* (10/11/2020).

34. "Ratifican prisión preventiva de Daniel Mendoza". En *La República* (13/10/2020).

35. "Tuárez ofertaba cargos públicos a cambio de dinero, piedras preciosas y hasta barras de oro, dice la Fiscalía". En *El Comercio* (14/8/2020); y, "José Tuárez, expresidente del CPCCS, va a juicio por venta de puestos públicos; otros 12 admitieron culpa". En *Notimundo* (25/7/2020).

36. "Carlos Murillo: 'El auditor externo de EcuaGran y Delcorp no dio las alertas sobre irregularidades de estas firmas en el mercado de valores'". En *El Comercio* (7/10/2020).

en el año 2022, previo al cumplimiento de las condiciones establecidas, que no han sido reveladas.

Este préstamo tiene un plazo de diez años, con cuatro de gracia y una tasa de interés del 2.9%. Los desembolsos de este nuevo préstamo del FMI, están condicionados al cumplimiento de ciertas acciones, tanto por parte del actual Gobierno como del próximo, aun cuando el Director del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, Alejandro Werner, manifestó que el Fondo está dispuesto a hacer modificaciones al programa, con las nuevas fuerzas políticas, “siempre que la lógica se sustente y los objetivos se mantengan”.³⁷

El actual Gobierno tendrá que cumplir las condiciones y alcanzar las metas contempladas en el Memorando de Entendimiento, que aún no ha sido difundido, pero que se puede consultar en el documento publicado en el “IMF Country Report N° 20/286”, de octubre 2020.³⁸

En el Anexo 1, titulado: “Memorando de Políticas Económicas y Fiscales”, en el punto 3, se detallan los planes y políticas a ser implementadas bajo el programa de apoyo del Fondo Monetario Internacional, entre los que constan:

A. Expandir las redes de seguridad social, extendiendo el Bono de Desarrollo Humano a 225.000 familias adicionales, hasta diciembre 2020; y a 159.000 familias adicionales en abril 2021.

B. Restaurar la sostenibilidad fiscal, para lo cual, el país se compromete a tomar las siguientes acciones:

- reducir el monto de la factura pública de sueldos y salarios;
- reformar los subsidios a los combustibles; y,
- reducir los gastos no esenciales.

En 2021, el Gobierno se compromete además, a reducir en 800 millones de dólares los gastos relacionados con el COVID-19, junto con recortes en la inversión pública por 700 millones de dólares.³⁹

Entre los elementos de la reforma fiscal, se incluyen:

- una reforma tributaria que deberá ser presentada a la Asamblea en septiembre 2021 (próximo gobierno);
- reducir los salarios del sector público en los contratos temporales;
- mantener la reducción en el número de horas de trabajo de los empleados públicos hasta mayo 2021, excluyendo sectores estratégicos: salud, fuerzas armadas y policía.

El Fondo Monetario Internacional monitoreará el progreso para alcanzar los objetivos planteados, como de costumbre, con indicadores cuantitativos, que están incluidos en el Cuadro N° 1 de dicha publicación.

D. Fortalecer la estructura institucional del Banco Central, mediante reformas legales que deberán estar listas para fines de enero 2021, las mismas que estarán orientadas a:

37. “Acuerdo con FMI contempla alza progresiva del IVA desde el 2022”. En *El Comercio* (6/10/2020).

38. “Ecuador, Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility- Press Release; Staff Report; Staff Supplement; and Statement by the Executive Director for Ecuador”.

39. En “IMF Country Report N° 20/286”. Octubre 2020, p.75.

- definir los objetivos del Banco Central;
- fortalecer la autonomía de dicha institución, incluyendo un directorio independiente;
- el Estado pagará las deudas que tenga con el Banco Central, se reviertan las transferencias de fondos realizados en el pasado hacia la banca pública y el cierre de los temas pendientes generados por la crisis bancaria de 1999;
- reconstruir las reservas del Banco Central para garantizar los depósitos de las instituciones financieras públicas y privadas en el banco y las monedas en circulación.
- promover formas alternativas de pago, como tarjetas de crédito, transferencias interbancarias, pagos en línea, que reduzcan el uso de dinero líquido. Esto ayudaría también a reducir el riesgo de contagio con el COVID-19.

F. Fortalecer la competitividad y el crecimiento impulsado por el sector privado.

En este punto se anota que, “la actual administración preparará un plan para estas reformas para que la próxima administración esté en capacidad de implementarla lo más pronto posible”. Para fortalecer la competitividad, se menciona que se impulsará una reforma tributaria, se impulsarán mejoras en la provisión de servicios gubernamentales digitalizándolos, se modernizará el mercado laboral, se reforzará la sostenibilidad de la seguridad social; y, se promoverá la integración económica.

Al referirse a la modernización del mercado laboral, se menciona que di-

cha modernización se lograría permitiendo nuevas formas de contratación. Textualmente se afirma que: “Desde junio 22, cuando la Ley Humanitaria entró en vigencia, se han creado más de 100.000 empleos y se han salvado 45.000 empleos mediante el mecanismo de reducción de horas de trabajo. Se menciona que otras reformas han sido realizadas a través de legislación secundaria, “acuerdos ministeriales”.

Respecto a la integración comercial, se reconoce que se está trabajando para firmar tratados comerciales tanto a nivel regional, como con socios internacionales. En ese sentido, “el Ecuador está comprometido en juntarse con la Alianza del Pacífico en el futuro cercano, y con el apoyo de los organismos multilaterales, está revisando las tarifas a las importaciones, e identificando los principales obstáculos y las acciones necesarias para simplificar los requisitos para las importaciones y reducir los costos de importación, particularmente en insumos y bienes de capital para promover la competitividad”.

Este programa suscrito con el FMI será monitoreado, de acuerdo con los indicadores que se encuentran detallados en cuadros anexos al documento al que nos estamos refiriendo. La primera revisión de cumplimiento de las condiciones de este Acuerdo, tendrá lugar el 15 de diciembre 2020 y la segunda el 15 de abril 2021.

Previsiones del FMI suponen profunda caída en 2020 y una rápida recuperación en 2021

El FMI estima, en sus últimas previsiones del 13 de octubre 2020, que la

economía ecuatoriana sufrirá una recesión del 11% en el año 2020, pero que en el año 2021 se recuperaría y crecería en 4.8%.⁴⁰ La tendencia que este organismo multilateral prevé para la economía mundial, es una caída del 4.4% en el año 2020 y recuperación del 5.2% en 2021,⁴¹ esto es con un comportamiento en V, a pesar de lo cual, el propio FMI prevé que “90 millones de personas caerán en la indigencia” en todo el mundo. La magnitud de la recesión estimada por el FMI para el Ecuador en el año 2020, del 11%, es mucho más profunda que la estimada para América Latina y el Caribe, del 8.1%, mientras que la recuperación en el año 2021, sería superior al promedio estimado para América Latina (Ecuador 4.8%, promedio de América Latina, 3.6%). El FMI no expone los fundamentos de sus previsiones de crecimiento y recuperación tan acelerada, para el año 2021, tanto para la economía mundial como para la ecuatoriana.

El último año en que la economía ecuatoriana creció al 4.9% fue en el 2013, cuando el ingreso por exportaciones petroleras ascendió a 14.107 millones de dólares y, por servicio de la deuda pública se habían pagado 1.899,8 millones de dólares, mientras que en el año 2019, las exportaciones petroleras

significaron 8.679 millones de dólares (esto es 5.428 millones de dólares menos que en el 2013); y, el servicio de la deuda pública ascendió a 7.466,2 millones de dólares (esto es 5.566,4 millones de dólares más que en el año 2013).⁴² En definitiva, menos ingresos y más egresos.

Lo que sí está claro, tanto para el FMI como para el Gobierno, es que el número de pobres en el Ecuador continuará creciendo, por lo cual, el Ministro de Finanzas de entonces, Richard Martínez, declaró que el programa con el FMI tiene, lo que él consideraba, “un importante componente social”, que le permitirá al Gobierno, aumentar el número de beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH): “A los 1.13 millones de hogares pobres que reciben mensualmente hoy el bono de desarrollo, sumaremos 250.000 más hasta diciembre de este año y otros 200.000 hasta el primer trimestre del 2021”.⁴³ Si esa declaración del anterior Ministro de Finanzas se cumple, el número de hogares pobres en el Ecuador que recibirían el bono hasta el primer trimestre del 2021, ascendería a 1.580.000 hogares, esto es aproximadamente el 36% de los hogares ecuatorianos.⁴⁴ Cabe señalar que se registran discrepancias en el número de familias beneficiarias del BDH, entre la cifra que menciona el exministro de Fi-

40. “FMI: La economía de Ecuador decrecerá 11% en 2020”. En *Primicias* (13/10/2020).

41. International Monetary Fund. “Perspectivas de la Economía Mundial”, octubre 2020. En: www.imf.org.

42. Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual N°1989 (noviembre 30 de 2017) y, el Informe N° 2015 (enero 31 de 2020), cuadros 3.1.2 “Exportaciones FOB por grupos de productos” y, 3.3.1 “Movimiento de la deuda externa pública”.

43. Ministerio de Economía y Finanzas. “El Directorio del FMI aprobó el respaldo por USD 6.500 millones”. Comunicado Oficial, 30 de septiembre del 2020.

44. La población estimada para 2020, será de 17.3 millones de habitantes; familia promedio 3,9 personas, número de familias 4.4 millones. Si 1.580.000 hogares recibirían el Bono de Desarrollo Humano, representaría el 36% del total de familias.

nanzas, de 1.13 mil familias, con la que consta en el texto de la noticia publicada acerca del Acuerdo con el FMI, bajo el subtítulo “Más bonos sociales hasta el 2021”, en donde se afirma que “actualmente 972 mil familias reciben el Bono de Desarrollo Humano”.⁴⁵

Coronavirus no cambió enfoque del FMI, ni del Gobierno

Ante la presencia del coronavirus en el Ecuador, aun cuando el FMI reconoce que ha sido uno de los países más golpeados por la pandemia, no ha cambiado su tradicional enfoque, de promover el ajuste económico, para generar los excedentes financieros necesarios para cumplir con el pago de la deuda pública y aún de los laudos arbitrales, a los acreedores externos, constituidos en los objetivos fundamentales de la política económica.

El contenido del último Acuerdo de Facilidad Extendida de Financiamiento, suscrito con el Ecuador el 30 de septiembre 2020, mantiene un enfoque similar al del primer Acuerdo, insistiendo en las metas de reducción del déficit fiscal, mediante una reforma tributaria que aumenta los impuestos indirectos que afectan en mayor proporción a los sectores de menores ingresos, como es el aumento del Impuesto al Valor Agregado; la eliminación de los subsidios a los combustibles, al mismo tiempo que se busca reducir el gasto y la inversión pública, mediante el despido de empleados públicos y la reducción de sus remuneraciones, así como mediante una

mayor contracción a la ya registrada hasta ahora, de la inversión pública.

A pesar de que ya están contempladas en la Ley de Fomento de la Producción y el Empleo, vigente desde agosto 2018 y, en la Ley Orgánica de Ordenamiento para las Finanzas Públicas, medidas orientadas a lograr la denominada “sostenibilidad fiscal”, entendida como la capacidad del Estado de cumplir con sus compromisos con los acreedores externos, en el último Acuerdo, se insiste en tomar medidas para asegurarse el logro de la “sostenibilidad fiscal”, colocando metas y compromisos que son medidos incluso mediante entrega de información por parte del Gobierno ecuatoriano al FMI, con una frecuencia diaria, semanal, mensual, etcétera.

Se insiste en la independencia del Banco Central (BC) y, a pesar de que en las leyes mencionadas en el párrafo anterior, se prohíbe que este realice préstamos al Estado, y que canalice financiamiento a la banca pública, en este último programa se establece la obligación de que el Gobierno Nacional envíe un proyecto de ley para asegurar la supuesta independencia del Banco Central y se incluyen entre los indicadores a ser alcanzados, metas del monto que deberá registrar la reserva monetaria del BC, así como la obligación de que tanto el Ministerio de Finanzas como la banca pública restituyan al Banco Central, los créditos y aportes realizados en años anteriores, colocando una presión adicional para la reducción del gasto público y de la capacidad de financiamiento de la banca pública a la economía.

45. “Acuerdo con FMI contempla alza progresiva del IVA desde el 2022”. En *El Comercio* (6/10/ 2020).

El Gobierno ecuatoriano se compromete además a continuar con las negociaciones para el acceso a la Alianza del Pacífico y con la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, en plena guerra comercial, pretendiendo que las empresas locales debilitadas por la crisis, compitan con las empresas que producen fuera del territorio nacional, que han recibido el apoyo de sus gobiernos, o de países en los que cuentan con monedas nacionales cuya devaluación permiten o impulsan, para mejorar su competitividad. El Ecuador, al estar dolarizado, no cuenta ni con la chequera para canalizar estímulos a las empresas, ni con una moneda que pueda devaluar.

En ese escenario de crisis mundial, y en el contexto internacional de competencia encarnizada por los mercados, el riesgo de quiebras empresariales y pérdidas adicionales de empleos es inminente, afectará a empresas de todo tamaño que no puedan competir con otras tecnológicamente superiores, o que cuenten con el apoyo de sus gobiernos, con ayudas financieras, créditos a tasas de interés más bajas que en el Ecuador o devaluando sus monedas, como ha sucedido en los últimos años, en que el dólar se ha revaluado en los mercados financieros internacionales. Por esa razón es urgente, establecer una estrategia de producción y empleo, para atender tanto las necesidades del mercado interno (empezando por alimentación, nutrición y salud), como las necesidades del mercado mundial, tomando en cuenta la operación de cadenas productivas que caracteriza el mercado mundial.

Algunas medidas alternativas a las acordadas con el FMI:

1. Crear un fondo de garantía alimentaria, que serviría:

- Tanto para garantizar el abastecimiento de alimentos nutritivos y saludables, mediante la puesta en práctica de políticas integrales de fomento de la producción y el empleo en el agro, sector que genera el 28.5% del empleo a nivel nacional, apoyando a la producción agroalimentaria, ambientalmente sostenible, para mejorar su productividad, disminuir o eliminar las pérdidas poscosechas, fortaleciendo los nexos directos entre productor y consumidor e incluso promoviendo la agroindustria.
- Para garantizar el acceso a una canasta alimenticia básica, por parte de toda la población, en particular de la población más afectada por la crisis. Se puede diseñar un sistema de crédito alimenticio, utilizando la billetera móvil, pagando al productor un precio justo y abaratando el costo de dicha canasta para el consumidor.
- Este fondo de garantía alimentaria, se podría financiar, con alguna(s) de las siguientes fuentes:
- La reducción del 20% del gasto tributario, esto es del monto al que ascenderían, según las estimaciones del Ministerio de Finanzas para el año 2020, las exoneraciones tributarias y devoluciones de impuestos, que ascenderían a la cifra de 7 mil millones de dólares,⁴⁶ luego del generoso paquete de exoneraciones incluidas por el actual Gobierno en la Ley de Fomento de la

46. Ministerio de Economía y Finanzas. Programación presupuestaria cuatrianual 2020-2023. Sección V.

Producción y el Empleo. El 20% de 7 mil millones, serían 1.400 millones de dólares.

- Un impuesto de 2% sobre los activos por más de “77 mil millones USD” pertenecientes a 94 grupos económicos que “tienen 430 sociedades en paraísos fiscales” (Báez, 2020), según información del SRI ese 2% generaría 1.540 millones de dólares anuales. Dichos grupos, según esta misma fuente, pagarían por Impuesto a la Renta apenas el 2.2% de sus ingresos anuales, una de las tasas más bajas en la región, cuando no recurren a las exoneraciones tributarias.
- Un impuesto a los excesivos márgenes de intermediación que impone el sistema financiero, tomando en cuenta que por cada 1% de interés que cobra el sistema financiero, extrajo del conjunto de la economía 445 millones de dólares anuales, tomando en cuenta el saldo del crédito al sector privado, al 31 de diciembre del 2019, de 44.536,9 millones de dólares.⁴⁷ Esto significa que con una reducción del 3% en la tasa de interés, los actores de la economía ecuatoriana dejarían de transferir al sistema financiero, un estimado de 1.335 millones de dólares, con las cifras del 2019.
- Renegociación de los contratos petroleros, revisando el excesivo costo de producción por extracción de cada barril de petróleo, que el Estado reconoce actualmente a las petroleras pri-

vadas, de entre 31 a 41 dólares por barril, cuando dicho costo no supera los 18 dólares por barril. Por este concepto se podrían recuperar alrededor de mil millones de dólares.

- Una parte de los recursos ahorrados por la renegociación de la deuda externa. En la programación presupuestaria cuatrianual 2020-2023, está previsto el pago de 3.390 millones por intereses de la deuda pública; y, 4.311 millones de dólares por concepto de amortización, lo que da un total de 7.701 millones de dólares; en consecuencia, un 10% de ahorro, ascendería a 770 millones de dólares.
- Mediante la billetera móvil, se implementaría un sistema de crédito que permita el acceso únicamente a alimentos producidos localmente, fomentando la producción y la conservación de los empleos a nivel nacional. Esta experiencia, para garantizar el acceso a alimentos, podría luego extenderse a vestimenta y a los demás bienes de consumo de la canasta familiar básica, a fin de vincular al productor con el consumidor, promoviendo el consumo de nuestra producción nacional, gravemente amenazada por los tratados de libre comercio que el Gobierno actual está negociando. De esta manera protegeríamos el empleo nacional, operando esta vinculación productor/consumidor, como una barrera a la competencia de productos importados.

Estudio Fiscal. Desarrollo metodológico para proyección del gasto tributario aplicado en el Ecuador. Tabla N° 10, p.31.

47. Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, N° 2015 (enero 31 de 2020), Cuadro 1.9 “Crédito al sector privado (particulares) por tipo de entidad financiera, Millones de dólares, al final del período”.

- Este crédito alimenticio, podría ser devengado por los beneficiarios que no cuenten con una fuente de ingresos, mediante su participación en programas de construcción o mantenimiento de infraestructura básica en el agro, como dotación de agua para riego, caminos vecinales, infraestructura para almacenamiento y manejo de la poscosecha, así como en obras de remediación y mitigación ambiental, con participación activa de los gobiernos locales, programas para remediar la erosión, promover la reforestación, la gestión de cuencas hidrográficas, el manejo de desechos sólidos, entre otros.

2. *Promover ferias barriales itinerantes*

Con el objeto de dar una fuente de sustento a los comerciantes informales. Los gobiernos locales: Prefecturas, Municipios, Juntas Parroquiales; además de organizaciones campesinas y organizaciones de comerciantes informales, podrían coordinar acciones para asegurar el manejo adecuado de los productos alimenticios provistos por los agricultores de la región, en condiciones higiénicas y respetando las medidas de bioseguridad.

Las organizaciones no gubernamentales que tienen experiencia en comercialización solidaria, como MCCH, CECCA, CAMARI, y otros bancos de alimentos bajo la coordinación de algunas diócesis de la Iglesia católica.

3. *Promover la venta de acciones a toda la población*

En lugar de privatizar los activos más rentables del Estado, como el campo

petrolero Sacha,⁴⁸ el Banco del Pacífico, las hidroeléctricas, etcétera, que pertenecen a todos los ecuatorianos, promover la venta de acciones de dichos negocios a toda la población, recogiendo la liquidez que existe en ciertos segmentos de la población, estimulando el retorno de capitales fugados a paraísos fiscales, dándoles oportunidad de participar en dichos negocios rentables; pero asignando sin costo, acciones intransferibles a los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, dotándoles de capital de trabajo, mediante la participación directa en la propiedad de los activos públicos, con el objeto de que sean acreedores a la correspondiente rentabilidad; estas acciones pueden ser usadas como garantía para acceder a financiamiento, esto es, como garantía crediticia.

4. *Estratificar a la población por nivel de ingreso*

Para establecer subsidios cruzados, mediante tarifas diferenciadas en todos los servicios públicos, de manera que los estratos superiores de mayores ingresos, paguen un porcentaje mayor al costo por esos servicios y con esa diferencia se subsidie a los estratos inferiores, de menores ingresos. Esta política permitiría que dichos subsidios no pesen sobre el presupuesto del Estado. Esta política se aplica en Bogotá-Colombia, desde hace al menos dos décadas, con muy buenos resultados.

5. *Impulsar políticas de lucha contra la corrupción*

- desterrando las prácticas de creación de empresas fantasmas, para evadir

48. "Carlos Pérez García: 'No es lo mejor para el país monetizar Sacha'", En *El Universo* (20/11/ 2019).

obligaciones tributarias y obligaciones laborales;

- identificando y sancionando a los testaferros a cuyo nombre se colocan activos mal habidos,
- imponiendo restricciones a las importaciones de productos que compitan con la producción nacional, mediante aranceles y medidas no arancelarias, así como mediante mayores impuestos a la salida de capitales, excepto para la importación de materias primas y bienes de capital de los que no se disponga a nivel nacional, para evitar la fuga de capitales a paraísos fiscales, y como una medida de restricción de importaciones no esenciales;
- tecnificar y controlar las aduanas para evitar la sobre y subfacturación en las operaciones de comercio exterior. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estima que por este concepto, el Ecuador habría perdido 13.847 millones de dólares entre 2004 y 2013 (Podestá, et al., 2017: 28), esto es una pérdida promedio anual en ese período de 1.384.7 millones de dólares. En esos mismos diez años, la suma total del gasto en Desarrollo Agropecuario ascendió a 2.526.8 millones de dólares, esto es, apenas el 18 por ciento de las pérdidas por sobre y subfacturación en las operaciones de comercio exterior. La información del SRI muestra que estas prácticas de sobre y subfacturación se mantienen vigentes hasta ahora; y,
- promover el control ciudadano de la administración de contratos de obras públicas, dando también un papel a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el objetivo de combatir la corrupción en la que están involucrados no solamente funcionarios públicos, sino también las empresas privadas beneficiarias de dichos contratos.

Finalmente, es necesario destacar, que:

La crisis fiscal solo es el resultado de las políticas implementadas por el Gobierno:

- Si en lugar de condonar intereses, multas y recargos, y conceder amplias exoneraciones tributarias, como ha realizado este Gobierno, con la Ley de Fomento Productivo, hubiera cobrado las deudas pendientes por impuestos no pagados al SRI, el Gobierno habría dispuesto de por lo menos 4.291 millones de dólares.
- Si en lugar de conceder amplias exoneraciones tributarias, las mismas fueran eliminadas, el Gobierno contaría con 7 mil millones de dólares adicionales.
- Si el Gobierno decidiera cobrar a las 500 empresas, sus deudas pendientes por impuestos no pagados al SRI, al 12 de marzo del 2020, contaría con 1.449 millones de dólares adicionales.⁴⁹
- Si el Gobierno decidiera luchar contra la evasión y la elusión fiscal, así como en contra de la sobre y subfacturación del comercio exterior, re-

49. "500 empresas en Ecuador le deben al Estado US D 1.449 millones". En *El Mercurio* (12/3/ 2020).

caudaría unos cuantos miles de millones de dólares adicionales.

- Si en lugar de pagar a las empresas petroleras, costos de producción excesivos, superiores a los 30 y hasta a los 40 dólares por barril y se pagara el costo real, de alrededor de 18 dólares, el Gobierno contaría, por lo menos, con mil millones de dólares de ingresos adicionales.
- Si en lugar de privilegiar el pago de la deuda pública a los acreedores externos, hubiera renegociado dicha deuda desde el inicio del régimen, nos habríamos ahorrado unos cuantos miles de millones de dólares adicionales. Como señalamos, la programación presupuestaria cuatrianual preveía para el año 2020, pagos por concepto de intereses de la deuda pública, de 3.390 millones de dólares y por concepto de amortización 4.311 millones, lo que da un total de 7.701 millones de dólares.
- Si en lugar de las políticas recesivas que viene aplicando este Gobierno, en el marco del convenio con el Fondo Monetario Internacional, se impulsaran políticas de fomento de la producción y del empleo, la recaudación fiscal aumentaría y se superaría la crisis fiscal del Estado. La experiencia histórica muestra que la deuda pública solo se ha podido pagar en fases de crecimiento económico.

Finalmente, en las condiciones de intensa competencia por los mercados, que caracteriza la economía mundial contemporánea, es indispensable diseñar una estrategia de producción y empleo, tomando en cuenta tanto las necesidades del mercado interno, como las posibilidades del mercado mundial.

A nivel nacional, la estrategia de producción deberá partir del potencial productivo, turístico, cultural del que disponemos así como de las necesidades de la población ecuatoriana (elevada incidencia de desnutrición infantil crónica, anemia en madres, déficit de viviendas, déficit de infraestructura en agua y saneamiento ambiental inclusive en zonas turísticas, problemas de contaminación ambiental, etcétera). A nivel internacional, levantar una estrategia que tome en cuenta la dinámica de las cadenas productivas que operan a nivel mundial, el surgimiento de nuevos productos y nuevos polos dinámicos, así como la expansión de las fronteras de la producción y el empleo a nuevas actividades de servicios, como entretenimiento, industrias culturales, entre otros.

Solo generando empleo, se podrá superar la pobreza, de lo contrario no habrá fondos suficientes para subsidiar a todos los ecuatorianos empobrecidos por las políticas económicas aplicadas.

Bibliografía

- Aguiar, Rafaela
2020. "Paquete de estímulos es tema de debate entre Trump y Biden". En *Agencia CMA*. (23 de octubre).
- Báez, Jonathan
2020. "Ranking de los Grupos Económicos que sacaron 563 millones en divisas a paraísos fiscales en 2017". En Instituto de Investigaciones Económicas-UCE. [online].
- Blasco, Emili
2020. "Perú se adelantó con el mayor estímulo económico, pero sigue a Brasil en contagios". En *ABC Internacional*. (3 de junio).

- Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público
2008. *Informe final de la Auditoría Integral de la deuda ecuatoriana*. Ministerio de Finanzas. Quito.
- Organización Internacional del Trabajo
2020. Observatorio de la OIT: “El COVID-19 y el mundo del trabajo”. Estimaciones actualizadas y análisis. Tercera edición. (29 de abril).
- Podestá, Andrea; Hanni, Michael y Martner, Ricardo
2017. *Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N°183. CEPAL.
- Salgado, Wilma
2020. “La economía ecuatoriana, confronta diversas presiones contractivas”. En *Ecuador Debate*, N° 109. CAAP. Quito.
- Ruiz, Ariela
2020. “Vientos de guerra en el BID. ¿Dónde te encuentras mi querido Perú?” En *Otra Mirada* (17 agosto).
- Weller, Jürgen
2020. “Las transformaciones tecnológicas y el empleo en América Latina: oportunidades y desafíos”. *Revista de la CEPAL*, N° 130. CEPAL.

Conflictividad socio-política*

Julio /Octubre 2020

En líneas generales se puede observar que en este cuatrimestre, al igual que el anterior, el centro de la conflictividad se ubica en el sector laboral público, que asume un rol predominante. Lo preocupante en este escenario, es la falta de respuestas del Gobierno ante la intensificación del conflicto social. Los efectos de la política económica sobre los salarios de los trabajadores públicos y, los altos niveles de subempleo, constituyen uno de los factores claves que permiten determinar las causas de los diferentes conflictos durante este periodo. La coyuntura electoral, ha evidenciado tanto desde las organizaciones partidistas, como de la sociedad civil, una crisis de legitimidad de las instituciones estatales rectoras de los procesos electorales y principalmente, garantes del funcionamiento del sistema democrático.

Frecuencia y número de conflictos

Los niveles de conflictividad socio-política en el cuatrimestre julio-octubre 2020, registra un incremento del 61.74% en relación al cuatrimestre anterior, pasando de 184 a 298. En el mes de julio (31.88%) y septiembre (19.13%), se registra mayor porcentaje de conflictividad.

NÚMERO DE CONFLICTOS POR MES		
Julio-Octubre 2020		
FECHA	NÚMERO	PORCENTAJE
Julio /2020	95	31.88
Agosto /2020	64	21.48
Sept. / 2020	82	27.52
Oct./ 2020	57	19.13
TOTAL	298	100.00

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio.
Elaboración: UI - CAAP

Género del conflicto

En cuanto al género del conflicto, el mayor porcentaje se registra en el ám-

GÉNERO DEL CONFLICTO		
Julio-Octubre 2020		
GÉNERO DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Campesino	6	2.0
Indígena	4	1.3
Cívico regional	28	9.4
Urbano barrial	62	20.8
Laboral público	68	22.8
Laboral privado	9	3.0
Político partidista	15	5.0
Político legislativo	7	2.3
Pugna de poderes	2	0.7
Organizaciones de la sociedad civil	46	15.4
Instituciones educativas	9	3.0
Fuerza Pública	1	0.3
Otros	41	13.8
TOTAL	298	100.0

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio.
Elaboración: UI - CAAP

* Sistematización de datos realizada por David Anchaluisa.

1. Datos presentados por el Ministerio de Trabajo indican que del 1ero de enero al 15 de marzo se registraron por despido intempestivo 9.178, del 16 de marzo al 29 de octubre esta cifra aumentó en un 21.25% registrándose un total de 43.196. Entre las otras causales que registra el Ministerio referido al numeral 6 del artículo 169 del Código de Trabajo, se registra 80 (enero-marzo), 26.437 (marzo-octubre). La cifra más alta en el periodo señalado se registra por la causal "acuerdo entre las partes" 107.513 (enero-marzo), 284.630 (marzo-octubre). Ministerio de Trabajo. Indicadores laborales. Recuperado de: <https://n9.cl/s1eaf>.

bito *laboral público* (22.8%), en contraste con lo *laboral privado* que registra apenas el 3%.¹ Lo *urbano barrial* sigue manteniendo preeminencia, pasando de 13.04% a 20.8%, colocándose en el segundo lugar en relación a la intensidad del conflicto. Las *organizaciones de la sociedad civil*, registran un incremento en relación al cuatrimestre anterior pasando de 11.96% a 15.4%. Similar tendencia se observa en lo que respecta al sector *político partidista*, que se relaciona con el proceso electoral 2021, en cuanto a las elecciones primarias y la definición de candidatos para ocupar el cargo de Presidente y la elección de 137 asambleístas, además de las disputas y tensiones entre las organizaciones partidistas y autoridades del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

Se observa un aumento del número de conflictos en los sectores sociales en comparación con el periodo anterior: el *campesino* pasa de 0 a 6; el *cívico regional* de 6 a 28; el sector *indígena*, muestra una tendencia contraria pasando de 9 a 4.

Sujeto del conflicto

Las cifras del sujeto del conflicto, respaldan los datos proporcionados anteriormente sobre el género del conflicto. Son los *gremios* los protagonistas de la conflictividad en el actual periodo (25.8%).

SUJETO DEL CONFLICTO		
Julio-Octubre 2020		
SUJETO DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Gremios	77	25.8
Empresas	12	4.0
Sindicatos	3	1.0
Organizaciones barriales	11	3.7
Estudiantes	3	1.0
Trabajadores	27	9.1
Campesinos	6	2.0
Indígenas	5	1.7
Grupos locales	54	18.1
Grupos heterogéneos	31	10.4
Cámaras de la producción	7	2.3
Policía	1	0.3
Fuerzas Armadas	1	0.3
Iglesias	1	0.3
Partidos políticos	16	5.4
Universidades	5	1.7
Otros	38	12.8
TOTAL	298	100.0

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio.
Elaboración: UI - CAAP

Si bien existe una disminución respecto a la conflictividad *sindical* (pasando de 12 a 3), sin embargo, sí se muestra un incremento en las *empresas* (de 4 a 12), y en los *trabajadores* (de 26 a 27), reflejando de cierto modo uno de los fenómenos que ha generado la crisis económica: el desempleo provocado tanto por la pandemia del coronavirus,² como por las políticas en materia económica y laboral impulsadas por el Gobierno.

Tanto los *grupos locales* como los *heterogéneos*, merecen ser destacados en el actual cuatrimestre, puesto que am-

2. A septiembre 2020, datos presentados por el INEC-ENEMDU, reflejan los siguientes indicadores en materia laboral: el 32.1% de la PEA tiene un empleo adecuado, el 23.4% está subempleada, el 26.3% tiene un empleo no pleno y, el 10.8% tiene un empleo no remunerado. La tasa de desempleo alcanzó el 8,6% en el área urbana y el de subempleo 23.4%; en el área rural la tasa de desempleo es del 2.7% y de subempleo llega a 23.3%. La tasa de desempleo se ubicó en 8,0% para las mujeres y 5,7% para los hombres. Cabe además señalar, que el 48,6% de personas con empleo, se encuentran en el sector informal de la economía. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Indicadores Laborales Septiembre 2020. Recuperado de: <https://n9.cl/svvr>.

bos reflejan un importante incremento pasando de 27 a 54, en el primero, y de 3 a 19, en el segundo. Los *partidos políticos*, también muestran un significativo incremento pasando de 6 a 16 en el actual periodo.

Objeto del Conflicto

En lo que respecta a las motivaciones de la protesta social, esta se relaciona al *financiamiento* (14.8%), y un porcentaje cercano que se asocia a cuestiones *salariales* (11.7%), aunque en menor medida, pero no menos importante, está

presente lo *laboral* con el 7.4%. Cifras que vuelven a ser significativas y que guardan relación con el sujeto y género del conflicto.

Respecto al cuatrimestre anterior, se evidencia una notable disminución de *denuncias de corrupción*, pasando de 23 a 14. El *Otro* objeto del conflicto, cuya frecuencia aumenta de manera significativa, lleva a pensar que hay nuevos objetos de la conflictividad socio-política que han aparecido en este periodo.

La correlación de variables (*género* y *objeto* del conflicto), da cuenta de la predominancia del sector *laboral público* (68), expresando su relación con las políticas *laborales y salariales*. El protagonismo de las *organizaciones de la sociedad civil* (46), se expresa en el *rechazo de la política estatal* (20); lo *urbano barrial* está relacionado con la variable *Otros* (58). La conflictividad *cívico regional*, se corelaciona con el tema del *financiamiento* (25).

OBJETO DEL CONFLICTO		
Julio-Octubre 2020		
OBJETO DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Salariales	35	11.7
Laborales	22	7.4
Financiamiento	44	14.8
Rechazo política estatal	24	8.1
Denuncias de corrupción	14	4.7
Otros	159	53.4
TOTAL	298	100.0

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio.
Elaboración: UI – CAAP.

GÉNERO DEL CONFLICTO-OBJETO DEL CONFLICTO							
Julio-Octubre 2020							
GÉNERO DEL CONFLICTO	OBJETO DEL CONFLICTO						TOTAL
	Salariales	Laborales	Financiamiento	Rechazo de la política estatal	Denuncias de corrupción	Otros	
Campesino	0	0	0	0	0	6	6
Indígena	0	0	0	0	0	4	4
Cívico regional	1	0	25	0	0	2	28
Urbano barrial	1	0	2	1	0	58	62
Laboral público	33	13	2	3	2	15	68
Laboral privado	0	7	0	0	0	2	9
Político partidista	0	0	0	0	0	15	15
Político legislativo	0	0	0	0	4	3	7
Pugna de poderes	0	0	1	0	1	0	2
Organizaciones de la Sociedad Civil	0	0	0	20	5	21	46
Instituciones educativas	0	0	6	0	0	3	9
Fuerza Pública	0	1	0	0	0	0	1
Otros	0	1	8	0	2	30	41
TOTAL	35	22	44	24	14	159	298

Fuente: Base de Datos-CAAP, 2020. Elaboración: UI-CAAP.

Intensidad del Conflicto

La intensidad de la conflictividad, se mantiene casi inalterada respecto al periodo anterior, tanto en su reportorio como en sus distintas formas de expresión, las *protestas* (30.5%) y las *marchas* (23.5%), representan el mayor porcentaje, lo que se traduce en una conflictividad *protestaria* y *reactiva*, expresada en contra del Gobierno y de las políticas públicas auspiciadas por este, tanto en lo económico como en lo social.

Los *juicios* han aumentado considerablemente en relación al anterior periodo pasando de 8 a 26, similar tendencia se logra observar como expresión de acción colectiva, en *bloqueos* pasando de 4 a 16 y *amenazas* de 2 a 16.

INTENSIDAD DEL CONFLICTO		
Julio-Octubre 2020		
INTENSIDAD DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Bloqueos	16	5.4
Paros/huelgas	6	2.0
Tomas	4	1.3
Protestas	91	30.5
Marchas	70	23.5
Amenazas	16	5.4
Detenciones	3	1.0
Heridos/muertos	1	0.3
Juicios	26	8.7
Otros	65	21.8
TOTAL	298	100.0

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio. Elaboración: UI-CAAP.

Impacto del conflicto

Los conflictos han mostrado un impacto significativo a nivel *provincial*, representando el 25.8%, seguido del *cantonal* 23.8%. El impacto a nivel *regional*, presenta un importante incremento en relación al período anterior pasando de

11 a 70, similar tendencia se registra a nivel *local* pasando de 26 a 68.

Número de conflictos por región

En la distribución regional de los conflictos se observa una mínima variación en cuanto al periodo anterior. La región de la Sierra sigue siendo predominante, a pesar de una reducción con

IMPACTO DEL CONFLICTO		
Julio-Octubre 2020		
IMPACTO DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Local	68	22.8
Cantonal	71	23.8
Provincial	77	25.8
Regional	70	23.5
Nacional	11	3.7
Internacional	1	0.3
TOTAL	298	100

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio. Elaboración: UI-CAAP.

respecto al cuatrimestre anterior pasando de 72.83% a 69.13%, mientras que en la Costa ha aumentado pasando de 21.74% a 28.37%.

En la Amazonía se evidencia una disminución con respecto al cuatrimestre anterior pasando de 4.89% al 2.01%. En la región Insular, al contrario se observa un aumento de 0.54% al 1.34%.

NÚMERO DE CONFLICTOS POR REGIÓN		
Julio-Octubre 2020		
REGIÓN	NÚMERO	PORCENTAJE
Costa	82	28.37
Sierra	206	69.13
Amazonia	6	2.01
Insular	4	1.34
TOTAL	298	100

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio. Elaboración: UI - CAAP

GÉNERO-REGIÓN DEL CONFLICTO					
Julio-Octubre 2020					
GÉNERO DEL CONFLICTO	REGIÓN				TOTAL
	Costa	Sierra	Amaz.	Insular	
Campeño	3	2	1	0	6
Indígena	0	3	1	0	4
Cívico regional	15	8	2	3	28
Urbano barrial	19	42	1	0	62
Laboral público	21	47	0	0	68
Laboral privado	3	6	0	0	9
Político partidista	2	13	0	0	15
Político legislativo	0	7	0	0	7
Pugna de poderes	0	2	0	0	2
Organizaciones de la Sociedad Civil	9	36	1	0	46
Instituciones educativas	1	8	0	0	9
Fuerza Pública	0	1	0	0	1
Otros	9	31	0	1	41
TOTAL	82	206	6	4	298

Fuente: Base de Conflictividad-CAAP, 2020.
Elaboración: UI-CAAP.

NÚMERO DE CONFLICTOS POR PROVINCIA		
Julio-Octubre 2020		
PROVINCIA	NÚMERO	PORCENTAJE
Azuay	62	20.8
Carchi	3	1.0
Cotopaxi	3	1.0
Chimborazo	1	0.3
El Oro	4	1.3
Esmeraldas	8	2.7
Guayas	60	20.1
Imbabura	8	2.7
Los Ríos	2	0.7
Manabí	7	2.3
Morona Santiago	2	0.7
Pastaza	1	0.3
Pichincha	120	40.3
Tungurahua	7	2.3
Zamora Chinchipe	1	0.3
Galápagos	4	1.3
Orellana	2	0.7
Santo Domingo de los Tsáchilas	2	0.7
Santa Elena	1	0.3
TOTAL	298	100

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio. Elaboración: UI - CAAP

Realizando una correlación entre género y región, se puede observar un importante número de conflictos tanto en la Costa como en la Sierra relacionados a lo *laboral público* y a lo *urbano barrial*. Las demandas de las *organizaciones de la sociedad civil* en la Sierra son significativas (36). Lo *cívico regional* tiene un importante punto de inflexión en la Costa (15).

Conflicto por provincia

Al igual que el cuatrimestre anterior, la localización del conflicto se presenta en las principales provincias del país, Pichincha y Guayas. Ambas provincias concentran el 60.4%, el cuatrimestre anterior representaban el 52.17%, dicha conflictividad se expresa en el ámbito *laboral público* (CAAP, 2020). La Provincia del Azuay (20.8%), es la tercera provincia en la que se registra mayor con-

flictividad. Cabe destacar el incremento de la conflictividad en la Provincia de Esmeraldas que pasa de 1.63% a 2.70% en el periodo actual; así como, en la Provincia de Manabí pasando de 0.54% a 2.30% y en Galápagos que no registraba mayor conflictividad en el anterior periodo, en este representa el 1.3%.

Intervención Estatal

En referencia a los organismos de intervención estatal, se destaca al igual que el anterior cuatrimestre la presencia de la *policía* y de los *ministerios*, representando el 28.8%. La intervención por parte de la policía está relacionada con lo *urbano barrial* y con *organizaciones de la sociedad civil*, por otro lado, la intervención de ministerios está relacionada especialmente con lo *laboral público* (CAAP, 2020).

INTERVENCIÓN ESTATAL		
Julio-Octubre 2020		
INTERVENCIÓN ESTATAL	NÚMERO	PORCENTAJE
Policía	49	16,4
Ministerios	37	12,4
Presidente	4	1,3
Municipio	30	10,1
Gobierno provincial	19	6,4
Gobierno cantonal	2	,7
Judicial	15	5,0
Consejo Nacional Electoral	8	2,7
Asamblea Nacional	12	4,0
Consejo Provincial	1	,3
Corte Constitucional	14	4,7
Otros	107	35,9
TOTAL	298	100,0
Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio. Elaboración: UI-CAAP.		

Los *municipios*, al igual que el anterior cuatrimestre, han ejercido un rol protagónico, en gran medida, al igual que los *gobiernos provinciales*, debido al retraso en la asignación presupuestaria por parte del Gobierno Central, y en lo que concierne a lo *urbano barrial*. La *Asamblea Nacional* muestra un aumento significativo en cuanto a su intervención en la conflictividad socio-política, pasando de 7 a 12 en este periodo, expresada en materia *laboral* y *político legislativo*. En lo *judicial*, se presenta similar tendencia, pasando de 12 a 15, expresado en demandas presentadas tanto por *organizaciones de la sociedad civil* como en lo *laboral público* (CAAP, 2020).

Desenlace del Conflicto

Un balance general de las cifras sobre el desenlace de los conflictos, que muestra el índice de *governabilidad*, arroja resultados más bien negativos,

DESENLACE DEL CONFLICTO		
Julio-Octubre 2020		
DESENLACE DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Negociación	17	5.7
Positivo	13	4.4
Rechazo	18	6.0
Represión	6	2.0
No resolución	14	4.7
Aplazamiento resolución	226	75.8
Otros	4	1.3
TOTAL	298	100
Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio. Elaboración: UI -CAAP.		

evidenciando un alto porcentaje expresado en el *aplazamiento de resoluciones* (75.8%). La incapacidad resolutive está expresada en los siguientes ámbitos: *laboral* (58), *urbano barrial* (45), *organizaciones de la sociedad civil* (32) y en lo *cívico regional* (26). Tendencia observada en el cuatrimestre anterior (CAAP, 2020).

Si por un lado, hay que destacar una mayor *negociación* de los conflictos (17 respecto de 6 en el periodo anterior), es decir un mayor número de conflictos negociados, por otro lado, el número de conflictos que no han sido *positivamente* resueltos aumenta de (6 a 13 en el actual periodo); a lo que hay que añadir un número también mayor de conflictos *rechazados* (de 5 a 18); junto con un número sensiblemente mayor de conflictos *no resueltos* (de 6 a 14 en el actual periodo). Resulta importante interrogarse si estamos en presencia de una situación coyuntural (pandemia coronavirus), o bien de una debilidad política del Gobierno, frente a la particular conflictividad que se presenta actualmente.

TEMA CENTRAL

La clave para la transición postpandemia: La Economía Social

Hugo Jácome Estrella* y Julio Oleas Montalvo**

Siguiendo a T. Piketty, el relato dominante, propietario, empresarial y meritocrático, el ultraliberalismo económico y la doctrina neoliberal, han jugado un papel preponderante en la desregulación de los mercados. La crisis provocada por la pandemia del COVID 19, nos muestra una sociedad globalizada caracterizada por una alta concentración de la riqueza, mayor desigualdad socio-económica y un incesante deterioro ambiental en esta “fábrica del diablo” (K. Polanyi). El artículo explora la economía social como alternativa al neoliberalismo; se revisa, desde una perspectiva conceptual, las opciones de esta economía para transformar la sociedad, se revisan los avances y limitaciones que esta tiene en Ecuador.

En los últimos cuarenta años el desenvolvimiento de la economía estuvo marcado por la expansión global del capitalismo. En su fase tardía este modo de producción ha suplantado las nociones de “progreso” y “civilización” por la noción de desarrollo, constituida en una de las “ideas fuerza del discurso hegemónico moderno” (Svampa, 2016: 137). La corriente dominante propone que el crecimiento económico es la única forma de lograr ese ansiado desarrollo. Pero este objetivo choca con dos contradicciones fundamentales. No es posible –ni física ni lógicamente– un crecimiento infinito en un medio finito; y no es socialmente sostenible un sistema –la economía de mercado– que genera, irremediablemente, exclusión y concentración del ingreso y de la riqueza.

El relato dominante, propietario, empresarial y meritocrático (Piketty, 2019), sustenta el régimen social insostenible y desigualitario al que ha conducido a la humanidad el capitalismo globalizado. Ese relato sostiene que la desigualdad es justa porque emana de un proceso “libremente elegido en el que todos tenemos las mismas posibilidades de acceder al mercado y a la propiedad” (Ídem: 11). Piketty cuestiona esa supuesta libertad de elección (tan preciada para los seguidores de las ideas emanadas de la Sociedad Mont Pelerin), y la sacrosanta concepción liberal de la propiedad privada, y propone sugerentes ideas para promover un socialismo participativo con fuerza y amplitud suficiente como para contrarrestar el régimen desigualitario vigente.

* Doctor en Desarrollo Regional e Integración Económica por la Universidad Santiago de Compostela. Profesor-investigador de FLACSO Ecuador.

** Doctor en Historia por la Universidad Andina Simón Bolívar.

El utilitarismo económico y la doctrina neoliberal han jugado un papel preponderante en la desregulación de los mercados, en especial del financiero, condición indispensable para el funcionamiento de un capitalismo cuyo espacio de acumulación rebasó las fronteras nacionales para abarcar todo el planeta y presionar contra las últimas fronteras naturales. Una de las consecuencias de esa presión antrópica sobre la naturaleza es el COVID-19, enfermedad zoonótica que frenó durante varios meses la extraviada carrera del capitalismo hacia la debacle ambiental.

La crisis del COVID-19 es la más reciente –y no la última–, de las recurrentes crisis de la globalización, acompañadas de una creciente concentración de la riqueza, mayor desigualdad socioeconómica e incesante deterioro ambiental. Desde una posición humanista y democrática, no es posible no criticar al capitalismo. Tampoco se puede justificar un modelo económico que profundiza las distorsiones sociales y acelera el deterioro del medio ambiente y el cambio climático.

El medio ambiente, es un problema importante para la comunidad internacional desde 1972 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano). Sin embargo, pasaron dos décadas para que la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992), propusiera equilibrar las necesidades de las generaciones presentes con las de las generaciones futuras, y sentar las bases para una asociación mundial entre todos los países a partir de las necesidades e intereses comunes. Pasaron dos décadas más para que en Río+20, se celebrara una nueva conferencia que se fijó como objetivo construir una economía verde, con el fin de atenuar la pobreza y dotar de sostenibilidad al capitalismo. También se decidió mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible, mediante la construcción de un marco institucional definido en el Acuerdo de París (diciembre de 2015).

En este lento –y probablemente infructuoso– tránsito hacia la economía verde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se convirtieron en Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyas metas al parecer serán imposibles de alcanzar, luego de que en junio de 2017 EE.UU., abandonara el Acuerdo de París –el segundo país que más impactos ambientales genera–. Dichas metas serán más difíciles de alcanzar por las consecuencias sociales, económicas y políticas de la crisis del COVID-19 –dado el regreso a la “normalidad” *business as usual*–, profundizarán las desigualdades y la pobreza.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, se hicieron grandes avances para disminuir la mortalidad infantil, expandir el alfabetismo, mejorar la esperanza de vida y reducir la pobreza. Sin embargo, el Banco Mundial (2020a), señala que si se fijan nuevas líneas de pobreza, estimando un ingreso mínimo de 5,5 dólares diarios, más del 40 por ciento de la población mundial, que ya vive con menos de ese ingreso (unas 3.300 millones de personas), pasará a formar parte de este sector. En 2020, en América Latina una contracción económica de 5,2 por ciento agravará la pobreza crónica, la desigualdad y la inseguridad; 29 millones de personas más caerán en pobreza y 16 millones más padecerán extrema pobreza (CEPAL, 2020). Ecuador será uno de los tres países de la región donde más crecerá la pobreza ex-

trema y, uno de los cuatro donde más crecerá la pobreza general. Al finalizar este año, la pobreza multidimensional afectará a uno de cada cuatro seres humanos (cerca de 1.800 millones de personas).

Las continuas crisis del capitalismo obligan a imaginar y promover formas alternativas de organización social y económica. A la lentitud con la que avanza la economía verde impulsada desde la Organización de Naciones Unidas, se suma su evidente insuficiencia para lograr la ansiada sostenibilidad. Si bien el ingreso mundial ha crecido, la pobreza multidimensional sigue extendiéndose. Las empresas transnacionales han creado espacios de acumulación de alcance planetario, en donde se promueven inhumanos procesos de desposesión y sistemáticas estrategias de descapitalización y debilitamiento de las potestades estatales.

Ni la comunidad internacional ni los estados que la conforman, y mucho menos las empresas transnacionales y el capital financiero, abordan los problemas de fondo. ¿Cómo revertir la ominosa acumulación de la riqueza propiciada por el neoliberalismo? ¿Qué hacer para evitar el continuo deterioro de las condiciones materiales e inmateriales para la reproducción de la vida y los equilibrios biofísicos del planeta? ¿Es necesario resignificar o abandonar la noción de desarrollo? ¿Es posible reconstituir espacios locales, resilientes y autosuficientes, en los que las comunidades organizadas puedan decidir por sí mismas su futuro y determinar su prosperidad?

En suma, frente a la anacrónica noción de libertad y al carácter casi sagrado de la noción de propiedad privada individualista sembrados por la doctrina neoliberal, se hace necesario generar, desde las bases sociales, una doctrina diferente. Esta debería sustentarse en una ideología igualitaria, una noción positiva de las libertades humanas, en la promoción de la propiedad social, la recuperación de los bienes públicos, en la expansión de la democracia hacia la organización de las actividades productivas, la educación y el conocimiento, y en el reparto del poder político entre todos los miembros de la sociedad.

Este artículo explora la economía social como alternativa al neoliberalismo, para lograr una transición hacia una sociedad más justa, resiliente y empoderada de su futuro. En la siguiente sección se revisará de forma breve, desde una perspectiva conceptual, el significado de la economía social y las opciones para transformar la sociedad. A continuación, la segunda parte pasa revista a los avances y las limitaciones de la economía popular y solidaria –nombre con el que se conoce en Ecuador a la economía social–, en la última década. La sección final elabora algunas conclusiones consideradas relevantes.

La economía social y la construcción de otra economía

A mediados del siglo pasado el historiador, antropólogo y filósofo social Karl Polanyi alertaba sobre los riesgos que representan la economía de libre mercado y el *homo oeconomicus* (el ser humano egoísta, racional y maximizador de su uti-

lidad individual, creado por la economía neoclásica), para la institucionalización de la economía en la sociedad -vista desde sus principios éticos, socioculturales y políticos-.

La mercantilización del trabajo, la tierra y el dinero, convirtiéndolos en lo que Polanyi llama “mercancías ficticias”, es el punto de partida para que la economía se “desincruste” de la sociedad:

...Permitir que el mecanismo del mercado dirija por su propia cuenta y decida la suerte de los seres humanos y de su medio natural, e incluso que de hecho decida acerca del nivel y de la utilización del poder adquisitivo, conduce necesariamente a la destrucción de la sociedad. Y esto es así porque la pretendida mercancía denominada «fuerza de trabajo» no puede ser zarandeada, utilizada sin ton ni son, o incluso ser inutilizada, sin que se vean inevitablemente afectados los individuos humanos portadores de esta mercancía peculiar. Al disponer de la fuerza de trabajo de un hombre, el sistema pretende disponer de la entidad física, psicológica y moral «humana» que está ligada a esta fuerza. Desprovistos de la protectora cobertura de las instituciones culturales, los seres humanos perecerían, al ser abandonados en la sociedad: morirían convirtiéndose en víctimas de una desorganización social aguda, serían eliminados por el vicio, la perversión, el crimen y la inanición.

La naturaleza se vería reducida a sus elementos, el entorno natural y los paisajes serían saqueados, los ríos polucionados, la seguridad militar comprometida, el poder de producir alimentos y materias primas destruido. Y, para terminar, la administración del poder adquisitivo por el mercado sometería a las empresas comerciales a liquidaciones periódicas, pues la alternancia de la penuria y de la superabundancia de dinero se mostraría tan desastrosa para el comercio como lo fueron las inundaciones y los períodos de sequía para la sociedad primitiva. Los mercados de trabajo, de tierra y de dinero, son sin ninguna duda esenciales para la economía de mercado. No obstante, ninguna sociedad podría soportar, incluso por un breve lapso de tiempo, los efectos de semejante sistema fundado sobre ficciones groseras, a no ser que su sustancia humana y natural, así como su organización comercial, estuviesen protegidas contra las devastaciones de esta fábrica del diablo. El carácter extraordinariamente artificial de la economía de mercado reside en el hecho de que el propio proceso de producción está organizado bajo la forma de compra y venta. Ningún otro modo de organizar la producción para el mercado es posible en una sociedad comercial (Polanyi, 1989:129-129).

Las posibilidades de transformar las lógicas de funcionamiento del sistema económico, para avanzar hacia otra economía, se han puesto de manifiesto en la academia y en sectores sociales que demandan la recuperación de praxis y enfoques alternativos, críticos del *mainstream* de la ciencia económica. La economía social es una de estas corrientes, que cuestiona el capitalismo, el utilitarismo, el fundamentalismo de mercado y el neoliberalismo, promotores del achicamiento del Estado hasta su mínima expresión, de las privatizaciones y desregulación de los mercados de bienes y servicios, de la liberalización de los flujos de capitales y de los mercados financieros, de la mercantilización del ser humano y del deterioro del medio ambiente.

La existencia de un “tercer sector” económico, cualitativamente distinto al sector público y al sector privado (incluidas las organizaciones no gubernamentales), ha sido visibilizada desde una perspectiva institucional, entre otros, por Laville (2009), Coraggio (2011, 2014), Guerra (2014), Chaves y Monzón (2018). Han estudiado en su vida práctica a cooperativas (de producción de bienes y servicios, consumo o financieras), asociaciones, mutuales, federaciones, organizaciones comunitarias, empresas recuperadas, comunidades informáticas y otras formas de organización y emprendimiento de la economía social. Todas estas son organizaciones que por lo general han surgido como respuesta frente a los mecanismos de exclusión (económica, social y cultural), característicos del sistema capitalista. Entidades en las que priman la cooperación y la organización colectiva y democrática, conformadas por personas que buscan mejorar su calidad de vida y su sustento, y satisfacer sus necesidades materiales e inmateriales, ante las limitaciones del Estado y/o de la economía de mercado.

Chaves y Monzón, definen a la economía social como a “un espacio de la realidad económica integrado por formas organizativas privadas creadas por las personas para dar respuesta a sus propias demandas sociales, a sus problemas sustantivos y a sus aspiraciones sociales. Su carácter social y privado las sitúa en una lógica económica y decisional bien diferenciada de la de las empresas privadas tradicionales, basadas en la lógica del capital” (2018: 10). Por lógica del capital se entiende el conjunto de procesos mentales y físicos que promueven la maximización del beneficio de la propiedad individual con el fin último de acumular capital. La economía social –y solidaria, como se la conoce en Latinoamérica–, utiliza recursos monetarios, no monetarios, mercantiles y no mercantiles para satisfacer las necesidades humanas, y conforma un tercer sector económico, distinto a los sectores público y privado tradicional.

Estas organizaciones se han constituido sobre la base de principios y valores antagónicos a los de la empresa capitalista (cuyo fin último es la acumulación mediante la maximización del beneficio individual), los principios universales del cooperativismo¹ cimentados por los pioneros de la ciudad de Rochdale en el noroeste de Inglaterra (circa 1844); o los principios declarados en la Carta de principios de la economía social de la *Social Economy Europe*;² o en los principios establecidos en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria de Ecuador.³

-
1. El cooperativismo se rige por siete principios universales: membresía abierta y voluntaria; control democrático de los miembros; participación económica de los miembros; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas; compromiso con la comunidad.
 2. “Primacía de las personas y del objetivo social sobre el capital; combinación de los intereses de los miembros/usuarios con el interés general; control democrático por los miembros (no afecta a las fundaciones puesto que no tienen miembros); la mayoría de los excedentes se utilizan en pro de objetivos de desarrollo sostenible, servicios de interés para los miembros o el interés general; adhesión voluntaria y abierta; defensa y aplicación de los principios de solidaridad y de responsabilidad; autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos” (Chaves y Monzón, 2018: 13).
 3. El Artículo 4 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, recoge los principios que guían a la conducta de las personas y las acciones de las organizaciones amparadas por esta ley.

La puesta en práctica de estos principios en la producción, distribución, circulación, intercambio y consumo tiene efectos en la institucionalización del sistema económico y en sus resultados.⁴ Estos se expresan en términos de satisfacción de las necesidades fundamentales para el sustento de la vida, toma de decisiones participativa, en forma democrática (cada persona tiene derecho a un voto independientemente del capital aportado), redistribución de excedentes en función del trabajo de las personas y no del capital, acumulación colectiva-social (en lugar de la acumulación privada individual), y articulación de estos procesos con las dinámicas sociales y ambientales en los territorios. El resultado global de estos cambios de la lógica socioeconómica, es lo que en forma genérica se denomina economía solidaria.

En la lógica solidaria de la economía social, la calidad de vida -idea que adquiere una dimensión colectiva diferente al consumismo individualista-, de los seres humanos en armonía con los sistemas naturales adquiere prioridad sobre el capital y el lucro sin fin de la economía individualista de mercado. Esta diferencia es parte sustancial de la práctica de esta “otra economía” y de su corpus teórico. Este es el ámbito de la “economía sustantiva” (en oposición a la “economía formal”), definida por Polanyi como “[...] la dependencia del hombre, para su subsistencia, de la naturaleza y de sus semejantes. Se refiere al intercambio con el medio ambiente natural y social, en la medida en que este intercambio tiene como resultado proporcionarle medios para su necesaria satisfacción material” (1976:1).

La economía social conforma un paradigma económico alternativo que ha evolucionado en paralelo con el capitalismo, al menos desde cuando los pioneros de Rochdale decidieron organizarse en los intersticios de la rígida sociedad británica decimonónica para aplacar la máquina de destrucción humana en la que se convirtió el capitalismo manchesteriano. Esta alternativa social cada vez cobra más sentido, ante los recurrentes fracasos de los modelos asumidos para rescatar el crecimiento económico, tratando de evitar un colapso que en varios momentos pareció inevitable.

En la segunda mitad del siglo XIX el modelo neoclásico (Alfred Marshall y Léon Walras), suplantó la lucha de clases por el problema de la eficiencia. Al inicio del siglo XX, el “keynesianismo bastardo” (en palabras de Joan Robinson), salvó la Gran Depresión contrarrestando las crisis de demanda. Al iniciar el siglo XXI, la crisis de los *subprime* apenas si pudo sobrellevarse en el mediano plazo echando mano a la teoría monetaria moderna. En estos eventos quedaron a buen recaudo las “ideologías desigualitarias” (Piketty, 2019), que sustentan los regímenes desigualitarios (discursos y mecanismos institucionales que justifican y estructuran las desigualdades económicas, sociales y políticas), característicos del capitalismo.

Thomas Piketty (2019), endosa la economía social al plantear alternativas para superar el capitalismo y avanzar hacia un “socialismo participativo”. En sus pro-

4. Para una aproximación a los principios económicos desde la economía social y solidaria, ver Coraggio (2011; 2014).

puestas se pueden encontrar varios puntos de coincidencia con los principios de la economía social, en especial la importancia otorgada a la ideología de la igualdad; el cambio de la noción de propiedad, desde la percepción individualista y ultrista consagrada por el neoliberalismo hacia una percepción social y solidaria; y la desagregación del poder social, tanto en la esfera política como en la empresarial, como manera de promover prácticas democráticas de mayor intensidad a las usuales en las democracias representativas. A estos tres puntos se podría añadir la necesidad de incursionar en el campo de la educación y el conocimiento, desde una perspectiva social y solidaria, para reconstituir las esencias gregarias y solidarias del ser humano, erosionadas durante casi dos siglos por la cultura del capital, y para encauzar el avance científico y tecnológico hacia el logro del bienestar humano, antes que hacia la maximización del beneficio de las transnacionales farmacéuticas y de tecnología de punta.

Pero los avances de la economía social se han visto constreñidos por el carácter excluyente del capitalismo globalizado, tanto como por las particularidades de los procesos históricos de cada país. Al estudiar el papel de las cooperativas en una necesaria transición hacia una economía postcarbono, Sempere y García (2014), siguiendo a Erik O. Wright, distinguen varias lógicas de inserción del modelo empresarial cooperativista para manejar las tareas y las incertidumbres conducentes a esa transformación social.

La forma de transición más conocida es la rupturista en la cual “la posibilidad de ir más allá del capitalismo [...] dependería, en última instancia, de la destrucción radical de las relaciones de poder [...] el objetivo es destruir el poder” (Ídem: 34). Las estrategias rupturistas “tienen un atractivo romántico y grandioso para los críticos del capitalismo, pero su registro histórico es más bien deplorable” (Wright, 2012: 21).

Sempere y García también identifican una lógica intersticial, tal vez más antigua que la anterior. “Proudhon apostaba por la expansión de las cooperativas obreras como medio para la transformación social hacia un sistema que él llamaba ‘mutualismo’” (2014: 32). En esta lógica las transformaciones sociales “implican esfuerzos en la construcción de alternativas en los espacios y las grietas del sistema social existente” (Ídem: 33). En este caso se busca elaborar “nuevas formas de empoderamiento social en los márgenes y nichos de la sociedad capitalista, con frecuencia donde no parecen plantear ninguna amenaza inmediata para las elites y las clases dominantes” (Wright, 2012: 20). Esto supone construir una nueva sociedad dentro de la vieja, ignorando el poder vigente.

Una tercera estrategia de transformación sería la simbiótica, en la cual se utilizan “las estructuras del Estado y las administraciones públicas para construir un tejido social y asociativo alternativo [...] no se trata de *ignorar* ni de *destruir*, sino de *utilizar* el poder” (Sempere y García, 2014: 34). En las democracias más exitosas esta estrategia ha contribuido a humanizar el capitalismo, con menos pobreza, menos desigualdad y menos inseguridad, “aunque [...] han dejado intacto el núcleo de poder del capital” (Wright, 2012: 21).

En los países europeos la economía social, como concepto y sector institucionalizado, se ha fortalecido de manera mucho más evidente y de manera simbiótica por medio de marcos legales específicos, que dan un paraguas importante al funcionamiento de las organizaciones reconocidas como parte de este tercer sector económico.

En Latinoamérica, las distintas experiencias históricas han producido resultados heterogéneos, más bien intersticiales. No todos los países tienen marcos regulatorios para la economía social. Existen avances significativos para el cooperativismo, pero no para otras formas y expresiones de la economía social. Ecuador, Colombia y México son las excepciones, con marcos legales más completos. En el caso de Ecuador la economía social (llamada economía popular y solidaria), tiene reconocimiento constitucional. En primer lugar, el Artículo 96 de la Constitución de 2008, reconoce todas las formas de organización social, “como expresión de la soberanía popular”, para “robustecer el poder ciudadano”. Y el Artículo 283, en el cuarto capítulo del Título VI (Régimen de desarrollo), establece que el “sistema económico” -noción más amplia que libre mercado o economía de mercado- está integrado por al menos cuatro “formas de organización económica”: pública, privada, mixta y popular y solidaria (que incluye los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios).

Sobre esta base, la Constitución de 2008 autoriza conformar asociaciones promotoras de información y educación para apoyar los derechos de los consumidores (Artículo 55); responsabiliza al Estado del impulso a la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción de la economía social y solidaria y comunitarias, para cumplir el objetivo estratégico de la soberanía alimentaria (Artículo 281); manda a la política fiscal, priorizar las compras públicas de productos y servicios nacionales provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas (Artículo 288); ordena otorgar tratamiento preferencial y diferenciado a las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario orientadas al impulso del desarrollo de este sector (Artículo 311); establece la opción de delegar -en forma excepcional-, a organizaciones de la economía popular y solidaria la participación en los sectores estratégicos y la prestación de servicios públicos (Artículo 316); y ordena al Estado fortalecer la gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua, así también, confiere a la economía popular y solidaria igual tratamiento que a los sectores público y privado en cuanto a requisitos legales para el aprovechamiento del agua (Artículo 318).

Este marco legal ha facilitado el desarrollo de una arquitectura institucional diferenciada, que constituye un importante activo social para la expansión y consolidación del sector (Oleas, 2016). Una mirada retrospectiva permite identificar progresos significativos en los ámbitos de la regulación y el control, en especial en el sector financiero de la economía popular y solidaria. Pero también un avance más bien lento en el sector real, dadas las promisorias expectativas asumidas hace una década. La experiencia ecuatoriana parece demostrar que visibilizar la economía social en el nivel constitucional es una condición necesaria, pero insuficiente, para

acelerar su desarrollo. En el día a día, las acciones y omisiones de economía política de los sectores del sistema económico (público, privado, popular y solidario, y mixto), son determinantes para fraguar las prescripciones del texto constitucional o para obstaculizarlas.

Por otro lado, el progreso de la economía social no está libre de los condicionamientos que impone el funcionamiento del capitalismo en el marco de la globalización y sus “descontentos”, en palabras de Stiglitz (2018). La supremacía de las empresas capitalistas y la concentración del poder económico en las transnacionales debilita la política pública en apoyo de la economía social y promueve activas campañas para invisibilizarla. El sistema presiona contra la expansión del modelo alternativo, empeñándose en otorgarle un rol asistencialista e intersticial, enfocado a aliviar la exclusión económica y la precariedad social generada por la economía de mercado. El fundamentalismo del mercado evita el surgimiento de modelos alternativos, pero en realidad en la actualidad se hace necesario al menos “encontrar un equilibrio entre mercados, gobierno y otras instituciones, incluidas las organizaciones sin fines de lucro y cooperativas, [...] los países exitosos fueron aquellos que habían encontrado ese equilibrio,” (Stiglitz, 2009: 348).

Avances y limitaciones de la economía social en el Ecuador

Ecuador ha sido uno de los países de la región con mayores avances en los últimos diez años en cuanto a institucionalidad y definición de la economía social o economía popular y solidaria. Dos leyes regulan al sector: la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y el Código Orgánico Monetario y Financiero, para las organizaciones de los subsectores real y financiero, respectivamente. Este marco legal deriva en el reconocimiento a las distintas formas de organización de economía social existentes (en el ámbito privado), y en la configuración de una institucionalidad a cargo del diseño de las políticas y de la regulación, control y supervisión, fomento y red de seguridad financiera.

Esto configura un escenario diferente al anterior a 2008, circunscrito en lo fundamental a la Ley de Cooperativas de 1937 reformada en 1996, que evidenciaba una posición intersticial y precaria de la economía social, si se expresaba en formas distintas al cooperativismo. La visibilidad social y la institucionalización del sector alcanzada a partir de 2008 ha sido un avance que ha permitido minimizar su utilización política, en especial su uso clientelar o su manipulación en función de los intereses de los gobiernos de turno. Desde hace más de una década las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria se encuentran amparadas en la Constitución, conocen sus derechos y obligaciones, son sujetos de la política pública y están reconocidos de pleno derecho como sector del sistema económico, junto a los sectores público, privado y mixto (Artículo 283 de la Constitución). Todo esto le otorga sentido orgánico y cohesión social.

Sin embargo, y a pesar de estos avances, las organizaciones ecuatorianas de la economía social se enfrentan a varios retos, para responder de mejor forma, tanto a nivel local como nacional, ante los desafíos socioeconómicos y ambientales planteados por el capitalismo global y sus crisis -de creciente poder destructor. Dos aspectos resultan especialmente relevantes. En primer lugar, lograr que los gobiernos -central y locales-, respeten las lógicas económicas y sociales de funcionamiento del sector. La política pública y la regulación deben sintonizar con esas lógicas y no, como sucede con frecuencia, pretender homogeneizarlas dentro de la lógica del capital. En segundo lugar, fortalecer las características intrínsecas del sector, como su modelo de gobernanza, integración y las prácticas de buen gobierno cooperativo de las organizaciones (Jácome y Muela, 2018). En la XXI Conferencia Regional de “Cooperativas de las Américas”, regional de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), se advertía que:

La política pública y la legislación debe respetar la identidad cooperativa; pero también las mismas cooperativas deben respetar su propia identidad y no asemejarse con otras organizaciones que no son de la ESS. Por ejemplo, debe cuidarse el buen gobierno cooperativo y la transparencia.

Los interlocutores de Gobierno y organismos intergubernamentales deben comprender la especificidad de la naturaleza cooperativa, y el significado que tiene en términos de desarrollo sostenible su propia promoción. Es relevante la consulta al Movimiento Cooperativo cuando se vayan a tomar definiciones de políticas que directa o indirectamente afecten al sector (Alianza Cooperativa Internacional- Cooperativa de las Américas, 2019).

Los gobiernos y las entidades del Estado, de todo nivel y ámbito de competencia, deben asimilar en sus objetivos institucionales que la economía social (popular) y solidaria, en cuanto sector económico reconocido por la Constitución, constituye una propuesta alternativa real ante la lógica del mercado neoliberal. Sus valores y principios se proyectan en evidencia empírica que da cuenta de sus ventajas en los ámbitos de la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales para el sustento de la vida de las personas en sociedad. En general, sus objetivos se encuentran en mejor sintonía con los objetivos del Buen Vivir. En otras palabras, la economía popular y solidaria debe concebirse como un sector sustantivo para sobrellevar y superar los problemas de pobreza, desigualdad, las inequidades sociales y el deterioro ambiental provocados por el capitalismo y, al mismo tiempo, promover las transiciones social y postcarbono que requiere el país.

La política pública para la economía social (popular) y solidaria no puede ser establecida en forma vertical; debe co-construirse con los actores del sector, abriendo canales de diálogo y evitando las tentaciones de considerarlo desde la misma óptica que a las empresas de capital, empeñadas en la maximización del beneficio individual en el corto plazo. La Constitución dispone que el sector puede contar con políticas públicas y regulaciones propias, acordes a sus principios y naturaleza. No debe ser discriminado ni minimizado. Más todavía, debe beneficiarse

de acciones afirmativas, para tratar de nivelar las asimetrías que enfrenta, dada la preponderancia del sector privado capitalista.

Desde el interior de las organizaciones (cooperativas, asociaciones, mutuales, federaciones, organizaciones comunitarias, empresas recuperadas, comunidades informáticas, etcétera), es necesario como tarea permanente, fomentar la integración del sector y la recuperación de la identidad de la economía social y del cooperativismo, para que sus miembros no pierdan de vista los objetivos que emanan de los principios de la economía social. Las presiones de la economía de mercado, los afanes interesados por desacreditar al sector o por utilizarlo en disputas políticas, junto a una institucionalidad en proceso de consolidación, son factores que obligan a muchas organizaciones a flaquear en sus principios y a incurrir en prácticas similares a las de las empresas capitalistas, tratando de asimilarse en la competencia de mercado y en el “eficientismo” económico.

También es necesario corregir los problemas de gobernabilidad, transparencia y democracia al interior de las organizaciones, tanto como la mistificación de sus roles trascendentales por parte de sus miembros y directivos, cuando han optado por el codicioso apetito de las ganancias monetarias, la rentabilidad y el beneficio del capital en detrimento del trabajo y de la satisfacción de las necesidades fundamentales de las personas. Se requiere atacar estos problemas desde varios frentes. Primero en el propio sector, con más educación y formación en los principios del cooperativismo y de la economía social y solidaria. Segundo, desde las competencias públicas de control y fomento. Y tercero, desde la educación básica y universitaria, mediante cursos y carreras profesionales que rebasen la estrechez de la economía ortodoxa y admitan visiones diferentes y amplias, como la economía social (Jácome, 2016; Jácome y Páez, 2014).

Un estudio de Páez (2017), realizado a cooperativas ecuatorianas durante 2012-2013, para indagar sobre la aplicación del balance social y el cumplimiento de los principios de la economías social y solidaria, evidencia las limitaciones encontradas en las organizaciones del sector. Alrededor de 30 por ciento de las organizaciones no cumplen con los principios de la economía social y solidaria. En su mayoría, las cooperativas no han implementado una metodología de balance social ni un código de buen gobierno cooperativo. Estos resultados dimensionan el alcance de la pérdida de identidad en muchas organizaciones de la economía social y solidaria.

Sin embargo, y pese a estas deficiencias, en la última década el sector de la economía social (popular) y solidaria ha tenido un crecimiento significativo y se ha fortalecido como no lo había hecho antes. Y, fiel a sus orígenes, como ya lo hizo en la década de 1930 con las organizaciones de pequeños productores de arroz en la cuenca del Guayas, no ha dejado de ser un escudo protector contra los impactos negativos de las crisis provocadas por el capitalismo. A finales del siglo XX, mientras quebraba la mitad del sistema financiero privado, las cooperativas de ahorro y crédito se mantuvieron en pie y ayudaron al país entero a sobrellevar la

pérdida de la moneda nacional. También habría que valorar cuánto ha contribuido la economía popular y solidaria a atenuar los efectos de la crisis mundial desatada en 2008 por las hipotecas *subprime*.

Las previsiones globales del Banco Mundial, señalan que la pandemia de COVID-19 ha asestado un golpe “devastador” a la economía mundial y que es “probable que las alteraciones sean más severas y prolongadas en las economías en desarrollo y de mercados emergentes, con brotes internos más grandes y sistemas de salud más deficientes; mayor exposición a los efectos de contagio internacionales debido al comercio, el turismo y los mercados financieros y de productos básicos; marcos macroeconómicos más débiles, y un grado de informalidad y pobreza más generalizado” (2020b: 65).

Todas estas características económicas de tipo estructural corresponden al Ecuador, por lo que el futuro inmediato no se presenta promisorio. Los efectos de la crisis sanitaria y las limitaciones de la política pública, se han evidenciado en forma dramática en el mercado laboral. De los 7,6 millones de personas que representan la Población Económicamente Activa (PEA), solo 1,2 millones tienen un empleo adecuado o pleno empleo, es decir el 17 por ciento de la PEA. El resto están subempleadas, o en el empleo no remunerado o son parte del más de un millón de personas desempleadas, según las cifras oficiales.⁵

Ecuador evidencia en los actuales momentos lo que Karl Polanyi anticipaba con claridad meridiana el siglo pasado, sobre los efectos de la economía de mercado y la mercantilización de los seres humanos convertidos en la “denominada ‘fuerza de trabajo’”. Una vez más, la economía popular y solidaria contribuirá a aliviar los descarnados efectos de la crisis actual del capitalismo –que no será la última–.

A manera de conclusión

En los últimos 40 años el neoliberalismo ha promovido una economía financiera de casino, ha exacerbado la mercantilización de los seres humanos y del medio ambiente. Este proceso ha conducido a la humanidad a la situación crítica en la que se encuentra, que se agravará más aún, si no se modifica profundamente el modelo económico prevaleciente.

La reacción de la comunidad internacional ha sido tardía e ineficiente. Los estados nacionales siguen siendo estados de clase. Es imposible pedirle a la empresa capitalista que prescinda de su esencia económica (la maximización del beneficio para la acumulación individualista). Pero; la necesidad de construir otra economía es urgente e imprescindible. Esto se puede lograr expandiendo los espacios de la realidad socioeconómica creados y organizados por las personas para satisfacer su bienestar, guiados por los principios universales de la economía social. Vivir la vida

5. INEC. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Telefónica. Indicadores laborales. Mayo - junio 2020. Recuperado de: <https://n9.cl/wfuc>.

con estos principios, en las tareas productivas, en el consumo y en el intercambio, produce efectos en la institucionalización del sistema económico que irradian a toda la realidad social. Hace casi dos siglos ya lo precisaron Marx y Engels, “no es la conciencia la que determina la vida, sino la vida la que determina la conciencia” (1974: 26).

Hasta ahora, la economía social ha sido un paradigma alternativo que ha existido en paralelo al capitalismo. Ha servido para atenuar las consecuencias de las crisis recurrentes del sistema. Esta función debe ser superada. El punto crítico al que ha conducido el capitalismo a la sociedad humana, hace imprescindible que este paradigma se constituya en la estrategia más viable y expedita para conducir una transición global que incluya transiciones energéticas, agrícolas-alimentarias, industriales, comerciales, etcétera; “hacia otro tipo de metabolismo entre especie humana y medio natural. Un cambio ‘socialista’ que no asumiera la dimensión ecológica y rechazara el productivismo, estaría abocado a un callejón sin salida en poco tiempo” (Sempere y García, 2014: 32).

Estas consideraciones son especialmente importantes para el Ecuador, país que transita la última etapa de su era petrolera. La transición debe asumir una connotación normativa, pues el tránsito hacia una economía postcarbono es un proyecto deseable, para beneficio de las mayorías, cuyo alcance incluye salvaguardias de dimensión civilizatoria (Ídem: 33).

La gravedad de los impactos sociales y económicos provocados por la crisis desatada por la pandemia del COVID-19, amerita el concurso de todos los sectores económicos: público, popular y solidario, privado y mixto. La reactivación de la economía nacional también debe sustentarse en esfuerzos colectivos, enfocados a cambiar el patrón de desarrollo neoliberal y a construir otra economía, cualitativamente diferente, que apunte a desmercantilizar el trabajo y la naturaleza, y a disciplinar a los mercados financieros en función de las prioridades marcadas por la sostenibilidad de los procesos sociales. Esta otra economía está llamada a contrarrestar la manera en que se han institucionalizado los procesos económicos en el capitalismo, dejando a su paso pobreza, desigualdades, exclusión y contaminación, ahora más evidentes por la pandemia.

La economía social y solidaria puede jugar un rol fundamental como propuesta alternativa para neutralizar los efectos negativos de esta crisis y, enrumbar a la sociedad hacia un proceso de transición, para la construcción de otra economía. Para cumplir estos propósitos, la economía social dispone de modelos empresariales (cooperativas, asociaciones, mutuales, entre otros), más aptos que el modelo empresarial capitalista para gestionar las tareas y las incertidumbres de las transiciones social y postcarbono.

Por fortuna, dados los retos que plantea la coyuntura nacional y mundial, Ecuador, al disponer de una institucionalidad de economía social en claro proceso de consolidación simbiótica, dispone de ventajas evidentes para resolver las transiciones requeridas para revertir la pobreza y la inequidad social y, al mismo tiempo,

evitar el colapso de la economía nacional que sobrevendría con la finalización de la era petrolera, si no se la anticipa con políticas públicas estructurales, de amplio alcance.

Este artículo ha pasado revista, en forma más bien somera, a las dificultades que, pese a su reconocimiento constitucional y a su evidente institucionalización, todavía afectan a la economía popular y solidaria. Existen problemas en su entorno, dentro de sus propias organizaciones y también en las entidades creadas, que pueden resultar sensibles en un medio inestable, como el prevaleciente en los últimos años, caracterizado por graves retrocesos en la política pública.

En tiempos de campaña política la economía popular y solidaria no solo debe estar muy atenta, en sentido defensivo, ante probables propuestas regresivas de los partidos y candidatos contendientes. En particular, cualquier oferta de reforma o de cambio constitucional sería sumamente peligrosa, pues podría poner en riesgo una conquista social histórica, como es el reconocimiento constitucional del sector. También debe participar en forma activa y propositiva, sin subestimar los peligros que plantea la economía política de un país que soporta la peor crisis política, social y económica de su historia. En los próximos años, la necesaria transición –económica y postcarbono–, del Ecuador se verá sumamente beneficiada con un sector económico popular y solidario plenamente institucionalizado y empoderado de sus principios universales.

Bibliografía

- Chaves, Rafael y Monzón, José
2018. "La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria". En *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 93.
- CEPAL
2020. El desafío social en los tiempos del COVID-19. Informe Especial COVID-19, N° 3.
- Cooperativa de las Américas
2019. "Conclusiones de la XXI Conferencia Regional de Cooperativas de las Américas: Cambio, impacto, sostenibilidad. Cooperativas, actores económicos con impacto social y sostenible". 20 de noviembre de 2019, San José de Costa Rica. Recuperado de: <https://n9.cl/bu2x>.
- Coraggio, José Luis
2014. "Una lectura de Polanyi desde la economía social y solidaria en América Latina". En *Revista Cader nos Metrópole*, Vol. 16, N° 31.
- _____
2011. *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Ediciones Abya-Yala. Quito.
- Guerra, Pablo
2014. *Socioeconomía de la solidaridad. Una teoría para dar cuenta de las experiencias sociales y económicas alternativas*. Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. Bogotá.
- Jácome, Hugo
2016. Avances y desafíos de la economía popular y solidaria en el Ecuador: La experiencia de la Superintenden-

- cia de Economía Popular y Solidaria. En *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento*. Rhon, Francisco (Comp./Ed.). SEPS. Quito.
- Jácome, Hugo y Muela, Lenin
2018. Retos y oportunidades en el sector económico popular y solidario. En *La Economía Popular y Solidaria: un modelo viable de desarrollo económico*. Documentos de trabajo 2018. SEPS. Quito.
- Jácome, Hugo y Páez, José
2014. Desafíos para la economía social y solidaria en la región: Una mirada desde la realidad del Ecuador. En Contextos de la "Otra Economía". Ramón Páez, José (Ed.). SEPS. Quito.
- Laville, Jean-Louis
2009. Con Mauss y Polanyi, hacia una Teoría de la Economía Plural. En *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Coraggio, José Luis (Comp.). CICCUS. Buenos Aires.
- Marx, Karl y Engels, Federico
1974. *La ideología alemana. Crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, B. Bauer y Stirner y del socialismo alemán en las de sus diferentes profetas*. Ediciones Pueblos Unidos-Ediciones Grijalbo S.A. Montevideo-Barcelona.
- Oleas, Julio
2016. La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional. En *Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria*. Rhon, Francisco (Comp.). SEPS. Quito.
- Páez, José Ramón
2017. El Balance Social como herramienta de gestión integral para las organizaciones de la Economía Social: Desarrollo metodológico para la EPS del Ecuador. Tesis [doctoral]. Universidad Sevilla-Pablo Olavide. Recuperado de: <https://n9.cl/h1x6>.
- Piketty, Thomas
2019. *Capital e Ideología*. Editorial Planeta S.A. Barcelona.
- Polanyi, Karl
1989. La gran transformación. Crítica del liberalismo económico. Madrid: Ediciones de La Piqueta, Ediciones Emdymion.
- _____
1976. El sistema económico como proceso institucionalizado. En *Antropología y economía*. Godelier, Maurice (Comp.). Editorial Anagrama. Barcelona.
- Sempere, Joaquim y García, Ernest
2014: "¿Qué papel pueden tener las cooperativas en una transición postcarbono? Reflexiones desde el cooperativismo de Cataluña". En *Revista de Economía Crítica*, N° 18.
- Stiglitz, Joseph E.
2018. *Globalization and its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the era of Trump*. W.W. Norton & Company. New York-London.
- _____
2009. "Moving beyond Market Fundamentalism to a More Balanced Economic". In *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.80, N° 3.
- Svampa, Maristella
2016. *Debates latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Edhesa. Buenos Aires.
- Wright, Erik Olin.
2012. "Transforming Capitalism through Real Utopias". In *American Sociological Review*, Vol. 78, N° 1.

Recursos digitales

- Banco Mundial
2020a. Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune-Fre-

quently Asked Questions. World Bank. Washington, DC. Recuperado de: <https://n9.cl/857t>.

2020b. Informe Anual: Apoyo a los países en una época sin precedentes. Recuperado de: <https://n9.cl/gbmm>.

El sujeto: filial de las organizaciones de economía solidaria y del desarrollo territorial*

Rafael Guerrero Burgos**

Este artículo, remarca la idea de sujeto como identidad actuante en las formas cooperativas y asociativas de ahorro y crédito en el sector rural, que transitan hacia la economía solidaria. Relaciona la idea de sujeto e identidad como componentes fundamentales tanto para la aceptación de los campesinos a las formas asociativas como para las buenas prácticas y éxito de las cooperativas de ahorro y crédito. Introduce que las formas asociativas de ahorro y crédito deberían ser partícipes activos de los procesos de desarrollo local-rural y territorial.

Instituciones locales e imaginario

Hablar de institucionalidad es hablar de reglas de juego o de normas que regulan la conducta de los individuos que forman parte de un grupo, una asociación o una comunidad (North, 2006); en el caso que nos ocupa, las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Se trata de reglas de juego *puestas por la población*, reglas que la población o los socios de la cooperativa se dan a sí mismos, incluso en el caso de que se trate –como ocurre con las cooperativas de ahorro y crédito–, de asociaciones que están reguladas por las leyes del Estado ecuatoriano–, en este caso, la Ley de Economía Popular y Solidaria.

Dichas reglas regulan la interacción de las organizaciones o asociaciones, pero están íntimamente ligadas al imaginario colectivo del grupo que forma la asociación; en este caso, la cooperativa. La fortaleza de esta, depende de la fantasía social que la inviste. La cooperativa de ahorro y crédito tiene unos fines ligados al mejoramiento de las condiciones de vida de sus socios. De acuerdo con la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, la cooperativa forma parte de una categoría de empresa que tiene como objetivo satisfacer las necesidades de sus miembros y está basada en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad. Según esta Ley, la cooperativa, toma al ser humano como fin de la actividad económica y está orientada al buen vivir, por encima del afán de lucro y la acumulación de capital.¹

* El presente artículo se basa en un documento desarrollado a partir del Programa de Fortalecimiento de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Centro Andino de Acción Popular (CAAP). Dicho Programa tenía una orientación básica: el fortalecimiento de las instituciones de desarrollo local, creadas e impulsadas por la población de los territorios en los cuales la Institución desarrolló este programa, por lo tanto no nacieron por iniciativa del CAAP, sino de la población de estos territorios.

** Investigador asociado del Centro Andino de Acción Popular.

1. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, Registro Oficial N° 444, 10 de Mayo, 2011.

Esto dice el texto de la Ley en mención; pero la ley está sujeta a una pluralidad de interpretaciones. El texto de la Ley es polisémico. La interpretación que pueden hacer del mismo, los indígenas o los campesinos montubios de las cooperativas de Cotopaxi o Los Ríos, pueden diferir de aquella interpretación de los asambleístas que aprobaron la Ley o de los funcionarios del Estado que están directamente vinculados a las cooperativas de ahorro y crédito.

Aquí es donde empieza el tema de la dimensión imaginaria de la cooperativa, porque la interpretación del texto de la ley, es imaginaria. Se puede estar de acuerdo en que la finalidad de la cooperativa es satisfacer las necesidades de sus miembros y alcanzar el Buen Vivir. Pero; ¿qué son las necesidades, la solidaridad y el buen vivir? ¿son estas cuestiones sujetas a una pluralidad de lecturas? No hay una sola lectura de la ley, y en consecuencia, cada sujeto *pone* en el texto su propio sentido.

El texto de la ley no tiene sentido (podríamos decir: no tiene un sentido unívoco). Pero no solo eso, sino que no tiene ningún sentido, porque su interpretación depende de los presupuestos desde los cuales se realiza su lectura. Los funcionarios públicos no leen la ley de la misma manera que los campesinos analfabetos (funcionales o no), de alguna parroquia rural y que forman parte de alguna cooperativa. Los analfabetos no leen la ley. La oyen. Muchas veces hacen que sus hijos les lean los textos que ellos no pueden leer. Los hijos les interpretan; las interpretaciones que estos hacen provienen de lo que han discutido con los funcionarios y promotores de cooperativas. Pero hijos y padres tienen su interpretación y son socios de las cooperativas.

¿Cómo leen la ley los campesinos e indígenas, qué esperanzas ponen en el texto qué interpretan o en la interpretación del texto que otros hacen para ellos, qué anhelos y deseos vinculan a esas lecturas y discursos que escuchan? Este es el tema del imaginario de la cooperativa, la lectura imaginaria de la Ley.

Aquí hay dos operaciones: por un lado, la lectura imaginaria de la ley, pero por otro lado, el imaginario colectivo como *soporte* de la ley. La fuerza de la ley y de la cooperativa, depende de su articulación al imaginario de los socios y, en general, de los sectores populares que, potencialmente, pueden formar parte del movimiento de cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador.

Este vínculo entre la cooperativa y el imaginario de los socios y la población, depende de la capacidad de la primera para responder a las demandas de estos. Las demandas o aspiraciones son objetos ideales. La cooperativa construye un vínculo con ese imaginario; se inviste del mismo, en la medida en que responde a esas demandas. La identificación de los socios con la cooperativa es el resultado de la respuesta elaborada por la cooperativa. Los servicios que esta presta generan identificación con la misma.

Es importante anotar que la identificación, es un lazo *afectivo* que los socios tienen hacia la organización y sus líderes. Cuando hablamos de identificación no nos estamos refiriendo al simple acuerdo consciente y deliberado del socio con la coo-

perativa, sino a la formación de un vínculo afectivo del socio con la cooperativa o con la organización, que es el resultado de la realización de deseos y demandas del socio por medio de la cooperativa.² La confianza del socio en la cooperativa, está vinculada a esta operación o al proceso de identificación del mismo con la cooperativa.

El concepto de identificación permite pensar la relación del sujeto y el Otro. El sujeto solo se constituye como tal por identificación con el Otro. El sujeto no se constituye solo. La cooperativa como institución y organización determina al sujeto, lo define, en la medida en que este se identifica con aquella.

La identificación es el proceso y la operación por medio de la cual se forman los vínculos sociales en las organizaciones. Las relaciones sociales son vínculos simbólico-imaginarios. La identificación es uno de estos vínculos. En la sociología se le ha prestado poca atención al componente afectivo de muchas relaciones sociales. Es difícil pensar la solidaridad y la cooperación sin tener en cuenta el afecto.

Redes de confianza y mercado financiero

Hay un concepto que nos parece que está asociado a la identificación, que es muy importante en el cooperativismo de ahorro y crédito y, en general, en las instituciones y organizaciones financieras: la confianza.

Ahora bien, nos interesa destacar que la política del CAAP de fortalecer la institucionalidad local, hace referencia a instituciones o las relaciones sociales que, precisamente, se basan en la confianza y que funcionan como soporte del mercado financiero. Resulta que grandes mercados financieros formales del mundo se constituyeron recurriendo a instituciones no-financieras y no-mercantiles.

Charles Tilly cita un estudio de Craig Muldrew, sobre el uso del crédito en las transacciones comerciales en Inglaterra en el siglo XVI. Vale la pena referirse brevemente al mismo, porque prueba que el desarrollo del mercado se apoya en instituciones sociales no mercantiles, y que esto no es válido solamente para el desarrollo actual de las microfinanzas, sino que los grandes mercados financieros formales de los países desarrollados, también se constituyeron de esa manera.

La expansión comercial de Inglaterra en el siglo XVI, no fue acompañada por una adecuada expansión de la oferta monetaria, pues esta, en esa época, consistía casi enteramente en piezas de oro y plata. “Sin embargo, la expansión del crédito *interpersonal –más exactamente, del crédito entre los hogares y las empresas comerciales instaladas en ellos–*, dejó muy atrás los cambios en la oferta de dinero como tal” (Tilly, 2010).³ De acuerdo con Muldrew:

2. El concepto de identificación proviene del psicoanálisis, estudiado tanto por Sigmund Freud en Obras Completas. Psicología de las masas y análisis del Yo; como por Jacques Lacan, en La Identificación. Seminario 9.

3. La cursiva es mía.

A medida que las redes de crédito se hacían más complicadas y más obligaciones se rompían, fue adquiriendo mayor importancia la posibilidad de formarse un juicio, antes de suscribir un contrato sobre la honestidad de las otras personas involucradas. Cuanto más confiables eran en el pago de las deudas, en la entrega de los bienes o en la prestación de servicios a las dos partes del acuerdo, más sólidas se volvían las cadenas de crédito y más grande la posibilidad de ganancia general, seguridad material futura y una existencia desahogada para todos los que estaban implicados en ellas. Como resultado de esto, el crédito, en términos sociales— la buena reputación de una familia y de sus miembros en cuanto a tratos honestos y justos—, se convirtió en la moneda para prestar y tomar prestado. El crédito [...] hacía referencia al grado de confianza en la sociedad y, como tal consistía en un sistema de juicios sobre la confiabilidad; y la confiabilidad de los vecinos llegó a destacarse como la virtud comunal más importante, así como la confianza en Dios era presentada como el deber central” (Muldrew, 1993; 1998 citado en Tilly, 2010: 36).

Como señala Tilly, el análisis de Muldrew ayuda a explicar por qué los lazos de parentesco, vecindario y religión compartida, seguían siendo decisivos para hacer transacciones comerciales riesgosas, a medida que se expandía un mercado ostensiblemente racionalizado y despersonalizado (Tilly, 2010: 36). La expansión del mercado no solo que no destruyó muchas relaciones anteriores sino que se apoyó en las mismas. La confianza era una propiedad de esas relaciones sociales.

El parentesco, la vecindad y la amistad son instituciones sociales. Son reglas que rigen la interacción entre determinadas categorías de sujetos sociales. El análisis de Muldrew se refiere al desarrollo del mercado financiero formal en Inglaterra. Pero el mismo análisis sobre la importancia de la reciprocidad, la cooperación y la confianza se puede encontrar en la obra de Putman (1994), *Para que la democracia funcione*, obra que echó a rodar el concepto de capital social, el cual posteriormente fue utilizado por la economía institucional para estudiar los distritos industriales en el norte de Italia: la competitividad del norte italiano se apoya en dichas instituciones o relaciones sociales, que no formaban parte del objeto de estudio de la economía neoclásica.

Tilly, llama a Instituciones como la reciprocidad, el parentesco y la vecindad redes de confianza, y entiende como tales a las conexiones interpersonales ramificadas, establecidas sobre lazos fuertes, dentro de los cuales la gente pone recursos y empresas, valorados para enfrentar el riesgo (2010: 32).

El principio teórico-metodológico, de fortalecer la institucionalidad local, coincide con el análisis de Tilly y Muldrew. Pero es importante anotar que *son las mismas cooperativas y, en general, las empresas de microcrédito, las que apelan a dichas relaciones sociales e instituciones para reducir su riesgo financiero.*

Lo más interesante de este enfoque es que revela los límites del mercado o lo que es el verdadero funcionamiento del mercado; las relaciones sociales no derivan de la expansión del mercado, sino que este solo puede desarrollarse apelando a un tipo de relación social que no es mercantil. Como dice Tilly, refiriéndose a la

forma en la cual se realizaba las transacciones financieras en Inglaterra en el siglo XVI, “el crédito de una familia no dependía de sus posesiones materiales o del dinero disponible en efectivo, sino de las relaciones con otras familias, a tal punto que la gente solía hablar de la confiabilidad crediticia de los demás en términos de su capacidad de obtener dinero de otra gente en poco tiempo” (Tilly, 2010: 36).

Esto no es lo mismo que hacer un análisis financiero en un banco comercial para determinar la capacidad de pago de un cliente; aquí hay un sistema de relaciones sociales, fundado en la confianza, a través del cual circula la información. La evaluación del sujeto de crédito, depende de la comunidad a la que pertenece. Lo que describe Tilly es lo mismo que ocurre en muchas de las cooperativas locales de ahorro y crédito y que forma parte de la práctica común de las microfinanzas en América Latina y el mundo.

Desde el punto de vista ético, recurrir a instituciones como la reciprocidad, la familia, la vecindad y la amistad para dar crédito, le permite a la cooperativa tomar decisiones de crédito considerando a los socios de la cooperativa como personas o como sujetos. No es la propiedad de las cosas lo que decide el crédito; es la comunidad de socios de la cooperativa la que decide.

Instituciones y costos de transacción

Las instituciones y relaciones sociales mencionadas permiten que la cooperativa reduzca sus costos de transacción, lo cual aumenta la competitividad de la misma. El primer ejemplo al respecto es la reducción del riesgo crediticio. Para conseguir esto es necesario tener información de los clientes potenciales. Pero; esta información tiene un costo para la banca comercial, la cual tendría que contratar investigadores que realicen estudios de mercado en las comunidades rurales. Esto no es fácil para los bancos comerciales, no solo por el aumento de los costos que esto implica, sino porque generalmente no cuentan con el perfil de investigador que se necesita para recoger esta información, el cual debe tener relaciones dentro de las comunidades rurales.

En todo caso, las cooperativas reducen considerablemente su riesgo crediticio apoyándose en dichas instituciones. Pero también desde el punto de vista del socio potencial de la cooperativa, baja el riesgo. Si vemos al socio como un inversionista, que debe invertir sus ahorros en la cooperativa, el mismo también necesita información sobre la cooperativa para evaluar su inversión. Esta información y evaluación se realiza en la familia, en la conversación con los vecinos y amigos del lugar. Por esto, toma la decisión de entrar en una cooperativa de ahorro y crédito, generalmente no se produce de manera aislada, sino que muchas veces son grupos de personas los que deciden afiliarse a la misma. La decisión ha sido previamente evaluada en grupo, entre amigos, vecinos y familiares.

La confianza en la cooperativa y en los dirigentes de la misma, es decisiva para que la población se decida a invertir sus ahorros. Las cooperativas y organizaciones

de micro finanzas como -bancos comunales u otras-, que logran movilizar el ahorro rural, logran hacerlo, en parte, porque cuentan con dirigentes o líderes con los cuales la población de la localidad tiene una fuerte identificación. Esta no es la única razón por la cual se capta ahorro, pero es una de las razones más importantes.

La población parte del supuesto de que la seguridad de sus ahorros depende de la honestidad y la seriedad de los dirigentes de la cooperativa. La evaluación de esos dirigentes en la comunidad depende, a su vez, del conocimiento de la trayectoria de los mismos en la comunidad, de su desempeño en otros cargos. La población conoce a los dirigentes de las organizaciones sociales de la comunidad, y evalúa en base a ese conocimiento. Esta es una de las razones por las cuales el concepto de la identificación con el líder es importante. La movilización del ahorro depende en parte del liderazgo.

Pero también la concesión del crédito depende de estas instituciones. Esto puede observarse cuando los créditos se apoyan en garantías solidarias. Lo que está detrás de las garantías solidarias que se otorgan recíprocamente entre los socios de las cooperativas, bancos comunales, cajas de ahorro, etcétera, es la confianza recíproca, la cual, a su vez, es una propiedad de las relaciones familiares, la amistad y las relaciones entre vecinos.

El mismo grupo que proporciona la información sobre el socio, es el que lo selecciona como sujeto de crédito e incluso realiza la cobranza del préstamo. La consecuencia de esto no es solo la reducción del riesgo crediticio, sino una importante reducción de costos de la cobranza de los préstamos. Lo que ocurre generalmente es que los líderes de la comunidad o de la asociación son los encargados de la recuperación de los préstamos.

Por esta razón, las cooperativas pueden desarrollar ventanillas rurales, compuestas por grupos capacitados para manejar el crédito y el ahorro de la cooperativa en la localidad –en los recintos, que son las unidades territoriales menores–, lo cual permite extender una amplia red de ahorro y crédito entre la población, a costos relativamente bajos. La tecnología de la información abre al respecto importantes posibilidades de que deben considerarse, por parte de las cooperativas y otras organizaciones de microcrédito.

Esto puede reducir aún más los costos de transacción, porque así todos los socios, no tienen que desplazarse a los centros poblados para realizar sus operaciones, sino que lo pueden hacer solamente los líderes de los grupos.

La conclusión es que cuanto más profundamente arraigada se encuentra la cooperativa en las instituciones locales –en las redes familiares, de vecinos y amigos–, menor es el riesgo de la operación financiera y más bajos son los costos de transacción, lo cual está en relación inversa con la competitividad de la cooperativa como empresa.

Tasas de interés

La movilización del ahorro no depende solamente de la confianza en la cooperativa sino también de la inversión en ahorro y, por lo tanto, de la tasa de interés pasiva. Para captar ahorro las cooperativas deben tener una adecuada política de tasas de interés, que haga atractivo el ahorro y que, al mismo tiempo, permita que la cooperativa cubra sus costos y sea económicamente sostenible.

Las tasas pasivas de las cooperativas deben ubicarse por encima de las tasas pasivas de los bancos comerciales para competir con estos. Esto es fácil, porque las tasas pasivas para ahorro en los bancos son muy bajas. Esto significa tasas activas también más altas, pero en general los bancos comerciales tienen una oferta de crédito restringida hacia los segmentos del mercado financiero atendido por las cooperativas. Esto es particularmente cierto para la población que está dedicada a la agricultura.

Las cooperativas tienen que competir fuertemente por el ahorro con los bancos comunales, con tasas pasivas muy altas y costos de transacción sumamente bajos. Esto último tiene que ver con la escala de las operaciones de microfinanzas de los bancos comunales. La alta competitividad de las tasas de los bancos comunales parece depender de sus bajísimos costos de transacción, lo cual tiene relación con los sistemas de contabilidad diseñados y en uso en esas instituciones y con la escala de las operaciones financieras que realizan. Pero también con el tipo de relaciones sociales existentes entre los miembros de un banco comunal, que son precisamente relaciones familiares, vecinales y vínculos de amistad.

El fondeo de las cooperativas se realiza mediante la captación del ahorro de los socios. Los préstamos externos sirven para cubrir momentos de iliquidez, producidos por las fases del ciclo agrícola, cuando se trata de cooperativas cuya cartera de crédito está ligada a las actividades agropecuarias de sus socios.⁴

Estrategias de desarrollo de las cooperativas

Las observaciones realizadas hasta ahora, están elaboradas pensando en las mismas como elementos de juicio para el trazado de una estrategia de desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito. El imaginario, la identificación, la confianza, las redes sociales, son conceptos a tenerse en cuenta al momento de diseñar una estrategia de desarrollo de las cooperativas, porque esas instituciones se caracterizan por constituir y regular un tipo particular de relaciones entre las personas: relaciones de confianza. La cooperación presupone confianza e identificación.

Los flujos financieros de la cooperativa dependen de esos conceptos y relaciones sociales. Pero la cooperativa como empresa también está ubicada en un sistema socio-económico local o territorial, el cual posee sus propios flujos financieros.

4. Programa de Fortalecimiento de Instituciones Financieras en el Medio Rural (CAAP).

El dinero que pasa por las manos de los socios de las cooperativas es parte de circuitos económico-financieros que se desarrollan en el territorio. La cooperativa debe contar con un diagnóstico del sistema económico local, que le proporcione elementos de juicio para trazar una estrategia de movilización del ahorro.

Existen actividades económicas que tienen una mayor o menor liquidez relativa. Se puede contraponer, por ejemplo las actividades de producción y comercialización de banano, cacao y café, con la producción de arroz y maíz duro. La diferencia entre estas dos categorías de actividades económicas, es que en la primera, la cosecha y la venta se realiza semanalmente; en cambio, el arroz y el maíz se cosechan y se venden cada cinco o seis meses. La consecuencia es que las cadenas del banano, el cacao y el café, son más líquidas que las cadenas del arroz y el maíz. Pero, además, en el Ecuador, el riesgo comercial de los productores es más elevado en arroz y maíz que en los otros tres cultivos mencionados.

En el caso particular del banano, la legislación que regula esta actividad, obliga al comprador de la fruta a registrar el pago de la misma en el Banco Central del Estado, para lo cual debe tener un convenio con alguna institución financiera –por ejemplo, una cooperativa–, en la cual depositar el pago del banano comprado, semanalmente. Además, debe tener un contrato de compra-venta de la fruta con el productor, registrado en el Ministerio de Agricultura.

Por lo tanto, las cooperativas de ahorro y crédito pueden captar el flujo de dinero semanal que representa la compra-venta del banano y, además, asegurar de esta manera el repago del préstamo concedido por la cooperativa al productor de banano como socio de la cooperativa. Entonces, ofrecer servicios financieros a pequeños productores de banano significa menos riesgo financiero y mayor liquidez. En cacao y café ocurre una cosa parecida.

Una de las características de estas tres ramas de producción, es que en las mismas hay muchos pequeños productores. En banano cerca del 50% de los productores no supera las 20 hectáreas. En cacao la presencia de los pequeños agricultores es todavía mayor. Es importante señalar esto, porque las pequeñas cooperativas obviamente no pueden brindar servicios financieros a grandes empresas, pero sí a las PYMES.

Lo que ocurre con los flujos de caja en el banano, el cacao y el café, es parecido a lo que ocurre con las remesas de los migrantes. Los estudios sobre estas demuestran que las familias que reciben remesas del exterior tienen, de hecho, una mayor capacidad relativa de ahorro. Por lo tanto, se trata de construir estrategias identificando los sectores en que se encuentra el ahorro, segmentos del mercado en los cuales puedan trabajar las cooperativas.

También se puede recortar el territorio por grupo de ingreso. Obviamente, la mayor capacidad de ahorro está en los grupos de mayor ingreso, que en el caso del sector rural, está compuesto por las grandes empresas agrícolas y el capital comercial asentado en las ciudades rurales y pueblos.

La banca privada capta este ahorro y, hasta ahora, ha tendido a reinvertirlo fuera del sector rural. Los grandes productores agrícolas no trabajan mucho con las sucursales de los bancos comerciales en las pequeñas ciudades rurales; contratan los créditos en las capitales de provincia. Las ciudades intermedias y pequeñas son el lugar de asiento del capital comercial local, de cierta burocracia más o menos importante –más en la Sierra y en la Costa ecuatoriana–, y del pequeño comercio, formal e informal. La banca privada capta ahorro de estos sectores.

Las cooperativas de ahorro y crédito pueden competir con la banca privada por estos ahorros. La experiencia demuestra que gracias a las tasas más atractivas que ofrece el Banco Comunal Junquillo, logró que los clientes de un banco comercial de la cabecera del cantón, retiraran sus ahorros de este último y los pasaran al Banco Comunal Junquillo. Profesores, pequeños comerciantes, propietarios de ferreterías, de almacenes de insumos agrícolas, trabajadores asalariados de las bananeras, comerciantes informales, entre otros, pueden ser clientes de las cooperativas.

Entonces, se puede decir que a lo largo de los últimos 5 o 10 años, las cooperativas y otras organizaciones de microfinanzas le han disputado un segmento del mercado financiero a la banca comercial en el sector rural.

Quizás esto pueda explicar el nuevo interés de esta última por el segmento del micro crédito, incluso agrícola. Ahora algunos bancos comerciales también hacen micro finanzas rurales, directamente o por medio de programas especiales como CREDIFE (empresa filial al Banco del Pichincha) y, el Banco del Barrio que si bien este no otorga crédito, proporciona algunos de los servicios que ofrecen las cooperativas de ahorro y crédito.

Esto nos lleva al tema de la captación del ahorro de los pobres. Se trata obviamente de pequeños ahorros. La banca comercial tradicionalmente los ha despreciado, argumentando que el costo de administración de esos ahorros es muy elevado. Pero hay dos observaciones que es interesante tener en cuenta.

Por un lado, aunque el monto promedio de los ahorros sea bajo, los sectores pobres están dispuestos a realizarlos como una condición de acceso al crédito, lo cual quiere decir que es relativamente fácil captar estos ahorros. En segundo lugar, la captación de miles de socios que realizan ahorros en pequeños montos en pequeñas localidades, no solo puede representar una masa significativa de ahorro sino, además, una gravitación importante de la cooperativa en la localidad, lo cual se traduce en la formación de una imagen de la cooperativa que, a su vez, puede movilizar más ahorro de otros segmentos. Esto fue lo que ocurrió en el Banco Comunal de Junquillo en la provincia de Los Ríos, Ecuador.

Los ahorros pequeños son muy importantes, en primer lugar para los ahorristas. Las cooperativas pueden captar fácilmente estos ahorros, dotándose así de una amplia base social que genera confianza. La confianza encierra una aporía: por un lado, se forma con el tiempo, como producto del cálculo y de la evaluación del otro, pero por otro lado, una vez que se constituye, tiene ya la fuerza de una creencia, de un acto de fe (Derrida, 1998: 32). Se trata de construir confianza.

Cooperativas de ahorro y crédito y desarrollo territorial rural

Se puede desarrollar una cooperativa de ahorro y crédito en el sector comercial y de servicios de las cabeceras cantonales. De hecho, en el país hay importantes cooperativas ubicadas en el sector rural que tienen casi toda su cartera de crédito en el comercio y los servicios. Pero eso es lo mismo que ha hecho durante los últimos cuarenta o cincuenta años el capital comercial y bancario: los buenos negocios son de los comerciantes, el riesgo y las pérdidas son de los agricultores.

Pero este es en parte un problema sistémico, que no depende solamente de cada agricultor particular, sino del sistema económico y social del territorio en el cual opera la cooperativa. Lo mismo ocurre con la competitividad. Las zonas rurales que no tienen acceso a internet están en desventaja en los mercados. Este es un problema que no depende de cada habitante rural en particular. En los cantones en los cuales operan las cooperativas, según cifras oficiales, el analfabetismo funcional puede alcanzar al 20% de la población. A esto hay que sumar la población que no tiene ningún nivel de instrucción.⁵ La consecuencia que tiene esto para la capacidad competitiva y la calidad de vida de la población rural es obviamente grave; pero en todos estos casos estamos ante problemas sistémicos, que no pueden resolverlos personas ni organizaciones aisladas.

La economía institucional ha destacado la existencia de obstáculos institucionales al desarrollo. Por ejemplo, la falta de titularización de la propiedad de la tierra, cosa que afecta directamente al mercado financiero, al impedir el ingreso de mucha tierra en el mercado y, por tanto, frenar la posibilidad de créditos hipotecarios. En el Ecuador, la falta de titularización, también impide la organización de los agricultores, pues el Ministerio de Agricultura exige la presentación del título de propiedad como condición para ingresar en una asociación de agricultores.

La mala calidad de la educación pública, la falta de sistemas de riego, de títulos de propiedad, la baja productividad agrícola por falta de semillas certificadas, asistencia técnica, etcétera; todos estos problemas afectan a la cooperativa, directa o indirectamente, bajando su competitividad y la de sus socios y, por tanto, aumentando el riesgo de las operaciones financieras.

La cooperativa de ahorro y crédito, siendo parte del entramado local, puede ser entendida como un agente de desarrollo, que fortalece capacidades de ahorro en el territorio en el que opera y crea al mismo tiempo oportunidades para el desarrollo de las personas.

Para que aumente la competitividad y se reduzca el riesgo de los negocios, es necesaria la cooperación del sector público y privado. Hay inversiones que solo puede hacerlas el Estado, y que son la condición de la competitividad de la eco-

5. Para poner un ejemplo, en el cantón Daule, de la provincia del Guayas, para el 2010, el porcentaje de analfabetismo en mujeres es del 8.6% y en hombres es del 11.0%. Ver: www.sni.gob.ec.

nomía del territorio. Los territorios pobres tienen que ligarse a mercados dinámicos para aprovechar oportunidades. Pero el ingreso en esos mercados muchas veces es, en sí mismo, un problema de competitividad, lo cual solo se puede conseguir con reformas y políticas públicas y privadas orientadas a desarrollar capacidades y oportunidades de los sectores pobres del territorio. En este sentido, el cooperativismo de ahorro y crédito, y las microfinanzas están ligadas al discurso del desarrollo rural y a la participación, en los territorios en los que operan, en acuerdos o coaliciones de sectores públicos y privados para impulsar estrategias de desarrollo territorial.

De hecho, los flujos financieros de la economía del territorio ligan a las cooperativas no solamente con los socios a los cuales presta servicios financieros, sino indirectamente, con las empresas que compran la producción de los socios. De esta manera, se establecen vínculos entre la cooperativa y dichas empresas, y las fluctuaciones de los precios y de la demanda de la producción de los socios suele convertirse de alguna manera en una preocupación de la cooperativa. Esto abre la posibilidad de construir relaciones de confianza y cooperación entre las empresas que compran la producción de los socios, estos últimos y la cooperativa. Esto tiende a reducir el riesgo y, puede ser importante para empresas agroindustriales que necesitan crédito para los agricultores que producen la materia prima que compran. A su vez, estas empresas pueden actuar como agentes de retención para el pago de los créditos que otorga la cooperativa.

La cooperativa puede construir, al mismo tiempo vínculos con organizaciones del sector público como, por ejemplo, el Programa del Seguro Agrícola del Ministerio de Agricultura, mediante un convenio. De esta manera, los socios pueden tener acceso a un servicio que seguramente no podrían tener si tuvieran que pagarlo solos. El Estado suele tener programas para la formación de pequeñas empresas, por medio de los cuales los agricultores pueden acceder a activos fijos, como sistemas de riego parcelario y empresas de comercialización. La cooperativa puede asociarse con estas empresas, convirtiéndose en accionista de las mismas. De esta manera, la cooperativa directa o indirectamente, diversifica sus servicios, reduce el riesgo y baja costos de operación, al mismo tiempo que va construyendo un tejido de relaciones sociales. El mercado es un tejido social.

La cooperativa puede ser accionista de una empresa de servicios para PYMES agrícolas, las cuales, a su vez, venden su producción a empresas agroindustriales que venden su producción en el mercado nacional o la exportan. Se trata de sistemas económicos y sociales más o menos complejos, extendidos en territorios específicos, que vuelven evidente que las empresas que forman parte de los mismos son, en realidad *posiciones* en el sistema, unidades que no existen independientemente las unas de las otras. Por lo tanto, el riesgo y de la rentabilidad de las empresas, es un problema de concertación y gobernabilidad del sistema. Esto no elimina las fluctuaciones de los mercados y el riesgo, pero pueden reducirlos. El desarrollo rural territorial está ligado a este concepto de la economía y del territorio.

La competitividad de los campesinos y los servicios al sector rural

Del análisis de los rendimientos agrícolas se desprende que estos son particularmente bajos entre los pequeños agricultores; bajos rendimientos, dificultades para realizar economías de escala, altos costos de producción, son características de las economías campesinas.

El aumento de la productividad en la agricultura campesina, depende de que esta pueda abastecerse de los insumos necesarios, y de que se cuente en el sector rural con un sistema de servicios indispensables para la vida rural, la economía agrícola y la producción campesina.

Cuando se analizan los servicios al sector rural y agrícola, se descubre fácilmente que estos son deficitarios: baja cobertura y servicios de mala calidad en educación pública, electrificación, telefonía convencional, salud, infraestructura vial y de riego y drenaje; deficiencia en los servicios financieros al sector agrícola y rural, falta de seguros agrícolas, falta de servicios de maquinaria agrícola para pequeños productores, falta de asistencia técnica a la producción campesina, falta de infraestructura de almacenamiento y sistemas de comercialización.

Vale la pena señalar, que esto contrasta con las inversiones públicas en el sector urbano, tanto por parte del gobierno central como de los gobiernos locales. Las inversiones del Estado están sesgadas hacia el sector urbano, lo cual revela inequidad en la distribución de las oportunidades de desarrollo personal y social en el campo. Si esto es cierto, la inequidad en la distribución de los recursos públicos es una de las causas de la baja competitividad de la economía rural y agrícola y, en particular, de la economía campesina. Un claro ejemplo de esto –ampliamente aceptado–, es lo que ocurre con la educación pública en el sector rural, la cual posee una calidad muy inferior al mismo servicio en el sector urbano y tiene menos cobertura.

Muchas veces existen las organizaciones y programas para producir esos bienes y servicios, pero *las reglas que regulan el funcionamiento de esas organizaciones* impiden que estas puedan producir esos servicios eficientemente. En este sentido, como se ha dicho, existe un problema *institucional* en el sector rural, directamente ligado a la producción de los mencionados servicios.

El creciente desarrollo del cooperativismo de ahorro y crédito en el sector rural también representa una innovación institucional: con respecto a la tradicional banca pública de desarrollo agrícola, las cooperativas son empresas que tienen nuevas reglas de juego; una de sus características más importantes es que se alimentan del ahorro del campesinado y los pobres rurales. La cartera de crédito es el reflejo de sus captaciones. Esto es lo que las hace empresas *sostenibles*. Por esta razón, implícitamente, el cooperativismo de ahorro y crédito en el campo está planteando el problema del *sujeto* que hace de *sopORTE* de las cooperativas.

El campesinado y los pobres rurales como sujeto del desarrollo

Hablar del campesinado es hablar de un *sujeto específico*; es hablar de pequeños agricultores familiares que poseen unas *potencialidades específicas, propias*, ligadas directamente a la tierra: conocimiento, habilidades, hábitos, costumbres de vida rural y agrícola; un particular sistema de relaciones sociales rurales, y un control sobre un activo importante de la economía nacional, la tierra agrícola. El campesinado es sujeto del desarrollo agrícola y rural porque posee *en sí mismo* esta potencia de hacer producir la tierra y generar riqueza. La economía nacional y el resto de la población dependen de la producción campesina.

No es desde hace quizá dos lustros que se descubre a la población rural pobre –y en particular, a las mujeres–, como sujetos de crédito. Decir aquí *sujeto* es hablar *de una capacidad* de ahorro y de pago con la cual se puede construir sistemas financieros *sostenibles*. Las microfinanzas tal como se las entiende hoy en día, dependen de una interpretación de los pobres como sujetos, que pueden desarrollar sus propias capacidades.

Hay dos aspectos más del concepto de sujeto que es importante tener en cuenta en relación con las cooperativas de ahorro y crédito: por un lado, la identificación imaginaria y simbólica del sujeto con la cooperativa, y por otro lado, el sistema de relaciones sociales que produce esa identificación.

El campesino y, en general, la población pobre del campo que se afilia a una cooperativa de ahorro y crédito, lo hace –como cualquier persona–, porque se *identifica* con la misma. La cooperativa –o lo que esta le puede proporcionar al socio–, constituye el objeto imaginario del deseo: *el sujeto*. Este objeto es imaginario en cuanto el mismo representa las aspiraciones o ideales del sujeto. Ingresar en una cooperativa de ahorro y crédito, es una forma de tener y de re-tener dicho objeto. Los servicios que la cooperativa brinda, representan las aspiraciones del socio, lo que hace posible que se establezca así una relación de *filiación*. Es conocido que la filiación es una relación social que posee una carga afectiva importante, como aquella que mantienen los hinchas con su equipo de fútbol, que es, claramente, una relación afectiva. Este es, además, el tipo de relación social que la cooperativa debe tratar de desarrollar con sus socios.

Pero es importante advertir que en lo que acabamos de decir, está implícito que el individuo se constituye como sujeto solo por relación al Otro, que representa el objeto imaginario del deseo. Es la identificación con el Otro, lo que produce al individuo como sujeto. Este se identifica con el Otro como con su ideal. Por esto es que la filiación a la cooperativa significa que el socio asume como propios unos ideales y unas reglas de juego. Hablamos del Otro con mayúsculas, porque la identificación se produce con la cooperativa, entendida como un orden socio simbólico, como una comunidad que posee unas reglas de juego. Esto no excluye que esa identificación con la cooperativa sea posible gracias a los líderes de la misma y, que incluso no sea fácil separar la identificación con los líderes de la identificación con la cooperativa.

La identificación con los líderes y con la cooperativa no es una operación de poca importancia. La identificación incide directamente sobre la actividad financiera de la cooperativa. Piénsese en la importancia que tiene la relación de la población rural pobre con los líderes de la cooperativa para captar el ahorro rural. La *confianza en los dirigentes* de la cooperativa, generalmente es una condición necesaria para que la población invierta sus ahorros en la cooperativa y, en general, en cualquier empresa financiera. Hay que estudiar cómo esta confianza *personal* en el líder se convierte en confianza *institucional*.

Ahora bien, sucede que la inmensa mayoría de las relaciones sociales dentro de las cuales se desenvuelve la vida cotidiana de la población pobre rural, son relaciones de *filiación*. Las cooperativas de ahorro y crédito suelen estar inmersas en estas redes sociales: la aldea rural es la *file*, la comunidad. En las *sociedades* rurales de América Latina, la familia, los vecinos y los amigos forman relaciones sociales que, tienen una proximidad semántica fuerte; este es el círculo de relaciones sociales cotidianas de los pobres rurales en sus aldeas.

Los sistemas de ahorro y crédito desarrollados por muchas cooperativas y organizaciones de microcrédito, se apoyan en esas relaciones sociales porque las mismas tienen dos o tres propiedades que son importantes para la actividad financiera: por un lado, la confianza es una propiedad de estas instituciones sociales (la familia, la vecindad, la amistad); por otro lado, a través de los mismos se obtiene información de los potenciales sujetos de crédito, información que no está disponible de ninguna otra forma (la banca pública y privada no tiene acceso a la misma), y esto reduce considerablemente el riesgo financiero y los costos de transacción para las cooperativas y otras empresas de microcrédito.

La filiación, la reciprocidad y la confianza, son relaciones sociales que constituyen generalmente el presupuesto sobre el cual se construye la cooperativa y otros sistemas de microcrédito. Se trata de un presupuesto compartido entre los socios de la cooperativa, tanto los sujetos de crédito como las instituciones dan por sentado, como algo natural, la existencia de dichas relaciones sociales, que regulan la vida cotidiana en el campo. Al estar inmersos en esas relaciones sociales como rutinas de la vida diaria, se suele pasar por alto la importancia de las mismas como condiciones necesarias del desarrollo de las microfinanzas. Pero; el ojo del financista –que tiene que reducir los costos y riesgos–, o el ojo del sociólogo, lo advierten. Durston (2002), ha desarrollado el concepto de capital social campesino, haciendo referencia precisamente a este tipo de relaciones sociales en las comunidades campesinas.

Entonces, cuando hablamos de los campesinos y de los pobres rurales como sujetos del desarrollo rural, hacemos referencia, por una parte, a las *capacidades* de esos individuos y grupos, pero también, al mismo tiempo, al *sistema de relaciones socio-simbólicas* con el cual se *identifican* y se constituyen como sujetos.⁶ La cooperativa de ahorro y crédito es una de esas instituciones y organizaciones sociales.

6. Vale la pena aclarar que la capacidad de establecer relaciones sociales, es una capacidad del ser humano como sujeto que posee lenguaje. El lenguaje es, así, al mismo tiempo, la condición de la identificación con el Otro y del conocimiento.

La cooperativa y los servicios al sector rural

Uno de los problemas que hay que plantearse es si la cooperativa de ahorro y crédito puede contribuir a producir, directa o indirectamente, los servicios que necesita la agricultura campesina para volverse competitiva.

Como ya lo señalamos, el campesinado necesita un conjunto de bienes y servicios necesarios para aumentar la productividad y competitividad de sus unidades productivas. Algunos de estos son bienes públicos, como la educación, la salud, la infraestructura vial y los grandes sistemas de riego y obras de drenaje de gran envergadura.

La simple enumeración de estos bienes públicos, deja ver claramente que la cooperativa de ahorro y crédito, tiene que estar integrada en un sistema de organizaciones e instituciones que operan en el territorio; este es el caso de los gobiernos locales y del gobierno central, que deberían realizar las inversiones necesarias para proveer de los bienes y servicios que acabamos de mencionar. Es obvio, que algunos de estos bienes y servicios incluso son necesarios para la operación y la extensión de los servicios de la cooperativa y de otras empresas financieras. La construcción de infraestructura de riego y drenaje reduce el riesgo de las inversiones agrícolas y, en consecuencia, también de las inversiones financieras.

Otro servicio muy importante que requiere la cooperación del Estado, es el seguro agrícola. Los seguros agrícolas son caros. Los pequeños agricultores no los pueden pagar por sí solos. Pero; el Estado puede subvencionar una parte del seguro agrícola, de manera que se reduzca el riesgo agrícola financiero, lo cual se va a traducir en un aumento de la oferta de crédito a la pequeña agricultura.

Por otra parte, existe una demanda para la adquisición de ciertos bienes, que requieren de créditos a largo plazo, como maquinaria para transformaciones agroindustriales, maquinaria agrícola, sistemas de riego parcelario. Son los pequeños agricultores los que muchas veces, demandan crédito para comprar estos bienes. Existen agricultores que adquieren tractores, para ofrecer el servicio de preparación del terreno a sus vecinos, y asociaciones de productores que demandan crédito para construir plantas de secado y, procesamiento de granos, elaboración de productos agroindustriales, etcétera.

En todos estos casos, se necesita crédito de largo plazo. Las cooperativas generalmente no tienen estas líneas de crédito, porque captan ahorro a corto plazo. Pero las cooperativas pueden actuar como banca de primer piso, obteniendo crédito de programas e instituciones financieras del Estado o de bancos extranjeros.

Las cooperativas también pueden reducir el riesgo financiero, actuando como parte de las cadenas productivas, en las cuales los agricultores tienen contratos de compra-venta de la cosecha con empresas agroindustriales y empresas comerciales. La agricultura por contrato reduce el riesgo del productor agrícola, y la cooperativa también puede reducir su riesgo financiero; pues la empresa agroin-

dustrial puede actuar como agente de retención de los créditos otorgados por la cooperativa a los agricultores. En algunos casos estos acuerdos pueden hacerse con las empresas de las mismas asociaciones de productores agrícolas, que suelen tener una planta industrial, el sistema es conocido como factoring y ya hay una legislación sobre esto.

Competitividad sistémica y cambio institucional

Las observaciones anteriores sobre los servicios al sector rural y a la agricultura campesina, dejan ver que la competitividad es una condición *sistémica*. Existen amplias áreas rurales que no son competitivas porque carecen, por ejemplo, de sistemas de información como internet, sistemas educativos de calidad, entre otros.

Desde el punto de vista de los sectores que trabajamos junto con los campesinos y los pobres rurales –las ONG, las iglesias, los profesionales, los activistas de los movimientos campesinos–, es importante tener una interpretación *estructural sistémica*, de la pobreza y de salidas a la misma. *No hay salida para sujetos aislados*. Aun cuando es verdad que determinados grupos y organizaciones de pobres pueden superar la pobreza sin que cambien profundamente las estructuras sociales de la sociedad rural y del Estado, la cantidad de personas que siguen atrapadas en la pobreza es muy grande, y las acciones aisladas de organizaciones –que poseen una escala de intervención relativamente pequeña–, resultan insuficientes para eliminar las causas de la pobreza, ya que la lucha contra la pobreza rural es una lucha política.

Pero; una de las cosas que aporta la teoría del desarrollo territorial rural, es el que para reducir la pobreza, es necesario que entre las instituciones y organizaciones –públicas y privadas–, que actúan en un territorio impulsando el desarrollo del mismo, exista *sincronía*. Esto no tiene que ver solamente con las empresas privadas que producen bienes y servicios para la agricultura en el territorio, sino también con el sector público y con actividades que no están reguladas por el mercado, como la educación, la salud, la investigación agrícola, el fortalecimiento institucional de asociaciones de productores, la formación de líderes, la construcción de capital social.

Para decirlo de otro modo, una mirada estructural de la cooperativa de ahorro y crédito como agente de desarrollo en un territorio, equivale a entender a la cooperativa como una pieza de ajedrez en un tablero donde ocupa una posición específica, cuyo valor depende de las posiciones que ocupan las demás piezas que la rodean. En un tablero de ajedrez no hay piezas aisladas que puedan ganar ellas solas la partida. No se trata de mover las piezas de manera aislada; para que podamos construir cierta sincronía, al menos en algunos países del Continente, es necesario introducir cambios institucionales en las organizaciones que trabajan en el sector rural agrícola.

Las cooperativas son organizaciones sociales. Para sus socios, la fuerza de la cooperativa como empresa, depende de la unidad y la cooperativa de sus socios. Los dirigentes y miembros de una cooperativa suelen tener claro que el desarrollo económico de la misma como empresa depende de las relaciones sociales que se construyen entre sus miembros. Esta concepción de la cooperativa la predispone a actuar en el ámbito social y político. En ese sentido, las cooperativas pueden ser agentes de construcción de acuerdos sociales y políticos con otros sectores de la sociedad rural- local, que son necesarios para cambiar las instituciones y organizaciones del Estado que tienen que ver con el desarrollo rural. La formación de los líderes y socios de las cooperativas en desarrollo rural territorial, puede ser importante para encausar la acción de las cooperativas en este sentido.

Bibliografía

- Derrida, Jacques
1998. *Políticas de la amistad seguido de El oído de Heidegger*. Trotta. Madrid.
- Durston, Jhon
2002. *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diádas, equipos, puentes y escaleras*. CEPAL. [online].
- Lacan, Jacques
1962. *La Identificación*. Seminario 9, Clase 8. 1961-1962. Inédito.
- Muldrew, Craig
1993. "Interpreting the Market: The ethics of credit and community relations in early modern". In *Social History*, N°18.
- North, Douglas
2006. *Instituciones, cambio social y desempeño económico*. FCE. México.
- Putman, Robert
1994. *Para que la democracia funcione*. Editorial Galac. Caracas.
- Sigmund, Freud
1976. *Obras Completas. Psicología de las masas y análisis del Yo*. Amorrortu. Madrid.
- Tilly, Charles
2010. *Confianza y Gobierno*, Amorrortu. Buenos Aires.

Dominio del dinero y desvanecimiento de la democracia

■ **Wolfgang Schmidt**



El libro analiza las transformaciones del capitalismo contemporáneo. El desarrollo de algoritmos automatizan las decisiones económicas y, la matemática se vislumbra como primado del futuro social.

La velocidad digital disuelve la capacidad humana de controlar los procesos de comunicación y producción y con la disolución de la voluntad del sujeto político se desvanece la democracia. En este juego, el capital financiero es el actor que domina el escenario, ante un público-individuo, sin sujeto, por ende “sin sociedad y sin ser humano”.

Es un momento histórico en el cual el capital nace, emerge, del mismo sistema de valorización del capital.

Falencias y declive de las políticas públicas para la economía social y solidaria. Ecuador*

Milton Maya Delgado

La economía no es solidaria, sino la sociedad hace solidaria una economía

José Sánchez-Parga, 2014

¿Por qué falla la política pública para la economía social y solidaria en Ecuador? La interrogante se explica a través del uso de la noción de mecanismo causal. El método de reconstitución de procesos, el diseño de test empíricos para los instrumentos de política de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización, y la aplicación del Teorema de Bayes, permitieron corroborar las hipótesis causales de cada entidad del mecanismo, por lo que las evidencias halladas demuestran que, la política pública de economía social y solidaria en el periodo 2007-2017, se subsumió a las políticas de mercado y no produjo el cambio institucional anhelado: el tránsito hacia otro sistema económico, como lo es el social y solidario.

Introducción

En la década de los noventa, América Latina transitó por un contexto de crisis de empleo y de profundización de la desigualdad social, situación que conllevó a que un amplio número de personas constituyesen organizaciones colectivas, cooperativas, asociaciones, recuperación de empresas quebradas, para producir en conjunto y satisfacer las necesidades humanas básicas que ni el Estado ni el mercado pudieron atender (Coraggio, 2009: 149; Sarria, 2015: 119-123).

Este acontecimiento o “manera alternativa de hacer economía” (Guerra, 2015: 194), donde prima una racionalidad reproductiva de los seres humanos, en la que la vida está primero y, las personas que trabajan de una manera asociada, autogestionada y organizada democráticamente, son sujetos y no mercancías (Coraggio, 2010: 394-401), tendió hacia la universalización del término de Economía Social y Solidaria (ESS) (Martínez, 2016: 85).

* Este artículo es una versión resumida de la tesis de investigación titulada *Ecuador: ¿Por qué falla la política pública de economía social y solidaria?* El autor agradece los valiosos aportes del Dr. Guillaume Fontaine, Dr. h.c. Francisco Rhon y Econ. Milton Maya Díaz al presente artículo; sobre todo, al acompañamiento en el proceso de investigación desarrollado en la Maestría de Políticas Públicas de FLACSO-Ecuador. Como es usual, el autor es el único responsable por el contenido de este artículo.

El trabajo es el eje central de esta otra forma de hacer economía (Coraggio, 2009: 148). Se prioriza el valor de uso que atiende las necesidades reales de las personas, en comparación con la economía de mercado, que, centrado en el valor de cambio, atribuye precio a las relaciones sociales, maximizando la utilidad subjetiva (Caillé, 2009: 29-32). Por lo tanto, la economía social y solidaria persigue la reproducción ampliada de la vida de las personas y de estas con la naturaleza (Coraggio, 2009: 147).

Puesto que el sector supone que sus objetivos económicos y sociales estén reconocidos por la esfera política (Laville y García, 2009: 119), varios países de Latinoamérica adhirieron a sus agendas gubernamentales, en términos discursivos y como una alternativa al sistema de mercado, esta otra economía (Coraggio, 2009; Guerra, 2014, 2015; Sánchez, 2016).

Adoptar y adherir objetivos de la economía social y solidaria a la esfera política, implica repensar la "lógica del desarrollo" (Gaiger, 2007: 96). La escuela alternativa de desarrollo es el marco de esta otra economía. Su concepción apunta a revalorizar las capacidades y oportunidades del ser humano para que sea sujeto y fin del desarrollo (Hidalgo, 2011: 297-304). Para transitar hacia este modelo, el Estado es el ente rector para institucionalizar un nuevo sistema de regulación que legitime y reconozca a las formas organizativas de producción no asalariadas: unidades domésticas¹ (Coraggio, 2007; 2009; Gaiger, 2007; Guerra, 2015; Laville y García, 2009; Sánchez, 2016).

Estos atributos, adoptados por varios gobiernos, apuntan al cambio del modelo neoliberal de desarrollo, por un modelo alternativo que tenga como base a la economía social y solidaria. Pero; ¿por qué dicho cambio podría verse obstaculizado cuando se pone como eje central a esta otra economía? Este artículo argumenta que la formalización de las unidades domésticas, a través de la rectoría del Estado para el sector de ESS, y el mismo modelo alternativo de desarrollo, son contradictorios con los objetivos del sistema de economía de mercado. La sustancia del desarrollo, aunque se adjetive como "alternativo", sigue siendo capitalista (Sánchez-Parga, 2014: 35). No se revierte la "lógica formativa de lo económico" (Caillé, 2009: 22), basado en la compra y venta de recursos escasos para la satisfacción de necesidades subjetivas y, la reproducción de las relaciones asalariadas, en otros términos, maximización de la utilidad individual, acumulación de capital (Coraggio, 2010: 392).

1. Las unidades domésticas son las células de la economía social y solidaria, así como las empresas lo son en la economía de capital. Se define como: "grupo de personas que interactúan en forma cotidiana, regular y permanentemente, a fin de asegurar mancomunadamente el logro de uno o varios de los siguientes objetivos: su reproducción biológica; la preservación de su vida; el cumplimiento de todas aquellas prácticas, económicas y no económicas, indispensables para la optimización de sus condiciones materiales y no materiales de existencia" (Susana Torrado, 1984 citado en Coraggio, 2007: 172).

Ecuador (2007-2017), es un caso especial en la adopción constitucionalizada de los objetivos de la economía social y solidaria, que establece una vía de transición hacia un sistema económico social y solidario, sin embargo, aquello pasa por un proceso en el que se agregan nuevos objetivos y medios a los existentes, dando como resultado un sistema institucional enmarañado lo que volvió a las políticas en muchos casos, incoherentes (Fontaine, Fuentes y Narváez, 2018: 56). Es decir, el gobierno del presidente Rafael Correa en 2007, adoptó y adhirió objetivos de ESS a un sistema institucional de mercado preexistente; formuló e implementó una política pública de ESS, como eje para lograr la transición a un modelo alternativo de desarrollo pero; el sistema de desarrollo capitalista prevaleció y la política pública de economía social y solidaria, no cumplió con su objetivo.

¿Por qué falla la política pública para la economía social y solidaria? Para explicar esta falla de política, el análisis se centra en una postura realista² del diseño de política³ (Fontaine, Medrano y Narváez, 2019: 42). Interesa por lo tanto indagar sobre la concepción mecanicista del diseño. Un mecanismo causal, en el que existe un conjunto de entidades y actividades que producen una serie de cambios desde una etapa inicial hasta una final (Capano y Howlett, 2019: 5), implica la trasmisión de fuerzas causales desde un detonante (D) hacia un resultado (O) (Beach y Pedersen, 2013: 25).

Así el mecanismo teórico causal realista, para el diseño de políticas, se inicia cuando el gobierno adopta objetivos de política, detonante (D), que conlleva a que se definan los medios para lograrlos a través de la formulación de una política, entidad (A). Después de formular, el gobierno coordina esta política con otras áreas de política, coordinación intersectorial (B). La idea central es si la política formulada provoca un cambio institucional, o, por el contrario, el sistema institucional dado impide el desarrollo de la política. Las interacciones políticas (C), se refiere al proceso de las demandas de los actores no estatales en la implementación de la política. Finalmente, las fuerzas causales entre entidades desembocan a un resultado (O), que es el recuento final de la política en un momento u otro (Fontaine et al., 2019: 53).

Cada entidad del mecanismo causal tiene hipótesis principales (HD: HA: HB: HC: HO), las cuales se comprueban a través de las huellas que el gobierno deja en los instrumentos de política. Las hipótesis alternativas se formulan en el mecanismo, pero estas no están atadas causalmente: la causalidad no es simétrica (Fontaine et al., 2019: 54-55).

Por lo tanto, las hipótesis principales del mecanismo causal para definir la falla en la política pública de economía social y solidaria plantean que: el gobierno

-
2. La metodología del realismo se caracteriza por la relación entre el dualismo y el transfactualismo (Jackson, 2016: 41). Hay una explicación causal de un resultado basada en fenómenos detectados, pero no directamente observados (Fontaine et al., 2018: 57).
 3. El diseño de políticas, como marco analítico, es una construcción dinámica que incorpora “problemas, instrumentos, valores e instituciones” (Peters, 2018: 142).

Tabla 1. Mecanismo causal para la falla en la política pública de ESS

Mecanismo Teórico	Puesta en agenda (D)	Formulación de la política (A)	Coordinación intersectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultado de la política (O)
Hipótesis (H)	(HD) El gobierno adopta objetivos de ESS	(HA) El gobierno formula una política de ESS	(HB) El gobierno diseña un mecanismo de coordinación intersectorial de ESS débil	(HC) El gobierno restringe la participación de los actores no estatales	(HO) El gobierno no logra los resultados políticos previstos
Hipótesis alternativa (¬H)	(¬HD) El gobierno no adopta objetivos de ESS	(¬HA) El gobierno no formula una política de ESS	(¬HB) El gobierno no diseña un mecanismo de coordinación intersectorial de ESS débil	(¬HC) El gobierno no restringe la participación de los actores no estatales	(¬HO) El gobierno logra los resultados políticos previstos
Operacionalización	(D) El gobierno explicita los objetivos de ESS	(A) El gobierno cambia la política sectorial	(B) El gobierno debilita la política de ESS con un estilo de política jerárquico	(C) El gobierno reafirma su jerarquía en las interrelaciones con la sociedad	(O) Falta de la política de ESS

Fuente: mecanismo teórico causal desarrollado por Fontaine et al., 2019. Adaptación a la política de ESS.

adopta objetivos de economía social y solidaria para cambiar el modelo neoliberal de desarrollo por el modelo alternativo de desarrollo (HD); esta intencionalidad declarativa conlleva a que (HA) el gobierno formule una política de economía social y solidaria meramente normativa; aquello produce que (HB) el gobierno diseñe un mecanismo de coordinación intersectorial de economía social y solidaria débil, la formulada política de economía social y solidaria se subsume a las políticas de cohorte de mercado; esto genera que (HC) el gobierno restrinja la participación de los actores no estatales con un estilo jerárquico de implementación de la política; en consecuencia, (HO) el gobierno no logra los resultados políticos previstos en el proceso de la política (Tabla 1).

Las hipótesis alternativas (¬H), únicas para cada entidad del mecanismo, enuncian que (¬HD) el gobierno no procura cambiar el modelo neoliberal de desarrollo adoptando objetivos de economía social y solidaria; (¬HA) que el gobierno no formula una política de economía social y solidaria; (¬HB) que el gobierno no diseña un mecanismo de coordinación intersectorial de economía social y solidaria; (¬HC) que el gobierno no restringe la participación de los actores no estatales; y, finalmente (¬HO) el gobierno logra resultados políticos previstos en el proceso de la política.

El mecanismo causal opera a través de la explicitada manifestación del gobierno por adoptar objetivos de ESS y formular una política de ESS (entidad D, A); el sistema institucional, cuando el gobierno debilita la política de ESS con un “estilo de política jerárquico” (Pierre y Peters, 2000: 202) y fortalece a otros sectores del sistema económico (B); las relaciones en el interfaz entre el Estado y la sociedad

(Gurza e Isunza, 2009: 48), cuando el gobierno reafirma su condición de jerarquía ante los actores no estatales (C); y, la falla de política (Pressman y Wildavsky, 1998; McConnell, 2015; Zittoun, 2015), de economía social y solidaria (O).

Planteado el mecanismo causal con sus hipótesis principales por entidad, la segunda sección expone el método utilizado para la confirmación de cada una de las hipótesis principales, lo cual implica la formulación de test empíricos para los instrumentos de política y la explicación de la formalización bayesiana basada en el test de tipo aro. La tercera sección presenta los resultados para cada entidad del mecanismo causal a través de las evidencias halladas; se corrobora la validez de las hipótesis a través del cálculo probatorio de Bayes. Finalmente, la discusión se plantea en torno al cuerpo del estudio.

Método

El método de reconstitución de procesos desde una postura realista (determinística), fue utilizado para probar cada hipótesis de las entidades del mecanismo causal. Las manifestaciones empíricas se captaron con la formulación de test empíricos que muestran la transmisión de fuerzas causales desde (D) hasta (O). Cada test empírico se elaboró con el razonamiento: qué evidencia se espera hallar, planteadas las hipótesis (HD: HA: HB: HC: HO); implica que se actualiza el nivel de confianza de cada hipótesis (h) cuando se encuentra la evidencia (e) (Beach y Pedersen, 2013: 100).

En la reconstitución de procesos se utilizó a los instrumentos de política como observaciones empíricas esperadas del mecanismo causal (Fontaine, Narváez y Paz, 2017: 3), posiblemente son la materialización más objetiva del fenómeno que se observa y la combinación de estos es una condición necesaria y suficiente para que una política sea efectiva (Paz y Fontaine, 2017: 5).

La clasificación analítica de Christopher Hood (1983), argumenta que los instrumentos de política dependen de los recursos fundamentales de: Nodalidad (*Nodality*); Autoridad (*Authority*); Tesoro (*Treasure*); y Organización (*Organization*). Por sus siglas en inglés se los conoce como instrumentos NATO (Peters, 2018: 93). Nodalidad, se refiere a los instrumentos de información producidos por el gobierno y para el gobierno; Autoridad, se refiere a las normas jurídicas y al sistema legal de una política; Tesoro, implica los instrumentos fiscales, financieros y presupuestarios; y Organización, aborda a las personas e instituciones formales responsables de la política (Fontaine, 2015: 83).

Por lo tanto, si (HD) fuera cierta, corresponde al gobierno explicitar en su plan gubernamental los objetivos de economía social y solidaria (PD1); explicitar objetivos de ESS en el cuerpo jurídico (PD2); hacer declaraciones hacia el ámbito económico en relación con la ESS (PD3); y, explicitar un rediseño del aparato estatal vinculado a la ESS (PD4). Si (HA) fuera cierta, entonces se debería hallar: cambios en la planificación para el área de política (PA1); cambios en la regulación para

el área de política (PA2); cambios en la asignación presupuestaria para el área de política (PA3); y cambios en la administración sectorial estatal para el área de política (PA4).

Si (HB) fuera verdadera, entonces se debería hallar que los cambios en la planificación intersectorial debilitan a la ESS (PB1); la modificación en la regulación intersectorial debilita a la ESS (PB2); los cambios en la asignación presupuestaria intersectorial y sectorial debilitan a la ESS (PB3); la reforma en la administración intersectorial debilita a la ESS (PB4). Si (HC) fuera cierta, entonces se debería hallar que la restricción de la participación de los actores no estatales aparece en documentos informativos del Estado, en la evaluación de las organizaciones de la ESS (PC1); la restricción de la participación de los actores no estatales se presenta en el proceso legal (PC2); la limitación de la participación de los actores no estatales aparece en la ejecución presupuestaria (PC3); la limitación de la participación de actores no estatales se manifiesta en los procesos administrativos de las organizaciones públicas ESS (PC4).

Tabla 2. Test empíricos para el mecanismo causal de la falla en la política pública de ESS

Entidades / instrumentos	Puesta en agenda (D)	Formulación de la política (A)	Coordinación intersectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultado de la política (O)
Nodalidad	El gobierno explicita en su plan gubernamental los objetivos de ESS (PD1)	Cambios en la planificación para el área de política (PA1)	Cambios en la planificación intersectorial debilitan la ESS (PB1)	La restricción de la participación de los actores no estatales aparece en documentos informativos del Estado, en la evaluación de las organizaciones de la ESS (PC1)	No se consolidan sistemas de información sobre el sector de la ESS (PO1)
Autoridad	El gobierno explicita objetivos de ESS en su cuerpo jurídico (PD2)	Cambios en la regulación para el área de política (PA2)	Modificación en la regulación intersectorial debilita la ESS (PB2)	La restricción de la participación de los actores no estatales se presenta en el proceso legal (PC2)	No se logran regulaciones adecuadas para el sector de la ESS (PO2)
Tesoro	El gobierno hace declaraciones hacia el ámbito económico en relación con la ESS (PD3)	Cambios en la asignación presupuestaria para el área de política (PA3)	Cambios en la asignación presupuestaria intersectorial y sectorial debilitan la ESS (PB3)	La limitación de la participación de los actores no estatales aparece en la ejecución presupuestaria (PC3)	Los resultados se manifiestan a favor del sistema financiero tradicional (PO3)
Organización	El gobierno explicita un rediseño del aparato estatal vinculado a la ESS (PD4)	Cambios en la administración sectorial estatal para el área de política (PA4)	Reforma en la administración intersectorial debilita la ESS (PB4)	La limitación de la participación de actores no estatales se manifiesta en los procesos administrativos de las organizaciones públicas ESS (PC4)	Limitada institucionalización de organizaciones públicas de ESS (PO4)

Elaboración: Milton Maya.

Finalmente, si (HO) fuera cierta, entonces no se consolidan sistemas de información sobre el sector de la ESS (PO1); no se logran regulaciones adecuadas para el sector de la ESS (PO2); los resultados se manifiestan a favor del sistema financiero tradicional (PO3); y, la limitada institucionalización de organizaciones públicas de ESS (PO4).

Teorema de Bayes para la reconstitución de procesos

La lógica de Bayes se utilizó para evaluar el valor de confirmación o de rechazo de una observación esperada en términos de certeza [probabilidad de encontrar la evidencia (e) dada la hipótesis (h), $p(e|h)$]; y exclusividad, [probabilidad de encontrar la evidencia (e) dada la hipótesis alternativa ($\sim h$), $p(e|\sim h)$] (Fontaine et al., 2019: 56).

El test tipo aro (*Hoop*), provee predicciones certeras, pero no únicas. El test pistola humeante (*Smoking gun*), es altamente exclusivo, pero de baja certeza. El test paja en el viento (*Straw in the wind*), tiene un bajo nivel de certeza y exclusividad. Y el test doblemente decisivo (*Doubly decisive*), combina alta certeza y alta exclusividad (Bennett, 2010; Beach y Pedersen, 2013).

Usando valores aleatorios, en el test tipo aro $p(e|h) = 0.90$ y $p(e|\sim h) = 0.30$; en el test pistola humeante $p(e|h) = 0.40$ y $p(e|\sim h) = 0.10$; en el test paja en el viento $p(e|h) = 0.40$ y $p(e|\sim h) = 0.30$; y en el test doblemente decisivo $p(e|h) = 0.90$ y $p(e|\sim h) = 0.1$ (Fontaine et al., 2018). Entonces, para el cálculo probatorio posterior, hallada una evidencia, el argumento está dado por un valor aleatorio anterior de $p(h) = 0.50$. El grado de confianza posterior luego de un test positivo o luego de un test negativo se calcula con las siguientes formulas:

Test positivo:

$$p(h|e) = [p(h)p(e|h)] / [p(h)p(e|h) + p(\sim h)p(e|\sim h)] ;$$

Test negativo:

$$p(h|\sim e) = [p(h)p(\sim e|h)] / [p(h)p(\sim e|h) + p(\sim h)p(\sim e|\sim h)]$$

Donde (h) es la hipótesis principal, (e) es la evidencia, ($\sim h$) es la hipótesis alternativa y ($\sim e$) es la ausencia de evidencia. Con los cálculos correspondientes, $p(h) = 0.50$, se presentan los valores de confirmación y rechazo para los cuatro tipos de test. Cuando el test es confirmatorio significa que $p(h|e) > p(h)$; cuando es un test de rechazo $p(h|\sim e) < p(h)$ (Bennett, 2015 adaptado por Fontaine et al., 2019: 56) (Tabla 3).

El test doblemente decisivo presenta valores altos de confirmación y rechazo, $C1 = 0.4$ y $C2 = -0.4$. Al contrario, el test paja en el viento presenta valores bajos de confirmación y rechazo, $C1 = 0.07$ y $C2 = -0.04$. El test tipo aro tiene un valor de confirmación menor, $C1 = 0.25$ al de pistola humeante, $C1 = 0.3$; pero el valor de rechazo es mayor $C2 = -0.38$, $C2 = -0.1$. Entonces, los instrumentos de política NATO fueron evaluados por el test tipo aro con el siguiente argumento: si una po-

Tabla 3. Tipos de test usando el Teorema de Bayes

Test	P(h)	P(~h)	P(e h)	P(~e h)	P(e ~h)	P(~e ~h)	P(h e)	P(h ~e)	C1= $\frac{p(h e)}{p(h)}$	C2= $\frac{p(h ~e)}{p(h)}$
Paja en el viento	0.5	0.5	0.4	0.6	0.3	0.7	0.57	0.46	0.07	-0.04
Tipo aro	0.5	0.5	0.9	0.1	0.3	0.7	0.75	0.13	0.25	-0.38
Pistola humeante	0.5	0.5	0.4	0.6	0.1	0.9	0.8	0.4	0.3	-0.1
Doblemente decisivo	0.5	0.5	0.9	0.1	0.1	0.9	0.9	0.1	0.4	-0.4

Fuente: Fontaine et al., 2019: 57.

lítica existe, la probabilidad de encontrar huellas de la política es muy alta $p(e|h) = 0.90$. Pero, la probabilidad de encontrar huellas sin que la política exista también es alta $p(e|\sim h) = 0.30$. Con una probabilidad inicial de $p(h) = 0.50$, es el test más sensato que permite subir o bajar el valor probatorio de las hipótesis principales de cada entidad del mecanismo causal (Fontaine et al., 2019: 58).

Resultados: evidencias halladas

**Puesta en agenda:
la economía social y solidaria
como eje principal para un modelo alternativo de desarrollo**

En los instrumentos de Nodalidad se encontró que el Gobierno explicita los objetivos de la ESS en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. El “Buen Vivir o Sumak Kawsay” es el modelo alternativo de desarrollo. El ser humano es el sujeto y fin del desarrollo y los medios, que garantizan la satisfacción de las necesidades humanas, son el crecimiento económico, el cambio tecnológico, y el incremento de la riqueza (SENPLADES, 2007: 54-55).

La estrategia 7, plantea la democratización económica y el protagonismo social, promueve el fortalecimiento de la ESS, misma que “satisface las necesidades humanas y no la maximización del lucro”. El Estado como ente rector de la economía y de esta otra economía, impulsará tipos de producciones socialmente organizadas como puntal para el modelo alternativo de desarrollo (SENPLADES, 2007: 70-71). Específicamente, la política 1.1, buscar impulsar la economía social y solidaria [...], plantea que el Estado fortalecerá la ESS, a través de programas de apoyo, asistencia técnica, financiamiento, dotación de infraestructura productiva, etcétera, a partir del mundo del trabajo (Ídem, 2007: 91).

En Autoridad, se evidenció que los objetivos de la ESS, están incluidos en la Constitución del Ecuador 2008. El Artículo 275 señala que el régimen de desarrollo es el “conjunto organizado sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales que garantizan la realización del Buen Vivir” y el Estado está facultado para planificar el desarrollo del país. El Artículo 276 expresa que dicho régimen tiene por objeto mejorar la calidad y esperanza de vida de la población aumentando sus capacidades y potencialidades; y que la construc-

ción de un nuevo sistema económico se sustenta en la “distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable” (Constitución del Ecuador, 2008).

El sistema económico es “social y solidario”, según el Artículo 283. Reconoce a la forma de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria. Esta última formalizada por primera vez en el sistema económico. El Estado, según el Artículo 309, estaría facultado para promover a las organizaciones comunitarias, cooperativas, asociativas, familiares, domésticas, sus formas de producción (no capitalistas), para la realización del Buen Vivir (Constitución del Ecuador, 2008). Esta forma legal es central, puesto que un cambio del sistema económico no se lo logra con tan solo un texto jurídico. Se reconoce a la ESS y sus objetivos en el sistema económico, pero; tómesese en cuenta que, esta se adhiere a un sistema en el que tanto la economía privada como la pública, están dadas con elementos de la economía de mercado.

En Tesoro, las declaraciones hacia el ámbito económico para la ESS, están señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. En los “desafíos del gobierno” se planteó democratizar los “frutos del crecimiento económico” hacia la “economía cooperativa, solidaria” con el fin de generar condiciones para su desenvolvimiento (SENPLADES, 2007: 42). La política 12.7, plantea crear una “nueva arquitectura del sistema financiero”, propiciando la “reactivación productiva, el desarrollo de mercado de capitales, la promoción de sistemas de micro finanzas solidarias y el fomento al cooperativismo de ahorro y crédito por parte del Estado” (Ídem, 194-195).

La estrategia 4 de la política 12.7, señala que el Estado diseñaría “un Sistema Nacional de Micro Finanzas” para el apoyo “financiero a la mediana y pequeña empresa [...], formas asociativas y comunitarias de propiedad y producción” para garantizar que los ahorros y los movimientos financieros estén apartados de la lógica y control de los bancos privados. Particularmente, el objetivo 6, estrategia 2, incentivaría a las cooperativas de ahorro y crédito a canalizar el ahorro para favorecer a las formas de organización de la ESS (SENPLADES, 2007).

En Organización, el rediseño del aparato estatal se encuentra en el Decreto Ejecutivo 103/2007, en el cual se asigna a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), como la institución encargada de la planificación nacional. En este Decreto se fusiona y traspasa las competencias del CONAM y de la SODEM -entidades que institucionalizaron las recetas fondomonetaristas en regímenes anteriores-, a la SENPLADES. En el Decreto Ejecutivo 878/2008, se crea el Sistema Nacional de Planificación (SNP), como una instancia pública para la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

Con el Decreto Ejecutivo 831/2007, se reorganiza a las instituciones públicas en función del Plan Nacional 2007-2010 y de acuerdo a objetivos específicos, se dispuso que las competencias y funciones de la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria, adscrita en ese entonces al Ministerio de Finanzas, pasará al Ministerio de

Inclusión Económica y Social (MIES). Particularmente, el Decreto 303/2007 crea el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM), como una organización pública que desarrollaría los objetivos de ESS. En suma, la adopción de los objetivos de la ESS para el tránsito hacia otro sistema económico, son la causa directa de la formulación de una nueva política de ESS, como se explicará en la siguiente sección.

Formulación de política: hacia una política pública de la economía social y solidaria⁴

En los instrumentos de Nodalidad se hallaron evidencias que denotan un cambio en la planificación para el área de política. El informe de comparecencia de la Ministra del MIES ante el Congreso Nacional, el 12 de septiembre del 2007, plantea rearmar y reactualizar instrumentos de política heredados de un existente e invisibilizado sector cooperativo (MIES, 2007). El MIES, a través de la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC), recopiló y sistematizó información del sector disperso por más de treinta años, publicando el compendio estadístico *Dinámica del Sector Cooperativo Ecuatoriano* (MIES, 2008). Este sería un insumo para la planificación ya no solo como sector cooperativo, sino del sector de la ESS. El cambio en el nombre para la planificación, no implica necesariamente el cambio del anterior y corrupto sistema de control y gestión cooperativo. En 2011, el Gobierno oficializó la “Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013” (MIES, 2011), en el que se trazan los objetivos para que la ESS sea el eje central hacia la transición de otro sistema económico.

En Autoridad, se hallaron evidencias del cambio en la regulación para la ESS. El Decreto Ejecutivo 1669/2009 creó una Comisión de Defensa del Empleo que planteó mayor protección y fomento a la economía social y solidaria y su inclusión económica. El mismo Decreto modifica el PSNM por el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria. El Decreto Ejecutivo 1668/2009 crea el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS). Institución que empezaría la discusión para reactualizar las normas del cooperativismo, vigente desde los años sesenta, y posteriormente el proceso de construcción, por iniciativa del Ejecutivo, de las normas para la ESS.

En 2011, se aprueba en la Asamblea Nacional la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario⁵ y, en 2012 su Reglamento General.⁶ Sus artículos connotan una esencia meramente normativa; se ancla a la forma legal de la Constitución. Este cambio normativo para la ESS busca el reconocimiento, incentivos y reglas claras para las cooperativas, asociaciones,

4. En Ecuador, el término es “economía popular y solidaria”. No implica una concepción distinta al postulado teórico de la ESS.

5. Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, a partir de ahora LOEPS. (Registro Oficial 449, del 20 de octubre de 2011).

6. Reglamento General de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, a partir de ahora Reglamento de la LOEPS. (Registro Oficial 648, del 27 de febrero de 2012).

organizaciones comunitarias, etcétera. Además, construye mecanismos de coordinación, institucionalidad pública, para la implementación de la política.

En Tesoro, el cambio en la asignación presupuestaria para la ESS está presente en el Decreto Ejecutivo 303/2007, que manifiesta que para el desarrollo del PSNM se transfiera del Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarbúricos (FEISEH), por una sola ocasión, 70'000.000 USD. Entre 2008 y 2014, el PSNM, posteriormente denominada Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) destinó más de 600 millones de dólares hacia 581.391 emprendimientos del sector económico popular y solidario (CONAFIPS, 2014).

El IEPS, en 2009, financió 272 proyectos por un monto de 14,3 millones USD (MIES, 2010) y, entre 2009 y 2010 cofinanció más de 40 millones USD, para programas de desarrollo del sector de la ESS (IEPS, 2010). Finalmente, el presupuesto público total para la ESS se incrementó de 2'606.992 USD en 2007 a 38'380.646 USD⁷ en 2017, 14.7 veces más. Incremento sustancial para el desarrollo de la política, pero probablemente poco significativo si se trata de transformar el sistema económico por el de la ESS como eje central.

En Organización, las evidencias se hallaron en la LOEPS. La Ley crea organizaciones públicas específicas para la ESS. El Comité interinstitucional es el ente rector de la Economía Popular y Solidaria (EPS) y del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS). La entidad pública que regula a la EPS es el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), y la Junta de Regulación es la encargada de la SFPS. En la LOEPS se establece que para el fortalecimiento del SFPS se constituirá un Fondo de Liquidez y un Seguro de Depósitos. Para el control y supervisión se crea la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS). La promoción y ejecución de la política, programas y proyectos está a cargo del IEPS. Y, para el financiamiento se consolida a la CONAFIPS como banca pública de segundo piso para las organizaciones de la ESS. La formulación de esta nueva política pública meramente normativa de la ESS, provocó el diseño de un débil mecanismo de coordinación intersectorial de la ESS, como se explica en la siguiente sección.

Coordinación intersectorial: una política de ESS subsumida a las políticas de economía de mercado

En Nodalidad, la evidencia se halló en la comparación de los planes de desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013, con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Los dos primeros planteaban la transición hacia un sistema económico social y solidario, y como eje principal estaría la ESS. En la estrategia de acumulación y (re)distribución del segundo Plan, se pretendía construir una "sociedad del bio-

7. Cifras obtenidas del Ministerio de Finanzas (Subsecretaría de Presupuesto) 2007-2017; e informes de labores por instituciones públicas de la EPS, 2007-2017.

conocimiento y de servicios eco-turísticos comunitarios”. El argumento fue el de “distribuir produciendo y producir redistribuyendo”, para lo cual, “la construcción y el impulso de una economía popular, social y solidaria” sería la “principal herramienta” para (re)distribuir riqueza en el mismo proceso en el que se genera (SENPLADES, 2009: 95).

El tercer Plan señala que para el Ecuador, en el periodo 2013-2017, sería primordial “la transformación de la matriz productiva” a través de “una evolución creciente de producción industrial y de servicios con alto valor agregado, a través de la expansión del conocimiento científico y tecnológico” (SENPLADES, 2013: 63). El eje central sería “el impulso a los sectores estratégicos, la redefinición de la composición de la oferta de bienes y servicios [...] basada en la incorporación de valor agregado, el impulso a las exportaciones y su expansión en productos y destinos” (Idem: 73). En consecuencia, el cambio en la planificación debilitó a la ESS.

En Autoridad, la modificación en la regulación intersectorial que debilita a la ESS se plasmó en el Código Orgánico Monetario y Financiero,⁸ que en su esencia legisla a favor del sistema bancario. Este Código, que según el Artículo 1 tiene como objeto “regular los sistemas monetario y financiero [...] los regímenes de valores y seguros del Ecuador”, subsume al SFPS a su naturaleza bancaria. Se suprimen los artículos del SFPS de la LOEPS, desde el 81 al 120, y pasan al COMYF, desde el 440 hasta el 459. Realizado aquello, el SFPS pierde la especificidad normativa de la LOEPS, puesto que en el capítulo tercero del Código se plantea “disposiciones comunes para el sistema financiero nacional”. Se legisla con normas idénticas al sector financiero público, privado, popular y solidario, cuando la Constitución del 2008 en su Artículo 309 señala que “cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas”.

El COMYF también cambió las disposiciones de la SEPS. Según el Artículo 72, la SEPS se rige por las disposiciones del Código y de la LOEPS, pero, las funciones de la SEPS están determinadas en el Artículo 62 del COMYF, el cual da funciones a la Superintendencia de Bancos. Es decir, las funciones de control bancario se imponen a la SEPS que era la institución específica de control para la ESS, según el Artículo 147 de la LOEPS. El Artículo 62 del COMYF prácticamente subordina a la SEPS ante la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y al Código, que, legisla para sociedades de capitales y desplaza la legislación de sociedades de personas de la LOEPS. Sin duda alguna que estos cambios normativos, van en detrimento del anhelado cambio institucional hacia el sistema económico social y solidario.

En Tesoro, el cambio en la asignación presupuestaria intersectorial que debilita a la ESS se evidencia en la comparación entre el presupuesto del Consejo Sectorial de Desarrollo Social (CSDS) –íntegra a la ESS–, y del Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos (CSSE). En 2010, 2013 y 2017, la asignación presupuestaria para el

8. Código Orgánico Monetario y Financiero, a partir de ahora COMYF. (Registro Oficial 332, septiembre de 2014).

CSDS fue de 85'424.508; 192'241.132 USD y de 168'215.730 respectivamente.⁹ Representando el 0.40%; 0.59% y 0.46% del total del Presupuesto General del Estado por ingresos. El CSSE, en la misma cronología, tuvo una asignación de 159'049.210 USD; 914'919.191 USD y de 850'376.583 USD. Representando el 0.75%; 2.83% y el 2.31% del total del presupuesto por ingresos. En comparación, el CSSE tiene mayor asignación presupuestaria que el CSDS y, en la cronología el CSSE concentra 1.9; 4.8; y 5.1 veces más recursos que el CSDS.

La evidencia en cuanto a lo sectorial se encontró en el presupuesto total público para la ESS. En 2008, 2013, 2014 y 2017, el presupuesto total fue de: 25'699.477 USD; 35'619.756; 56'366.193 y de 38'380.464 USD respectivamente.¹⁰ Su distribución por tipo de gasto, en la misma cronología, fue, gasto de inversión: 98%; 57%; 33%; y de 0.3%; gasto corriente: 2%; 43%; 66% y del 99.7%. Es decir, se disminuyó radicalmente el presupuesto para el desarrollo socioeconómico de las unidades económicas populares, cooperativas, asociaciones y organizaciones comunitarias y, en detrimento de estas, se fortaleció la burocracia pública de ESS. Para las entidades públicas de ESS, en 2013 el presupuesto total se distribuyó de la siguiente manera: el 49.86% a la SEPS; 31.63% al IEPS; el 18.02% a la CONAFIPS. En 2017, el 55% fue para la SEPS; el 13.7% al IEPS y el 31.2% a la CONAFIPS. Es decir, el control (en la lógica del COMYF), prevalece sobre el fomento para la ESS.

En Organización, el Artículo 13 del COMYF crea la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF), encargada de la formulación de políticas públicas, regulación y supervisión monetaria, crediticia, cambiaria, financiera, de seguros y valores. Preside esta Junta, según el Artículo 23, el titular del Ministerio Coordinador de la Política Económica. Esta nueva institución elimina y suplanta a la específica Junta de Regulación del SFPS creada en la LOEPS. La JPRMF regulará al SFPS según la disposición general novena, numeral 7, del COMYF. Además, el COMYF, en su disposición reformativa y derogatoria novena, inciso seis, traspasa la rectoría del SFPS a la JPRMF. Con esto, la JPRMF pasa a ser el ente rector de cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones, bancas y cajas comunales, etcétera y el Comité Interinstitucional de la LOEPS queda con la rectoría de la EPS.

El Decreto Ejecutivo 606/2015 cambia la presidencia del directorio de la CONAFIPS. Esta estaba a cargo del titular del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y pasó a ser presidida por el Ministerio Coordinador de la Política Económica. Esto significa que el Ministro de la Política Económica, quien preside la JPRMF, incide con los lineamientos bancarios del COMYF en el accionar de la CONAFIPS. En suma, en la coordinación intersectorial se materializaron las contradicciones que el Gobierno atravesó desde el 2007. La política pública de ESS se subsumió a las políticas de acumulación de lucro, bancarias, de mercado y, el anhelado cambio institucional hacia un sistema económico social y solidario quedó truncado.

9. Cifras obtenidas del Ministerio de Finanzas (Subsecretaría de Presupuesto) 2010-2017.

10. Cifras obtenidas del Ministerio de Finanzas (Subsecretaría de Presupuesto) 2007-2017; e informes de labores por instituciones públicas de EPS, 2007-2017.

Interacciones políticas: restricción de la participación de actores no estatales de la ESS

En Nodalidad, la evidencia está en el Informe de la veeduría ciudadana, conformada para evaluar el cumplimiento de la inclusión de los actores y el fomento de la ESS, en la Mesa de Régimen Económico de la Asamblea Nacional.

En el ámbito de la rectoría, la veeduría denunció la falta de representación del sector de la economía como de las finanzas populares y solidarias, en la esfera de la decisión de la política pública, el Consejo Consultivo aún no se ha conformado. En el ámbito de la supervisión y control, el dispositivo de participación (Supervisión Auxiliar), que en teoría involucra a las entidades de apoyo, redes, uniones, federaciones, confederaciones, no ha sido instrumentada por la SEPS de acuerdo a variables como tamaño, sector y activos. Y, en el ámbito del fomento y promoción, la veeduría manifiesta que el IEPS no tiene visión sobre la necesidad que tiene la ESS en el territorio. No hay una entidad nacional de fomento que pueda coordinar con los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales (Asamblea Nacional, 2016).

En Autoridad, la evidencia se halló en la LOEPS y su Reglamento. La LOEPS en su Artículo 143 plantea que el Comité Interinstitucional contará con un “Consejo Consultivo” que podrá participar a través de “mecanismos de información y de consulta no vinculante”. Los integrantes del Consejo, según el Artículo 142 del Reglamento de la LOEPS, son actores estatales y no estatales. Interesan los segundos en los que constan seis personas: una en representación de las federaciones de las Unidades Económicas Populares; tres por las federaciones de los sectores comunitarios, asociativos y cooperativista; y dos por el sector financiero popular y solidario.

Este dispositivo de participación es “consultivo”, lo que implica que no es mandatorio el consultar, y la LOEPS no obliga al ente rector a implementar dicho dispositivo. La normativa permite que la consulta sea opcional mas no una obligación, ni que el Gobierno convoque a los integrantes no estatales de la ESS; por lo tanto, no es extraño observar que en el histórico de las Actas del Comité Interinstitucional¹¹ no consten como asistentes, ni como invitados los miembros del Consejo Consultivo.

En lo referente al Tesoro, el Artículo 144 del Reglamento de la LOEPS manifiesta que, para el funcionamiento del Consejo Consultivo, los recursos y los gastos que se requieran estarán a cargo de las organizaciones insertas en este Consejo, puesto que este mecanismo de participación no se activó desde la aprobación de las normas hasta el 2017, se carece de ejecución presupuestaria.

La restricción de la participación de los actores no estatales de la ESS, en términos de ejecución presupuestaria, se halló en la comparación entre el gasto de inversión y el gasto corriente del IEPS y en el de la SEPS. El IEPS en los años 2012, 2014 y 2017 tuvo un presupuesto total de 10'201.037 USD; 22'715.096 USD y de

11. Comité Interinstitucional de la EPS y del SFPS. 2012-2013. Actas -CI-EPS-001-002-003-004-005. Quito.

5'269.757 USD respectivamente.¹² Su distribución por tipo de gasto en la misma cronología fue del 44%; 68.8% y del 98% en gasto corriente, y en gasto de inversión fue del 56%; 31,2% y del 2%. La SEPS en los mismos años tuvo un presupuesto total de 5'584.595 USD; 21'422.944 USD y de 21'125.817 USD respectivamente. El gasto corriente fue del 63%; 81.4% y del 100%. El gasto de inversión fue del 37%; 18,6% y del 0%. Es decir, las dos instituciones disminuyen radicalmente la participación de las organizaciones de la ESS a través del gasto de inversión.

En Organización, el Reglamento de la LOEPS, Artículo 161, plantea que el IEPS coordinará la ejecución de sus funciones con instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y con los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La naturaleza del IEPS insta a que esta organización sea un dispositivo de participación con organizaciones de la ESS. No obstante, según la exministra Jeannette Sánchez, el IEPS no ha institucionalizado sus funciones establecidas en la LOEPS y su Reglamento (6 directores en 5 años). Manifiesta que para que una institución sea estable y pueda operativizar las políticas públicas se requiere que los equipos técnicos vayan madurando y especializándose, pero, si se cambia de directores cada año, las decisiones son coyunturales y no estructurales.¹³

Por otro lado, el Artículo 157 del Reglamento de la LOEPS, plantea que la Supervisión Auxiliar es un mecanismo de colaboración para las actividades de control y supervisión desarrolladas por la SEPS, que, mediante normas y resoluciones, determinará a los organismos de integración y entidades especializadas para desarrollar la Supervisión Auxiliar. Sin embargo, en los procesos administrativos de la SEPS, en el histórico de las resoluciones y en sus informes de rendición de cuentas, no aparece calificación alguna sobre las organizaciones a desempeñar la Supervisión Auxiliar. En consecuencia, se limita la participación de los actores no estatales de la ESS. Las evidencias halladas, desde la puesta en agenda, conllevan a la falla de esta política pública, que se explica en el siguiente apartado.

Resultado de la política: falla de la política pública en la economía social y solidaria

En Nodalidad, la LOEPS en su disposición general octava dispuso al Banco Central del Ecuador crear una cuenta satélite de la ESS. El objetivo era consolidar estadísticas de actividades de producción, intercambio, consumo, autoconsumo y cuantificar la contribución de la ESS al cálculo del PIB. Con el anhelado sistema de información se monitorearía a la ESS para los procesos de elaboración de la política. No obstante, hasta el 2017 el Banco Central del Ecuador no creó la cuenta

12. Cifras obtenidas del Ministerio de Finanzas (Subsecretaría de Presupuesto) 2007-2017; e informes de labores por instituciones públicas de EPS, 2007-2017.

13. V Jornadas de Supervisión de la Economía Popular y Solidaria (EPS-Día 1). Conferencia presentada por Jeannette Sánchez "Balance de las Políticas de Economía Popular y Solidaria en Ecuador" (5/10/2016) (3:50:29 a 3:51:44). Canal de YouTube Seps Ec. Recuperado de: <https://n9.cl/sswnh>.

satélite de la ESS, la misma que debería aparecer en el sistema nacional de cuentas (BCE, 2017), por lo tanto, se carece de un sistema nacional de información de la ESS en términos macroeconómicos.

En Autoridad, las evidencias se hallaron en el COMYF y en resoluciones de la JPRMYF. El COMYF en su Artículo 458, no define la concesión de personería jurídica a las entidades asociativas o solidarias, cajas, bancos comunales y cajas de ahorro. El Código postula que dichas organizaciones “podrán optar por la personería jurídica”, lo que significa que estas organizaciones podrán solicitar personería jurídica, pero; también la autoridad podrá concederlas o negarlas. Hasta el 2017, la JPRMYF no ha emitido ninguna regulación sobre la concesión de personería jurídica a estas organizaciones, por consiguiente, no están formalizadas en el sistema económico.

La precaria efectividad de normar al SFPS se evidencia en el Artículo 460 del COMYF, cuando determina que las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda pertenecen al SFPS. La Constitución del 2008, en sus artículos 283 y 311, y la LOEPS en su artículo 78 no determinan a estas organizaciones como parte del SFPS. A pesar de aquello, la JPRMYF mediante Resolución N° 272-2016-F, del 22 de agosto, regula a estas organizaciones en el segmento 1 del SFPS, y además, plantea que estas asociaciones deberán observar las disposiciones y normativa determinada para las entidades financieras privadas, resolución totalmente alejada de la naturaleza del SFPS.

La JPRMYF, expidió la Resolución N° 210-2016-V, del 12 de febrero, que establece un régimen específico y especializado para que las organizaciones del SFPS se integren al mercado bursátil a través de la compra y venta de valores. Esta Resolución dista de la esencia de la ESS y se acerca más a la reproducción del capital.

En cuanto al Tesoro, la evidencia se halló en la comparación del total de activos entre la banca tradicional y las organizaciones del sector financiero popular y solidario. En 2015, el total de activos de la banca privada, de sociedades financieras y de la banca pública fue de 39.733 millones USD. El total de activos de 58 cooperativas de ahorro y crédito del segmento 1 y 2 fue de 7.453 millones USD. Es decir, el sector financiero tradicional concentra 5.33 veces más activos que 58 cooperativas de ahorro y crédito (CONAFIPS, 2016a; 2016b).

En 2016, el sistema financiero tradicional, con 33 entidades, concentró un total de activos de 40.989 millones USD. El total de activos de 61 organizaciones del SFPS (segmento 1 y 2), fue de 7.704 millones USD. Aunque el número total de organizaciones del SFPS sea el doble que las entidades del sistema financiero tradicional, este concentra 5.32 veces más activos que el SFPS (CONAFIPS, 2016a; 2016b). Es decir, prevaleció la banca tradicional y la sociedad de capitales por sobre las finanzas populares y solidarias.

En Organización, el Comité Interinstitucional, entre los años 2012 y 2017 tan solo sesionó 5 veces. Según el historial de actas, la primera sesión se realizó el 28 de junio del 2012 y la última el 30 de agosto del 2013. Aunque el reglamento¹⁴

14. Artículo 6. Reglamento Interno del Comité Interinstitucional, 2013.

del ente rector señala que el Comité sesionará ordinariamente al menos trimestralmente y extraordinariamente cuando sus miembros lo convoquen, en teoría, el Comité debió sesionar al menos 19 veces. La no activación periódica difuminó la institucionalización del ente rector de la ESS, lo que implicó la falta de elaboración de políticas públicas, la carencia de objetivos e instrumentalización de los medios para lograrlos.

El Decreto Ejecutivo 1121/2016 eliminó la Secretaría Técnica de Economía Popular y Solidaria. Esto implicó el cese de funciones administrativas para el ente rector de la política y para el ente de regulación de la EPS; la descontinuada sistematización de la información histórica de actas, resoluciones, regulaciones, entre otros; y la suspensión de propuestas de políticas públicas que remitiera al Comité Interinstitucional. En suma, las entidades públicas de la economía social y solidaria no institucionalizaron sus procesos administrativos (desde la elaboración de la política, la implementación y el resultado), estas quedaron limitadas ante otros sectores de la política, incumpléndose así, el cambio del modelo de desarrollo y del sistema económico del Ecuador.

Tabla 4. Formalización bayesiana para los test positivos del mecanismo causal

Test empíricos	P(h)	P(~h)	P(e h)	P(~e h)	P(e ~h)	P(~e ~h)	P(h e)	P(h ~e)	C1 = p(h e)-p(h)
P ₀ 1	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25
P ₀ 2	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	0.90	0.30	0.15
P ₀ 3	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	0.96	0.56	0.06
P ₀ 4	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	0.99	0.79	0.02
P ₁ 1	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25
P ₁ 2	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	0.90	0.30	0.15
P ₁ 3	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	0.96	0.56	0.06
P ₁ 4	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	0.99	0.79	0.02
P ₂ 1	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25
P ₂ 2	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	0.90	0.30	0.15
P ₂ 3	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	0.96	0.56	0.06
P ₂ 4	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	0.99	0.79	0.02
P ₃ 1	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25
P ₃ 2	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	0.90	0.30	0.15
P ₃ 3	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	0.96	0.56	0.06
P ₃ 4	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	0.99	0.79	0.02
P ₄ 1	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25
P ₄ 2	0.75	0.25	0.90	0.10	0.30	0.70	0.90	0.30	0.15
P ₄ 3	0.90	0.10	0.90	0.10	0.30	0.70	0.96	0.56	0.06
P ₄ 4	0.96	0.04	0.90	0.10	0.30	0.70	0.99	0.79	0.02

Fuente: Fontaine et al., 2019. Adaptación a la política de ESS.

Teorema de Bayes

Los test empíricos para los instrumentos de política NATO de cada entidad del mecanismo causal, D: A: B: C: O, fueron positivos. Con una probabilidad inicial $p(h) = 0.50$ para Nodalidad en cada entidad, la probabilidad posterior con test positivos fue de $p(e|h) = 0.75$. En Autoridad, la probabilidad inicial para cada entidad fue de $p(h) = 0.75$, siendo positivos los test, la $p(e|h) = 0.90$. La probabilidad inicial de Tesoro de cada entidad fue de $p(h) = 90$, con test positivos, la probabilidad posterior fue de $p(e|h) = 0.96$. En Organización, la probabilidad inicial, de cada entidad, fue de $p(h) = 0.96$, siendo positivos los test, la probabilidad posterior fue de $p(e|h) = 0.99$. Por lo tanto, habiendo test confirmatorios para todas las entidades del mecanismo causal, la $p(h|e) > p(h)$, en consecuencia, se confirman las hipótesis causales HD: HA: HB: HC: HO.

Discusión

¿Por qué falla la política pública para la economía social y solidaria en Ecuador? Los resultados demuestran que el Gobierno ecuatoriano adoptó y adhirió objetivos de la economía social y solidaria a un sistema institucional de mercado en el que se encontraran insertos el sector privado y el público. Formuló una política pública de economía social y solidaria con el objeto de cambiar el modelo neoliberal de desarrollo por un modelo alternativo de desarrollo. Pero; en 2013, esta política pública, en la etapa de implementación y en coordinación con otros sectores de la política, se subordinó ante las políticas de la economía de mercado, además, la condición jerárquica del Gobierno restringió la participación de los actores no estatales de la ESS en la esfera política. La política pública para la ESS falla por la no consecución de sus objetivos iniciales, los cuales serían: potenciar a través del Estado a las unidades domésticas para transitar hacia un sistema económico social y solidario en el que el ser humano fuere el sujeto y fin del desarrollo.

Estos hallazgos devienen de la corroboración de las hipótesis principales (HD: HA: HB: HC: HO), del mecanismo causal para la falla en la política pública de la economía social y solidaria. Las evidencias encontradas para la puesta en agenda (D), la formulación de la política (A), la coordinación intersectorial (B), las interacciones políticas (C), y, el resultado de política (O), dieron resultados positivos al diseño de los test empíricos para los instrumentos de política NATO (se formalizó con estadística bayesiana). Por consiguiente, se confirmó la existencia de cada entidad del mecanismo causal que explica la falla de esta política.

Finalmente, trasladar los atributos de la economía social y solidaria en política pública, en un contexto institucional de mercado, no vuelven necesariamente solidaria una economía, ni a sus relaciones intersectoriales. Esta limitación viene dada por las interpretaciones "alternativas", "discursivas", "virtuales" que se le da a la política. Según Aristóteles "la política es una teoría de lo real y una práctica de lo posible", mientras que los "alternativistas" "hacen teoría del deber ser y práctica

de lo realmente existente”, tendencia que ha influido en la economía social y solidaria. Para transformar al sistema de mercado, se requieren cambios reales en las relaciones societales y no solo cambios virtuales en las agendas gubernamentales. “La economía no es solidaria, sino la sociedad hace solidaria una economía” (Sánchez-Parga, 2014: 65).

Bibliografía

- Asamblea Nacional del Ecuador
2016. Veeduría Ciudadana para “observar y evaluar el cumplimiento de la inclusión de actores y el fomento de la Economía Popular y Solidaria, en la reforma a la Ley Orgánica de EPS en curso en la Mesa de Régimen Económico de la Asamblea Nacional”. Asamblea Nacional. Quito.
- Beach, Derek & Pedersen, Rasmus
2013. *Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew
2010. Process Tracing and Causal Inference. In *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Brady, Henry & Collier, David (Eds.). Rowman & Littlefield Publishers. Lanham, MD.
- Cailé, Alain
2009. Sobre los conceptos de economía en general y de economía solidaria en particular. En *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Coraggio, José Luis (Coord.). CICCUS. Buenos Aires.
- Capano, Giliberto & Howlett, Michael
2019. “Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design”. In *Public Policy and Administration*.
- Constitución de la República del Ecuador
2008. Registro Oficial 449.
- Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias
2016a. Fipo Informativo 5. Seminario de las finanzas populares y solidarias. Un vistazo al sector financiero popular y solidario. CONAFIPS. Quito.
- 2016b. Fipo Informativo 34. Seminario de las finanzas populares y solidarias. El comportamiento de los sectores del sistema financiero nacional en la EPS. CONAFIPS. Quito.
2014. *Resultados de la gestión 2008 -2014*. Quito: CONAFIPS.
- Coraggio, José Luis
2010. A modo de conclusión: algunos criterios para pensar las diferencias entre la economía de mercado y la economía social. En *Economía Social y Agricultura Familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*. Cittadini, Roberto; Caballero, Luis; Moricz, Mariana y Mainella, Florencia (Coords.). INTA. Buenos Aires.
2009. Polanyi y la economía social y solidaria en América Latina. En *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Coraggio, José Luis (Org.). CICCUS. Buenos Aires.
2007. “Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo”.

- En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Coraggio, José Luis (Org.). ALTAMIRA. Argentina.
- Fontaine, Guillaume
2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos. Barcelona.
- Fontaine, Guillaume; Medrano, Cecilia & Narváez, Iván
2019. *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Palgrave MacMillan.
- Fontaine, Guillaume ; Fuentes, José Luis & Narváez, Iván
2018. "Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador's energy transition". In *Energy Research & Social Science*, Vol.47.
- Fontaine, Guillaume; Narváez, Iván & Paz, Bayron
2017. "Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case". In *The Extractive Industries and Society*, Vol.5, N°1.
- Gaiger, Luis
2007. La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Coraggio, José Luis (Org.). ALTAMIRA. Argentina.
- Guerra, Pablo
2015. Economía Solidaria en Uruguay: Composición del sector y políticas públicas. En *Economía Solidaria: experiencias y conceptos*. Rhon, Francisco (Coord.). SEPS. Quito.
2014. La construcción de una socioeconomía solidaria como fenómeno comunitarista: El caso latinoamericano. En *Contextos de la otra economía*. Ramón Páez, José (Coord.). SEPS. Quito.
- Gurza, Adrián e Isunza, Ernesto
2009. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. En *Documentos de trabajo*. Universidad de Salamanca.
- Hidalgo, Antonio
2011. "Economía política del desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica". En *Revista de Economía Mundial*, Vol. 28. Universidad de Huelva.
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria
2010. *Proyectos ejecutados 2009 -2010*. IEPS. Quito.
- Jackson, Patrick
2016. Philosophical wagers. In *The Conduct of Inquiry in International Relations. Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Routledge. Londres and Nueva York.
- Laville, Jean-Louis y García Jané, Jordi
2009. *Crisis capitalista y economía solidaria*. Icaria. Barcelona.
- Martínez, Diego.
2016. ¿Economía social o economía popular?: complejidades y confusiones en el Solidario Ecuador del Buen Vivir. En *Economía Solidaria: Historias y prácticas de su fortalecimiento*. Jácome, Hugo; Rhon, Francisco; Villalba, Mateo y Oleas, Julio (Eds.). SEPS. Quito.
- McConnell, Allan
2015. "What is policy failure? A primer to help navigate the maze". In *Public Policy and Administration*. Vol. 30.

- Ministerio de Inclusión Económica y Social
 2011. *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011-2013*. MIES. Quito.
-
2008. *Dinámica del Sector Cooperativo*. MIES. Quito.
-
2007. Despacho Ministerial. Oficio N° 0302. MIES. Quito.
- MIES e INEPS
 2010. Informe de gestión 2009-2010. MIES. Quito.
- Paz, Bayron y Fontaine, Guillaume
 2017. "A causal Mechanism of policy innovation: The reform of Colombia's Oil-Rents Management System". En *Revista de Estudios Sociales*, N°63.
- Peters, Guy
 2018. *Policy problems and policy design*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham.
- Pierre, Jon & Guy, Peters
 2000. *Governance, Politics and the State*. Red Globe Press, Series Political Analysis. Nueva York.
- Pressman, Jeffrey y Aaron, Wildavsky
 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Sánchez, Jeannette
 2016. Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana. En *Economía Solidaria: Historias y prácticas de su fortalecimiento*. Jácome, Hugo; Rhon, Francisco; Villalba, Mateo y Oleas, Julio (Eds.) SEPS. Quito.
- Sánchez-Parga, José
 2014. *Alternativas virtuales vs. cambios reales. Derechos de la Naturaleza, Buen Vivir, Economía Solidaria*. CAAP. Quito.
- Sarria, Ana
 2015. Prácticas cooperativas en Brasil: la red de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares y la economía solidaria en un contexto de crisis. En *Economía Solidaria: experiencias y conceptos*. Rhon, Francisco (Ed.). SEPS. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. SENPLADES. Quito.
-
2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. SENPLADES. Quito.
-
2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. SENPLADES. Quito.
- Zittoun, Philippe
 2015. "Analysing policy failure as an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective". In *Public Policy and Administration*, N° 30.

PUBLICACIONES

CAAP

A Propósito del Capital del Siglo XXI

José Sánchez-Parga • Jeannette Sánchez

Juan Pablo Pérez Sáinz • Germán Alarco Tosoni



El libro presenta cuatro análisis desde diferentes perspectivas, de la obra que suscitara la atención a nivel mundial, de la autoría del economista francés Thomas Piketty. Los análisis apuntan a la necesidad de volver a los orígenes de la economía, en tanto economía política, incorporando hechos y datos históricos que interpelan e interpretan los contextos en los cuales se han generado las grandes transformaciones del capital y sus crisis cada vez más recurrentes y distorcionadoras de nuestras cotidianidades.

CAAP Serie Diálogos
ISBN 978-9978-51-031-5
155 pp.

Economía social y economía del trabajo: conceptos básicos

José Luis Coraggio*

Más que un análisis acabado, el artículo es un conjunto de ideas expuestas para la discusión de la economía del trabajo, como integral –aunque encastrada–, de la economía social, más aún de la economía social y solidaria, según los términos propuestos en la definición de conceptos que se exponen. En el actual sistema global, la libre economía de mercado excluye permanentemente a una extensa población de trabajadores/as asalariado/as, de ahí que la economía social y solidaria debe incorporar a un número cada vez más alto de trabajadores a la posibilidad de un trabajo asociado y autogestionado.

La economía social

Economía social, significa una economía cuyo sentido es la resolución de las necesidades de todos/as, organizada a través de relaciones sociales de producción e intercambio, basadas en el intercambio justo, la no explotación del trabajo ajeno, la reciprocidad, la competencia cooperativa, la emulación, la asociación y el reconocimiento del otro como un par, sin renunciar a los intereses personales legítimos. La ética de la responsabilidad, agrega a esto, el criterio de cuidado de los equilibrios medioambientales. Implica una sociedad que, no exenta de conflictos, define democráticamente (por el peso de las mayorías de trabajadores y/o sus representantes), a qué economía aspira dentro de un proyecto nacional popular y, orienta las instituciones en esa dirección de transformación. No se trata de adoptar un modelo autoconsonante ya listo para implementar, sino de ir definiendo colectivamente cuál es la mejor sociedad y la mejor economía posible, en cada situación concreta.

Se opone a la *economía “a secas”* o *economía de mercado*, que impone a la sociedad el predominio de un mecanismo basado en la oferta y la demanda, sujeto a sus propias leyes, que genera vínculos mercantiles con un sentido pecuniario: ganar individualmente dinero sin límites y en competencia con otros, objetivo que se cumple de manera desigual según el éxito o fracaso en el juego del mercado. La desigualdad se agrava por la presencia de fuerzas monopólicas, en ese campo de fuerzas que es el mercado. La meritocracia propuesta por el neoliberalismo es una promesa que se concreta de manera sistemática en mayor desigualdad, discriminación y estigmatización de quienes no logran insertarse, aún si se debe a raíz de un inicio desigual de recursos y capacidades (bienes primarios). No se ha podido generar equidad de manera “natural” a partir de la desigualdad extrema. Este pa-

* Director de la Maestría en Economía Social, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina.

radigma se autojustifica mediante la hegemonía cultural, que utiliza mecanismos de estigmatización como llamar “fracasados” o “que no quieren trabajar”, a las personas que se encuentran en situaciones adversas, como si su condición estuviera marcada por su “falta de iniciativa” o “esfuerzo” y no por las condiciones de desigualdad estructural. Esta mirada hacia el Otro, no cohesiona, sino que divide más aún a la sociedad.

El mercado fragmenta a la clase trabajadora en tres segmentos: a) los que trabajan en relaciones de dependencia, que tienen un trabajo asalariado (“formal”) con una plataforma lograda de derechos sociales y una perspectiva de ascenso social; b) los que trabajan de manera autónoma, autogestionada (individual, familiar o asociada) con derechos parciales no plenamente establecidos; c) los que quedan excluidos, desempleados o que nunca tuvieron un trabajo, cuyos derechos se encuadran en la asistencia por parte del Estado. Y hay una baja probabilidad de que quienes participan de esta última categoría puedan por sus propios medios, ascender en la escala social. La pobreza estructural es una manifestación de esta imposibilidad.

La economía social no excluye las relaciones mercantiles, pero las subordina al objetivo de que todos/as puedan vivir dignamente, sin exclusiones. No propone una igualdad total, pero cuando las circunstancias lo exigen, incluye relaciones de asistencia inicial a personas excluidas, mediante mecanismos de redistribución en base a derechos democráticos mediados por el Estado, siendo su línea estratégica y específica de acción el desarrollo del trabajo productivo de calidad, asociado y autogestionado por los/as trabajadores/as, con autonomía política y un grado significativo de autarquía, requiriendo de políticas públicas de protección, frente al campo de fuerzas hegemonizando por el capital privado y las élites sociales.

Las tendencias del mercado de trabajo y sus alternativas

El principal canal de integración social es el trabajo. Se suele considerar “exclusión” a la que se manifiesta en la insuficiencia del consumo, pero su raíz en las sociedades “modernas” es la falta de un trabajo con una remuneración suficiente como para garantizar una vida digna (que la sociedad puede haber definido como el Salario Mínimo Vital y Móvil, punto de referencia, por ejemplo, para la reciente propuesta del Salario Social Complementario en Argentina). Esto implica el acceso a medios de vida y/o medios de producción que permitan generar ese ingreso por el trabajo. La integración de los/as trabajadores/as por la sociedad, está dada no tanto por su nivel de consumo como por el grado de reconocimiento social de la utilidad de sus productos o servicios, reconocimiento que puede manifestarse por la conjunción de un ingreso suficiente y/o por la valoración de su contribución a la sociedad. Tal reconocimiento tiene bases materiales, pero también ideológicas, que pueden no coincidir.

En toda sociedad de clases, hay tendencias a la discriminación y subvaloración de los que no pueden trabajar, así como de quienes realizan trabajos considerados

“inferiores”, por más que sean necesarios para el conjunto de la sociedad. No todos los sectores sociales demandan los mismos trabajos, por lo que su reconocimiento por unos, puede ir acompañado por la indiferencia o desprecio por otros. Así, los trabajos de construcción o reparación de infraestructura en barrios marginados pueden no ser reconocidos y valorados por las clases medias urbanas. Otro tanto con los trabajos de cuidado de personas dependientes no familiares. La integración social plena de esos trabajadores incluye su legitimación social generalizada que, por la estratificación de acuerdo al estatus social, siempre será incompleta. En esto juegan un papel crítico los medios de comunicación social.

En la fase actual del sistema global y en el horizonte por venir, la libre economía de mercado, incluso cuando está parcialmente regulada por el Estado y forzada a una redistribución progresiva del ingreso, limitada por el juego de fuerzas políticas y sociales, excluye sistemáticamente a una alta proporción de la población del paradigma de trabajo asalariado con derechos estatuidos. La mayoría puede eventualmente trabajar bajo condiciones precarias, vulnerables, alrededor o por debajo de los niveles de ingreso para una vida digna pero; resta una masa de trabajadores indigentes condenados hasta la vulnerabilidad alimentaria. A este subsector se lo ha denominado “economía popular”, designación que proponemos revisar.

El Estado puede incluir con un salario mínimo a esa masa de trabajadores para realizar trabajos útiles que, al ser impulsados de manera masiva, en general son de baja calidad. Esta perspectiva, si es única y sostenida en el tiempo, implica una tendencia estructural, no deseada, de segregación social en un modelo dualista, y una dependencia del Estado con consecuencias políticas de anomia y pasividad política que se exacerban cuando el Estado “se retira”, al menos en el corto plazo.

El Estado contrata pagando salarios a médicos, maestros, personal de maestranza, oficios varios para construcción y mantenimiento de infraestructuras de uso colectivo, empleados administrativos, etcétera; servicios que no se venden en el mercado pero que son reconocidos socialmente como trabajos útiles. Salvo en los casos de “ñoquis”,¹ el trabajador de la economía pública, es reconocido como productor de bienes o servicios útiles, sin que esos productos deban ser pagados por los usuarios. A contramano, la concepción neoliberal ve a estos trabajos como inútiles, ajustables y a ser reemplazados por la actividad privada, expulsándolos del sector “formal” de trabajo.

La integración, exclusivamente por el consumo, no es suficiente en una economía donde predomina el trabajo remunerado. El Estado puede transferir dinero para que consuman quienes están en la indigencia, pero esa integración sola o

1. La palabra “ñoqui” se popularizó en el gobierno de Mauricio Macri, esta fue empleada para designar a los “empleados fantasmas” de los distintas instituciones estatales, que no trabajaban pero que cobraban su sueldo a final de mes; argumento utilizado por el expresidente Macri, para despedir a 100.000 empleados públicos. El 29 de cada mes en la Argentina es tradición comer ñoquis, como un ritual de la prosperidad. Así se popularizó llamar “ñoquis” a aquellos que sin trabajar cobraban los 29 de cada mes.

complementaria, no es suficientemente valorada, ni por los mismos asistidos. Aquí hay que diferenciar el trabajo doméstico de reproducción, fundamental, pero no reconocido monetariamente, que puede serlo por transferencias como la Asignación Universal por Hijo (AUH), pero que la cultura del mercado tiende a no apreciar como trabajo socialmente válido.

El desarrollo de la economía social y la economía del trabajo

La *economía social y solidaria*, adelanta que la integración social de los actores económicos a una mejor sociedad, requiere una dimensión de solidaridad en sentido fuerte. Uno de sus lineamientos principales de desarrollo tiene como objetivo incorporar cantidades crecientes del sector de trabajadores excluidos, precarizados o potencialmente vulnerables, a la posibilidad de un trabajo autogestionado y asociado, cuya lógica central es la reproducción y desarrollo de las capacidades autónomas de los/as trabajadores/as y el acceso a un consumo al menos suficiente, generando un subsistema eficiente de economía del trabajo, diferenciado del subordinado a la acumulación privada de capital y de la asistencia estatal vinculada a la realización de trabajos simples.

En una economía del trabajo, el trabajador deja de ser portador de unas capacidades que solo se realizan socialmente si son valoradas por las empresas o el Estado, para asumir la función de organizador de dichas capacidades y efectivizar su potencial productivo. Una parte de los derechos sociales de los/as trabajadores/as asalariados/as formales, puede ser asumida directamente por mutuales de los actores de la economía del trabajo, pero en todos los casos deben ser garantizados por el Estado.

Construir una economía mixta que integra a todos los/as trabajadores/as, al movimiento general del proceso de producción, distribución y consumo llevará tiempo, pero debe institucionalizarse con un ritmo sostenido y creciente en cantidad y calidad y, requiere de una estrategia que no esté basada en etapas autocontenidas, sino en un proceso de transición articulada hacia el trabajo de calidad y la justicia social.

Así, se puede generar, como propone el Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, un “piso” muy amplio de trabajadores excluidos contratados por un “salario social complementario”, para realizar tareas de baja exigencia tecnológica y organizativa, de resolución de necesidades de infraestructura local, de producción de alimentos, de reciclado de residuos, de servicio a sectores medios u otras. Esta respuesta a la emergencia social adquiere un sentido trascendente, si se enmarca en una estrategia de ir avanzando a partir de esa base, a la vez y no en una etapa posterior, incorporando otros recursos, en el desarrollo de núcleos territoriales de subsistemas articulados de producción y reproducción sostenibles, con mayor escala, nivel tecnológico, complejidad y sinergia, que cualifiquen el trabajo y la calidad de la producción (no solo vivienda sino hábitat, no solo separación de

residuos sino procesamiento industrial de los mismos, no solo ferias sino redes de producción e intercambio integradas territorialmente, no solo compras públicas subsidiadas sino programas concertados de producción y desarrollo tecnológico), principalmente bajo formas de autogestión asociada a nivel meso-socio-económico, integrados al sistema de división social del trabajo a escalas local, regional o nacional.

El mercado social y el papel del Estado

Aunque el paradigma de la organización de trabajadores asociados autogestionados, económicamente autosostenidos y políticamente autónomos, cumple una función orientadora a nivel microeconómico, el papel del mercado y del Estado no pueden ser soslayados.

El mercado es un artefacto construido en las sociedades complejas modernas, del que no puede prescindirse, como articulador de millones de iniciativas individuales. Pero; librado a sus propias leyes, es excluyente por naturaleza, y en la medida que se expande sin límites sociales debilita los lazos sociales, avanzando sobre todas las áreas de la actividad humana que puedan convertirse en un negocio privado, beneficiando de manera extremadamente desigual a quienes en él participan.

La economía social requiere construir un *mercado social*, donde las iniciativas sean libres, aunque mediadas por organizaciones y actores colectivos coordinados, aunque no homogeneizados, por proyectos político-económicos convergentes, con una competencia regulada para no destruir la vida de los otros en nombre del beneficio de los momentáneamente exitosos. Ello implica limitar las prácticas monopólicas, y controlar socialmente los efectos negativos no deseados de la actividad económica (exclusión social, destrucción del medio ambiente, discriminación étnica, de género y otras). Requiere asimismo lograr, cuando sea necesario (con la mediación del Estado o la acción directa desde la sociedad civil), el acceso inicial a activos productivos y medios de vida para poner en marcha los circuitos virtuosos de desarrollo de la productividad y la distribución equitativa: acceso a tierras rurales y urbanas, educación y capacitación económica, acceso y uso de tecnologías consistentes con la economía social (la agroecología, por ejemplo), acceso al crédito, etcétera, y en su etapa inicial asegurar la sobrevivencia digna de todos los trabajadores/as.

Tal proyecto demanda una transformación de la organización del Estado y del estilo de sus políticas públicas, respetando y promoviendo la interlocución y colaboración de actores sociales colectivos, en un sistema de representación democrática participativa, que evite relaciones de dependencia y afirme la autonomía y un grado significativo de autarquía (ejemplo: seguridad alimentaria a nivel territorial, desarrollo de la figura de los prosumidores, centros regionales de investigación y desarrollo tecnológico), de las organizaciones económicas autogestionadas por sus trabajadores. En todo caso, la sostenibilidad de los emprendimientos de los trabajadores depende de la sostenibilidad y calidad de las políticas públicas, en particular

de la provisión de bienes públicos como la educación y la salud gratuitas o las condiciones generales de la producción (infraestructura, entre otros).

En lo relativo a la gestión, deben articularse las iniciativas desde el Estado con las provenientes de las organizaciones sociales. La economía del trabajo debe avanzar en la línea de la autonomía y autarquía suficientes, para apuntalar su fuerza social ante las tendencias centralizadoras del Estado y su capacidad de sostenerse sobre la base de su propia producción, aportando tanto a la estructura como al funcionamiento dinámico del sistema económico nacional en su conjunto. Esto no implica renunciar a la aplicación de una diversidad de subsidios que faciliten su competitividad, que el neoliberalismo hipócritamente propone desaparecer.

Esto privilegia el trabajo territorial, la conformación de comunidades locales que complementan sus necesidades con sus capacidades, ambas negadas por el mercado y el Estado asistencialista. Es fundamental el papel de los gobiernos municipales y las organizaciones sociales de base territorial, aparentemente no económicas (por ejemplo: clubes de barrio), que asuman democráticamente la promoción de esta estrategia. Así como los municipios deben planificar la gestión pública local, las organizaciones sociales deben planificar la economía social local que se inserte en ese plan.

Un elemento significativo en esa línea es la autogestión de una *moneda social*, que complemente y coexista con la moneda oficial, además permita la creación de circuitos relativamente autosostenidos de intercambio económico y de producción complementaria, así como el acceso al crédito indispensable para la inversión y desarrollo en calidad y complejidad de este sector económico.

La economía del trabajo no es un sistema cerrado, sino abierto y flexible: debe mantener relaciones fluidas, no exentas de conflictos, con la economía pública y la empresarial capitalista, sosteniendo términos de intercambio justos y de mutuo beneficio. Los ingresos de esta economía incluyen la masa de salarios por trabajos "formales o informales", los resultados de la producción mercantil autogestionada, individual, familiar o asociada, las transferencias que reconocen el valor social del trabajo reproductivo y el valor implícito del trabajo comunitario basado en relaciones de reciprocidad. Según la coyuntura, puede predominar el trabajo asalariado, el trabajo autónomo o el trabajo de reproducción, que en todo caso son complementarios. La pugna por precios racionales de los insumos y servicios y el control de los monopolios, van de la mano con las relativas a las condiciones de trabajo de los asalariados.

Para efectivizar su potencial, la economía del trabajo debe desarrollar sus propios centros tecnológicos (universidades y escuelas técnicas, con un sistema de financiamiento solidario no individualista sino colectivo, como los fondos solidarios de inversión de desarrollo local), orientado a la producción y con instancias de planificación participativa que eviten la irracionalidad de la especulación y de los desbalances destructivos entre ofertas y demandas. La observación de la conformación de cooperativas y mutuales realmente existentes, señala una presencia

importante y necesaria de técnicos y profesionales de clase media, y esa combinación debe ser promovida evitando una dualización social fuerte dentro del campo productivo gestionado por los trabajadores/as.

Dentro del campo de la economía social nos encontramos ya con actores importantes consolidados y maduros en su organización, como son las cooperativas y las mutuales, con objetos sociales diversos y distribuidos en casi toda la geografía nacional. Si consideramos el concepto de organizaciones sin fines de lucro y de gobierno democrático, también deberíamos incluir a los sindicatos y a las asociaciones civiles, clubes de barrio, bibliotecas populares, entre otros.

A pesar de este importante desarrollo institucional y territorial, actualmente es muy poca la integración e intercambios entre los actores de cada sector y mucho menos entre diferentes sectores. Tampoco existen puentes entre este sector maduro de la economía social y los sectores aún magmáticos de la economía popular, a los efectos de integrarlos productiva y socialmente. Allí radica una importante tarea de construir mecanismos de reciprocidad e intercambio, de construir un mercado social centrado en las diversas formas del trabajo.

La dinámica de la economía del trabajo puede impulsarse desde la redistribución del ingreso, para promover el consumo de las mayorías excluidas o desde la redistribución de activos productivos, para promover la producción de los trabajadores autogestionados asociados, no necesariamente pobres e indigentes. Ambas vías no son excluyentes y la absolutización de uno u otro genera límites y resultados no deseados.

Anexo: Conceptos económicos básicos de la Teoría de la Economía Social (propuesta para la discusión)²

El poder del Estado le permite imponer el uso de términos, basados más en la empiria que en el pensamiento sistemático. A inicios de siglo se impuso el uso del término "economía social", para denominar una política social de promoción del trabajo autogestionado de los pobres. En la actualidad, aunque su legitimidad se apoya en el discurso de movimientos sociales, el Estado tiende a imponer el uso del término "economía popular" para denominar el conjunto de prácticas económicas de los excluidos. No tratar esos y otros conceptos como parte de un cuerpo teórico históricamente determinado, obstaculiza el pensamiento estratégico compartido, dado el carácter performativo del lenguaje.

-
2. Muchas de estas definiciones, cuando se operativizan como conceptos empíricos, tienen límites borrosos entre sí (franjas antes que líneas). En cada caso concreto habrá que especificar por qué se incluye o excluye, situaciones que están en la franja borrosa. Por ejemplo, no es de sentido común incluir en la economía popular personas que tienen altos cargos, con activos y/o ingresos muy por encima de un salario medio, habrá que marcar una línea. Por otro lado, hay que evitar, por ejemplo, excluir a un trabajador jubilado porque "vive de rentas" y/o que tiene dos casas y vive del alquiler de una de ellas.

Definiciones generales

Economía

Es el sistema plural de instituciones, normas, valores morales, prácticas y relaciones sociales de producción por los que las sociedades organizan el proceso económico para generar las bases materiales de la realización de las necesidades y deseos legítimos de todos y todas, para vivir con dignidad, con libertad responsable de opciones, en democracia y en equilibrio con la naturaleza. (Esta definición implica asumir como no negociable el principio ético de reproducción y desarrollo de la vida y su correspondiente concepto de racionalidad reproductiva).³

Economía de mercado libre

Afirma la institucionalización del homo economicus, defiende la libertad individual frente a todo tipo de limitación social (salvo la de la competencia). Su sentido es la asignación eficiente de recursos desde la perspectiva de la satisfacción de deseos y/o la acumulación irrestrictas, aunque produzca desigualdad extrema (meritocracia) y desastres ecológicos. Para funcionar de forma óptima (racionalidad instrumental), debe imperar el principio de mercado total, deben respetarse sus leyes propias y liberarlo de limitaciones sociales, políticas o culturales (desencastrado de la sociedad). Toda actividad humana que puede ser organizada como un mercado debe ser mercantilizada. En el límite genera una Sociedad de Mercado.

Economía social

En su sentido general, afirma que toda economía está encastrada, por una diversidad de relaciones sociales, en la sociedad, sea esta una buena o mala sociedad (ejemplo, Estado de bienestar, socialismo autoritario, fascismo). Si la política afirma el principio ético de la reproducción y desarrollo de la vida, debe promover el encastramiento o reencastramiento de los procesos económicos, en una sociedad en proceso de transformación progresiva más justa, con la racionalidad instrumental subordinada a la racionalidad reproductiva y una libertad positiva antes que negativa. Una transformación significativa de la economía es inseparable de la transformación de la sociedad.

3. El encuadramiento del pensamiento económico en un sistema ético y el carácter normativo que ello implica, no es privativo de la Economía Social. La teoría económica hoy hegemónica, al identificar el sistema económico con sistema de mercado implica (aunque esconde), el principio ético de la libertad individual irrestricta, egoísta e irresponsable por las consecuencias de las acciones.

Definiciones para sistemas concretos

Economía mixta

Conformada por tres sectores: economía pública, economía empresarial capitalista y economía popular. Sus respectivos sentidos son el bien común, la acumulación privada sin límites, la reproducción y desarrollo de la vida, y sus formas principales de organización son la entidad político-administrativa, la empresa de capital y la unidad doméstica.

Economía popular

Es la economía de los trabajadores/as, dependientes o autónomos, de los que viven o quieren vivir de su trabajo. Aunque cuentan con una diversidad de activos productivos y medios de vida durables, dependen fundamentalmente de la continua realización y desarrollo de su propia fuerza de trabajo para sobrevivir y sostener proyectos de vida digna como personas. Su unidad elemental de organización es la unidad doméstica (familia o comunidad), -lugar inmediato de reproducción de la fuerza de trabajo y más ampliamente de las vidas humanas- y, por extensión, el conjunto de asociaciones, redes, entre otros, que se generan con el mismo sentido. Su accionar económico incluye la organización de emprendimientos mercantiles -individuales, familiares, comunitarios o libremente asociados-, para obtener un ingreso neto y comprar los medios de vida y de producción necesarios, la venta de la fuerza de trabajo a cambio de un salario, la producción para el autoconsumo, las transferencias monetarias, y el acceso gratuito o subsidiado a los bienes públicos como educación y salud, y al conjunto de servicios públicos (agua, transporte, etcétera), necesarios para la reproducción y desarrollo de la vida en sociedad.

El espectro social de la economía popular es variable y tan amplio como la diversidad de profesiones, posesión de activos personales y niveles de ingreso de los trabajadores/as. No se reduce a una economía *pobre* de los pobres o excluidos.

Economía solidaria

Se refiere a las formas de organización y relaciones económicas donde predominan la cooperación y complementariedad, la reciprocidad, la justicia, el reconocimiento del Otro, sus valores, sus características diferenciales, sus modos de ser y sus necesidades. Esto incluye elementos y relaciones de los tres componentes de la economía mixta (por ejemplo, la redistribución mediada por el Estado como parte de una solidaridad estructural). La economía popular realmente existente no es de por sí solidaria.

Economía popular solidaria

Se refiere a las organizaciones, redes, asociaciones de emprendimientos mercantiles y no mercantiles de la Economía Popular, que están encastradas socialmen-

te por una diversidad de relaciones de solidaridad. Estas pueden ser intra-organización (trabajo doméstico de reproducción, emprendimientos mercantiles familiares, cooperativas, mutuales, clubes de barrio), o bien ad-extra, entre organizaciones. El desarrollo de relaciones económicas solidarias integra acciones económicas cooperativas y complementarias entre familias, comunidades o emprendimientos para, por ejemplo, reproducir de manera compartida la fuerza de trabajo mediante la economía del cuidado, abastecerse juntos, producir y/o vender juntos, financiarse juntos, generar y compartir espacios públicos (ferias), construir obras sanitarias, conjuntos habitacionales y gestionar el medio ambiente, formar cooperativas y mutuales formales o informales, recuperar conjuntamente una empresa fallida, asociarse para defender los derechos del trabajador y en particular de las trabajadoras o luchar contra políticas empobrecedoras (ejemplo, tarifazos), hasta compartir tareas de programación conjunta de su territorio.

Economía social y solidaria

Es un modo de hacer economía en función de construir una sociedad centrada en lazos solidarios, organizando de manera asociada y cooperativa la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios, no en base al motivo de lucro privado sino a la resolución de las necesidades, buscando condiciones de vida de alta calidad para todos los que en ella participan, sus familiares y comunidades, en colaboración con otras comunidades para resolver las necesidades materiales, a la vez que estableciendo lazos sociales fraternales/sororiales y solidarios, asumiendo con responsabilidad el manejo de los recursos naturales y el respeto a las generaciones futuras, consolidando vínculos sociales armónicos y duraderos entre comunidades, sin explotación del trabajo ajeno. Incluye la parte solidaria de los sectores de economía popular, de economía pública y de economía empresarial capitalista (filantropía, formas de cogestión), y se encuentra en tensión con la parte no solidaria de los mismos. Lograr la inclusión económica (principalmente por la producción y el consumo), no implica necesariamente lograr la ciudadanía plena.

Economía del trabajo

Por oposición a la economía del capital, orientada por la acumulación individual (valores de cambio) sin límites, la perspectiva de una economía del trabajo está orientada por la obtención de satisfactores (valores de uso), útiles para satisfacer las necesidades legitimadas socialmente de los miembros de la sociedad y por la realización de las capacidades y la creatividad humana. Superando la concepción negativa del trabajo como sacrificio universalmente impuesto por la necesidad, se afirma el trabajo digno no solo como medio para el bienestar y como fuente de reconocimiento social, sino como fuente de experiencias enriquecedoras y desarrollo de las capacidades y conocimientos de los trabajadores/as, es decir como uno de los ejes de la reproducción ampliada de la vida humana. En tal sentido, la exclusión del trabajo valorado socialmente, aunque sea acompañada

de la asistencia para acceder a medios de vida suficientes, va en desmedro de la realización personal y de la integración virtuosa a la sociedad. La economía del trabajo cualifica a la economía popular, el mismo es un satisfactor con dimensiones sociales y simbólicas, y no cualquier trabajo contribuye al mejor desarrollo de la vida en comunidad.

Mercado social

Espacio de encuentro de iniciativas económicas libres, aunque con accesibilidad a recursos y competencias reguladas, buscando asegurar la vida de todos y de todas, la diversidad cultural y la restitución de la naturaleza.

Monedas sociales

Son monedas creadas socialmente para construir una sociedad más solidaria. No toda moneda complementaria puede ser considerada como moneda social, sino solo aquellas que se proponen llevar a la práctica el principio de reproducción y desarrollo de la vida. Cumplen las funciones de ser medio de cambio y unidad de cuenta, al tiempo que limitan la función de reserva de valor que promueve la acumulación y concentración.

La escala y la complejidad que alcanzan depende directamente de la organización en la que se sustentan, logrando constituirse en verdaderos satisfactores a medida que amplían lo más posible sus bases de aceptación y logran aumentar la densidad de las relaciones de confianza, constituyendo nichos o redes de creciente autonomía del intercambio de algunos insumos, productos o servicios. Es clave la incorporación de dispositivos tecnológicos y plataformas virtuales, que reflejen tales principios y propongan un uso planificado y discriminado de las monedas de curso legal junto con las monedas sociales, en función de las posibilidades y disponibilidades orientando, a su vez, la economía real.

PUBLICACIONES

CAAP

DEVASTACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LA SOCIEDAD DE MERCADO

■ José Sánchez-Parga



Mientras que la democracia liberal podía gobernar sus tensiones y contradicciones internas (libertad vs. igualdad, orden vs. conflicto, participación social vs. representación política), en la democracia neoliberal moderna, por el contrario, el mercado devasta no solo los valores y los principios de la democracia sino también sus instituciones, transformando al ciudadano en consumidor, el homo politicus en homo economicus, «des-sociando».

El concepto «Devastación» (Veröderung), con el que Marx

designa el proceso de «destrucción productiva» (Schumpeter), propio del desarrollo capitalista, explica también la progresiva desconsolidación y deslegitimación de la democracia y su estado actual en la sociedad de mercado.

CAAP Serie Estudios y Análisis
ISBN 978-9978-51-027-8
441 pp.

Economía social: contextos y conceptos para su comprensión y abordaje

Silvia Vega Ugalde*

El objetivo del artículo es mostrar la configuración histórica y actual de las prácticas de economía social y exponer los principales enfoques conceptuales para describirla y problematizarla. El abordaje parte de las prácticas económicas en el contexto del norte (Europa y Norteamérica) y del sur (Latinoamérica y Ecuador), y refiere distintos pensadores del tema, con énfasis en la perspectiva de la economía solidaria.

“Economía social” es la denominación de un amplio y diverso conjunto de prácticas socioeconómicas, diferentes a las que se producen en el ámbito de la economía privada empresarial o de la economía pública, así como un campo de teorización, que se coloca en una episteme distinta a la economía neoclásica, que constituye el paradigma de pensamiento económico dominante. Así, en el campo de las prácticas, la economía social aparece como un “tercer sector”¹ y en el campo de la teoría, aparece como una de las líneas de pensamiento económico “heterodoxo”.

Desde la perspectiva descriptiva, las prácticas de la economía social se han institucionalizado de determinadas maneras, dependiendo de los contextos históricos; desde la perspectiva teórica, la economía social cobija distintas acepciones y desarrollos teóricos, marcados también por la diversidad de realidades que son pensadas. Una característica a notar, en relación con esto último, es que la teorización, reactivada en las últimas décadas del siglo XX y XXI, se desarrolla de manera paralela en el norte y en el sur, con todavía débiles vasos comunicantes entre sí, pese a algunos importantes esfuerzos de interconexión.

La economía social en sus contextos de realidad

Defourny (2013), señala que existen dos maneras de describir la economía social a inicios del siglo XXI, una a partir de las formas jurídicas e institucionales que ha adoptado, y otra a partir de los rasgos comunes que comparten sus distintas

* Profesora de la Universidad Central del Ecuador (scvega@uce.edu.ec)

1. Uso la definición de “tercer sector” de manera descriptiva, para diferenciar las prácticas de economía social de los otros sectores de la economía; no en el sentido dado al término por la literatura anglosajona, en la que “tercer sector” suele identificarse, exclusivamente, con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

expresiones organizativas, sobre todo en relación con los objetivos de las actividades y sus modos de organización. Veamos estas dos entradas en el análisis de la economía social en sus contextos del norte y del sur.

En el contexto europeo

Desde la perspectiva institucional, forman parte de la economía social el conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian (Monzón, 2006: 16).²

De esta definición se desprenden las características de la *economía social* actual: se trata de organizaciones/instituciones formalmente constituidas, de carácter privado, en las que las personas son socias voluntarias que se agrupan para obtener la solución a alguna necesidad. Sus actividades económicas pueden operar en el mercado o fuera de él y, de obtenerse beneficios o excedentes, estos no se reparten en función del capital aportado ni, menos aún, pueden beneficiar a agentes económicos externos. La toma de decisiones en estas instituciones es democrática, pues cada socio representa un voto.

En el contexto europeo, históricamente han formado parte de estas organizaciones de economía social “las asociaciones populares, las cooperativas y las mutuas” (Monzón, 2006: 12). En las últimas décadas se incluyen también las fundaciones.

Laville (2009), explica el itinerario seguido en la historia europea desde la existencia de la economía solidaria para convertirse en economía social, al ritmo de la afirmación del capitalismo, y el rol jugado por el advenimiento del estado moderno, convertido en Estado social (Estado de bienestar), para disociar la economía de lo social y lo político.

Antes del siglo XIX, los sistemas económicos conocidos, estaban regidos por distintos principios de organización,³ incluidos los mercados de distintos tipos, si-

2. Definición consignada en el Informe del Comité Económico y Social Europeo sobre Economía Social (2006), Órgano Consultivo de la Unión Europea, conformado por representantes de las organizaciones de ES.

3. Laville retoma los cuatro principios identificados por Karl Polanyi en su obra *La gran transformación*: administración doméstica, reciprocidad, distribución e intercambio.

tuación que pervivió en los intersticios del capitalismo en ascenso.⁴ En los comienzos del siglo XIX, los obreros se reunían en corporaciones, gremios, sociedades de socorro mutuo para enfrentarse a las condiciones de vida que se iban precarizando. Estos eran espacios sociales, por los vínculos existentes entre sus miembros, y económicos, por las actividades de producción o de otorgamiento de servicios que prestaban, y aún políticos, porque desde nociones de igualdad entre sus miembros, luchaban contra las formas de dominación que se iban configurando y se expresaban a través de ellos en los espacios públicos (espacios públicos de proximidad). Ese era un asociacionismo solidario, cuya característica era “la doble inscripción simultánea en la esfera económica y en la política” (Laville, 2009:75).

Con el dominio creciente de las relaciones mercantiles capitalistas, consideradas las únicas generadoras de riqueza, “se ratifica la disociación entre producción y distribución” (Ídem: 78), en la producción mercantil que genera los excedentes, predomina el trabajo asalariado, con lo cual, las redes económicas solidarias pierden paulatinamente protagonismo y adquieren, a lo sumo, un rol complementario. Lo social se separa de lo económico y pasa a constituirse en un ámbito autónomo, cada vez más adscrito a la función estatal, que empieza a actuar jurídicamente desde el derecho del trabajo y el de protección social. “La historia de los siglos XIX y XX fue el resultado de un doble movimiento: uno hacia el mercado autoregulado que condujo a otro hacia la intervención política. Este doble movimiento pone el devenir de la sociedad en manos del mercado y del Estado”, señala Laville (2009: 84).

Algunas instituciones de economía social pasan a integrarse al ámbito del mercado y otras al del Estado, como subconjuntos complementarios o suplementarios de la generación de excedentes y de redistribución. En el caso de las primeras, son las cooperativas su más clara expresión, conservando para sus miembros, los rasgos de reciprocidad, mientras para los actores del entorno proceden bajo las reglas del mercado. Por otra parte, el Estado integra a instituciones sin ánimo de lucro o a asociaciones de ayuda mutua a sus órbitas de redistribución, en la prestación de servicios de seguridad social u otro tipo de servicios, normándolas y controlándolas. Es así que se debilitan los rasgos de la solidaridad basada en los vínculos sociales de carácter más interpersonal.

Este movimiento de transmutación, tuvo su expresión más alta en la etapa de expansión del capitalismo fordista y en los treinta “gloriosos años” del Estado de bienestar (1945-1973). El advenimiento del neoliberalismo en el mundo, planteó otro escenario para la economía social en el norte, en sociedades caracterizadas por el paso de la preeminencia de la economía industrial a la de la economía de servicios, el declive y transformación de las condiciones de empleo asalariado y la redefinición del rol del Estado, hacia una menor intervención social. Es en el

4. Y no solo en los intersticios. Señala que, por ejemplo en Francia, entre 1906 y 1946, la fuerza de trabajo ocupada en el sector “tradicional” oscilaba entre el 55% y el 49% del total de trabajadores (Laville, 2009).

ámbito de la diversificación del empleo y del trabajo, no solo como alternativas económicas sino para el restablecimiento de los espacios de sociabilidad y de reconstrucción de espacios públicos de proximidad, que la economía social encuentra un nuevo repunte en el contexto europeo, posibilitando también la reconfiguración del proyecto de economías solidarias, con su doble inscripción en la esfera económica y en la política, como fue su sello de origen en el siglo XIX. La esfera pública ha sido profundamente modificada por la cultura de masas y por la virtualización de las relaciones sociales, “la multiplicación de estas interacciones anónimas hace aún más apremiante la creación de asociaciones y de iniciativas populares en donde la intersubjetividad, garantía de socialización, pueda crear nuevas normas” (Laville, 2006: 104).

“La economía social tiene sus raíces principalmente en Francia, Bélgica y España; desde estos lugares, se extendió fuera de Europa, particularmente a Québec, Canadá” (Gaiger, 2017: 2), desarrollándose a lo largo del siglo XIX e influyendo de manera importante en el desarrollo del lado este de ese país. Una importante reactivación ocurrió en los noventa, cuando el Estado intervino en su reconocimiento, generando un marco legal y de política pública, para fortalecerla (Ídem).

En EE.UU., destaca la tradición de asociaciones ciudadanas sin fines de lucro. Entre 1940 y 1980 estas oscilaron entre 50.000 y 1.4 millones, conocidas como el sector no lucrativo, conformadas por asociaciones de voluntariado, organizaciones de caridad y fundaciones (Kramer, 2004 citado en Gaiger, 2017). Esta perspectiva o enfoque está cediendo el paso a dinámicas más directamente económicas, a través de la figura de “empresas sociales” que si bien asumen la forma de negocios tradicionales en el mercado, incluyen algunas metas sociales. No obstante han emergido también las empresas sociales de trabajadores (Work Integration Social Enterprises- WISE), una de cuyas ramas está fuertemente inspirada en las cooperativas de la ciudad de Mondragón, del País Vasco. Se mencionan cooperativas de los trabajadores del acero, cooperativas para el aseguramiento y cuidado de la salud, bancos locales, cooperativas de distribución de productos del comercio justo, entre otras. Algunas, con asiento territorial, están siendo promovidas y apoyadas por gobiernos locales y otras instituciones aliadas, en varias ciudades estadounidenses, bajo el modelo de construcción de riqueza comunitaria. Estas iniciativas, a menudo se vinculan a la recientemente creada Red de Economía Solidaria (Solidarity Economy Network-SEN) conformada con ocasión del primer Foro Social Mundial, en 2007 (Gaiger, 2017).⁵

5. En Gaiger (2017), se encuentran algunos datos, poco conocidos, de iniciativas económicas comunitarias en campos tan diversos como la producción y distribución agrícola, construcción de vivienda, mantenimiento de redes eléctricas, seguros, cuidado diario, crédito, y no solo desarrolladas en las últimas décadas.

La economía social en Latinoamérica y Ecuador

En el contexto latinoamericano, se pueden encontrar formas de organización social de la economía, en el marco de las comunidades indígenas y campesinas independientes –no atadas a las haciendas y plantaciones–, y en los circuitos artesanales de las ciudades. Desde mediados del siglo XX, al calor de los procesos de industrialización, se generó simultáneamente la urbanización y, diversas formas de economías populares se han creado y recreado, entre aquellos pobladores que no encontraban su espacio laboral en relaciones salariales estables en la industria y en los servicios, organizados bajo la dinámica propiamente capitalista.

Los procesos explosivos de migración/expulsión del campo a la ciudad; la falta de empleos formales, de viviendas y de servicios urbanos en esas ciudades, el desarrollo de capacidades de organización, de presión al Estado y, sobre todo, de autogestión familiar y colectiva están a la base de la creación de un hábitat popular con una actividad de producción, distribución y consumo, de bienes y servicios mercantiles y no mercantiles (González, 2020: 27).

Ciertamente hace falta una reconstrucción de estos procesos históricos latinoamericanos, desde una mirada de la economía social, puesto que esas formas económicas fueron captadas conceptualmente desde las teorías de la marginalidad o de la informalidad del trabajo, que supone verlas como un lastre, residuo o desfase respecto del modo de producción capitalista, incapaz de acogerlas desde sus propias dinámicas. Un enfoque distinto es el de analizarlas como “economías populares” para captarlas como iniciativas que muestran la agencia popular en la configuración de respuestas, especialmente frente a la “crisis de la deuda” de los años 80, que recrudece las condiciones de exclusión económica en la llamada *década perdida* para América Latina, caracterizada por los programas de ajuste neoliberal en todo el continente.

Hillenkamp (2014), identifica como prácticas principales en el contexto latinoamericano de estos años, las iniciativas de comercialización comunitaria, generadas desde Ecuador por la Organización Maquita Cushunchic que promovió la conformación de la Red Latinoamericana de Comercialización Comunitaria (RE-LACC), en 1991; las empresas recuperadas por los trabajadores, luego de la quiebra de empresas capitalistas –algunas de ellas de gran envergadura–, especialmente en el Cono Sur. Las redes de trueque que impulsaban el uso y circulación de monedas complementarias que llegaron a agrupar a 2.5 millones de miembros en el año 2002, el de mayor auge. El comercio justo, bajo el influjo de organizaciones internacionales de cooperación norte-sur y los programas de micro finanzas, son las otras líneas de expresión de esta economía social o economía popular, desarrolladas en América Latina.

En el contexto más reciente de América Latina, en el marco de la emergencia de gobiernos autodefinidos como post neoliberales y de orientación popular, las for-

mas diversas de economía social fueron revalorizadas a nivel público y político. “En Brasil y Argentina la Economía Social y Solidaria (ESS) y sus instituciones surgen o se abren paso como un elemento más de estrategias sociales y políticas de inserción o reinserción de sectores excluidos al mismo régimen económico que los excluyó. En Venezuela, Bolivia y Ecuador los recientes procesos constituyentes incorporan la ESS como parte central de una ruptura institucional, enmarcada en una propuesta de cambio en el régimen social de acumulación” (Coraggio, 2013: 14). El despliegue y resultados de estos procesos esperan aún un análisis pormenorizado.⁶

En Brasil, se impulsaron dos grandes encuestas para identificar el alcance y composición de las iniciativas de economía solidaria, en 2007 y 2013. Estas mostraron alrededor de 20.000 empresas solidarias, 60% de asociaciones, 9% de cooperativas y 30% de pequeños grupos localizados en las periferias urbanas (Gaiger, 2017).

En Ecuador, Ruiz y Lemaitre (2016), clasifican las iniciativas de economía solidaria en cuatro tipos: las cooperativas, las organizaciones comunitarias, las encas-tradas en movimientos sociales y los nuevos emprendimientos de economía popular. Las dimensiones que toman en cuenta para esta diferenciación son de carácter económico, social, político y sus estructuras de gobierno. Para estas autoras:

[...] la institucionalización de la ES en el Ecuador, es el resultado de una serie de relaciones de influencia recíproca entre diferentes categorías de actores: las iniciativas socioeconómicas provenientes de varias trayectorias institucionales, las estructuras intermedias (como la Iglesia, las ONG y las plataformas sociales) y el poder gubernamental (Ruiz y Lemaitre, 2016: 284).

La organización cooperativa en Ecuador, a juzgar por el análisis realizado por Miño (2013), expresa de manera clara la influencia de estas dos últimas. Si bien este autor refiere algunos incipientes orígenes desde fines del siglo XIX y comienzos del XX,⁷ ubica su auge en el periodo 1964-88.

En la década del sesenta y setenta, las cooperativas fueron un instrumento principal para realizar el cambio agrario, articulado a las dos leyes de reforma agraria (1964 y 1973) y al Decreto 1001 (1970), en ese contexto “el cooperativismo se constituyó en un campo de intervención de diversos actores que actuaron de forma combinada y simultánea a fin de impulsarlo institucional y financieramente con un objetivo de cambio social” (Miño, 2013: 62). Estos actores fueron el Estado, el programa norteamericano Alianza para el Progreso y la Iglesia. El Estado aprobó dos leyes de cooperativas, en 1960 y 1966;⁸ creó la Dirección Nacional de Coope-

6. Para los casos de Bolivia y Ecuador, ver Vega (2019).

7. Cajas de ahorro de gremios artesanales -en algunos casos adyacentes a ciertos bancos-, para atender gastos de emergencia y algunos servicios; otras iniciativas de carácter productivo impulsadas por propietarios (Miño, 2013).

8. La primera Ley de Cooperativas se dictó en 1937, durante el gobierno del Gral. Enríquez Gallo, pero tuvo poca aplicación real. La Ley de 1966 estuvo vigente hasta el 2011.

rativas, como parte del Ministerio de Previsión Social, conformó el Consejo Cooperativo Nacional, para formular la política. Alianza para el Progreso, trajo a dos organizaciones especializadas en cooperativismo para brindar apoyo técnico y financiero; este último fue, al parecer, decisivo, sobre todo para propiciar la creación de instancias de integración cooperativa como algunas federaciones. Los agentes de pastoral de la Iglesia, principalmente católica, fueron también activos promotores de las cooperativas. Los sectores campesinos sindicalizados en la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), fueron muy activos en la lucha por la tierra y también optaron por la modalidad cooperativa, especialmente en las zonas arroceras y azucareras de la Costa (Miño, 2013).

Las cooperativas agrarias no siempre fueron duraderas, luego de la consecución de la propiedad de la tierra; mejor suerte tuvieron las cooperativas de ahorro y crédito que crecieron notablemente en ese mismo periodo, así como las de vivienda y transporte. La explotación petrolera que se inició en los años 70, acrecentó el dinamismo cooperativo y lo desplazó paulatinamente hacia el ámbito urbano y, en la década del 80, surgieron grandes cooperativas de ahorro y crédito cuyo dinamismo competía con el crecimiento de los bancos (Miño, 2013); esta realidad determinó que el gobierno de León Febres Cordero (1984-88), promoviera una fuerte regulación de las cooperativas de ahorro y crédito más grandes, trasladando la jurisdicción de su control a la Superintendencia de Bancos, con lo cual se desvirtuó la lógica diferente de funcionamiento de aquellas “sociedades de personas”, al equipararlas con el de la banca (“sociedades de capital”).

En la década del 90, en pleno despliegue del neoliberalismo, se produjo tanto la desregulación financiera de la banca como el fin de las instituciones estatales de promoción económica, lo que favoreció el surgimiento de un sinnúmero de pequeñas cooperativas de ahorro y crédito, especialmente rurales⁹ e iniciativas de agrupamiento e integración entre ellas. Luego de la debacle del sistema bancario de fines de los noventa, las cooperativas de ahorro y crédito se fortalecieron económicamente y lograron captar numerosos ahorristas desconfiados de la banca privada, demostrando un accionar equitativo muy diferente al de aquella.¹⁰

En relación con los otros tipos de iniciativas de economía social mencionados por Ruiz y Lemaitre (2016), podría decirse que son algo más recientes que las cooperativas, aunque en algunos sentidos han crecido juntas y hasta de la mano. Las de “economía popular” rurales y urbanas, son identificadas por las autoras como espacios de asociatividad relacionados con el trabajo autogenerado, que han buscado sobre todo el impulso a la producción (agrícola, artesanal y de servicios), y comercialización directa, en circuitos de comercialización variados de carácter

9. Un proyecto importante fue el impulsado por el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), que se inició en 1996, para lograr el fortalecimiento institucional de estas iniciativas (Miño, 2013).

10. En 2009, mientras “el 99% de los socios recibían el 94% del monto total del crédito, en la banca privada, el 1,5% de los clientes utilizaba el 61,8% del crédito” (Miño, 2013: 99).

local, pero también ligados a redes internacionales de comercio justo. En estos casos, el papel de las organizaciones intermedias, especialmente de la Iglesia y de Organizaciones No Gubernamentales, ha sido decisivo. Los dos ejemplos más significativos son el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) y la ONG Maquita Cushunchic-Comercializando como Hermanos.

El FEPP, fundado en 1970 por el Obispo de Guaranda, Cándido Rada, convertido en Grupo Social FEPP desde el 2000, es una fundación privada de finalidad social, auspiciada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (Artículo 1, Estatuto GSFEPP) (Tonello, 2010), constituido por siete empresas sociales,¹¹ una fundación educativa y una cooperativa de ahorro y crédito, convertida recientemente en banco; estructurado en diez equipos regionales en la Costa, Sierra y Amazonía. Su ámbito de acción en sus ya largos cincuenta años de existencia, es el fomento, promoción, formación y acompañamiento de organizaciones de base, microempresas, empresas familiares, redes locales inscritas en este caudal amplio que podría llamarse economía social popular, teniendo como eje de acción las finanzas solidarias (cajas y bancos comunales, pequeñas cooperativas de ahorro y crédito).

Maquita Cushunchic-Comercializando como Hermanos, es una fundación similar aprobada en 1989, aunque existía como organización desde 1985, impulsada y alentada por un sacerdote católico. En su directorio participaba un representante de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana y del FEPP (Espinosa, 2017). Su eje de acción fue el comercio directo, sin intermediación, uniendo a los productores con centros de acopio urbanos y realizando compras a proveedores mayoristas, para abaratar costos. Paulatinamente incursionó en la exportación de cacao fino de aroma y productos artesanales, tanto a las redes internacionales de comercio justo, como al mercado externo convencional y menguó la importancia del abastecimiento local, por la competencia de las cadenas de supermercados que se instalaron en los barrios populares. Las empresas sociales Maquita actúan en el ámbito de productos (exportación), turismo (desde 1993) y agroindustria con tecnología agroecológica (desde 1994). Organizó la Cooperativa de Ahorro y Crédito Maquita y, su cobertura de trabajo abarca a 18 provincias en las cuatro regiones del Ecuador.¹²

Las organizaciones “encastradas en movimientos sociales” que son un tercer tipo, según Ruiz y Lemaitre (2016), se distinguen de los anteriores por tener un proyecto político explícito de transformación del sistema económico social capitalista; se han articulado en torno a redes ligadas a los foros sociales mundiales y su

11. Las siete empresas son CAMARI (Comercialización); AGROIMPORTADORA (Insumos y herramientas para la producción); FEPP Construcciones (construcción de vivienda popular, proyectos de agua potable y de riego); PROTIERRAS (Legalización de tierras); YURAFEPP (Protección y uso sustentable de recursos naturales); IMPREFEPP (Diseño gráfico, edición y publicaciones de organizaciones populares); INFOFEPP (diseño, desarrollo, instalación de servicios y equipos informáticos para organizaciones populares) (Tonello, 2010: 118).

12. Ver: <https://maquita.com.ec/>

propuesta de que “otra economía es posible”. Ellas ubican como expresión de este tipo al Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador (MESSE).

Podría decirse como característica de esta organización, que no se articula en torno ni con apoyo de organismos intermediarios como la Iglesia o las Organizaciones No Gubernamentales¹³ y es bastante más reciente. Se formó entre 2006-2007 y, se define como “un colectivo social de presencia nacional que articula, comparte y fortalece las iniciativas de actores con prácticas y experiencias de la economía solidaria; respetuoso con la naturaleza y el ser humano, promueve, valora y construye diálogos, conocimientos y saberes mediante un aprendizaje comunitario; genera, difunde y posiciona propuestas a nivel local, regional, nacional y global para transformar la sociedad y alcanzar el Sumak Kawsay o Buen Vivir” (MESSE, 2013: 13). Articuló con dinamismo sus propuestas en torno a la nueva Constitución del año 2008. Uno de sus ejes de acción es precisamente el de “incidencia política solidaria”.¹⁴

“Una agregación de las redes ecuatorianas de economía solidaria (incluyendo el MESSE), hacia la conformación de un movimiento social unificado ha sido parcial” afirman Ruiz y Lemaitre (2013: 286), situación que atribuyen tanto a las restricciones institucionales para la participación como a la fragmentación interna de y entre las redes de economía social y solidaria. Sostengo que existe además una paradoja en el sentido de que numerosos miembros de los grupos e iniciativas de economía social y solidaria son parte de movimientos sociales como el indígena o campesino, por ejemplo, que tienen una definición y desempeño más “político” de alcance nacional, pero las agendas de estos últimos, han sido poco permeadas por los planteamientos de las iniciativas económicas solidarias, que tienen más incidencia en territorios locales o provinciales, con lo cual se produce una especie de “desdoblamiento” o bifurcación de militancias de los actores (Vega, 2019).

El último tipo señalado por Ruiz y Lemaitre (2016), lo constituyen los “nuevos emprendimientos de economía popular” nacidos al calor de los recientes cambios institucionales acaecidos en el gobierno de Rafael Correa, partiendo del reconocimiento de una forma de organización económica denominada como “popular y solidaria”, que supuso la creación de instituciones como el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria adscrito al Ministerio de Inclusión Social y la Superintendencia de EPS, así como el desarrollo de algunas políticas y programas.

13. Investigadores/as del Centro de Investigaciones CIUDAD son muy activos en la dinámica del MESSE, así como el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ). Estas ONG aparecen como “amigas” del movimiento. Ver: <http://www.messe.ec/p/pamigas.html>.

14. “Nos empeñamos, en primer lugar, que la instrumentación técnico-política que dicta el Estado incluya a los colectivos de economía solidaria dentro de las políticas de respeto a sus formas asociativas de producción de bienes, servicios, saberes y conocimientos; en el fomento de sus actividades que promueven la producción socialmente necesaria y ambientalmente sostenible; y, en el diseño de incentivos para los colectivos que no buscamos afanes de lucro o enriquecimiento privado”. Recuperado de: <http://www.messe.ec/p/incidencia-politica-solidaria.html>.

Resulta raro o quizás sintomático que estas iniciativas surgidas al calor de un aparente “reconocimiento sin precedentes” de la economía solidaria por parte de los poderes públicos, no se identifique con lógicas comunitarias ni con nociones económicas alternativas, sino que expresen más bien el aprovechamiento pragmático de oportunidades en los programas gubernamentales. Una conclusión que parece desprenderse de esta caracterización es que, desde el Estado, lejos de alentar las iniciativas de más larga raigambre histórica, para fortalecerlas, se optó por fomentar nuevas asociaciones articuladas al gobierno (desde el IEPS) y por regular lo existente (desde la SEPS).¹⁵

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), aprobada en 2011 reconoce como integrantes de la economía popular y solidaria a las organizaciones conformadas por sectores comunitarios, asociativos, cooperativistas y a las unidades económicas populares (LOEPS, 2011. Artículo 8). Al 2019, existían en el Ecuador 12.087 asociaciones, con 331.817 socios; 2.582 cooperativas no financieras, con 133.649 socios; y 55 organizaciones comunitarias con 1.290 socios. Cooperativas de Ahorro y Crédito eran 547 con 7.781.713 aportantes. El total de organizaciones era de 15.276 y el total de aportaciones de 8.264.801 (SEPS, 2020: 5).

“El Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS), representa aproximadamente un tercio de la actividad de intermediación financiera del país, al concentrar el 27.2% de las captaciones y el 28.6% de las colocaciones del sistema financiero nacional privado” (SEPS, 2020: 6). Asimismo, puede señalarse que un tercio de las operaciones financieras del sector popular y solidario se ubica en cantones con un nivel de ruralidad superior al 50% y que “el 49.7% de la cartera de crédito y el 35.7% de los depósitos” corresponden a cantones con niveles de pobreza superiores al 50% (Ídem: 7).

La economía social como campo de teorización¹⁶

Defourny sostiene que “la economía social moderna se forjó en el entrecruce de las grandes ideologías del siglo XIX” (2013 :164), inspirada por vertientes tan variadas como los socialistas utópicos (Owen, Saint-Simon, Fourier, entre otros), el cristianismo afincado en la Encíclica Rerum Novarum de 1891, el solidarismo de Gide, y aun por el propio liberalismo, en aquellas corrientes que otorgaban importancia a las asociaciones populares (Walras) y, la superación del asalariado mediante la asociación de trabajadores (Mill).

La economía social es una de las corrientes que puede ser identificada dentro de un campo epistemológico diferente al de la economía convencional, entendida como la corriente principal que hegemoniza el campo de conocimiento econó-

15. Es la línea argumentativa que desarrollo en Vega (2016).

16. Esta segunda parte se basa en Vega (2019).

mico, que se imparte en las universidades, que se difunde a través de las “revistas consagradas” y que es asumida como política en los organismos internacionales de desarrollo y en la mayoría de gobiernos del mundo. Esta economía se basa en los principios de la economía clásica, neoclásica y neoliberal, que pese a sus adaptaciones y readaptaciones acaecidas desde el siglo XIX, XX y XXI mantiene, en esencia, ciertos núcleos duros de lo que hoy se conoce como ciencia económica.

Esto implica que el mundo económico está regido por leyes y funciona como un sistema en torno al mercado, que se autorregula para el logro del equilibrio. Los individuos actúan en este, con la racionalidad de buscar el mayor beneficio con el menor esfuerzo, basados en el egoísmo individual para el logro de su bienestar, a partir del uso de bienes escasos. Esta dinámica mueve a la creación indefinida de riqueza y al logro del bienestar colectivo, que deviene del equilibrio logrado entre demanda y oferta de bienes, que da lugar a precios adecuados para el consumo de todos.

El “homo economicus” es el eje del sistema. Según Pareto:

Así como la mecánica racional considera puntos materiales, la economía pura considera al *homo economicus*. Es un ser abstracto, sin pasiones ni sentimientos, que busca en cada objeto el máximo de placer, no ocupándose más que de transformar a unos y a otros en bienes económicos. Hay una mecánica del punto; hay una economía pura del individuo (Citado en Carranza, 2018: 111).

Las necesidades son infinitas, por lo que se promueve el consumo sin fin, como horizonte para alcanzar la felicidad individual y colectiva. En el neoliberalismo, el mercado no es solo un espacio de intercambio sino que permea la vida total de los individuos. “La racionalidad neoliberal corresponde al gobierno de la vida íntima de las personas y está determinada por la forma empresa” (Carranza, 2018: 317). Cada individuo es un empresario de sí mismo y las decisiones que adopta son entendidas como inversiones en su “capital humano”.

La reinscripción de la economía en la sociedad

Desde el propio nombre de “economía social” confronta uno de los supuestos de la economía convencional, entendida como un análisis centrado y autocontenido en la esfera económica, donde su eje: el individuo *homo economicus*, es abstracto y, por ende, desprovisto de nexos de ningún otro tipo y desprendido de toda relación social.

Razeto (2016), propone una nueva estructura del conocimiento con cinco elementos principales:

- a) Una nueva relación entre filosofía y ciencia; b) El reconocimiento de la subjetividad y de los valores como dimensiones constituyentes de la realidad socio-económica;

c) La integración analítica entre los niveles económico, social, político y cultural, superando la división disciplinaria del conocimiento social; d) Una nueva articulación entre el conocimiento empírico, el procedimiento metodológico y la elaboración conceptual; y e) El ya mencionado procedimiento de lo micro hacia lo sectorial para concluir en lo macro, que permite la “comprensividad” analítico-sintética, o sea el reconocimiento de la diversidad y pluralidad constituyente de la totalidad (2016: 29).

La economía social supone entender las *relaciones* económicas que existen en la realidad, a distintos niveles. Razeto, indica que estas constituyen “cualquier acto o proceso a través del cual se verifica una transferencia o un *flujo de bienes*, entre personas, grupos u organizaciones determinadas, las que en tal relación se nos manifiestan como *sujetos de actividad económica*” (1984: 25, énfasis en el texto). Esta definición subraya dos cuestiones: hay diferentes maneras de realizar transferencias de bienes (no solo el mercado capitalista) y, los individuos son *sujetos* de la actividad económica (por tanto no desprovistos de pasiones y sentimientos, que operan con conciencia de sus actos económicos).

Karl Polanyi (2003), es un autor referente de los “economistas sociales” por haber desentrañado, con una amplia investigación histórica y antropológica, el devenir económico de la humanidad, mostrando que el mercado como lo conocemos hoy, no provino de un natural desenvolvimiento de la economía, sino se llegó a él por una serie de operaciones netamente políticas y que, por otra parte, existen distintos principios mediante los cuales se ha organizado y se sigue organizando –pese al predominio del mercado capitalista–, la producción y la distribución de bienes: la economía hogareña, la reciprocidad y la redistribución. Bajo cada uno de estos existen distintas “racionalidades” con las que operan los individuos, y no la única racionalidad utilitaria que supone la ciencia económica convencional.

En palabras de Razeto:

En toda sociedad concreta existe un complejo sistema de relaciones a través de las cuales los bienes, servicios y factores económicos fluyen, dando lugar a una determinada distribución de la riqueza y asignación de los recursos; es lo que se denomina *mercado determinado*, y que ahora reconocemos constituido por relaciones de comensalidad, cooperación, tributación, asignación jerárquica, intercambio, donación, reciprocidad, compensación, recompensa e incidencia redistributiva (1984:43).¹⁷

Este conjunto de relaciones configuran tres sectores: el de intercambios, el regulado o público y, el solidario. Los tres –y sus interrelaciones–, configuran el *mercado determinado*, equivalente a la economía global, por lo que el análisis de cada

17. Las relaciones de comensalidad engloban la economía doméstica, la de comunidades, la economía campesina y la economía popular de subsistencia; las “relaciones de cooperación” en la que se reconoce la economía cooperativa y de autogestión; las “relaciones de donación”, que incluyen tanto las donaciones institucionales como el trabajo voluntario (Razeto, 1984).

uno de ellos, supone un tratamiento sectorial “intermedio entre los niveles micro y macroeconómico” (Razeto, 1984: 162). El punto de partida para este análisis es “la existencia de un conjunto de *necesidades* humanas y sociales que han de ser satisfechas en base a una gama de *recursos escasos*, mediante una concreta *organización del trabajo productivo, la distribución y el consumo*” (Ídem: 163. Énfasis en el texto).

Así, para cada sector y para el solidario en particular, se deberá analizar qué necesidades –distinguiendo entre fisiológicas, espirituales y de convivencia/relación con los demás–; quiénes las satisfarán; el modo en que se lo hará; y el tipo, cantidades y calidades de los bienes con los que serán satisfechas esas necesidades.

Por este camino, Razeto (1984), identifica algunas de las características de la racionalidad solidaria:

- Atender simultáneamente necesidades materiales o fisiológicas, espirituales y de relacionamiento o convivencia.
- Vincular estrechamente la producción y el consumo.¹⁸
- Reducir o descartar las relaciones monetarias entre las fases de producción, distribución y consumo.
- Calcular o valorar de manera distinta los objetivos y los medios, los beneficios y los costos en la satisfacción de distinto tipo de necesidades, por lo que la eficiencia no se mide exclusiva ni principalmente en términos cuantitativos.
- Mantener el trabajo bajo control de los trabajadores y entenderlo como un espacio de socialización, eliminando la alienación del mismo.
- Organizar el ciclo productivo, de distribución y consumo con una sobredotación de trabajadores en relación a otros medios de producción.
- Extender el uso de las herramientas y tecnologías, evitando desecharlas sin un suficiente aprovechamiento.
- Fortalecer los intereses comunes y colectivos que sirven a los intereses individuales, favoreciendo relaciones sociales integradoras en vez de conflictivas.
- Reinvertir o donar los excedentes en vez de acumularlos.

Como se puede apreciar, varios de estos aspectos difieren de los característicos de la racionalidad capitalista y es esa diferencia la que se resalta para hablar de una racionalidad solidaria positiva, no pensada como lo que “le falta” o “no es” capitalista. Otros autores también relievan lo específico de la economía solidaria: la unidad entre la posesión y la utilización de los medios de producción o la no separación del trabajo respecto de la propiedad (Gaiger, 2007; Coraggio, 2007); la subordinación del valor de cambio a la lógica de producción de valores de uso (Coraggio, 2007).

18. Especialmente para satisfacer necesidades de convivencia o de carácter espiritual, el consumo se imbrica con la actividad creativa; el consumo no acaba con el recurso sino más bien lo acrecienta y perfecciona, señala el autor.

Analizadas estas características, podemos verlas reflejadas en prácticas económicas diversas que adquieren denominaciones distintas, por ejemplo en lo que se conoce en América Latina como economía comunitaria, economía solidaria o de la solidaridad, economía del trabajo y economía popular. Desde el punto de vista conceptual y siguiendo a Razeto, lo que correspondería es ir desde la documentación y análisis de las prácticas económicas en micro, hacia lo macro; comprender las etapas de la producción, la distribución y el consumo; analizar la imbricación de estas con otras prácticas basadas en principios de racionalidad distintos y llegar al análisis de los “mercados determinados”. Este tipo de enfoque debería superar la división disciplinaria de lo estrictamente económico, entendiendo que la esfera económica no opera al margen ni separada de la historia, la cultura, la política y todo tipo de relaciones sociales en las que nos hallamos insertos.

Economía social y capitalismo

La persistencia, repunte y recreación de diversas formas de expresión de la economía social, en los contextos del norte y del sur, muestra que estas no constituyen rezagos de etapas económicas previas, destinadas a desaparecer y ser absorbidas por el modo de producción capitalista dominante. Esta constatación genera la necesidad de dotarse (en la academia, en la política pública y en los actores directos que quieran pensarse a sí mismos), de enfoques e instrumentos de análisis que permitan captar la economía social en sus propias dinámicas.

En ese marco, surgen dos vertientes que Wanderley (2015), las caracteriza como definiciones maximalistas y minimalistas de la economía solidaria. La primera (sostenida por Coraggio, De Sousa Santos, Laville, Gaiger, entre otros), sería aquella que antepone los valores de solidaridad como vectores de cambios más profundos del sistema capitalista, sin analizar, desde el acercamiento empírico, las verdaderas lógicas de las iniciativas de economía social. Desde ese enfoque, criticado por Wanderley, se caería en algunos problemas epistemológicos, como suponer la existencia de una racionalidad propia en actividades de economía popular que son, primero y ante todo, prácticas de sobrevivencia; dar por sentado valores positivos presentes en las experiencias de asociatividad, sin analizarlas de manera concreta; y sustituir el análisis académico por el político, buscando encontrar y potenciar un nuevo “sujeto histórico” portador de un proyecto de transformación, en vez de conocer y analizar los actores concretos de las prácticas económicas solidarias.¹⁹

Wanderley concluye que:

19. Esta discusión se inserta en una más amplia reflexión sobre la epistemología y metodología de las ciencias sociales, las diferencias entre la ciencia económica y la sociología económica, y una toma de postura de la autora en favor del relacionismo metodológico y la concepción minimalista para el análisis de la economía solidaria (Wanderley, 2015).

La *definición minimalista* de las unidades económicas que componen la economía solidaria con base en criterios más concretos sobre su forma organizativa –como por ejemplo, el carácter colectivo, la autogestión y la articulación entre objetivos sociales y económicos en el marco del relacionismo metodológico–, es la más adecuada en el análisis académico. A su vez, la *definición maximalista* de las unidades económicas con base en principios morales que fundamentan su organización y práctica –como los de igualdad, solidaridad y protección del medio ambiente–, es más adecuada en el campo político (2015: 80).

Sostengo que, en el marco de contextos como el ecuatoriano, donde la definición política constitucional integra dos dimensiones, la del sistema social y solidario y la de formas de organización económica, entre las que se incluye la “economía popular y solidaria”, esta distinción entre lo maximalista y minimalista pierde asidero,²⁰ porque las prácticas económicas populares y solidarias expresadas en diferentes envolturas organizativas, se hallan encuadradas en un marco sistémico social y solidario, que claramente se diferencia de la “economía social de mercado” que era la definición constitucional del sistema económico ecuatoriano, en la Constitución precedente. En este sentido, existe un hecho político en el Ecuador que no solo autoriza, sino que exige ligar el objeto de estudio de las prácticas solidarias en un posible horizonte emancipador.

En Ecuador, al haberse dado esta doble definición, como fruto de la movilización de innumerables actores promotores de un cambio político, social y económico, que fue recogida en la Constitución auspiciada por el gobierno de Rafael Correa, es pertinente y necesario discutir en qué medida y bajo qué circunstancias, la economía social y solidaria puede convertirse en un camino de cambio del conjunto de la economía capitalista.²¹

La noción que transmite la idea del “sistema social y solidario” es la necesidad de enfocar la interrelación entre los niveles macro, meso y micro y las formas en que el decaer de la economía, en su conjunto, alimenta o debilita el cambio económico hacia un horizonte de mayor solidaridad e igualdad. Los análisis de la economía social, generalmente se centran en las experiencias micro, y a lo mucho alcanzan algunas dimensiones de lo meso. Hay pues, todo un campo pendiente de investigación y acción que posibilite un abordaje de conjunto.

Por otra parte, la conjugación entre sistema social y solidario y las formas de organización económica, no puede debatirse en el estricto campo de la economía,

20. La Constitución ecuatoriana en su Artículo 283, expresa: “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”.

21. Es uno de los propósitos que abordo en Vega (2019).

puesto que el fortalecimiento tendencial de lo solidario supone la existencia de cambios en los ámbitos políticos, sociales y culturales, para lograr transformaciones sinérgicas que lo apunte. Quijano afirma que “no existe economía alternativa ni sistemas alternativos de producción, sin estructura de autoridad alternativa a la del estado capitalista en cualquiera de sus variantes” (Quijano, 2007: 162). Es por lo tanto necesario plantearse la pregunta sobre el tipo de relación que debe darse entre los actores de la economía social y solidaria y el Estado, tanto desde el punto de vista del fortalecimiento de los primeros, como desde las políticas orientadoras y reguladoras de este hacia los distintos sectores y actores económicos, no solo en el ámbito central sino en el territorio subnacional y local.

Quienes abogan por fortalecer las “otras economías” para ir ganando terreno frente a la economía estatal y privada -lo que supone obviamente fortalecer sus actores, sus organizaciones y su poder de decisión-, reconocen la necesidad de lograr “apoyo” del Estado, no solo en un rol redistributivo social que genere mejores condiciones generales de vida de la sociedad y socave brechas de desigualdad e inequidad, sino en el terreno concreto de políticas públicas dirigidas a las “otras economías”, para lo cual se requeriría quizás de “más Estado” presente en un campo de acción que antes no se ocupó por dirigir su prioridad hacia la gran economía. Sin embargo, en la situación generada en Ecuador en la última década, en la que se puede valorar como positivo el reconocimiento e institucionalización de espacios para la “economía popular y solidaria”, se evidenciaron tensiones fuertes entre el Estado y los actores de esa economía, y una gubernamentalidad estatal tendiente a regular y controlar las organizaciones, más que a fomentar sus actividades. De allí que queda siempre abierta la pregunta de hasta dónde, de qué manera, bajo qué modalidades debe pedirse y darse el “apoyo” estatal.

Si en el marco de la doble definición de *sistema* social y solidario y *forma de organización* de la economía popular y solidaria, se pierde de vista el engarzamiento y la sinergia del conjunto de la economía y de la economía con el ámbito político social, se tiene como resultado la imposibilidad de abrir caminos de cambios más generales y se circunscribe a la economía popular y solidaria como un sector más del sistema, junto con y subordinado a, la dinámica del polo capitalista dominante. Esta es la opción adoptada por la economía social europea según lo sostiene José Luis Monzón “pertenece al pasado la concepción de la economía social como solución alternativa y global al capitalismo. Todo lo que no sea orientar las investigaciones en la dirección de considerar a la economía social como una nueva institución del sistema económico, junto al sector público y al sector capitalista, está condenado a un debate estéril” (Monzón, 2003: 138).

El planteamiento del “sistema social y solidario” en Ecuador, involucra al conjunto de formas de organización de la economía y plantea la discusión sobre las condiciones de su “coexistencia”. Para el socialismo marxista, no es posible hablar de “coexistencia”, pues se concibe a la sociedad basada en un modo de producción dominante que imprime su dinámica de reproducción a todas las demás formas económicas. Cabe preguntarse si es ineluctable el predominio de la racional-

dad capitalista dominante y el “engullimiento” de otras racionalidades económicas en la dinámica de reproducción capitalista. Esta es la tesis del marxismo clásico. Algunos proponentes de la economía solidaria, en cambio, apuestan por el fortalecimiento de otras economías con racionalidades distintas a la capitalista, que vayan ganando terreno hasta lograr una relación de fuerzas favorable al efectivo afianzamiento de la pluralidad económica.

Laville señala:

La perspectiva de la economía solidaria remite a una concepción del cambio donde se trata de actuar en un marco democrático para la evolución de las relaciones de fuerza, para que la pluralidad de los modos de institución o de inscripción social de la economía pueda adquirir plenamente derecho de ciudadanía (2004: 218).

Gaiger (2007), recuerda que en la larga transición del feudalismo al capitalismo, las nuevas relaciones de producción fueron gestándose en el seno del anterior modo de producción; el nuevo modo de producción únicamente sobrevino tras el epílogo de las revoluciones burguesas, cuando las crisis intrínsecas del feudalismo mostraron su disfuncionalidad, a la par que las nuevas relaciones de producción se expandieron lo suficiente y chocaron con las lógicas de reproducción del viejo orden feudal.

La teorización sobre la economía social y solidaria conecta con la interrogante de si es posible plantearse caminos distintos al de las “revoluciones socialistas” conocidas en la historia del siglo XX, para llegar a otro sistema económico no capitalista o post capitalista, interrogantes que hoy están presentes en debates que buscan pensar los contornos, características y viabilidad de “otros mundos posibles”. Al igual que otras propuestas,²² la economía social plantea cambios pacíficos y graduales, en procesos donde se fortalezca la “fuerza estructurante del principio de solidaridad” (Laville, 2004: 193).

Laville critica al marxismo en sus diferentes versiones, por plantear una teoría global de la dominación que, según él, desvaloriza la posibilidad de la acción emancipadora de los trabajadores desde abajo, dentro del capitalismo y les impulsa solamente a una acción reivindicativa y no autogestionaria. Asimismo, cuestiona que el marxismo haya privilegiado el control del Estado para transformar la economía, debilitando la acción de los sujetos, y la dificultad en vislumbrar salidas concretas frente a una perspectiva de dominación capitalista global, lo cual condena, en muchos sentidos, al inmovilismo de la sociedad (Laville, 2014).

22. Figurativamente Holloway (2011), habla por ejemplo de “agrietar el capitalismo” en una revolución de carácter “intersticial”; los teóricos del decrecimiento plantean muchos “pinchazos” para reventar el globo capitalista (Cacciari, 2010); los alter modernos identifican movimientos de la multitud que ensayan nuevas formas de gestionar la vida, alternativas al capitalismo en diversos lugares (Hardt y Negri, 2009).

Razeto (1984), por su parte, interpela también las teorías y posiciones políticas –como el marxismo–, que por cuestionar la “totalidad” de la dominación, inhibe la acción de la gente para la creación de nuevas relaciones sociales en los intersticios del sistema. Señala que “los proyectos transformadores son formulados en términos radicales y globalizantes, pero encuentran dificultades insalvables para identificar realistamente las vías y formas de la transición hacia los modelos postulados en abstracto” (Razeto, 1984: 5).

Bibliografía

- Cacciari, Paolo
2010. *Decrecimiento o barbarie. Por una salida no violenta del capitalismo*. Icaria. Barcelona.
- Carranza Barona, Cesar
2018. *Emergencias epistémicas de economía heterodoxa en América Latina*. Tesis doctoral, FLACSO-Ecuador. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador
2008. Registro Oficial 449.
- Coraggio, José Luis
2013. “La presencia de la economía social y solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina”. En *United Nations Research Institute for Social Development*. Recuperado de: <https://n9.cl/weaw>.
2007. Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Coraggio, José Luis (Org.) Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires.
- Défourny, Jacques
2013. Economía social. En *Diccionario de la otra economía*. Cattani, Antonio; Coraggio, José Luis y Laville, Jean-Louis (Org.). Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires.
- Espinosa, Betty
2017. *Las redes de comercio justo. Interacciones entre el don y el intercambio mercantil*. FLACSO-Ecuador. Quito.
- Gaiger, Luiz Inácio
2017. “The Solidarity Economy in South and North America: Converging Experiences”. In *Brazilian Political Science Review*, Vol. 11, N° 3, São Paulo. Recuperado de: <https://n9.cl/uq6w>.
2007. La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas. En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Coraggio, José Luis (Org.). Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires.
- González Meyer, Raúl
2020. Despliegue histórico, diversidad y horizontes de una economía social, solidaria, comunitaria. En *Desafíos de la economía solidaria y comunitaria. Acercamientos conceptuales desde las experiencias*. Carranza, Cesar y Martínez, Andrea (Comp.). Ecuador Sapiens. Quito.
- Hardt, Michael y Negri, Antonio
2009. *Commonwealth. El Proyecto de una revolución del común*. Ediciones AKAL. Madrid.

- Holloway, John
2011. *Agrietar el capitalismo. El hacer contra el trabajo*. Ediciones Herramienta. Buenos Aires.
- Hillenkamp, Isabelle
2014. *La economía solidaria en Bolivia. Entre mercado y democracia*. CIDES/UMSA/IRD. La Paz.
- Laville, Jean-Louis
2014. Izquierda europea y proyecto emancipador. En *Reinventar la izquierda en el siglo XXI. Hacia un diálogo Norte-Sur*. Coraggio, José Luis y Laville, Jean Louis (Org.). IAEN y UNGS. Quito.
-
2009. La economía solidaria en perspectiva. En *Crisis capitalista y economía solidaria. Una economía que emerge como alternativa real*. Laville, Jean-Louis y García Jané, Jordi. Icaria. Barcelona.
-
2004. El marco conceptual de la economía solidaria. En *Economía social y solidaria: una visión europea*. Laville, Jean-Louis (Comp.) Universidad Nacional General Sarmiento/ Fundación OSDE. Buenos Aires.
- Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria
2011. Registro Oficial N° 444.
- Miño Grijalva, Wilson
2013. *Historia del cooperativismo en el Ecuador*. Ministerio Coordinador de la Política Económica. Quito.
- Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador
2013. *Cuadernos de trabajo de Economía Solidaria para la incidencia y el diálogo de saberes*. MESSE. Quito.
- Monzón, José Luis
2006. "Economía social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del tercer sector". En *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa CIRIEC*, N° 056.
-
2003. La economía social: tercer sector de un nuevo escenario. En *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Vuotto, Mirta (Comp.) Universidad Nacional General Sarmiento/ Fundación OSDE. Buenos Aires.
- Polanyi, Karl
2003. *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español. México.
- Quijano, Aníbal
2007. ¿Sistemas alternativos de producción? En *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*, Coraggio José Luis (Org.) (145-164). Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento/ Altamira.
- Razeto Migliari, Luis
2016. Una presentación (muy) personal de mis escritos. Recuperado de: <http://www.luisrazeto.net/>
-
1984. *Economía de solidaridad y mercado democrático. La economía de donaciones y el sector solidario*. Santiago de Chile: Programa de Economía del Trabajo/Academia de Humanismo Cristiano.
- Ruiz, María y Lemaitre, Andrea
2016. "Economía solidaria en el Ecuador: institucionalización y tipos de organizaciones". En *Ciencias Sociais Unisinos*, Vol. 52, N°3.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
2020. Rendición de cuentas 2019. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y4td-f2x9>

Tonello, José

2010. *Camino y Trabajo del Grupo Social FEPP*. Imprefepp. Quito.

Vega Ugalde, Silvia

2019. *La economía solidaria y comunitaria en Ecuador y Bolivia: una apuesta fallida*. FLACSO/Abya Yala. Quito.

Vega Ugalde, Silvia

(2016). "La política de Economía Popular y Solidaria en Ecuador. Una visión de su gubernamentalidad". En *Revista Otra Economía*, Vol.10, N° 18. Recuperado de: <https://n9.cl/cf7x8>.

Wanderley, Fernanda

(2015). *Desafíos teóricos y políticos de la economía social y solidaria. Lectura desde América Latina*. La Paz, CI-DES-UMSA, Universidad del país Vasco-HEGOA, Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

Solidaridad e interacciones entre el don y el intercambio mercantil: combinando el agua y el fuego en la práctica

Betty Espinosa*

El texto apunta a develar la coexistencia de acciones inscritas en los mecanismos del don y aquellas que se inscriben en los mecanismos del intercambio mercantil, a partir de investigaciones realizadas en Ecuador desde 1990. Se refiere a una esfera vasta y altamente heterogénea catalogada como tercer sector que se diferencia tanto del Estado como del mercado. Se da cuenta de la diversidad de actores y acciones que se incluyen en este sector a través de los debates teóricos que los atraviesan, para luego desplegar un repertorio de disputas y acuerdos que hacen posibles las interacciones con el mercado y el Estado, tomando en cuenta su complejidad y riesgos al pretender combinar el agua y el fuego en las prácticas cotidianas.

Introducción

La modernidad nos ha acostumbrado a reducir cualquier debate a la dicotomía entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, mientras que todo lo que no se refiere a estas dos esferas se considera como opuesto al desarrollo y al progreso. Sin embargo, es justamente en una tercera esfera oculta donde se despliegan prácticas sociales diversas, como las del don. Estas fabricaciones del don nunca se manifiestan más nítidamente que cuando, por situaciones concretas, deben confrontarse en un mismo espacio con fabricaciones del intercambio mercantil (Callon y Latour, 1997), para llegar a acuerdos que pueden ser forzados, parciales, momentáneos o durables.

En la literatura académica, a las organizaciones de esa tercera esfera se les asigna un rol residual al considerarlas como una respuesta a las fallas del mercado o del Estado. De hecho, sus denominaciones más comunes están constituidas por negaciones que pretenden anticipar que su camino podría reencauzarse hacia el Estado o el mercado: organizaciones sin fines de lucro (Hansmann, 1980; Steinberg, 1987), Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sector independiente, organizaciones voluntarias (Defourny; Favreau y Laville, 1998: 11; Ben-Ner y Van Hoomisen, 1991), organizaciones de apoyo a las bases (Carroll, 1992).

Algunas teorías que se han producido sobre la tercera esfera son limitadas y parciales, dado que a veces se deslizan la incomprensión, la falta de reconocimiento, la sospecha y la condescendencia (Espinosa, 2010a; 2017). Buchanan (1965),

* Profesora investigadora de FLACSO-Ecuador. PhD. en economía aplicada y estudios doctorales en antropología y sociología; especialista en desarrollo y políticas sociales. (bespinosa@flacso.edu.ec).

planteó un tercer tipo de bienes, distinto de los públicos y privados, a los cuales denominó “bienes de club”, que se pueden producir en asociaciones (clubes), para el grupo de miembros asociados. Weisbrod (1988), considera a las ONG como productoras privadas de bienes públicos. Fama y Jensen (1983), llaman la atención sobre los subsidios que reciben como forma de financiamiento y, consecuentemente, por su capacidad de proporcionar servicios públicos o cuasi-públicos a un costo menor que el sector privado, lo que desde su punto de vista constituye una distorsión del mercado (*dumping*). Krashinsky (1986) sugiere, contrariamente, que el interés en estas organizaciones proviene precisamente de su capacidad para disminuir los costos de transacción.

Un problema mayor de esos planteamientos es su hipótesis de racionalidad sustantiva (Cobbaut, 1997; Gomez, 1996), individualista y optimizadora, que define cualquier organización exclusivamente como centro de contratos entre individuos (Favereau, 1989), lo que reduce la realidad social, a la suma de individuos que reaccionan a mecanismos, incitativos, para maximizar su utilidad individual (Orléan, 1994). De hecho, gran parte de las acciones y transacciones que se despliegan en la tercera esfera no encajan en esa mirada reduccionista.

Asimismo, es necesario diferenciar la tercera esfera de las políticas sociales que históricamente se han desarrollado en tres tipos: caridad, filantropía y Estado social, los mismos que coexisten en la actualidad y constituyen importantes mecanismos para enfrentar los problemas sociales (Castel, 1997). Las políticas de caridad están en el centro de las acciones de protección cercana observadas a partir de la constitución de las primeras comunidades cristianas hasta la actualidad (Castel, 1997: 41-69). La caridad, don gratuito, parte de una condición asimétrica entre voluntarios acogedores y receptores agradecidos, tal como se ha observado tradicionalmente en ciudades como Quito (Kingman, 2006; 2009). En este sentido, no se reconocen equivalencias, condiciones, temporalidad, reciprocidad ni competencias comunes entre esos dos grupos. En la caridad se manifiesta el amor-ágape, el amor al prójimo, que expresa un amor desinteresado, sin cálculo, pero también sin reflexividad (Boltanski, 1990).

La filantropía es una política de los patronos que concreta acciones solidarias hacia los trabajadores, sin participación del Estado, que se constituyó a fines del Siglo XIX como respuesta a los efectos desestructurantes de la vida social a partir de la industrialización (Castel, 1997: 217-267). Siguiendo esta corriente, en 1888 se creó en Ecuador la Junta de Beneficencia de Guayaquil, ícono de este tipo de políticas, que presta diversos servicios sociales en la ciudad de Guayaquil (De la Torre, 2004). Otras formas renovadas de filantropía constituyen actualmente las iniciativas de responsabilidad social corporativa y las fundaciones organizadas por algunas empresas, ligadas a sus actividades productivas. Sin embargo, se critica que estas políticas pongan énfasis en la transformación de la mentalidad y los comportamientos de los pobres (Tenti Fanfani, 1991: 98), y que contribuyan a fortalecer la dependencia de los trabajadores hacia los patronos (Castel, 1997: 213).

Las políticas del Estado social, por su parte, se desplegaron desde comienzos del siglo XX como régimen de existencia que debía prevalecer en las sociedades industriales y que ha ido configurando oficios y clases (Castel, 1997: 269-387). Se consolidaron a partir de un compromiso entre el capital y el trabajo, logrado después de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de procurar el interés general para el desarrollo del aseguramiento y la asistencia que constituyen los dos pilares de la protección social, los mismos que se concretan a partir de transferencias contributivas y no contributivas. Según Durkheim, se trata de una solidaridad orgánica que sustituye las protecciones cercanas de la sociabilidad primaria (solidaridad mecánica), y limita la expansión de la filantropía y la caridad. Materializa un mecanismo de solidaridad anónima que mutualiza a los trabajadores (Castel, 1997), para cristalizar las ideas de seguro ligado al riesgo de Bismarck y de seguridad social inglesa de Beveridge (Arnsperger y Van Parijs, 2003). En ese contexto, los Estados modernos han asumido el principio de la redistribución y la centralidad que han estado presentes en civilizaciones antiguas y recientes (Polanyi, 2011: 83-85).

El Estado social ha recurrido a diversos arreglos entre familia, Estado y mercado en las sociedades modernas (Esping-Andersen, 1993), ya sea con énfasis en el Estado (países nórdicos), en el mercado (Estados Unidos) o como arreglos tripartitos (Europa central). En Ecuador, desde fines del siglo XIX se observó el apareamiento de agrupaciones mutuales que, unidas a crecientes procesos reivindicativos de los trabajadores y las presiones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desembocaron en la creación de la Caja de Pensiones en 1923 y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en 1970 (Cisneros, 2018). El Estado social sin embargo, se encuentra en crisis desde los años 1980 debido a las transformaciones del capitalismo y la industrialización (Rosanvallon, 1995; 2018), crisis que lamentablemente se observa en el caso de Ecuador (Espinosa et al., 2020; OIT, 2020).

Los esfuerzos y luchas de las poblaciones por contrarrestar y complementar tanto las miradas parciales como las intervenciones del Estado y el mercado han sido constantes, en la teoría y en la práctica. En la primera sección damos cuenta de estos debates y dificultades en torno al *ethos* solidario, con sus cristalizaciones y su superposición con respecto a la lógica del don en América Latina, que se remonta a la colonización y a la emergencia de la modernidad. Hay que tomar en cuenta que esta se construyó sobre la base de dos grandes fuentes de asimetrías: el predominio del ser humano sobre la naturaleza, y el predominio de Occidente sobre las demás culturas a partir de los mitos del desarrollo, el progreso, la civilización y la ciencia (Latour, 1991: 128-136). En este sentido, no podemos olvidar que la conformación del Estado ecuatoriano se basó en la negación y en la voluntad de destrucción de todo lo que era considerado 'indio', se reconoció el castellano como el idioma oficial y se reprimieron las fiestas y otras instituciones comunitarias (Arcos, 1972).

En la segunda sección presentamos los repertorios de disputas y acuerdos que se observan en Ecuador en las interacciones del don con respecto al mercado y al Estado. Recurrimos a un enfoque pragmático (Boltanski y Thévenot, 1991; Boltans-

ki, 2009a), y partimos del análisis de situaciones concretas, ya que las interacciones se dan en contextos particulares en los que se despliegan relaciones de poder y de fuerza, pero también estrategias para enfrentarlas, contrarrestarlas o neutralizarlas a través de un abanico de respuestas que van desde la coexistencia paralela, los arreglos forzados en los que se impone el más fuerte, la resistencia pasiva que ha sido la estrategia privilegiada por los más débiles, hasta los compromisos momentáneos y duraderos que respetan la naturaleza de las partes y buscan un objeto de bien común que pueden compartir en un plazo determinado. De esta manera tratamos de develar la fábrica de las interacciones con sus procesos específicos y diferenciados.

Nos preguntamos sobre las posibilidades de interacción en el marco de esta coexistencia entre mundos plurales, así como sobre el precio a pagar para llegar a acuerdos momentáneos, arbitrarios, contingentes y limitados entre el don y el intercambio mercantil. Estas interacciones entre mundos plurales atrajeron mi atención desde 1990 a partir del trabajo en una Organización No Gubernamental, lo que me llevó a investigar los compromisos frágiles y contradictorios a los que recurren las ONG, cuando pretenden involucrarse en actividades con fines de lucro (Espinosa, 1993), la economía solidaria y el comercio justo (Espinosa, 2009; 2010b), las traducciones entre las lógicas del don y del intercambio (Espinosa, 2009; 2010a; 2017). Se recurrió a la observación participante, y al análisis documental, histórico, y bases de datos.

Ethos de la solidaridad, economía solidaria y ‘don contra-don’

Para salir del impasse entre la privatización y la intervención del Estado, Ostrom (2009), propone los “comunes”, que se diferencian de lo público y lo privado, rescatan la capacidad de acción y auto-organización de la gente, y privilegian las reglas en uso construidas por las personas a través de sus experiencias. Esta tesis se contrapone al negativismo de Hardin (1968), que se enfocaba en la tragedia de los comunes y la necesidad imperiosa de la intervención del Estado. En los “comunes” se incluye una gran diversidad de acciones, organizaciones y actores que cuestionan el sentido de solidaridad en sus acepciones de caridad, filantropía y Estado social. A pesar de la alta heterogeneidad, se pueden constatar dos referencias comunes (Frère, 2009), presentes en diversa medida, que se expresan en una gramática de la acción específica, un *ethos* solidario:

1) Una preferencia por la acción pragmática, la acción aquí y ahora para solucionar los problemas del presente (Frère, 2009), que en América Latina se ha cristalizado en la Teología de la Liberación que se consolidó a partir de la encíclica *Populorum Progressio* de 1967 sobre el desarrollo de los pueblos, la educación popular (Freire, 1972), y la investigación acción participativa (Fals Borda, 1987). Esta preferencia por la acción en el presente se contrapone tanto a la insistencia en la celebración de hechos y héroes pasados, como a las promesas de cambios a futuro

que requieren sacrificar el presente. Esta forma de ver la vida privilegia el sentido común, los saberes prácticos, la prudencia, la *metis* o sabiduría práctica. Debido a esta característica que se concreta en la capacidad adaptativa a las condiciones reales, algunas críticas las tildan de reformistas.

2) Una humanidad común que enfatiza en las semejanzas, la igualdad de valor y la equivalencia entre todos los seres (Frère, 2009), y apunta sistemáticamente a la cooperación como mecanismo de convivencia, por lo que se distingue radicalmente de la competitividad. Se toma en serio a los actores y sus capacidades de acción (Boltanski, 1990), de auto-organización (Ostrom, 1990), de trabajo mancomunado (Poteete et al., 2009), de sensibilidad y cordialidad (Boff, 2015). Esta característica se observa en los postulados de la filosofía y la Teología de la Liberación, en los procesos de lucha por el reconocimiento de los pueblos indígenas y en los diversos mecanismos de participación como los presupuestos participativos o las mingas.

Delineamos primeramente la economía solidaria y las organizaciones no gubernamentales para diferenciarlas radicalmente, a su vez, de la lógica del “don contra-don” de los pueblos ancestrales de América Latina, que abordaremos en segundo lugar.

Economía solidaria y organizaciones no gubernamentales

La economía solidaria se cristaliza en nociones y realidades diversas que movilizan el concepto de solidaridad mecánica de Durkheim que, con sus múltiples dispositivos de sociabilidad primaria, frenan el desgarre producido por la industrialización y de esta manera logran traspasar el perímetro restringido del tercer sector. Estos dispositivos evidencian reiteradamente la necesidad de protección cercana (Castel, 1997: 33-69), y se oponen a las solidaridades más abstractas de las instituciones del Estado social y de la filantropía.

Una de las características distintivas de estas acciones, es la reunión voluntaria de sus miembros (Laville, 2007: 29), lo que se fundamenta en la elección individual de relaciones sociales que se fortalecen a través de actividades económicas en las que se concreta el principio de reciprocidad entre los asociados. Esta impulsión recíproca viene de la hibridación de recursos humanos asalariados y voluntarios, con recursos financieros de subvenciones públicas, cotizaciones, donaciones, venta de servicios (Demoustier, 2001: 114-115).

La historia de las organizaciones solidarias está ligada a la cuestión social en Europa (Defourny et al., 1998), y reúne a las asociaciones, las cooperativas y las mutuales (Ídem, 1999). Las cooperativas se desarrollaron entre las clases trabajadoras que luchaban por mejorar sus condiciones de vida y salir de la precariedad (Defourny y Monzon, 1992). La economía solidaria, más que una estrategia para aliviar los males causados por el capitalismo, ha surgido como un movimiento silencioso que ha atravesado la sociedad desde el mutualismo asociativo, pre-

nizado por Proudhon, hasta la multiplicidad de iniciativas en torno al ahorro solidario o microfinanzas, los sistemas de intercambio no monetario, los servicios de proximidad y el comercio justo (Frère, 2009: 32-33).

En el siglo XIX, Proudhon se preocupó por los procesos de pauperización que generaba la industrialización y resaltó insistentemente la capacidad de acción, autonomía y auto-organización política de la gente (Ansart, 1967). En este contexto, Proudhon planteó que la cuestión social no podía resolverse tomando las riendas de la administración política, de manera democrática o violenta, ya sea favorable al capitalismo o al socialismo estatista (Frère, 2009: 47). Estas ideas se encuentran más tarde en Schumacher (1978), cuando presenta experiencias exitosas de autogestión, modos alternativos de propiedad y exalta los beneficios de la pequeña escala.

En Ecuador, Arcos y Palomeque (1997), resaltan tres fases de constitución de este tipo de organizaciones. La primera fase arranca desde fines del siglo XIX con la organización de cooperativas (Doukh, 2017), mutuales (Cisneros, 2018), y asociaciones de diverso tipo. Entre los años 1950 y 1980, se conforma un tejido de ONG que apuntan al desarrollo bajo la impulsión de corrientes diversas de pensamiento: las políticas de sustitución de importaciones y el despliegue de la segunda fase del capitalismo que promueve el desarrollo endógeno, la Alianza para el Progreso, la Misión Andina, la Revolución Cubana, la encíclica *Populorum Progressio* y la propagación de comunidades eclesiales de base. La tercera fase se da en el contexto de la crisis económica que desde 1982, sume al sector público en una profunda crisis y alienta la constitución de ONG y fundaciones, a partir de la relevancia que se da a la sociedad civil, la globalización y emergencia de la tercera fase del capitalismo (Aglietta y Cobbaut, 2003), el financiamiento de la cooperación internacional, la descentralización de la administración pública, la expansión de servicios estatales a través de asociaciones público-privadas (Espinosa et al., 2017).

A partir de la Constitución de 2008, y en congruencia con la Declaración de París de 2005, sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, el Estado ecuatoriano retomó la conducción y manejo de los recursos de la cooperación internacional y reforzó el control de las organizaciones no gubernamentales a través de varios mecanismos. Se abrió una cuenta única para el manejo de los fondos de organismos internacionales, con la pretensión de alinear el uso de estos recursos con los planes gubernamentales de desarrollo. Asimismo, el Estado recuperó bienes inmuebles que habían sido entregados en comodato para la utilización temporal de organizaciones no gubernamentales y centros de estudio. En 2013, a través del Decreto 16, el Estado expide un reglamento para el funcionamiento y entrega de información de las organizaciones sociales y ciudadanas, a partir del cual algunas organizaciones entraron en proceso de cierre. Estas políticas, sin duda, limitaron el margen de maniobra que habían logrado algunas ONG y organismos de cooperación internacional en el manejo de proyectos específicos.

Actualmente, se encuentran registradas más de 15.000 organizaciones en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS, 2020), aunque un tejido organizativo más amplio se registra en ministerios específicos como educación, salud, ambiente, agricultura. El movimiento cooperativo en el país se consolidó a partir de 1937, cuando se expidió la primera Ley de Cooperativas, y se han especializado en consumo, crédito, producción y/o servicios (Doukh, 2017). El Estado tradicionalmente regula de manera más intensa las cooperativas de ahorro y crédito para asegurar los depósitos e inversiones que representan el 17% del patrimonio del Sistema Financiero Nacional (Doukh, 2017).

La gama de organizaciones en este sector es muy amplia y heterogénea, así como también sus orientaciones, fines y resultados concretos. Estas organizaciones se encuentran atravesadas en diversa proporción por lógicas presentes en la cultura Occidental: cívica, doméstica, opinión, inspiración, conexionista, industrial o mercantil (Boltanski y Thévenot, 1991). En este sentido, estas organizaciones no siempre constituyen la alternativa ni la panacea al sector público y privado, y están también atravesadas por posibles críticas. A pesar de que se apunta a estructuras no capitalistas, investigaciones realizadas desde 1950 demuestran que los estatutos no garantizan la coherencia de los fines en las trayectorias específicas, mientras han proliferado los 'negocios' de lo social o *social business* (Laville, 2017). Junto a organizaciones que buscan ideales con honestidad y perseverancia, también se encuentran otras que pueden utilizar estas estructuras con otros fines (Arcos y Palomeque, 1997).

En síntesis, las organizaciones de economía solidaria y, en específico, las organizaciones no gubernamentales son altamente diversas y se encuentran a menudo amenazadas por lógicas cercanas a ellas que sin embargo pueden dispersarles o incluso hacerles estallar: la caridad como base de prácticas asistencialistas amenaza la regla de humanidad común, la acción política de extrema izquierda les orienta hacia el futuro en detrimento del presente y de las personas necesitadas, la burocratización de las acciones ligada a una instrumentalización por parte del Estado, o la absorción por una versión ligera y amable de capitalismo (Boltanski, 2009b: 15).

Don contra-don

Se han tornado clásicas las discusiones sobre el "don" en América Latina y el resto del mundo (Mauss, 2004; Godelier, 1996; Clastres, 1980; Sahllins, 1976; Polanyi, 1992, Ferraro, 2004). En este marco, se abordan las prácticas económicas tradicionales fundadas en la abundancia (Clastres, 1980: 130), a través de una maquinaria de producción de baja intensidad deliberada que garantiza la satisfacción de necesidades materiales. Estas prácticas son tejidas conjuntamente con lo social, político y religioso, es decir que están imbricadas (Polanyi, 1992), no se pueden separar, reproducen la reciprocidad como privilegio y deber, en un continuum de deudas (Ferraro, 2004), que se reconstituyen constantemente *ad infinitum*, de

manera que las personas nunca puedan librarse de sus relaciones con los demás (Callon y Latour, 1997). Estas prácticas sociales diversas se agrupan bajo la denominación de “don contra-don”, cuya naturaleza implica la producción de deudas y obligaciones que lo distinguen radicalmente de otras formas de don.

La cultura Occidental se encuentra en profunda divergencia con estas filosofías y prácticas ancestrales, debido a una “noción del desarrollo que supone valores culturales y un *ethos* diferente de los de las comunidades...” (Arcos y Palomeque, 1997: 83). La fuente de la asimetría radica en la distinción entre la naturaleza y la cultura (Callon, 1986; Latour, 1991). Las culturas indígenas parten de una concepción simétrica entre el ser humano y la naturaleza, no existe diferenciación o división posible entre ellos (Descola, 2005). La fiesta y el reparto de los bienes constituyen el centro de la lógica “dar-recibir-devolver” (Caillé, 2005: 169). En las comunidades indígenas de Ecuador, la fiesta, la minga y otras instituciones similares se encuentran en plena vigencia.

Al contrario, para la cultura Occidental, la dominación de la naturaleza ha sido la fuente del dinamismo colectivo que le permitió el avance acelerado de las ciencias (Latour, 1991: 128-136), y constituye el zócalo de los mitos del desarrollo, el progreso y la civilización. Esta distinción ha permitido a Occidente fabricar una jerarquía entre sociedades, mediante la cual aquellas que supuestamente tienen un espíritu pre-científico serían menos avanzadas. Asimismo, Occidente se encuentra crecientemente invadido por la ficción del *homo oeconomicus* que constituye “un mito científico de origen, caracterizado por su libertad, su autonomía, su conducta racional para distribuir los escasos recursos de los que dispone y ser capaz de clasificar por orden de preferencia las canastas de recursos a las que puede tener acceso” (Dupuy, 1992: 49). La lógica que subyace a este pensamiento es la de “tomar-rechazar y retener” (Caillé, 2005: 170).

Ecuador ha sido escenario de disputas y batallas constantes por el reconocimiento de los pueblos indígenas. El indigenismo, como movimiento de defensa de los pueblos originarios, se estableció desde el siglo XVI, y desde la mitad del siglo XX asistimos al despertar indio (Lavaud y Lestage, 2006). A nivel normativo, se han avanzado algunas leyes como la Ley Orgánica del Régimen de Comunas (LORC) de 1937 que, pese a que tuvo varias falencias como la falta de referencia a la población objetivo, constituyó una forma de reconocimiento de la propiedad social y abrió el camino para la reforma agraria que arrancó en 1964 (Mera, 2020). En 1991, se encontraban 1.912 comunas (MCCH, 1991: 34). Sin embargo, algunas organizaciones indígenas, con el propósito de obtener reconocimiento jurídico y responder adaptativamente a las regulaciones estatales, han recurrido a figuras como la cooperativa o la asociación. Tal es el caso del Pueblo Kichwa de Rukullakta, conformado por 17 comunidades, que recurrió a la figura de cooperativa hasta 2007 (Pueblo Kichwa Rukullakta, 2020); igualmente encontramos la Asociación Maquipurashun en Imbabura.

El levantamiento indígena de 1990 es un hito a partir del cual arranca un proceso de reconocimiento legal creciente de sus territorios, culturas y saberes. La Carta Constitucional de 1998 reconoció la educación bilingüe, las prácticas de salud indígena, el pluralismo jurídico y la diversidad étnica, mientras que la Carta de 2008 declaró a Ecuador como un Estado Plurinacional y reconoció los derechos de la naturaleza.

En Ecuador podemos observar situaciones en las que las fabricaciones del don y del intercambio mercantil se presentan de manera relativamente pura, como también diversas combinaciones e hibridaciones entre esas dos formas de percibir el mundo (Espinosa, 2010a; 2017). Los pueblos han recurrido a diversas estrategias y prácticas que expresan el carácter barroco resaltado por Echeverría (2006). Esta forma de enfrentar la realidad ha impregnado la cotidianidad en todos los espacios y esferas, incluyendo al Estado y las políticas públicas, como concluye Roth (2017). En la siguiente sección presentamos una tipología de las disputas y los acuerdos en la práctica.

Disputas y acuerdos entre el don y el intercambio mercantil en la práctica

Los formateos del ‘don contra-don’ (imbricación, intricación), y del intercambio mercantil (desintricación, separación), son resultado de procesos colectivos que se realizan sobre las representaciones y los dispositivos institucionales que las sostienen y las reproducen (Callon y Latour, 1997; Callon, 1999). Si bien estos formateos se pueden desplegar de manera independiente, a menudo se encuentran en tensión. De hecho, la experiencia cotidiana en un país diverso como Ecuador, transcurre en esfuerzos para construir acuerdos frágiles entre formas divergentes de percibir el mundo, adaptarse a las restricciones y concretarlos en situaciones específicas.

Constatamos la existencia de cinco tipos de situaciones, constituidas por relaciones entre seres y/o cosas, que se presentan como un repertorio de acciones posibles. No se trata de configuraciones ontológicas estáticas que fijen a las personas indefinidamente en un determinado estado. Las personas son plurales en sí mismas y transitan constantemente por estas situaciones, relaciones y asociaciones posibles.

Tipo 1. Sin interacción: zócalo común en sendas distintas

El ‘don contra-don’ y el intercambio mercantil, son dos registros antagónicos de formateo pero igualmente intensos y constrictivos (Callon y Latour, 1997: 58). Una gran parte de acciones, se dan exclusivamente al interior de cada uno de estos registros y, consecuentemente, una de las dos lógicas constituye el modo de concebir pruebas y aplicarlas para resolver los desacuerdos internos.

En el intercambio mercantil, a través del cálculo y el formateo del mercado, se cierran contratos a través de precios; las personas pueden entrar y salir del intercambio de manera efímera, “sin que sea necesario que conversen, ni que se amen...” (Friedman, 1979). Para formatear todo en mercado fue necesario forzar la creación de mercancías ficticias al convertir al ser humano en mano de obra, la naturaleza en tierra y simples objetos de intercambio en dinero (Polanyi, 1992: 118-127). El proceso de creciente mercantilización y financiarización desde 1970 ha invadido la educación, la salud y las políticas públicas, a través de mecanismos de incentivos e incitaciones (Chiapello y Knoll, 2020), y un extractivismo generalizado que absorbe ya no solo los recursos naturales sino también los cognitivos (Sassen, 2014). Ecuador no escapa a estas tendencias, aunque siguiendo su propio ritmo y modalidades (Espinosa et al., 2020). En este contexto, hay un precio para todo y todos tienen que conformarse. Quien no se ajusta, simplemente queda fuera del juego, pierde y es expulsado automáticamente del mercado, al menos en base a las premisas del modelo de competencia perfecta.

Al contrario, el don contra-don, como habíamos mencionado, se reproduce *ad infinitum* a través de relaciones que impiden que las personas se separen y tiende a perpetuarse en el largo plazo. Como demostró Marcel Mauss (2004), hay una prohibición de cálculo, de modo que nunca se concluye una transacción o una relación. Mientras más circulan los bienes y las personas, están más ligados. Los desbordamientos son la norma puesto que las relaciones se van multiplicando y complejizando. Cuando una persona o un grupo no sigue los ritos y tradiciones, pierde el respeto y es apartado de la comunidad, dado que es la colectividad la que define “el cómo, cuándo y quiénes han de contar con prestigio, reconocimiento y estatus social” (Entrevista citada en Espinosa, 2017: 272). Las comunidades tienen algunos mecanismos de penalidad para asegurar el orden social, tales como el ajusticiamiento o la expulsión temporal o definitiva de la comunidad, que se movilizan en caso de “desentendimiento entre dos o más personas acerca de intereses comunes, cuando no hay cómo ponerse de acuerdo en forma pacífica, cuando no hay comprensión, cuando no se actúa con conciencia, sin meditar, cuando hay falta de respeto a los demás, cuando hay una situación triste, algo que no está claro o es algo incógnito” (Entrevista citada en García, 2002: 27).

Tipo 2. Interacciones con dominancia del intercambio mercantil: la ley del más fuerte

La historia de Ecuador está llena de interacciones asimétricas entre el intercambio mercantil y el don contra-don. A nivel macro se han postulado conceptos que develan esta realidad como los términos de intercambio desigual y la dependencia. La volatilidad en los precios de la producción local no ha contribuido a consolidar la estabilidad macroeconómica excepto durante cortos períodos, como fue el caso en Ecuador en la década de 1970 y entre 2006 y 2013.

A nivel micro, se puede verificar igualmente que los productos agrícolas y artesanales deben ajustarse a los precios del mercado, que no reconocen adecuadamente el trabajo manual ni incorporan los costos de daños a la naturaleza en sus metodologías de formación de precios. Estos problemas han sido ampliamente abordados en la literatura sobre desarrollo y economía ecológica. En Esmeraldas, Ecuador, en un caso específico, un comerciante le dice a una mujer que espera vender cacao: “te pago tanto... si quieres o si no llévate el cacao a tu casa para que se lo coman los ratones” (Mason, citado en MCCH, 2005: 34). Aquí se develan las relaciones de fuerza y las prácticas oportunistas como constitutivas de los precios de mercado.

Los esfuerzos de organizaciones internacionales de comercio justo también encuentran límites al enfrentar la lógica del mercado. En una metodología de precio justo, los esfuerzos por transparentar e incluir costos de vida y producción sustentable, incluir una prima de inversión justa y fijar un precio justo efectivo, se destruyen en el momento en que se indica que si el resultado de estas operaciones supera al precio observado en el mercado, hay que tomar el precio del mercado (Espinosa, 2017: 25-28).

En estos casos, se evidencian nítidamente las dificultades que tienen los pequeños productores, algunos inscritos en el registro del don contra-don, para enfrentarse a las estructuras de mercado: la única opción es aceptar el precio o no vender nada.

Tipo 3. Interacciones con resistencia pasiva: prudencia e inteligencia práctica

En Ecuador, diecisiete nacionalidades indígenas vienen resistiendo más de 500 años al *shock* de modernidad que surgió en el momento de la conquista española y los evangelizadores católicos. Echeverría (2006), advierte la constitución de un *ethos* barroco, como estrategia de estos pueblos para sobrevivir, para inventar una vida en la muerte, que les permitiera enfrentar la violencia colonial, inventar estrategias de resistencia, generalmente pasiva y silenciosa, y dar continuidad a sus culturas. La literatura de los cronistas de Indias sobre estos procesos es abundante y ha sido constantemente movilizada para comprender esta historia. En el caso de la adopción de la religión católica, Rueda (1995), concluye que la religiosidad prehispánica se mantiene, puesto que los pueblos indígenas de Ecuador simplemente han recurrido a la transposición de contenidos ancestrales en ritos cristianos.

Estas prácticas de astucia e inteligencia, asumidas por los más débiles, y que a su vez es interpretada como la resistencia pasiva de los pueblos practicantes del don contra-don, se multiplican y declinan actualmente en diversos momentos de interacción con el registro del intercambio mercantil. Se trata de evitar la oposición directa al adversario, al mismo tiempo que no se renuncia a comportamientos, prácticas, relaciones y saberes significativos para su identidad. Hay que advertir, como señala Singleton (2004), que estas estrategias sutiles se diferencian de la

mentira y de la trampa, incluso pueden expresar respeto y cuidado del otro, puesto que evitan la confrontación y la ruptura de relaciones (Espinosa, 2017: 89-92). Algunos ejemplos ilustran estas estrategias.

Mujeres indígenas de la Amazonía practican la disimulación para no utilizar un horno que les forzaba a racionalizar su trabajo y, concretar el formateo al intercambio mercantil, mientras que una experta en comercialización desiste de capacitarles porque se dio “cuenta de que era inútil [insistir]... las mujeres no podían dejar de utilizar las técnicas más tradicionales por la relación sagrada con la tierra...” (Citado en Espinosa, 2017: 233). El disimulo es percibido y aceptado por la contraparte, sin embargo las partes evitan abordar este fracaso para poder mantener las relaciones, haciendo un esfuerzo por silenciar las diferencias y respetar la posición contraria.

Indígenas de la Asociación Maquipurashun, recurren a la invención de subterfugios para ejecutar un proyecto de microcrédito. “Era imposible hacer avanzar el proyecto sin cambios... nunca hubiésemos podido hacer algo con las comunidades” (Citado en Espinosa, 2017: 255). Se trataba de introducir una doble disimulación para cumplir los objetivos del proyecto, hacia el financista y hacia la comunidad. Se ocultan las transgresiones a las reglas y condiciones establecidas por el financista para entregar microcréditos con criterios individuales, a través del establecimiento de fondos ligados al financiamiento de fiestas rituales, la instalación de un espacio para dar y recibir regalos, para hacer proliferar los desbordamientos e intricar cada vez más las relaciones en la comunidad (Espinosa, 2017: 254-257; 274). Un mismo dispositivo, el microcrédito, lograr constituirse simultáneamente en herramienta de desarrollo económico y en catalizador del vínculo social.

Tipo 4. Interacciones con mediación: traducciones y amortiguamiento

Algunas organizaciones no gubernamentales, del tercer sector o de la economía solidaria intentan constituirse en intermediarios entre el don contra-don y el intercambio mercantil. Al hacerlo, consagran esfuerzos considerables por construir una realidad híbrida y forjar relaciones más justas o menos injustas (Espinosa, 2010a; 2017). Desde 1970, tenemos algunos ejemplos como el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), Maquita Cushunchic-Comercializando como Hermanos (MCCH), actualmente Fundación Maquita, o la Corporación Grupo Salinas de Guaranda. Sus trayectorias han estado atravesadas por diversas dificultades y ambigüedades, por lo que les encaja bien la imagen anglosajona del *go-between*. En su trabajo pionero de cantera en las fronteras entre modernidad y no modernidad, han experimentado numerosas metodologías para ofrecer mejores condiciones a sus asociados (productores y consumidores), en una especie de laboratorio de solidaridad en torno a los conceptos de comercio justo y precio justo, como presentamos brevemente a continuación.

Se ha apuntado a aprovechar economías de escala, reduciendo intermediarios al comprar al por mayor para vender al detalle y reduciendo los costos de transacción mediante el recurso al trabajo voluntario, fondos de donantes e infraestructura de la Iglesia Católica, como ha sido el caso de los grupos de distribución y mercados (Espinosa, 2017: 123-130). Asimismo se apoya técnica y comercialmente a productores agrícolas y artesanos, cuyos productos se pueden vender en las tiendas Camari del FEPP (Espinosa, 1993), las tiendas del MCCH (Espinosa, 2017), o quesos en Salinas de Guaranda. Igualmente se han organizado cooperativas de ahorro y crédito para abrir el acceso a estos servicios a diversas comunidades en Ecuador, tal es el caso del FEPP y de la Cooperativa Maquita. Algunas de estas experiencias han resultado ser muy exitosas tanto en términos comerciales como en desarrollo comunitario, pero otras han fracasado en el plano comercial y han presentado pérdidas. Estas últimas han logrado superarse a través del apoyo de donantes o el cruce de cuentas entre actividades.

En estas experiencias podemos verificar dos características. Por una parte, la puesta en práctica de procesos de traducción (Serres, 1974; Callon, 1986), concebidos como aquellas conexiones que provocan desplazamientos en los actores para acercarlos a través de transformaciones de sus lenguajes particulares. Por ejemplo, se ofrecen cursos de contabilidad y de pago de impuestos para las comunidades, al mismo tiempo que se sensibiliza a las contrapartes sobre las culturas andinas. Por otra parte, vemos cómo las organizaciones intermediarias han sido una especie de amortiguadores en las relaciones entre el don contra-don y el intercambio mercantil y, consecuentemente, han sufrido en parte los golpes de las estructuras del mercado, al absorber las pérdidas y buscar donaciones para cubrir las.

Tipo 5. Interacciones duraderas: compromisos que se orientan a bienes comunes

Como se observa, las lógicas del don contra-don y del intercambio son contradictorias. Sin embargo, es posible realizar acciones diplomáticas para concertar actores y encontrar objetos que puedan constituirse en bienes comunes que, sin invadir ninguno de los zócalos conceptuales ni constituir prácticas colonizadoras de una de las lógicas al imponerse sobre la otra, puedan presentar interés para las partes. Los procesos para encontrar estos objetos son extremadamente complejos, largos y azarosos, por lo que generalmente su factibilidad está sujeta a la capacidad mediadora de traductores como las organizaciones no gubernamentales.

Podemos vislumbrar aproximaciones a ejemplos concretos en los casos presentados, como la Asociación Maquipurashun, la fabricación de quesos en Salinas de Guaranda, las tiendas Camari (Espinosa, 1993), o la exportación de cacao organizada por el MCCH (Espinosa, 2017: 167-192). En estos casos, se podría verificar primeramente el trabajo paciente de muchos años para construir una realidad híbrida, así como cierta conformidad de las partes alrededor de objetos concretos y de niveles de calidad aceptables. Sin embargo, este es un camino lleno de dificul-

tades, todavía frágil, de renovación y debe someterse constantemente a pruebas de permanencia, mientras las luchas por el reconocimiento de los pueblos indígenas continúan en plena vigencia. Estos procesos requieren tejer alianzas, ampliarlas y cuidarlas con transparencia y perseverancia.

Conclusiones

Es crucial sobrepasar el limitado debate entre lo público y lo privado, puesto que hay al menos dos realidades heterogéneas y complejas, las organizaciones no gubernamentales y la de los pueblos indígenas, debate que en los análisis reduccionistas, escapan constantemente. Como hemos visto, tampoco es posible unir estas dos realidades que responden a distintas trayectorias históricas y culturales.

Por una parte, es importante diferenciar entre los diversos tipos de solidaridad y don que se han forjado históricamente. Hay una solidaridad orgánica que se ha constituido en la base central de las políticas del Estado social en la modernidad. Estas instituciones coexisten con dispositivos que cristalizan políticas de filantropía de los patronos (don voluntario y condicionado), y de caridad (don gratuito). Además se encuentran diversas formas de solidaridad mecánica cristalizadas en un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales, como también en las cooperativas y las asociaciones que abordan una amplia gama de problemáticas sociales, ambientales, políticas, económicas. Por otra parte, se encuentran las realidades plurales y complejas de los pueblos no pertenecientes a la cultura Occidental, que parten de cosmovisiones distintas y lógicas antagónicas. Los aportes de la antropología son indispensables para comprender la diversidad de prácticas que se han clasificado en este régimen del don contra-don, mientras no haya otras maneras más finas de diferenciarlos.

Estas realidades plurales nos llevan a constatar que existe igualmente una alta diversidad y declinaciones del don: condicionados, voluntarios, gratuitos, filiales, utilitarios, forzados, aquellos que recurren a artificios, así como el universo del “don contra-don” ligado a la deuda que es complejo y codificado en otros lenguajes. Este pluralismo va más allá de una gama liberal en la que se puede escoger y elegir, dado que implica la tolerancia, el reconocimiento y el respeto de otras culturas y de la alteridad.

Las interacciones en estos mundos plurales no pueden dejar de ser complejas, dado que constituyen intentos de combinar el agua y el fuego. Identificamos al menos cinco tipos de interacciones entre el ‘don contra-don’ y el intercambio mercantil: 1) la existencia paralela y separada sin interacción; 2) la dominancia del intercambio mercantil y la imposición de su lógica; 3) las estrategias difusas de resistencia pasiva; 4) los esfuerzos de mediación para traducir y amortiguar las diferencias y, 5) el ideal de llegar en algún momento a compromisos y acuerdos durables.

La coexistencia de todos estos tipos de solidaridad, de don y de interacciones posibles en América Latina nos conducen a verificar la tesis de Bolívar Echeverría (2006), sobre un mundo barroco, y son una invitación para continuar investigando y abriendo pistas sobre estas realidades plurales. Esto es, cada vez más crucial, debido a las crisis sucesivas de las democracias representativas, el derrumbe de las políticas del Estado social, la urgencia de responder al cambio climático y a las crisis sanitarias sin precedentes, como ha sido la COVID-19. Nos encontramos claramente en una fase de recomposición de los mundos y podríamos construir mejores alternativas, instituciones y acuerdos que los que hemos conocido hasta la actualidad.

Bibliografía

- Aglietta, Michel & Robert Cobbaut
2003. The Financialization of the Economy, Macroeconomic Regulation and Corporate Governance. In *Corporate governance. An institutional approach*. Cobbaut, Robert & Lenoble, Jacques (Eds.). Kluwer Law International. Netherlands.
- Ansart, Pierre
1967. *Sociologie de Proudhon*. Paris. PUF.
- Arcos, Carlos
1972. *El espíritu del progreso. Los hacendados en el Ecuador del 900*. PUCE/ CIESE. Quito.
- Arcos, Carlos y Palomeque, Edison
1997. *El mito al debate: las ONG en Ecuador*. Abya Yala. Quito.
- Arnsperger, Christian y Van Parijs, Philippe
2003. *Ethique économique et sociale*. Ed. La Découverte. Paris.
- Ben-Ner, Avner & Van Hoomisen, Theresa
1991. "Nonprofit organizations in the mixed economy: a demand and supply analysis". In *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 62 (4).
- Boff, Leonardo
2015. *Derechos del corazón: Una inteligencia cordial*. Editorial Trotta. Madrid.
- Boltanski, Luc
2009a. *De la critique: précis de sociologie de l'émancipation*. Gallimard. Paris.
- 2009b. Préface. En *Le nouvel esprit solidaire*. Frère, Bruno (Autor). Desclée de Brouwer. Paris.
1990. *L'Amour et la Justice comme compétences: Trois essais de sociologie de l'action*. Métailié. Paris.
- Boltanski, Luc y Thévenot, Laurent
1991. *De la justification: Les économies de la grandeur*. Gallimard. Paris.
- Buchanan, James
1965. "An economic theory of clubs". In *Economica*, Vol. 32, N° 125.
- Caillé, Alain
2005. *Dé-penser l'économique: contre le fatalisme*. La Découverte/MAUSS. Paris.
- Callon, Michel
1999. Essai sur la notion de cadrage-déborderement. In *Innovations et performances. Approches interdisciplinaires*. Foray, Dominique y Mairesse, Jacques (Dir). Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. Paris.
1986. «Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des

- coquilles Saint-Jaques et des marins pêcheurs en baie de Saint-Brieuc». En *L'Année sociologique*, Vol. 36.
- Callon, Michel y Latour, Bruno
1997. "Tu ne calculeras pas!" ou comment symétriser le don et le capital». En *Revue du MAUSS* N° 9. La Découverte. Paris.
- Carroll, Thomas.
1992. "Intermediary NGOs: the Supporting Link in Grassroots Development". In *Rethinking Civil Society. Journal of Democracy*, Vol.5, N° 3.
- Castel, Robert
1997. *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Paidós. Argentina.
- Chiappello, Eve & Knoll, Lisa
2020. "Social Finance and Impact Investing. Governing Welfare in the Era of Financialization." In *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, Vol. 45, N° 3.
- Cisneros, María Victoria
2018. *Relaciones de desigualdad y seguridad social en países de baja cobertura. Caso de estudio: Ecuador, periodo 1923-2015*. FLACSO-Ecuador. Quito.
- Clastres, Pierre
1980. *Recherches d'anthropologie politique*. Seuil. Paris.
- Cobbaut, Robert
1997. *Théorie financière*. Economica. Paris.
- De la Torre, Patricia
2004. *La Junta de Beneficencia de Guayaquil: Lo privado-local en el Estado ecuatoriano*. Abya-Yala. Quito.
- Defourny, Jacques; Develtere, Patrick y Fonteneau, Bénédicte (Eds.)
1999. *L'économie sociale au Nord et au Sud*. De Boeck. Bruselas.
- Defourny, Jacques; Favreau, Louis y Laville, Jean-Louis
1998. *Insertion et nouvelle économie sociale*. Desclée de Brouwer. Paris.
- Defourny, Jacques y Monzon, José Luis (Eds.)
1992. *Economie sociale: entre économie capitaliste et économie publique*. De Boeck. Bruselas.
- Demoustier, Danièle
2001. *L'économie sociale et solidaire: s'associer pour entreprendre autrement*. La Découverte/Syros. Paris.
- Descola, Philippe
2005. *Par-delà nature et culture*. Ed. Gallimard. Paris.
- Doukh, Natalia
2017. *Singularidad de economía solidaria desde un marco plural: estudio desde las cooperativas de ahorro y crédito del Ecuador*. FLACSO Ecuador. Quito.
- Dupuy, Jean-Pierre
1992. *Le sacrifice et l'envie: Le libéralisme aux prises avec la justice sociale*. Calmann/Lévy. Paris.
- Echeverría, Bolívar
2006. *Vuelta de Siglo*. Era. México.
- Esping-Andersen, Gosta
1993. *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim-IVEI. Valencia.
- Espinosa, Betty
2017. *Las redes de comercio justo: interacciones entre el don y el intercambio mercantil*. FLACSO-Ecuador. Quito.
-
- 2010a. *Agir dans une pluralité de mondes: le cas du commerce équitable en Equateur*. Presses Universitaires de Louvain. Louvain-La-Neuve.
-
- 2010b. Les enjeux du commerce équitable: Le cas d'une organisation non gouvernementale en Equateur. En *Transformations et innovations économiques et sociales en Europe: Quelles sorties de crise? Regards interdisci-*

- plinaires. Actes des XXXes Journées de l'Association d'Economie Sociale.* Degavre, Florence; Desmette, Donatienne; Mangez, Éric; et al. (Dir.) Cahiers du CIRTES / Presses Universitaires de Louvain. Lovaina.
-
2009. "Comercio justo: Traducción y cooperación en Ecuador". En *Revista Pueblos y Fronteras*, Vol. 4, N° 7.
-
1993. *Empresas gestionadas por organizaciones sin fines de lucro: estudio de casos del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio.* PUCE. Quito.
- Espinosa, Betty; Cisneros, María y Mera, Manuel
2017. Multiplicidad de modos de coordinación y relaciones público-privadas. En *Alianzas público-privadas y desarrollo territorial.* Oleas, Daniel (Ed.). CONGOPE/Abya Yala. Quito.
- Espinosa, Betty; Rivera, Jairo y Cisneros, María Victoria
2020. "El espejo desenterrado de las políticas sociales en Ecuador: ¿qué devalúa el COVID-19 sobre la acción del Estado en los últimos veinte años?". FLACSO-Argentina. Buenos Aires.
- Fals Borda, Orlando
1987. *Ciencia propia y colonialismo intelectual: los nuevos rumbos.* Carlos Valencia Editores. Bogotá.
- Fama, Eugene & Michael Jensen
1983. "Agency Problems and Residual Claims". In *Journal of Law and Economics*, Vol. 26.
- Favereau, Olivier
1989. «Marchés internes, marchés externes». En *Revue économique*, Vol. 40, N° 2.
- Ferraro, Emilia
2004. *Reciprocidad, don y deuda: relaciones y formas de intercambio en los Andes ecuatorianos. La Comunidad de Pesillo.* FLACSO-Ecuador. Quito.
- Freire, Paulo
1972. *Pedagogía del oprimido.* Siglo XXI. Buenos Aires.
- Frère, Bruno
2009. *Le nouvel esprit solidaire.* Desclée de Brouwer. Paris.
- Friedman, Milton & Friedman, Rose
1979. *Free to Choose: A Personal Statement.* Harcourt, Brace Jovanovich. New York.
- García, Fernando
2002. *Formas indígenas de administrar justicia: estudios de caso de la nacionalidad quichua ecuatoriana.* FLACSO-Ecuador. Quito.
- Godelier, Maurice
1996. *L'énigme du don.* Fayard. Paris.
- Gomez, Pierre-Yves
1996. *Le gouvernement de l'entreprise: modèles économiques de l'entreprise et pratiques de gestion.* Inter-Éditions/Masson. Paris.
- Hansmann, Henry
1980. "The role of nonprofit enterprise". In *The Yale Law Journal*, Vol.89, N° 5.
- Hardin, Garrett
1968. "The tragedy of commons". In *Science*, Vol. 162.
- Kingman, Eduardo
2009. "Caridad, seguridad y policía en el largo siglo XIX". Mimeo.
-
2006. *La ciudad y los otros: Quito 1860-1940.* FLACSO-Ecuador/Universidad Rovira i Virgili. Quito.
- Krashinsky, Michael
1986. Transaction costs and a theory of the nonprofit organization. En *The Economics of Nonprofit Institutions.* Ackerman, Susan Rose (Ed.). Oxford University Press. Oxford.
- Latour, Bruno
1991. *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique.* La Découverte. Paris.

- Lavaud, Jean-Pierre y Lestage, François
2006. «Les redéfinitions de l'indianité: historique, réseaux, discours, effets pervers». En *Esprit*, N° 321.
- Laville, Jean-Louis
2017. «Economie solidaire et mouvements sociaux: de la reconnaissance à la recherche». En *Mouvements sociaux et économie solidaire*. Laville, Jean-Louis; Pleyers, Geoffrey; Bucolo, Elisabetta y Coraggio, Jorge Luis (Cols.). Desclée de Brouwer. Paris.
- Laville, Jean-Louis
2007. *L'économie solidaire: Une perspective internationale*. Hachette Littératures. Paris.
- Maquita Cushunchic
2005. *20 años de utopías en el mundo de Goliat*. El Conejo. Quito.
-
1991. *Maquita Cushunchic: Démons la Mano*. Abya-Yala/MCCH. Quito.
- Mauss, Marcel
2004. *Sociologie et anthropologie*. Presses Universitaires de France. Paris.
- Mera, Manuel
2020. *Comunas y políticas públicas: una mirada desde la perspectiva de actores no estatales de la ruralidad costera ecuatoriana*. FLACSO-Ecuador. Quito.
- Organización Internacional del Trabajo
2020. *Valuación actuarial del régimen de salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social- 2018*. OIT.
- Orléan, André
1994. *Analyse économique des conventions*. Presses Universitaires de France. Paris.
- Ostrom, Elinor
2009. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems". In *The American Economic Review*, Vol. 100, N° 3.
-
1990. *Governing the commons. The Evolution of Institutions of collective Action*. University Press. Cambridge.
- Polanyi, Karl.
2011. *La subsistance de l'homme: la place de l'économie dans l'histoire et la société*. Flammarion. Paris.
-
- 1992 [1946]. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- Poteete, Amy; Janssen, Marco & Ostrom, Elinor
2009. *Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*. Princeton University Press.
- Pueblo Kichwa Rukullakta
2020. Quienes somos. Recuperado de: <https://n9.cl/p8crb>.
- Rosanvallon, Pierre
2018. *Notre histoire intellectuelle et politique 1968-2018*. Seuil. Paris.
-
1995. *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Manantial. Buenos Aires.
- Roth, André
2017. "Hacia un enfoque de análisis barroco de las políticas públicas en América Latina". Mimeo. Bogotá.
- Rueda, Marco
1995 [1969]. Encuentro del cristianismo español con las religiones precolumbinas. En *Cosmos, hombre y sacralidad*. En Rueda, Marco y Moreno, Segundo (Autores). Abya Yala. Quito.
- Sassen, Saskia
2014. *Expulsions*. Harvard University Press. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

2020. *Actualidad y cifras*. Recuperado de: <https://n9.cl/ggs2>.
- Sahlins, Marshall
1976. *Age de pierre, Age d'abondance*. Gallimard. Paris.
- Schumacher, Ernst Friedrich
1978. *Small is beautiful*. Seuil. Paris.
- Serres, Michel
1974. *La traduction*. Editions de Minuit. Paris.
- Singleton, Michael
2004. Indicible, la ruse? In *Les raisons de la ruse: Une perspective anthropologique et psychanalytique*. Latouche, Serge & Singleton, Michael (Coords.). La Découverte/MAUSS. Paris.
- Steinberg, Richard
1987. Economic theories of nonprofit organization. In *The Nonprofit Sector, a Research Handbook*. Powell, Walter & Steinberg, Richard (Eds.). Yale University Press. New Haven.
- Tenti Fanfani, Emilio
1991. Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo. En *El Estado benefactor: un paradigma en crisis*. Lo Vuolo, Ruben; Isuani, Ernesto y Fanfani, Tenti (Autores). Miño y Dávila Editores/Ciepp. Argentina.
- Weisbrod, Burton
1988. *The nonprofit economy*. Harvard University Press. Harvard.

Animales y animalismos

288

JULIO-AGOSTO 2020

COYUNTURA: **Fernando Molina.** ¿A dónde conducirá la crisis boliviana? Elecciones y reconfiguraciones políticas.

TRIBUNA GLOBAL: **Steven Forti.** Los rojipardos: ¿mito o realidad?

TEMA CENTRAL: **Bernd Ladwig.** Sistema de cerdos. Un llamamiento a la alimentación sin carnes. **Anahí Méndez.** América Latina: movimiento animalista y luchas contra el especismo. **Alejandro Galliano.** Animalismo e inteligencia artificial. ¿Dónde quedamos los humanos? **Angélica Velasco Sesma.** Ética animal y feminismo: hacia una cultura de paz. **Marta Tafalla.** ¿Hacia una ciudadanía animal? Sobre *Zoopolis*, de Sue Donaldson y Will Kymlicka. **François Moutou.** Las zoonosis, entre humanos y animales. **María Carman.** Tensiones entre vidas animales y humanas. Los movimientos contra la tracción a sangre. **Jérôme Michalon.** Causa animal y ciencias sociales. ¿Del antropocentrismo al zocentrismo? **Rowan Jacobsen.** ¿Terminaremos comiendo hamburguesas de «carne alternativa»?

ENSAYO: **Martín Bergel.** El pensamiento latinoamericano frente a las crisis civilizatorias. Ingenieros, Vasconcelos, Mariátegui.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

Des-institucionalizar la Economía Social y Solidaria

José Astudillo Banegas*

La incorporación de la Economía Social y Solidaria en la política pública, proviene de un proceso de demanda social con miras a lograr una economía más humana, que además evite el aniquilamiento de la naturaleza; para ello habrá que evitar la burocratización y la consiguiente obstrucción de la capacidad creativa de la ciudadanía, insistiendo en los caminos hacia un cambio social, apostando por una economía ética, avanzando hacia una des-institucionalización de la Economía Social y Solidaria.

Institucionalización de la economía popular y solidaria

A partir de la nueva Constitución del Ecuador, la Economía Popular Social y Solidaria (EPSS), entró en un proceso de institucionalización en el sistema económico, como puede leerse en el Artículo 283: “[...] El sistema económico se integrará por las formas de organización económicas pública, privada, mixta, popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios” (Constitución del Ecuador, 2008).

La incorporación de la Economía Social Popular y Solidaria (ESPS), en la política del Estado, responde a un intenso proceso de participación social desde los sectores populares con el fin de lograr una economía a escala humana (Max-Neef, et al., 1993), ya que el crecimiento medido a través del Producto Interno Bruto, como indicador básico en los países en desarrollo va aniquilando la naturaleza, y desgastando al ser humano, en pro de levantar un tótem al dinero, proceso que se ha denominado como financiarización. Para Samir Amin, la desnaturalización que ha sufrido la economía occidental se debe a “la sustitución de las inversiones privadas en el sistema productivo real por la inversión financiera especulativa” (Luque, 2010: 36-41). La financiarización viene a ser, el tercer elemento de la crisis desatada en 1873, junto a la monopolización y la mundialización del capital dominante, crisis que ha llegado a tope, por esta razón Amin (2010), señala: “[...] hemos entrado en una segunda fase de profundización de la crisis; por eso afirmo que no puede haber salida a la crisis si no es saliendo del capitalismo en crisis” (Ídem).

* Rector del Instituto Superior Tecnológico de la Economía Social Popular y Solidaria. Docente/Investigador de la Universidad de Cuenca. Miembro de la Junta Promotora para la Universidad Estatal de la provincia de Morona Santiago. Doctor en Sociología y Antropología en la Universidad Complutense de Madrid.

La incorporación de la ESPS, en las políticas públicas del sistema económico ecuatoriano, parte de una crítica al sistema vigente y recoge el acumulado de una histórica lucha social desde las economías alternativas, generadoras de una alta tasa de empleo, dinamizadoras de la producción, así como la importancia de la defensa de la soberanía y la seguridad alimentaria, la democracia participativa, la defensa de la tierra y el agua.

La incorporación de un cuerpo legal en la Constitución en favor de la Economía Solidaria, no debía anular la legitimidad de los procesos sociales que motivaron esta institucionalización. Lo que se aspiraba con la institucionalización es que exista un marco legal que dinamice los procesos populares de esta Economía y, políticas públicas ágiles, flexibles, descomplicadas que ayuden a dinamizar los procesos sociales; dejando de lado la burocratización de los procesos. El ideal de la institucionalización es tener un pequeño cuerpo legal y de políticas públicas que logren mantener la legitimidad de las organizaciones sociales de la Economía Social y Solidaria, como se expone en el siguiente gráfico:

Gráfico 1

Proceso de institucionalización de la Economía Social y Solidaria



Elaboración propia.

Como se muestra en el gráfico, mientras mayor es la institucionalización (cuerpo legal y normas), menor es el proceso social y legítimo de los sectores de la Economía Solidaria, por el contrario, un cuerpo legal pequeño incorporado en el Estado debe ayudar a dinamizar los sectores de la Economía Popular y Solidaria, se debe evitar que la ley termine ahogando el espíritu que motiva el movimiento, que busca una economía ética de la solidaridad.

Los programas que se desarrollan por parte del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), exigen que las iniciativas productivas; sean agrícolas, de servicios o artesanales tengan obligatoriamente un registro oficial en el Estado;

sin embargo, el proceso para el registro es demasiado burocrático, lo que dificulta el quehacer diario de las organizaciones, los pequeños talleres productivos, las unidades domésticas, familiares, etcétera, de tal manera que poco a poco pierden su carácter de organización social, cuya naturaleza es más dinámica, flexible e identificada con los grupos sociales, en donde se legitiman como una economía diferente.

En el marco de la crisis económica que estamos atravesando, así como de la pandemia del COVID-19, las políticas del Gobierno se han enfocado en la disminución del presupuesto para apoyar iniciativas de economía solidaria, se puede observar como el IEPS, ha disminuido sus actividades de acompañamiento a las organizaciones creadas por él mismo, también se evidencia como en los patios de las instituciones comienzan a llegar medios de producción de pequeños negocios, como panderías, estantes de tiendas, entre otros, que evidencian la quiebra de los mismos.

Por otro lado, es importante señalar que muchos de los programas y proyectos del IEPS, estaban atados a la venta de servicios que diferentes instituciones del Estado requerían, tales como emprendimientos de venta de alimentos preparados que daban los servicios a las guarderías infantiles del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Estas iniciativas de economía popular, impulsadas desde la institucionalidad del Gobierno, han sido los primeros en caer como efecto de la crisis y de la aplicación de políticas neoliberales.

La legitimidad de las propuestas se afianza en la colaboración y la solidaridad, más que en las dinámicas institucionales, por esta razón es importante cuidar que la sostenibilidad venga desde abajo y no sean directrices institucionales, con “ayudas” para implementar proyectos según el gobierno de turno. Como afirma Unceta, hay que seguir insistiendo en los caminos que generan el movimiento por el cambio social, en la construcción de: a) Economía Solidaria, Consumo Responsable, Economía de la Felicidad; b) Democratización de la Economía, Economía del Bien Común y, c) Comercio Justo, Economía del Don, Decrecimiento, Reciprocidad, Reproducción Ampliada de la Vida, Buen Vivir, Vivir Bien (2014: 153).

La normativización de Economía Social y Solidaria en la nueva Constitución del 2008

La Economía Social, Popular y Solidaria, fue abundantemente incorporada en la Constitución ecuatoriana del 2008, siendo de esta manera sujeto de un proceso de normativización. Esto entusiasmó a muchos intelectuales que viajaron al Ecuador motivados por los discursos alternativos, de: “economía solidaria, economía de la solidaridad, economía comunitaria, economía popular, economía popular y solidaria, economía social, economía social y solidaria, economía del trabajo, economía alternativa, economía plural, otra economía” (Coraggio, 2011: 327).

Intelectuales como José Luis Coraggio, referente de la Economía Solidaria, François Houtart profesor emérito de la Universidad Católica de Lovaina, Antonio

Palazuelos profesor de la Universidad Complutense de Madrid, Boaventura de Sousa S., el portugués pionero de las epistemologías del SUR, entre otros, apostaron a la posibilidad de implementar un verdadero proceso de institucionalización de la ESPS, generando una cultura de una economía ética y no de una ética económica. Los ideales apostaban a que: “institucionalizar la propuesta, implica iniciar la construcción de una nueva cultura en la sociedad civil y sus organizaciones” (Astudillo, 2003: 110). Estas fueron las aspiraciones de las organizaciones de economía solidaria que incidieron en la nueva Constitución ecuatoriana, quedando plasmadas de la siguiente manera:

Tabla 1 Artículos de apoyo a la Economía Solidaria en la Constitución 2008		
Política Económica	Artículo	Contenido: deberes del Estado
Sistema económico y política económica	283	El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por la forma de organización económica pública, privada, mixta, la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.
Objetivos del régimen de desarrollo	276 Numeral 1	Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
	Numeral 2	Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los frutos del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
	Numeral 4	Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
	Numeral 7	Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.
Formas de organización de la producción y su gestión	319	Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas. [...] promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o de la naturaleza; alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional.
Democratización de los factores de producción	334	[...] promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponde: Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos. [...] Desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado.

Política Económica	Artículo	Contenido: deberes del Estado
Intercambios económicos y comercio justo	335	[...] intervendrá cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación intermediación especulativa de los bienes y servicios. [...] Establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados.
	336	Impulsará y velará por <i>el comercio justo</i> como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad.
Soberanía alimentaria	281	La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado, para garantizar que las personas, comunidades, pueblos, y nacionalidades alcancen la <i>autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado</i> de forma permanente [...]. Generar <i>sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimento</i> . Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación en productos alimenticios.
	282	[...] <i>Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra</i> , así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.

Fuente: Constitución del Ecuador (2008) y Astudillo (2020: 115-118).
Elaboración propia. Las cursivas son mías.

Los artículos de la Constitución del 2008, se expresan en los Planes de Desarrollo, que desde el 2009 hasta la fecha se vienen promulgando, como una aspiración de cambio nacional. Los Planes de Desarrollo constituyen las cartas de navegación, las hojas de ruta por donde los gobiernos deben transitar, pues en estas “cartas”, se puede leer las promesas de cambio, que supuestamente los gobiernos están llamados a cumplir, ya que estas rutas han sido elaboradas participativamente, donde han colaborado, intelectuales, hombres y mujeres que, desde otras latitudes han venido enamorados y enamoradas, de estas promesas.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013	Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017. Todo el mundo mejor	Plan Nacional Toda Una Vida 2017-2021
Objetivo 1. 1.2 Impulsar la protección social integral y seguridad social solidaria de la población con calidad y eficiencia a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia, dignidad, interculturalidad. 1.5. Asegurar la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza.	Política 1.6. Fortalecer a las empresas públicas como agentes en la transformación productiva j. Promover los encadenamientos productivos y la sustitución de importaciones de las empresas públicas privilegiando a los actores de la economía popular y solidaria.	“Queremos avanzar hacia una economía social y solidaria, ecologista, basada en el conocimiento y el talento humano, para salir del extractivismo, lograr pleno empleo, alcanzar mayor productividad, y democratizar los medios de producción y la riqueza”. “En lo financiero, se reconoce la importancia del sector privado en los sistemas económico y productivo; pero también se advierte la necesidad de reconocer a los actores no tradicionales -en especial, en lo que respecta a la economía popular y solidaria y a la de pequeñas y medianas empresas-”.

<p>Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población.</p> <p>Este concepto integra factores asociados con el bienestar, la felicidad y la satisfacción individual y colectiva, que dependen de relaciones sociales y económicas solidarias, sustentables y respetuosas de los derechos de las personas y de la naturaleza, en el contexto de las culturas y del sistema de valores en los que dichas personas viven, y en relación con sus expectativas, normas y demandas.</p>	<p>Política 2.1. Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza.</p> <p>f. Generar incentivos para la asociatividad, en particular para la reagrupación parcelaria de minifundios, la adquisición de tierras y el acceso a insumos y recursos para la producción a organizaciones de la economía popular y solidaria, considerando la vocación productiva de los territorios.</p> <p>g. Generar mecanismos e incentivos que promuevan el ahorro y faciliten el acceso a recursos financieros, creando líneas preferenciales para organizaciones de la economía popular y solidaria, con especial atención a las mujeres y jóvenes del área rural y a iniciativas para la inclusión económica.</p>	<p>Objetivo 4: Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización.</p> <p>4.8 Incrementar el valor agregado y el nivel de componente nacional en la contratación pública, garantizando mayor participación de las MIPYMES y de los actores de la economía popular y solidaria.</p> <p>4.9 Fortalecer el apoyo a los actores de la economía popular y solidaria mediante la reducción de trámites, acceso preferencial a financiamiento y a contratación pública, para su inclusión efectiva en la economía. Metas al 2021.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la participación de la Economía Popular y Solidaria en el monto de la contratación pública a 2021. • Aumentar el porcentaje de compras totales que realizan los supermercados y/o similares a los actores de la Economía Popular y Solidaria, artesanos, micro y pequeños y medianos proveedores nacionales a 2021.
	<p>Política 2.11. Garantizar el Buen Vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos.</p> <p>l. Ampliar y sostener la oferta de productos agroecológicos, artesanales y de servicios provenientes de la economía popular y solidaria y de las MIPYMES rurales, fortaleciendo los mecanismos de comercialización directa con los mercados locales, urbanos y externos, particularmente las redes comerciales.</p>	<p>Objetivo 5: Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria.</p> <p>5.9 Fortalecer y fomentar la asociatividad, los circuitos alternativos de comercialización, las cadenas productivas, negocios inclusivos y el comercio justo, priorizando la Economía Popular y Solidaria, para consolidar de manera redistributiva y solidaria la estructura productiva del país.</p> <p>Objetivo 6: Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir Rural.</p> <p>6.5 Promover el comercio justo de productos, con énfasis en la economía familiar campesina y en la economía popular y solidaria, reduciendo la intermediación a nivel urbano y rural, e incentivando el cuidado del medioambiente y la recuperación de los suelos.</p>
<p>Elaboración propia, a partir de los Planes de Desarrollo del Ecuador del 2009 al 2021.</p>		

En la tabla expuesta se pueda apreciar que en el Plan de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013, la Economía Solidaria, es junto al Buen Vivir un objetivo de superación de las desigualdades, así como de aspiración de una nueva sociedad, “se busca “distribuir produciendo” y “producir re-distribuyendo”. En este marco, el impulso a las ESPS constituye la principal herramienta para incorporar la redistribución en el propio proceso de generación de riqueza” (SENPLADES, 2009: 56).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, la aspiración es cambiar la sociedad hacia la propuesta de socialismo del siglo XXI, planteándose incluso una nueva matriz productiva, que permita la redistribución de los recursos en la población

nacional como expresa Coraggio, uno de los asesores de la institucionalización de la economía solidaria en la nueva Constitución y los Planes de Desarrollo:

Producción socialmente responsable. Cuidado de la calidad de los productos y la selección de las tecnologías, tanto en lo relativo a la satisfacción adecuada de las necesidades de los consumidores como a los efectos del proceso de producción sobre el medio ambiente. Cuidado de la biodiversidad. No extractivismo (2011: 378)

El socialismo del siglo XXI, no apuntaló una propuesta de quiebre fundamental con el sistema capitalista, ya que no buscaba “salir del programa de la modernidad (sino que la refuerzan), la dimensión ambiental apunta al reformismo y no a disolver la dualidad sociedad naturaleza...”, (Gudynas, 2014: 36), la crítica de Gudynas apunta al modelo extractivista del país, debido a que uno de los principios fundamentales de la Economía Solidaria es el respeto a la naturaleza.

El Plan de Desarrollo 2017-2021, considera a la ESPS, como un sector al que se le debe incorporar en el sistema con la clara intención de fortalecer la economía privada, considerando la ESPS como subsidiaria o beneficiaria del crecimiento, tal y como se expresa en el Plan: “[...] *la incorporación de actores de la economía popular y solidaria en los sistemas productivos, de contratación pública y encadenamientos comerciales nacionales*, así como el fortalecimiento de los mercados locales y el incentivo a emprendimientos” (SENPLADES, 2017: 41).²

Se reconoce la importancia de la ESPS y de las instituciones creadas para este efecto en el Estado ecuatoriano, sin embargo se puede observar el temor en cuanto a que ésta, desentone con los intereses capitalistas de la economía y del manejo del dinero, a nombre de la eficiencia y la competitividad. El último Plan de Desarrollo considera que las instituciones de ESPS deben estar a tono con la economía del sistema vigente, o mejor subordinadas a él, como se puede leer en el siguiente párrafo:

El país ha reconocido la importancia de la economía popular y solidaria a través de la aprobación de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS, 2011), que busca impulsar el desarrollo de emprendimientos inclusivos y sustentables como parte de los subsistemas que interactúan en la economía del país, acompañados de un marco institucional como la creación del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS). No obstante, este nuevo marco institucional aún se encuentra en proceso de consolidación y debe ser fortalecido *sin crear distorsiones e ineficiencias en la economía* (SENPLADES; Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021; Plan Toda una Vida, 2017: 75).³

2. Las cursivas son mías.

3. Ídem.

La Economía Social Popular y Solidaria, está comprendida en el último Plan de Desarrollo, como un emprendedurismo sin que necesariamente se enfoque a la generación de beneficios sociales, sino en cuanto a la actividad lucrativa, con el fin de incluirse en el crecimiento del Producto Interno Bruto del sistema económico.

Des-institucionalizar la Economía Social y Solidaria

Para des-institucionalizar la Economía Social y Solidaria, hay que resignificar los conceptos y las políticas que constan en el texto de la constituyente, así como en las políticas e instituciones creadas para este fin desde el Estado tales como: Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) y, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS). El proceso de resignificación implica dotar de contenidos a los textos y las palabras, lo que implica necesariamente una acción resignificadora, una praxis que vaya de acuerdo a lo dicho, hacer conocer la Economía Social y Solidaria en los diferentes territorios, no por lo que se dice sino por lo que se hace.

Coraggio, al referirse a la disputa entre sociedad civil y Estado en el proceso de institucionalización y burocratización de la Economía Social y Solidaria, manifiesta: “aunque cambien el lenguaje en realidad siguen intentando ajustarse a las leyes de la que consideran la “verdadera economía” (la del mercado capitalista globalizado con dominio del capital financiero)” (2011: 188).

La sociedad civil en este sentido tiene la ventaja de mantener su legitimidad a través del movimiento de la Economía Social y Solidaria, y de avanzar más allá de las instituciones del Estado, estableciendo una relación profunda y complementaria entre *política* y *economía*, para esto se “requiere construir y sostener, mediante el accionar de fuerzas sociales y políticas, un sistema de políticas públicas que crean las condiciones para la acción de múltiples actores que comparten el objetivo estratégico de construir otra economía” (Coraggio, 2011: 193).

Hacer que los conceptos tengan una aplicabilidad en la vida, implica generar una cultura de la cooperación a través de procesos de innovación social para llegar a una economía solidaria, estos procesos no tienen que esperar que la estructura socio económica cambie radicalmente, para comenzar a implementarse. Hemos sido testigos, en estas últimas décadas que el cambio no viene desde arriba, a través de leyes impuestas, por más buenas que éstas sean, hay que educar para el cambio, considerando que la crisis se nos presenta como, “una oportunidad de transformación ética, cultural y política a favor de la economía solidaria en la conciencia de esta metamorfosis sistémica” (Jover, 2010: 113).

En este sentido hay que evolucionar desde el sistema vigente con la economía solidaria como un proyecto político, cultural y económico alternativo, demostrando en la práctica la superación de la crisis sistemática. Más allá de fijarse utopías como los anhelos a alcanzarse, hay que construir eutopías: escenarios visibles y vi-

venciales, donde fluya la buena vida y las personas puedan experimentar una economía diferente, una riqueza de lo humano y no del lucro, una alegría creativa y no la satisfacción agotadora de haber ganado en la competitividad.

Educar para una economía de la suficiencia, para el disfrute de la sobriedad y el placer de la alegría, es sentar las bases de la economía solidaria. Educar para “pasar del “ego competitivo” al “ego comunitario”. Supone interactuar y asumir responsabilidades para hacer de la historia el espacio idóneo para la vida, la esperanza y la confianza fraterna” (Jover, 2010: 116).

La generación de una cultura de cooperación y una educación que dirija el sentido de las vidas es lo que se propone el Instituto Superior Tecnológico de la Economía Social Popular y Solidaria (ISTEPS), que se implementa en el Austro ecuatoriano, impulsado por la Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo como entidad promotora. El Instituto es una alternativa educativa desde la sociedad civil, y recoge la aspiración de muchas cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de servicios y de producción, así como de asociaciones productoras y de comercio justo y movimientos sociales por la Economía Solidaria.

El Instituto Superior Tecnológico de la Economía Social Popular y Solidaria, se enfocará en las áreas de formación que muchas ONG, cooperativas, asociaciones, Gobiernos Autónomos Descentralizados, organizaciones y movimientos sociales, vienen realizando a través de procesos de capacitación en: Mercado Justo, cadenas de producción, finanzas populares, fortalecimiento y gestión de las organizaciones, entre otros. El desarrollo de capacidades ha sido una gran preocupación de quienes creen y militan en el Movimiento Social de la Economía Solidaria.

Este es un tiempo de aunar esfuerzos, de recuperar los valores ancestrales, el patrimonio intangible de las culturas, donde se encuentran valores fundamentales para construir una economía para la vida, su acción inicial parte de una minga de conocimientos y propuestas, tejiendo redes, estableciendo convenios para que los esfuerzos de las organizaciones de la Economía Social y Solidaria, encuentren en el ISTEPS, el espacio donde puedan viabilizar sus proyectos de formación y capacitación, así como el necesario debate sobre la salida del sistema vigente en crisis y, la construcción de una nueva sociedad que evolucione innovando, que se transforme sobre las bases históricas, potencializando los aciertos y superando los errores. Evolucionar innovando con creatividad, superando modelos que ya no sirven para el cuidado y la buena administración de la casa común (Oikonomia), recuperando los sentidos esenciales de la vida desde nuestra identidad.

La propuesta del ISTEPS, es un llamado a la minga, una puesta en común de ideas, proyectos, programas para empezar, lo importante será que a través del Randi-Randi (Intercambio de manos, trabajos, pensamientos, conocimientos y saberes), se inicie un proceso de mejora continua en la práctica; de esta manera la invitación es a los haceres y saberes, a la innovación de nuevas experiencias que den cuenta que: “Solo sabremos vivir si valemos para cooperar, cuidar y servir desde la reciprocidad activa” (Jover, 2010: 116). En este sentido se propone una superación

del modelo vigente que genera desigualdades, pues no se “intenta buscar el rostro humano del actual modelo de desarrollo ni ensayar un nuevo tipo de desarrollo asentado en las misma estructura [...], sino de iniciar una desconexión con la lógica dominante como método para superar el desarrollo desigual” (Astudillo, 2020: 113). Un proceso de desconexión responsable solo es posible desarrollando capacidades, para iniciar nuevas prácticas de economía para la vida.

Conclusiones

El Movimiento de Economía Social y Solidaria encontró en la nueva Constitución del 2008, un espacio para una institucionalización de leyes, normas y políticas que sean rectoras de los planes de desarrollo, implementando de esta manera los conceptos fundamentales, que debieron continuar con el proceso de desconexión del modelo vigente hacia nuevas formas de organización económica, uno de los artículos potentes es el número 283 que menciona: “El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, la economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”.

En el proceso de institucionalización se ha podido constatar que tanto las leyes, como las políticas establecidas en los planes de desarrollo no han logrado plasmarse en planes programas y proyectos concretos que impulsen el sector de la Economía Social y Solidaria como una alternativa a la crisis. La creación del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), deberían haberse posicionado como los organismos fundamentales del proceso de transición y la desconexión necesaria del sistema dominante, hacia escenarios de economía local donde se pueda observar nuevas experiencias más que discursos alternativos. En este proceso se ha disminuido, la legitimidad de las organizaciones de la economía social y solidaria.

El reto, para des-institucionalizar el discurso de la Economía Social y Solidaria y volverla a su lugar original que son las unidades domésticas, las cooperativas, asociaciones, comunidades, movimientos sociales, que sin dejar de exigir al Estado sus propios derechos impresos en la Constitución, se conviertan en los actores principales de una propuesta práctica que rompiendo el individualismo se levante con una economía ética defendiendo los valores fundamentales de la vida en su integralidad, desde una pedagogía para la construcción de conocimientos, y saberes colectivos, que no entren en el “juego” de la competencia personal.

Este reto está siendo asumido por el Instituto Superior Tecnológico de la Economía Social Popular y Solidaria (ISTEPS), en tanto propulsor de un proceso de educación y formación desde la sociedad civil.

Anexo
**Propuesta del Instituto Superior Tecnológico
 de la Economía Social Popular y Solidaria**

Visión

Para el año 2029, el Instituto Superior Tecnológico de la Economía Social, Popular y Solidaria se posicionará como un modelo referencial de educación superior tecnológica en economía popular solidaria. Será reconocido por la calidad técnica, humana y profesional de nuestros estudiantes y por nuestra contribución a la formación superior en el sector de la economía popular solidaria.

Misión

Somos una institución de educación superior de calidad que forma profesionales tecnólogos que aportan a la consolidación de negocios y organizaciones de la economía popular y solidaria en la región, con sentido crítico, creativo, innovador y ético, que desarrollen conocimientos científicos y tecnológicos con responsabilidad social, ambiental y competencias que fomenten el trabajo digno, la solidaridad, la inclusión, el desarrollo humano y crecimiento de las economías familiares y locales.

Objetivos Estratégicos

Academia	Investigación	Vínculo Comunitario	Gestión
Formar profesionales tecnólogos, con sólidas bases científicas, técnicas y humanistas, que respondan a las expectativas, retos, necesidades productivas y sociales e impulsen el desarrollo y crecimiento económico del sector de la economía popular y solidaria en el área de intervención.	Promover la investigación tecnológica para generar y desarrollar alternativas que incorporen nuevas tecnologías para la productividad, competitividad y modernización de las estructuras y procesos del sector de la economía popular solidaria.	Desarrollar programas y proyectos que fomenten la inclusión social y las economías familiares con énfasis en los jóvenes bachilleres y trabajadores del sector, desarrollando las habilidades y destrezas que se necesitan para la sostenibilidad del sector, el empleo digno y el emprendimiento.	Implementar la infraestructura física y tecnológica, que permita el desarrollo eficiente de las actividades de docencia, investigación y vinculación con la sociedad, así como la gestión administrativa, financiera y académica.

Valores

Integración, Compromiso con la Comunidad, Honestidad, Lealtad, Cooperación, Responsabilidad Social, Solidaridad, Transparencia, Respeto dignidad humana, Innovación, Trabajo en equipo, Respeto a la diversidad étnica y cultural.

El ISTEPS, funcionará en un local de la Curia Arquidiocesana de Cuenca (Seminario de Monay-Ciudadela Tomebamba), y tiene proyectado comenzar las clases en el mes de abril 2021, con tres carreras, que, desde el mes de enero 2021, se promocionarán con capacidad de acoger a 180 estudiantes al inicio.

Elaboración propia, a partir del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional ISTEPS; Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo, 2019: 57-65.

Bibliografía

Astudillo, José

2020. *Prácticas del Buen Vivir. Experiencias en comunidades shuar, kichwa y manteña*. Abya - Yala. Quito.

2003. Institucionalización. Proyecto de Apoyo al Desarrollo Forestal Comunal. Sistematización de la Propuesta Manejo Comunitario de los Recursos Naturales. FAO- DFC. Quito.

Constitución del Ecuador

2008. Asamblea Nacional Constituyente. Quito.

Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo

2019. *Plan Estratégico de Desarrollo Institucional PEDI 2019-2024*. CACJA. Cuenca.

Coraggio, José Luis

2011. *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Abya-Yala. Quito.

Gudynas, Eduardo

2014. Buen Vivir: sobre secuestros, domesticaciones, rescates y alternativas. En *Bifurcación del Buen Vivir y el Sumak Kawsay*. Oviedo, Atawallpa (Comp.). Ediciones Yachay. Quito.

Jover, Daniel

2010. "Dimensión político-cultural de la economía solidaria". En *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, N° 110. [online].

Luque, Eduardo

2010. ¡Salir del Euro! entrevista a Samir Amin. En *El Viejo Topo*, N° 269. [online].

Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martín

2010. *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. 2da Edición. Biblioteca CF+S. Madrid.

SENPLADES

2017. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

2009. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013. SENPLADES. Quito.

Unceta, Koldo

2014. *Desarrollo, postcrecimiento y Buen Vivir: debates e interrogantes*. Abya - Yala. Quito.

2017. Plan Toda una Vida. SENPLADES. Quito.

2021. SENPLADES. Quito.

DEBATE AGRARIO

Cambios rurales y estrategias de vida de las familias campesinas en el norte de la Amazonía ecuatoriana

Fernando Guerrero C.

A partir del estudio de caso del norte de la Región Amazónica ecuatoriana (RAE), se analizan las principales transformaciones de las economías campesinas de ese sector, durante las dos últimas décadas del nuevo milenio. Se enfatiza, en la influencia de la baja de los precios del café y el cacao, en las economías campesinas de dos cantones de las provincias de Sucumbíos y Orellana, en un contexto caracterizado por la crisis petrolera y la débil presencia de las instituciones de desarrollo del Estado central. En el artículo se describen las relaciones entre las políticas estatales de delimitación de las áreas protegidas y territorios indígenas y la clausura de la frontera agrícola. Por otra parte, se describen los comportamientos de las unidades económicas campesinas con respecto al acceso a la tierra, el uso del suelo, la utilización de mano de obra en las actividades agropecuarias, la deforestación y la comercialización.

A modo de introducción

Un antecedente clave para comprender la actual situación de las economías campesinas en el nororiente ecuatoriano constituye el proceso de exploración y explotación petrolera en el norte de la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE), desde fines de los años 60s. Como resultado de este proceso se trazaron las reglas del juego para el ordenamiento del territorio. Después de que las empresas petroleras construyeron una importante red de vías se crearon las condiciones para los flujos y asentamientos poblacionales en los bordes de las vías de penetración a los campamentos y campos de explotación hidrocarburífera. Una vez transcurridos los primeros años de los asentamientos campesinos, la producción de café y la actividad ganadera posibilitaron la integración de los productores al mercado interno y externo. Para muchos migrantes la colonización significó un proceso de “recampesinización” en la medida en que en las zonas de colonización readquirieron la condición de productores campesinos.

Un segundo antecedente,¹ tiene que ver con el papel que ha jugado la producción de café y, en la actualidad, el cacao, en el proceso de reproducción de las economías campesinas. Estos cultivos han formado parte, desde inicios de la colonización, de las estrategias productivas de las unidades económicas campe-

1. Otros antecedentes, constituyen la política pública referida a la delimitación de los territorios indígenas y la entrada de empresas dedicadas a la producción de palma africana, desde los inicios de la colonización del norte de la RAE.

sinas. Hacia fines de los años 90s, cuando se produjo una caída de los precios internacionales del café, los productores experimentaron el primer escollo dentro del proceso de diferenciación campesina. Desde ese entonces se han explorado distintas alternativas productivas, que van desde la ganadería hasta la búsqueda de nuevas oportunidades con la producción de cacao, maíz duro y la producción de tilapias para el mercado local y/o regional.

Por último, la crisis ocasionada por la caída de los precios del petróleo a nivel internacional, constituye el antecedente más inmediato de las transformaciones que están experimentando las economías campesinas del norte de la RAE, en los últimos años. En efecto, desde finales de 2013, se constata que los extrabajadores de las empresas petroleras comenzaron a retornar a sus fincas y reasumir las tareas que habían quedado semiabandonadas por el trabajo extra-agrícola. Se trató de un punto de inflexión en el desarrollo económico regional; con la reducción de los precios del petróleo y el retiro de empresas contratistas (dedicadas a remediación ambiental y, entre otros aspectos, a la construcción y mantenimiento de plataformas petroleras), se inició una etapa de despidos de trabajadores temporales, generalmente, no calificados y oriundos de las zonas en donde operaban estas empresas.

Este fenómeno afectó a la dinámica de la economía local, en la medida en que el sector del comercio, hotelería y, en general los servicios disminuyeron sus ingresos de manera drástica dado que los trabajadores temporales e, incluso, definitivos, que trabajaban en las empresas petroleras, de la noche a la mañana, abandonaron las poblaciones aledañas a las compañías principales y subsidiarias. Este es el caso de las poblaciones de Pacayacu, Chiritza, Dureno, Tarapoa, Aguas Negras y en la provincia de Orellana, los cantones de Joya de los Sachas y sus respectivas parroquias, especialmente, San Carlos.

A partir de estos antecedentes, en los acápite siguientes se abordarán de manera más detallada las características principales de las economías campesinas² en las zonas objeto de este estudio, en el marco de la crisis petrolera reciente.

2. Cuando hablamos de campesinado, estamos haciendo referencia a los colonos pioneros y de la segunda generación, que se asentaron en el norte de la RAE a lo largo de las últimas décadas. Términos tales como "finqueros", "productores agrícolas" o "agricultores familiares", son parte de la categoría de campesinado y se utilizan como sinónimos. Sin embargo, en el seno del proceso de la diferenciación campesina caben ciertas diferencias y, en nuestra opinión, lo que convierte a los campesinos en productores mercantiles tiene que ver con sus motivaciones hacia el mercado y el afán por convertirse en ganaderos con posibilidades de diversificar sus actividades hacia el comercio, el transporte y los servicios. Este es un patrón que se observa en las zonas de colonización de la RAE. Cuando nos referimos a los estratos con comportamientos típicos de la economía campesina, adoptamos los criterios chayanovianos que consideran a las familias como unidad de "producción-consumo" y se caracterizan por "el uso predominante de fuerza de trabajo familiar en las actividades agrícolas y pecuarias, la posesión de una "cierta extensión de tierra disponible", el acceso a medios de producción propios y el empleo de su fuerza de trabajo en oficios rurales no agrícolas" (Chayanov, 1974: 44).

¿Las estrategias familiares de vida o medios de vida sostenible? Un debate en curso

Luego de que han transcurrido alrededor de 40 años desde los asentamientos pioneros en el norte de la Región Amazónica Ecuatoriana, (RAE), bien vale la pena preguntarse acerca de la situación actual y las tendencias de las economías campesinas en el marco de la expansión y/o clausura de la frontera agraria de esta región del Ecuador. Por ejemplo ¿cuáles son las nuevas tendencias de la distribución de la tierra?; ¿qué estrategias están adoptando para hacer frente a los condicionamientos del mercado interno e, incluso externo?; ¿de qué manera les ha afectado la crisis ocasionada por la baja de precios del petróleo?; ¿cuáles son los nuevos patrones de la movilidad poblacional? En suma, dado el crecimiento demográfico y las demandas del mercado interno, este tipo de productores ¿han transitado a una agricultura intensiva junto con el uso agresivo de agroquímicos? Para abordar estas interrogantes se tomarán en cuenta los resultados de una investigación realizada en 2017 en el norte de la RAE.

A manera de marco conceptual, cabe reseñar de manera breve los estudios que han enfatizado las determinaciones estructurales sobre las estrategias de vida y aquellos que rescatan las iniciativas de los actores y de las organizaciones sociales del norte de la RAE. De modo invariable una de las inquietudes centrales ha girado en torno al tipo y características de la estructura agraria en las zonas de colonización y, adicionalmente, en relación al proceso de deforestación. Esta última fue abordada como el resultado de la interacción compleja de diversos factores entre los que se contaban: la necesidad de supervivencia de los colonos (la producción de café y maíz duro), las políticas de colonización y las estrategias de expansión de las empresas petroleras (F. Pichón, 1993). Otros estudios, como los realizados por investigadores pertenecientes a la Universidad de Carolina del Norte, se centraron, por su parte, en las interacciones entre cambios demográficos, uso del suelo, comportamiento del empleo y prácticas agropecuarias. Un estudio pionero en esta línea de investigación (en las actuales provincias de Sucumbíos y Orellana), comparó los procesos de colonización entre 1990 y 1999, acudiendo a modelos de análisis estadísticos multivariados y, además, a información satelital (Bilsborrow, 2003).

En el período referido, Bilsborrow (2003), constató una serie de transformaciones de la estructura agraria. Entre los más importantes: la disminución de la cobertura del bosque; una tendencia hacia la fragmentación de las fincas de los colonos pioneros (ya sea por herencia o por la venta de parcelas a nuevos inmigrantes); un aumento del empleo fuera de la finca y, por último, un estancamiento en la producción del maíz, pero un aumento de las parcelas destinadas al cultivo del arroz.

En un trabajo posterior en el norte de la RAE el mismo autor junto con Barbieri y Pan (2004), constataron que los cambios en los patrones de uso de la tierra también están relacionados con la baja fertilidad de los suelos (entre el 44 y 58 por ciento de colonos entrevistados señalaron que la fertilidad de la tierra había declinado), y

que, por otra parte, las oscilaciones de los precios del café (sobre todo entre 1999 y los primeros años del 2000), se habían convertido en una variable muy influyente en los cambios de los patrones de uso y cobertura del suelo.

Desde fines de los años noventa del siglo pasado, junto a los estudios clásicos de la colonización (Barsky, et al., 1982; Trujillo, et al., 1984; Uquillas, 1982; Little, 1992 entre otros), y las investigaciones de la Universidad de Carolina del Norte, fueron surgiendo nuevos temas de investigación en lo referente a la lógica y comportamiento de las economías campesinas en las zonas de colonización. Uno de ellos tenía que ver con los comportamientos y estrategias productivas de los diversos estratos de pequeños y medianos productores (Eberhart, 1998). Las preguntas frecuentes eran de qué manera el cultivo de café, cacao o bien, palma africana y pastizales afectaba a los sistemas ecológicos pre-existentes o, en definitiva, cuál era la sostenibilidad de dichos agro-ecosistemas en el mediano y el largo plazo.

Dentro de esta última línea de investigación, varios estudios abordan los comportamientos de los pequeños y medianos productores de café y cacao en territorios que mantienen cierta biodiversidad con la finalidad de sugerir políticas acerca del manejo de los sistemas productivos y, en general, del desarrollo sostenible de la Amazonía ecuatoriana (Viteri, 2014; Kovacic et al., 2017 y Viteri, et al., 2018).

A través de la construcción de una tipología de productores que toma como referencia el nororiente de la Amazonía, Viteri et al. (2014; 2018), constatan que el cultivo de café y cacao, principalmente, se manejan a partir de prácticas agrícolas que podrían ser catalogadas como “orgánicas”; esto es, con baja utilización de insumos agroquímicos. A este aspecto positivo, se suma el hecho de que se trata de cultivos “bajo sombra” en áreas en donde todavía se conservan bosques primarios y secundarios.

Además de este tipo de finqueros dedicado a los cultivos perennes y de ciclo corto (que también incluyen a familias y grupos indígenas), existen otro tipo de productores que de manera creciente se están dedicando al cultivo de la palma africana (muy dependiente de insumos agroquímicos) y a menudo, vinculados a empresas palmicultoras.

A partir de un enfoque centrado en el metabolismo social y en los principios de la agroecología, en un trabajo posterior Kovacic y Viteri (2017), muestran que los productores agrícolas (siempre del nororiente), se encuentran en una “trampa de subsistencia”, en la medida en que las actividades agrícolas no mejoran sus ingresos, aportan poco a la economía nacional y, por el contrario, afectan a los ecosistemas amazónicos. En este sentido, las condiciones en las que se está desarrollando la actividad agrícola, más bien, estaría “exacerbando las desigualdades sociales”.

Esta revisión somera de los trabajos sobre las economías campesinas en zonas de colonización muestra que, si bien son importantes las determinaciones socioeconómicas en las opciones productivas de los diferentes grupos y actores sociales, no son menos decisivas las propuestas o acciones de los propios actores a partir del uso estratégico de sus activos (assets). Desde la perspectiva de los “medios de

vida” y desarrollo (Scoones, 2009; Bebbington, 2005), nos preguntamos ¿de qué manera la combinación estratégica de los activos (recursos materiales y sociales), pueden propiciar, no solo el mejoramiento de los ingresos de los productores, sino también una reducción de las desigualdades sociales y un mejoramiento de la calidad de vida?

Según lo mencionado, en el presente estudio se intenta desarrollar un análisis de las estrategias de vida de las familias campesinas de los cantones de Cuyabeno y Joya de los Sachas, vis a vis con los hallazgos realizados por las investigaciones anteriormente reseñadas y, también se trata de aportar una visión general de las transformaciones rurales que se están gestando en el marco de la crisis petrolera ecuatoriana en el período 2015 y 2018.

Casos estudiados y procedimientos metodológicos

Para el análisis de las estrategias de vida de las economías campesinas en el nor-orienté de la RAE, se ha seleccionado los cantones de Cuyabeno y Joya de los Sachas localizados en las provincias de Sucumbíos y Orellana respectivamente. Dentro de dichos cantones, a su vez, hemos elegido varias parroquias rurales entre las que se cuentan San Carlos y Enokanqui (Joya de los Sachas), Tarapoa y Aguas Negras (Cuyabeno).

Estos territorios, junto con sus organizaciones sociales, comunidades indígenas e instituciones, constituyen muestras representativas, no solo del proceso de colonización espontánea, sino también del avance de la deforestación y de la incorporación de tierras (consideradas como marginales), al mercado interno e, incluso, internacional.

En las parroquias del cantón Joya de los Sachas como en las de Cuyabeno, el proceso de expansión de la frontera agrícola se produjo al mismo tiempo en que las empresas petroleras levantaron sus campamentos para las tareas de prospección y explotación de hidrocarburos. Asimismo, los territorios que actualmente se encuentran divididos según el ordenamiento territorial del Estado ecuatoriano, estuvieron habitados por pueblos indígenas, principalmente, los sionas-secoyas, los kichwas y los cofanes. En este sentido una de las características de las zonas de estudio (en el inicio de la colonización), fue la disputa por la tierra y, desde fines de los 70s, la intervención del Estado en lo referente a la delimitación de las áreas protegidas. Algunos de estos conflictos se mantienen latentes, sobre todo por la existencia de diversos asentamientos dentro de las áreas protegidas y por la presión que ejercen sobre los recursos (tierra, madera, caza y pesca), las poblaciones que residen en las zonas de amortiguamiento, por lo menos en el caso del Cuyabeno.

El Cantón Cuyabeno: creado en 1998, se localiza al sureste de la provincia de Sucumbíos y forma parte de esta provincia. Los actuales asentamientos poblacionales datan de los años 70, cuando las empresas petroleras comenzaron a cons-

truir el eje vial que actualmente vincula Lago Agrio con la frontera colombiana, pasando por las poblaciones de Pacayacu, Chiritza y, entre otras, por la Y de Aguas Negras. A lo largo de este eje y de las vías secundarias de penetración a los pozos petroleros, se fueron asentando colonos originarios de provincias de Loja, Manabí, Los Ríos, El Oro y Bolívar (PDyOT³ de Cuyabeno, 2015).

En la actualidad dentro de la Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno (RPFC), se registran conflictos en el uso del suelo y de los territorios de la reserva, sobre todo, por el avance (no autorizado), de las actividades agropecuarias y también por la persistencia de la explotación de especies maderables con fines comerciales. Asimismo, de acuerdo con el PDyOT de Cuyabeno (2015), los productores agrícolas que se ubican tanto dentro de la reserva como en las zonas de amortiguamiento, han incrementado los pastizales y los cultivos de ciclo corto, maíz duro y arroz, una vez que se produjo la baja de los precios del café.

En los territorios cantonales se localizan varias comunidades indígenas pertenecientes a los kichwas, los shuaras y los cofanes. La comunidad de Zábalo a la que pertenecen estos últimos, se conformó en 1984 luego de que un grupo de familias (que desarrollaban sus espacios de vida en Dureno), emigró al Cuyabeno como resultado de la presión y el avance de la colonización (PDyOT de Cuyabeno, 2015).

Desde fines de los años 70s, hasta años recientes, las disputas por el acceso a los recursos, tanto en la RPFC como en las zonas de amortiguamiento, se han convertido en parte de uno de los conflictos socio-ambientales más emblemáticos del nororiente ecuatoriano. Un actor importante, dada la preeminencia de la explotación petrolera sobre cualquier otra actividad, han sido las empresas petroleras. Una dimensión de los conflictos tiene que ver, precisamente, con los impactos ambientales generados por dichas empresas en las tierras de los colonos y en comunidades indígenas (sobre todo, por los derrames de petróleo, la contaminación de los ríos y el alejamiento de los animales de monte) (Fontaine, 2007).

Por su parte, las parroquias de San Carlos y Enokanqui forman parte del cantón Joya de los Sachas, provincia de Orellana. Estas parroquias rurales y sus respectivas cabeceras se constituyeron al calor de la colonización espontánea a raíz de los años 70s, cuando las empresas petroleras expandieron las vías hacia la actual Shushufindi y Francisco de Orellana.

San Carlos y Enokanqui recibieron flujos poblacionales de las provincias de Loja, Manabí, Los Ríos, Bolívar y, entre otras de Chimborazo. La cabecera parroquial de Enokanqui, surge de una invasión a una reserva militar por parte de un grupo de inmigrantes de origen chimboracense.

En estas dos parroquias, al igual que en resto del cantón Joya de los Sachas, la ampliación de la frontera agrícola fue muy dinámica y como consecuencia se registran altos niveles de deforestación y una rápida expansión de los cultivos, no

3. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

solo permanentes, sino también los pastizales y los cultivos de ciclo corto entre los que se destacan el maíz duro y el arroz. Dado que las parroquias controlan tierras relativamente planas y, al parecer, de mejor calidad que en el resto de la provincia de Orellana, los cultivos comerciales se han extendido significativamente durante los últimos años.

Dado que en los territorios de las parroquias mencionadas, opera más de una empresa petrolera, en la actualidad se registran varios pasivos ambientales cuya resolución está pendiente lo cual ha originado una serie de conflictos entre las poblaciones afectadas (campesinos e indígenas, sobre todo, comunidades kichwas), y las empresas petroleras.

En lo referente a las estrategias metodológicas empleadas, conviene indicar que se ha optado por el uso de varias estrategias (pluralidad metodológica), con la finalidad de abordar los comportamientos sociales en varios niveles: la unidad familiar, las organizaciones y de los espacios de interacción de estas últimas con las instituciones (sobre todo las agencias del Estado en materia agropecuaria). El énfasis de la estrategia metodológica radica en una aproximación cuantitativa y cualitativa. Dentro de esta modalidad de investigación la aplicación de una encuesta estandarizada, tuvo la finalidad de complementar los datos construidos a partir de la observación de campo, las entrevistas y de los grupos focales.

Comportamientos y tendencias

Distribución y acceso a la tierra

Cuando se aborda la estructura agraria del norte de la RAE, uno de los aspectos que llama la atención tiene que ver con los cambios en los patrones del acceso y distribución de la tierra. Si bien en los inicios de la colonización se conformó una estructura agraria con predominio de propiedades de extensión mediana (de 30 a 50 ha), en la actualidad este panorama ha cambiado de manera significativa. En efecto, a partir de estudios de caso y de datos estadísticos agregados (Nieto y Caicedo, 2012), se muestra una clara tendencia hacia la fragmentación o minifundización de la tierra. En esta dirección, desde fines de los años 90s ya se observaba un viraje en lo que respecta a la distribución y comportamiento del mercado de tierras en el norte de la RAE. A partir de los datos de una encuesta de 1999 se registró que el 69,4% de las fincas había tenido algún tipo de subdivisión por razones de herencia, ventas o cesión de tierras a familiares y, en menor medida, por arriendo (Bilsborrow, et al., 2004), y que el porcentaje restante de propietarios mantenía sus tierras sin ningún tipo de divisiones.

De manera similar a la tendencia registrada por los estudios anteriores, en la actualidad también se constata un patrón de distribución de la tierra que apunta hacia la subdivisión paulatina de las propiedades en poder de los colonos pioneros o bien de los descendientes de estos últimos. En efecto, las unidades de producción

agrícola, UPAs, con menos de 25 ha ascienden al 62,8% del total y controlan el 21,1% de la superficie total de las zonas de estudio (Cuadro N° 1).

Cuadro 1 Superficie de la tierra y número de UPA según tamaño				
Tamaño de las Unidades Productivas Agrícolas (UPA)	Superficie (ha)	%	N° de UPA	%
0 a 4,99	186,3	2,8	83	26,6
5 a 24,99	1.204,8	18,3	113	36,2
25 a 49,99	2.446,0	37,1	66	21,2
50 y más	2.748,3	41,7	50	16,0
Total	6.585,3	100,0	312	100,0

Fuente: Encuesta sobre la situación de las economías campesinas en el norte de la RAE, PUCE, 2017.
Elaboración propia.

Las UPA con menos de 5 hectáreas, corresponde a productores/as que han recibido tierras de sus familiares (ya sea en calidad de herencia o cesión), o bien, a migrantes que llegaron durante los últimos años a comprar tierras, sobre todo, en las zonas aledañas a la reserva del Cuyabeno.

En las parroquias objeto de nuestro estudio, el 47,8% y el 23,1% de los finqueros encuestados, accedieron a la tierra mediante “compra” y “herencia” respectivamente; en tanto que tan solo un 6,1% lo ha hecho a partir de “invasión de tierras”; se entiende en zonas pertenecientes a áreas protegidas o a pueblos indígenas. Del porcentaje total, alrededor del 9,9% corresponde a adjudicaciones de tierras a familias pertenecientes a las circunscripciones territoriales indígenas.

Una característica novedosa de la estructura agraria actual, es que el 89,3% de las UPA dispone de escrituras. Este último aspecto contrasta con los primeros años de la colonización, en los que la mayor parte de los finqueros no contaban con escrituras, lo que dificultaba la compra-venta de tierras, el acceso a crédito e incluso a los programas de asistencia técnica de las agencias gubernamentales.

El uso del suelo

Dentro de la superficie total de la zona de estudio predominan los bosques, los cultivos y los pastizales (ver Cuadro N° 2). Este patrón del uso del suelo guarda cierta congruencia con los comportamientos tradicionales de los pequeños y medianos productores; esto es, una tendencia a dejar una parte de sus tierras como bosque ya sea porque no dispone de fuerza de trabajo o tecnología para ampliar sus cultivos y/o pastizales, o bien porque dichas tierras pueden mantenerse como reserva para sus herederos. En este caso se encuentran comprendidas, sobre todo, las familias indígenas que han recibido tierras en sus comunidades. Por otra parte,

Cuadro 2
Uso actual del suelo según tamaño de las UPAs

Tamaño UPA	Cultivos		Pastizales		Barbecho, descanso		Bosque		Otros		Total	
	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%
0 a 4,99	138,3	11,8	11,8	1,2	19,8	3,9	7,5	,3	9,0	,9	186,3	2,8
5 a 24,99	413,5	35,3	340,8	35,1	141,0	28,2	261,0	8,9	48,5	4,9	1.204,8	18,3
25 a 49,99	387,4	33,1	329,5	33,9	175,5	35,0	1.139,2	38,6	414,5	41,7	2.446,0	37,1
50 y más	231,9	19,8	289,0	29,8	164,6	32,9	1.541,5	52,3	521,3	52,5	2.748,3	41,7
Total	1.171,0	100,0	971,0	100,0	500,9	100,0	2.949,2	100,0	993,3	100,0	6.585,3	100,0

Fuente: Encuesta sobre la situación de las economías campesinas en el norte de la RAE, PUCE, 2017.
Elaboración propia.

de acuerdo con la información obtenida de la encuesta (PUCE, 2017), los productores de todos los estratos dedican proporciones significativas de sus tierras a los cultivos (ciclo corto y permanente), y los que disponen de mayores extensiones, al cultivo de pastizales y la ganadería. Por último, la extensión de tierras bajo las formas de “barbecho” o descanso es significativa dada la pérdida de fertilidad de los suelos.

El tema de la deforestación

Dentro de las transformaciones territoriales del nororiente, un aspecto que surge como una constante, es la deforestación del bosque primario ya sea con la finalidad de explotar la madera de uso comercial; la construcción de vías hacia los pozos petroleros; el emplazamiento de campamentos de las compañías; o bien, el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias.

En los cantones de Joya de los Sachas y Cuyabeno, la explotación forestal ha constituido una forma de vida de los colonos en las primeras fases de la apertura de la frontera agrícola. Para muchos, la población pionera “ha vivido de la explotación de la madera” e incluso de la caza ilegal. Una mirada comparativa del uso y cobertura del suelo de estos dos cantones (entre 1990 y 2015), nos da la medida de cuán profunda y extensa ha sido la acción del hombre en lo referente a la transformación de los ecosistemas.

En Cuyabeno, en 1990, alrededor del 95,6% de su territorio estaba cubierto por bosque. Se deduce que para esta fecha este significativo porcentaje de todo el territorio cantonal correspondía a bosque nativo por el hecho de que en este cantón se encuentra la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno. Para el año de 2015 el porcentaje de bosque nativo se había reducido al 86,5%. Si bien esta reducción se registra en todo el territorio cantonal (que incluye a la RPFC y las zonas controladas por los productores agropecuarios y las comunidades indígenas), existen evidencias de conflictos en el uso del suelo, no solo en las zonas de amor-

tiguamiento, sino también en los territorios pertenecientes a la Reserva Cuyabeno en donde quedaron enclavados pequeños y medianos productores agropecuarios con prácticas de agricultura extensiva.

En el caso del Cantón que venimos comentando, alrededor del 38% de su territorio está concesionado a dos empresas petroleras (Andes Petroleum y Petroamazonas EP), hacia el 2014 dichas empresas habían construido cerca de 58 plataformas dentro de los bloques conocidos como “Tarapoa” y “Cuyabeno” con los problemas consecuentes para las poblaciones locales: derrames de hidrocarburos, contaminación del aire por los denominados “mecheros” y el constante trajinar de maquinaria (PDyOT de Cuyabeno, 2015).

En el cantón Joya de los Sachas (provincia de Orellana), es donde se ha registrado en el mismo lapso, un proceso más agresivo de tala de bosque nativo con la finalidad de convertir las tierras desbrozadas en cultivos de ciclo corto, permanente y pastizales para ganadería bovina. Hacia 1990, es decir después de más de veinte años de colonización, todavía el 61% de los territorios del Cantón estaba cubierto por bosque nativo. En contraste con esta situación, en 2015 solo el 27% de la cobertura del suelo correspondía a bosques. Estos últimos están situados en las riberas de los ríos, generalmente en territorios controlados por comunidades indígenas.

A nivel local, diversos factores, entre los que se cuentan las formas de distribución de la tierra, las políticas agrarias, el sistema de acceso al crédito y la tecnología, entre otros, las características específicas de la agricultura familiar, juegan un papel importante en la deforestación y, consecuentemente, en la transformación de los territorios (Carr, 2004).

La producción agrícola, uso de mano de obra y comercialización

Al momento de la realización de nuestro estudio (Encuesta PUCE, 2017), en un contexto caracterizado por la caída de los precios del cacao y, además, por el estancamiento de los precios del café, los productores están privilegiando la siembra de maíz duro y arroz. Si bien uno de los objetivos de los productores es la orientación de estos últimos rubros al autoconsumo, también existe la preocupación por su comercialización y el incremento de los ingresos económicos.

En las actividades agrícolas y ganaderas los productores(as) acuden principalmente a mano de obra familiar y en menor medida a fuerza de trabajo contratada. Del total de finqueros entrevistados, el 78,8% utiliza exclusivamente mano de obra familiar; mientras que el 16,9% utiliza mano de obra familiar y, además de manera eventual contratan jornaleros y, solo el 1,9% trabaja únicamente con mano de obra contratada. Una de las razones de la no contratación es la falta de recursos para pagar salarios a trabajadores y existe la percepción, casi generalizada, de que el salario diario (situado en alrededor de 12 USD por jornada de trabajo), constituye un rubro muy alto dentro de los costos de producción.

Como se puede observar en el Cuadro N° 3, prácticamente todos los estratos de productores se dedican a los cultivos de ciclo corto y en el caso de los cultivos permanentes se constata una mayor presencia de estos en los estratos medianos. Las siembras de pasto y la ganadería corresponden a los estratos que controlan más tierra. Sin embargo, cabe precisar que esta última característica no siempre se cumple en nuestra zona de estudio dado que, las familias indígenas que poseen propiedades con más de 50 ha, reproducen sistemas de *chakra* y mantienen la mayor parte de las tierras cubiertas con bosque primario.

En nuestra zona de estudio, especialmente en la parroquia de San Carlos (Joya de los Sachas), dentro del estrato de UPA con más de 50 ha se encuentran productores que se han dedicado al cultivo de palma africana. Durante los últimos años un porcentaje significativo de estos productores han abandonado la ganadería y el cultivo del café para dedicarse a la palma. En las parroquias de Cuyabeno la transición hacia la palma africana y la ganadería es menor o, por lo menos incipiente, sobre todo, por la mayor distancia entre las fincas y los mercados. A lo anterior se suma la existencia de tierras con menor fertilidad y que, al mismo tiempo, requieren obras de drenaje.

Cuadro 3
Superficie cultivada según tamaño de las UPA

Tamaño de las UPA	Cultivos permanentes		Cultivos de ciclo corto		Pastizales		Total hectáreas	
	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%	Superficie (ha)	%
0 a 4,99	66.8	7,9	129.3	23,8	10.8	1,2	206.8	9,0
5 a 24,99	398.5	46,9	167.3	30,8	325.8	36,1	891.5	38,9
25 a 49,99	230.0	27,1	171.4	31,5	319.5	35,4	720.9	31,4
50 y más	154.0	18,1	75.5	13,9	246.0	27,3	475.4	20,7
Total	849.2	100	543.3	100	902.0	100	2,294.5	100

Fuente: Encuesta sobre la situación de las economías campesinas en el norte de la RAE, PUCE, 2017.
Elaboración propia.

Los productos que, hoy por hoy, generan los mayores ingresos son: maíz duro, cacao, café, ganado bovino, arroz y, por último, otros cultivos de ciclo corto como yuca, verde, y malanga. En buena medida, en el incremento o la transición al maíz duro han jugado un papel clave las expectativas de venta del producto a una empresa procesadora de alimentos balanceados, auspiciada por el GAD provincial de Sucumbíos y, también a la demanda del mercado regional. En tanto que, el cultivo de arroz y de otros de ciclo corto, respondería al incremento de la demanda de las propias familias en las áreas rurales.

No obstante, el mayor dinamismo de las actividades comerciales en torno a los productos de ciclo corto y permanente, los ingresos de la mayor parte de los productores fueron inferiores al salario mínimo vital. En efecto, 79,8% de los pro-

ductores(as) entrevistados obtuvieron en 2017 ingresos mensuales inferiores a un salario mínimo vital; el 18,3% recibieron mensualmente entre 375 y 600 USD mensuales y, apenas el 1,9% de los finqueros percibieron ingresos mensuales en el rango de 601 a 1.000 USD. De acuerdo con las constataciones de otros estudios, esta característica de la agricultura familiar o campesina en la RAE, conduce a pensar en la inviabilidad de la producción agropecuaria convencional y, en el estudio serio de alternativas de producción que combinen las actividades forestales con la ganadería, los cultivos permanentes y los de ciclo corto (Nieto y Caicedo, 2012).

En las zonas de estudio se constata una tendencia muy marcada hacia el uso de agroquímicos (75,3%), principalmente para controlar las malezas y las plagas. De no utilizar agroquímicos, la agricultura en las tierras tropicales de la RAE, para muchos productores, sería inviable. Son muy pocos los finqueros que utilizan procedimientos tradicionales para enfrentar la maleza y las plagas. Se constata además un reducido número de finqueros que acude a prácticas como los cultivos asociados entre especies forestales y pastizales, o bien entre especies forestales y cultivos de ciclo corto y permanente.

Los sistemas de cultivo en los que se utiliza en mayor medida los agroquímicos son la palma africana y el arroz; en tanto que un porcentaje importante, cerca del 50% de los que cultivan café y cacao, no usan fertilizantes y pesticidas y, por tanto, pueden considerarse como "orgánicas" (Nieto y Caicedo, 2012).

Al parecer la tendencia hacia el uso de los agroquímicos tenderá a aumentar en el futuro cercano, sobre todo porque una buena parte de los productores, el 77,6%, considera que la fertilidad de los terrenos ha disminuido, frente a un 13,5% que estima que los terrenos siguen manteniendo la fertilidad. Al ser preguntados por la fertilidad de las tierras antes de los 90s, alrededor del 66,3% de los productores señalaron que las tierras (sobre todo las ubicadas en Joya de los Sachas), eran muy fértiles, y cerca del 16% señalaron que eran medianamente fértiles. De lo anterior se deduce que en el lapso de los últimos 30 años la percepción sobre la fertilidad de los suelos prácticamente se ha invertido.

La situación agropecuaria desde la perspectiva de las asociaciones agrícolas

En el marco de la crisis petrolera, varios actores sociales e institucionales vienen debatiendo posibles medidas para salir del decaimiento de las actividades económicas locales: desde la negociación de los GAD con el gobierno para lograr el cumplimiento de las transferencias de recursos, hasta la presión de las organizaciones sociales, campesinas e indígenas para que las empresas petroleras cumplan con el pago de los pasivos ambientales. En esta línea durante el 2017, en el marco de la presente investigación, se realizaron dos talleres participativos con asociaciones agrícolas de cantones y parroquias cercanas a Nueva Loja, con la finalidad de rescatar las visiones de los campesinos sobre la situación social de la subregión del norte de la RAE. A continuación, se presenta los aspectos más destacados:

Tabla 1 Asociación Agropecuaria Río Pacayacu	
Principales problemas que afectan al sector agropecuario	Priorización de problemas
<ul style="list-style-type: none"> - Crisis del sector petrolero. - Baja productividad del maíz, el café, cacao y productos de ciclo corto. - Crisis del sector cafetalero (desde fines de 1990). - Existencia de muchos intermediarios. - Contaminación de los suelos en áreas de actividad petrolera. - Pérdida de fertilidad de los suelos. - Altos precios de insumos agrícolas. - Bajos precios de los productos agropecuarios. - Escasos recursos económicos para financiar las actividades agropecuarias. - Los(as) productores(as) tienen poco conocimiento técnico sobre cultivos, comercialización, tratamiento postcosecha, elaboración de proyectos, etcétera. - Los impactos de las fumigaciones a través de glifosato (Plan Colombia), todavía subsisten. - Altas tasas de interés de los créditos. - Imposibilidad de sacar productos por falta de vialidad. - Los socios de la organización no se comprometen a participar, no apoyan a las gestiones de los dirigentes. - No se cuenta con espacios (dentro de la parroquia), para la comercialización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los(as) productores(as) tienen poco conocimiento técnico sobre cultivos, comercialización, tratamiento postcosecha, elaboración de proyectos, etcétera. - Baja productividad del maíz, el café, cacao y productos de ciclo corto. - Existencia de muchos intermediarios.

Tabla 2 Asociación Agroproductiva de la Amazonía, Tarapoa	
Principales problemas que afectan al sector agropecuario	Priorización de problemas
<ul style="list-style-type: none"> - Bajos precios en productos como: café, cacao, maíz, arroz y piscicultura. - Falta de recursos económicos para potenciar o iniciar la producción agropecuaria. - Ausencia de iniciativas locales para lograr la mecanización. - La asistencia técnica no se ha dado de manera permanente y continua. - Pocos conocimientos técnicos en el manejo de cultivos, ganadería y de las fases de acopio, postcosecha y comercialización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de recursos económicos para iniciar o potenciar la producción agropecuaria. - No se cuenta con maquinaria para incrementar la productividad. - La asistencia técnica por parte de las entidades estatales y de los GAD no es permanente. - Pocos conocimientos técnicos en el manejo de cultivos, ganadería y de las fases de acopio, postcosecha y comercialización.

De la forma como los productores(as) perciben y priorizan sus problemas, se deduce un interés por convertirse en productores agrícolas viables; esto es, transitar a una forma de producción más eficiente y rentable. Lo anterior, supone obtener recursos para mecanizar la producción. En otras palabras; impulsar obras de drenaje en los terrenos, utilizar maquinaria pesada para habilitar, sembrar y cosechar las tierras. Las demandas y soluciones no pasan necesariamente por la exigencia de mayores extensiones de tierra, dado que existe la percepción, de que cuentan con suficientes extensiones de este recurso, sino cómo habilitar las tierras disponibles para las actividades agropecuarias. En este contexto la agricultura no se entiende sin el uso de agroquímicos y sin el apoyo técnico de los programas del MAG o de los GAD. No cabe, pues, un estilo de desarrollo “Vía Campesina”, sino por el contrario, un modelo *farmer* que desarrolle los paquetes propios de la agricultura convencional.

Este es un punto abierto para la discusión, no solo para las entidades de desarrollo, sino también académicos, existen distintas propuestas y discursos del desarrollo en debate.

Conclusiones

A lo largo de los últimos cuarenta años, en el seno de las economías campesinas del norte de la RAE, se ha producido complejos procesos de diferenciación social que apuntan a la consolidación de los productores con mayores extensiones de tierra y, que se dedican principalmente al cultivo de la palma africana y las actividades ganaderas. Un momento importante de la diferenciación, se produjo cuando los colono-campesinos utilizaron estratégicamente las ganancias obtenidas en las ventas de café (antes de 1997), para transitar hacia las actividades ganaderas; en tanto que, en esa misma coyuntura, los productores con menos recursos tuvieron que vender parte de sus tierras, o bien, buscar nuevas alternativas productivas para hacer frente a la crisis de la producción cafetalera.

El proceso anterior, muestra la dependencia de los campesinos de productos fuertemente vinculados al mercado nacional e internacional, como por ejemplo el café y, en la actualidad, el cacao. Este aspecto (junto con la necesidad creciente de insumos agrícolas), ha conducido a una descapitalización crónica de las unidades económicas y, en muchos casos, a la búsqueda de apoyo del capital comercial en condiciones desventajosas.

Si bien, los resultados agregados de la encuesta sobre la situación social del campesinado de Cuyabeno y Joya de los Sachas, muestran un proceso incipiente de diversificación ocupacional (junto con el incremento de los ingresos no agropecuarios), en términos micro se constata una tendencia -por lo menos en las zonas de explotación petrolera-, hacia la pluriactividad; esto es, campesinos-empleados en las empresas petroleras o campesinos *part time* que combinan el trabajo en la finca con empleos en los GAD, en el magisterio o en el sector de servicios. No

obstante de esta tendencia, no se puede afirmar que estamos, precisamente frente a una “nueva ruralidad” (De Grammont, 2016).

De acuerdo con los datos presentados, la fragmentación o subdivisión de las fincas está generando el fenómeno del minifundio. Si bien este aspecto era incipiente en el inicio del nuevo milenio, en la actualidad aparece como un hecho más notorio que, de paso, podría abrir el camino a eventuales conflictos por la tierra. Por lo menos, en el Parque Cuyabeno ya se observan conflictos entre comuneros, colonos y las entidades estatales encargadas del manejo de la Reserva.

Si bien, la mayor parte de los estudios han recomendado para la Amazonía la adopción de un tipo de agricultura distinta a la convencional (esto es, sin dependencia de pesticidas y fertilizantes), se observa una tendencia al aumento de este tipo de insumos, sobre todo, por parte de los productores de palma africana, maíz duro y arroz. Asociado a este aspecto, se encuentran las contradicciones entre distintos modelos de desarrollo por parte de las propias instituciones del Estado: por una parte, el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), que impulsa sistemas agrosilvopastoriles y, por otro, entidades vinculadas al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y los GAD que impulsan, de manera no siempre explícita, prácticas agrícolas con características propias de la agricultura convencional.

En el marco de la crisis petrolera (entre 2014 hasta nuestros días), los trabajadores-colonos que tenían pocas expectativas de ser recontratados por las empresas petroleras, regresaron a sus anteriores actividades agroproductivas dentro de sus fincas. Sin embargo, en la medida en que este tipo de las actividades no están en condiciones de generar los ingresos que estos grupos tenían en sus trabajos previos, de nueva cuenta, se está poniendo en el tapete de discusión los temas de los bajos niveles de rentabilidad de la actividad agropecuaria y la necesidad de introducir cambios tecnológicos. En este punto, se abre una coyuntura que podría conducir a la sobre-explotación de tierras localizadas en medio de ecosistemas frágiles; es decir, queda planteada la pregunta de si la vuelta a las fincas ¿traerá aparejado el peligro de la sobreexplotación de las tierras a través de los paquetes de la agricultura convencional?

Bibliografía

- Bebbington, Anthony
2005. Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza. En *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Arriagada, Irma (Ed.) CEPAL-Cooperazione Italiana. Santiago.
- Bilsborrow, Richard
2003. Cambios demográficos y medio ambiente en la región amazónica de los países andinos. En *Amazonía: procesos demográficos y ambientales*. Aramburú, Carlos y Bedoya, Eduardo (Eds.). Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima.

- Bilsborrow, Richard; Barbieri, Allisson & Pan, William
2004. Changes in Population and Land Use Over Time in the Ecuadorian Amazon. In *Acta Amazónica*, Vol. 34, N°4.
- Barsky, Osvaldo; Díaz, Eugenio; Furche, Carlos y Mizrahi, Roberto
1982. *Políticas agrarias, colonización y desarrollo rural en Ecuador*. Ediciones CEPLAES. Quito.
- Carr, David
2004. "Factores demográficos proximales y deforestación en las fronteras agrícolas tropicales". En *Population and Environment*, Vol. 25, N° 6.
- Chayanov, Alexander
1974. *La organización de la unidad económica campesina*. Traducido por Rosa María Rússovich. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.
- De Grammont, Hubert C.
2016. "Hacia una ruralidad fragmentada: La desagrarización del campo mexicano". En *Nueva Sociedad*, N° 262.
- Eberhart, Nicolás
1998. *Transformaciones agrarias en el frente de colonización de la Amazonía ecuatoriana*. Ediciones Abya-Yala. Quito.
- Fontaine, Guillaume
2007. *El precio del petróleo: conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. FLACSO-IFEA-Abya-Yala. Quito.
- GAD parroquial San Carlos
2015. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- GAD municipal Cuyabeno
2015. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- GAD parroquial Enokanqui
2015. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Kovacic, Zara & Salazar Viteri, Oswaldo.
2017. "The lose-lose predicament of deforestation through subsistence farming: Unpacking agricultural expansion in the Ecuadorian Amazon". In *Journal of Rural Studies*, Vol.51.
- Little, Paul
1992. *Ecología política del Cuyabeno: el desarrollo no sostenible de la Amazonía*. ILDIS-Abya-Yala. Quito.
- Nieto, Carlos y Caicedo, Carlos
2012. Análisis reflexivo sobre el desarrollo agropecuario sostenible en la Amazonía ecuatoriana. INIAP-EECA. Publicación Miscelánea N° 405. Joya de los Sachas, Ecuador.
- Pichón, Francisco
1993. Colonización y deforestación en la frontera agrícola de la región amazónica ecuatoriana: resultados preliminares de una encuesta de hogares en el nor-orienté. En *Amazonía: escenarios y conflictos. Una visión alternativa*. Ruiz, Lucy (Ed.). CEDI-ME. Quito.
- Scoones, Ian,
2009. "Livelihoods perspectives and rural development". In *The Journal of Peasant Studies*, Vol.36, N°1.
- Trujillo, Jorge; Ruiz, Lucy y Guerrero, Fernando
1984. CIESE-IDRC.1984: Políticas y procesos de colonización en Ecuador. Mimeografiado. CIESE. Quito.
- Uquillas, Jorge
1982. *Ocupación de la Región Amazónica Ecuatoriana: la colonización en la provincia del Napo*. INCRAE. Quito.
- Viteri, Oswaldo y Ramos-Martín, Jesús
2014. "Principales patrones de uso del suelo como generadores de ingresos económicos de los pequeños productores de café y cacao en la

- Amazonía norte del Ecuador". In *Unitat d'Història Econòmica*, UHE Working Paper 2014_02. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Viteri, Oswaldo; Ramos-Martín, Jesús & Lomas, Pedro
2018. "Livelihood sustainability assessment of coffee and cocoa producers in the Amazon region of Ecuador using household types". In *Journal of Rural Studies*, Vol.62.



ISSN: 1390-0099 / e-ISSN: 2588-0780

<http://revistaprocesos.ec>

CONTENIDO

ESTUDIOS

Asociaciones, beneficencia, educación y teatro. Salta, primera mitad del siglo XIX
VÍCTOR ENRIQUE QUINTEROS

Armisticios y capitulaciones: las fórmulas de negociación en las guerras de independencia
en el Departamento del Sur
ROGER PITA PICO

Política pública, educación e instrucción pública en los Departamentos del Sur de Colombia
GUADALUPE SOASTI TOSCANO

De Esmeraldas al mundo: acumulación originaria y administración de poblaciones
en la segunda mitad del siglo XIX
JUAN MÉRIDA CONDE

Las esculturas de la ciudad. Un programa de memoria nacional en Bogotá, 1880-1910
GERMÁN ROGRIGO MEJÍA PAVONY

DEBATES

El imaginario femenino emeritense y el advenimiento del movimiento sufragista en Venezuela
(1936-1947)
EDDA O. SAMUDIO A.

DIÁLOGO CRÍTICO

Conversaciones en torno a los libros
"La invención de la naturaleza"
"La rebelión de Daquilema "

RESEÑAS - REFERENCIAS - EVENTOS

SUSCRIPCIONES

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Roca E9-59 y Tamayo

Quito - Ecuador

cen@cenlibrosecuador.org

Tel.: (593 2) 255358, fax: Ext. 12

Ecuador: USD 25,76; América: USD 66,08

Europa: USD 78,40; Resto del mundo: USD 96,32

CANJE

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

(Centro de Información)

Toledo N22-80 (Plaza Brasilia)

Quito - Ecuador

biblioteca@uasb.edu.ec

Tel.: (593 2) 3228085

Fax: (593 2) 3228426

ANÁLISIS

Neodesarrollismo, explotación y condiciones de trabajo en Ecuador (2007-2018)

Sergio Pena Dopico*

El neodesarrollismo llegó a Ecuador en la primera década del presente siglo, con la promesa de recuperar una sociedad gravemente afectada por las políticas neoliberales. Después de una década de "Revolución Ciudadana", se hace necesario preguntarse por los resultados de esta estrategia. Con tal fin, el artículo indaga en los cambios realizados en torno a las relaciones de producción en un modelo productivo primario-exportador. Partiendo de un análisis histórico, basándose en estadísticas oficiales e investigaciones disponibles, se centra en los cambios en la explotación y en las condiciones de trabajo como puntos clave en torno a los cuales comprender las transformaciones sociales de la década pasada. Como principal resultado de este proceso político destaca la recuperación del Estado como agente protagónico en el sostén de la acumulación de capital, así como un incremento de la explotación por diferentes vías.

Introducción¹

El neodesarrollismo, como propuesta teórica y política, proponía asegurar un cambio de rumbo a favor de "las mayorías" en América Latina, tras la fase neoliberal. Después de una década de recorrido en Ecuador bajo los gobiernos de Rafael Correa y Alianza País cabe preguntarse: ¿cuál ha sido su impacto real en la transformación de la sociedad? Y dentro de ésta, reconociendo la centralidad de las relaciones de dominación, ¿en qué medida ha transformado las tradicionales condiciones de sobreexplotación, a las que la división internacional del trabajo ha condenado históricamente a países como este? Si los análisis centrados en los discursos y postulados de esta corriente política, postulaban una suerte de "socialismo del siglo XXI", asociándolo a un ideal emancipador, una vuelta hacia "lo real", al análisis de las situaciones concretas, puede dar una imagen distinta.

Para ello, en el presente artículo se analiza el papel que han jugado las propuestas neodesarrollistas en el modelo productivo del país, así como su impacto en la salud laboral (siendo este, un indicador del avance político y social de la sociedad, en la medida en que puede mostrar el grado de valoración del ser humano fren-

* Profesor Ocasional en la Universidad Estatal de Milagro, Facultad de Ciencias de la Ingeniería. Grupo de Investigación Comunicación, Comunidad y Cambio Social

1. El presente artículo forma parte de una investigación más extensa, centrada en analizar los cambios en las relaciones laborales acaecidas en Ecuador a raíz de la profunda crisis que experimentó el país a inicios de siglo y la reactivación emprendida con el proyecto neodesarrollista.

te a la producción material). Se parte, por lo tanto, del reconocimiento de la centralidad del trabajo como categoría que permea a toda la sociedad y a través de la cual se pueden revelar sus contradicciones. Desde ahí, se presta especial atención a las transformaciones y continuidades, identificadas durante el proyecto neodesarrollista, mostrando también su vínculo con el retorno a la senda neoliberal (que si bien se puede considerar que no ha hecho más que comenzar sus primeros pasos, pueden ser suficientes para establecer algún apunte al respecto). El análisis resulta especialmente pertinente en un país que intenta cerrar una década, en la que se ha declarado el “Buen Vivir” como bandera, basado en un modelo de desarrollo “sostenible y equitativo” que respete la dignidad de los pueblos y apostando también por un “trabajo digno”.

Si a nivel de las ciencias políticas y económicas, el tema ha suscitado un interés considerable,² las aportaciones desde los estudios del trabajo, si bien han estado presentes, lo han hecho en una escala menor, y rara vez vinculándose con otras disciplinas (aun cuando ofrecen un campo privilegiado para el diálogo entre las mismas). Por otra parte, en los últimos años existen algunos estudios de caso que revelan aspectos fundamentales sobre la situación de las condiciones de trabajo en sectores claves de la economía. No obstante, para evitar que los árboles no dejen ver el bosque, es también necesario detenerse a realizar un análisis que permita comprender el conjunto de transformaciones vinculadas a las tendencias de acumulación de capital y los cambios en las relaciones de producción. Para ello se recurre a un análisis de indicadores socioeconómicos, medidas políticas, estudios de caso y otras investigaciones publicadas en el país con el fin de analizar los cambios socioeconómicos de la última década, prestando especial atención al papel orientador del Estado en ese proceso.

Desde esta perspectiva se puede afirmar que, pese a las declaraciones oficiales, la conformación de un modelo productivo que proteja la salud laboral, ha sido un límite insalvable durante la fase actual del capitalismo en Ecuador. Al contrario, se puede observar que ha primado una intensificación del trabajo y desarticulación de mecanismos de defensa de la clase trabajadora, como vías para reflotar los beneficios empresariales.

Para realizar este análisis, se ofrece en el primer apartado, una breve descripción de las herramientas teóricas utilizadas. En el segundo punto, tras un recorrido por las bases históricas del modelo productivo ecuatoriano, se detallan las principales tendencias que lo han atravesado durante la última década, que marca el periodo de estudio analizado. Particularmente, se presta atención a cambios en las políticas económicas en el marco del paradigma neodesarrollista y, a la transformación de las relaciones laborales, en medio de la disputa por la orientación de la “Revolución Ciudadana”. Para finalizar, se hace un repaso a la situación de las con-

2. Véase especialmente Unda (2019); Muñoz et. al., (2014), así como otros autores que se pueden encontrar en la bibliografía del presente artículo.

diciones de trabajo en base a los estudios de campo y estadísticas oficiales disponibles, las cuales pondrán rostro a las condiciones de explotación descritas.

Modelos productivos y agencia social para entender las condiciones de trabajo

Es frecuente que los problemas de salud laboral se aborden de forma excesivamente superficial, como si únicamente dependiesen de una “cultura de seguridad” o de factores técnico-legales, ignorando los aspectos socioeconómicos subyacentes. Schatzkin (1978), en cambio, subraya como la salud de la clase trabajadora bajo el capitalismo, es tratada básicamente como un componente de su fuerza de trabajo, de su capacidad productiva sometida a la mercantilización, y por tanto se ve condicionada por la tendencia a maximizar las ganancias. Así, en términos generales, aquellas personas que resulten fácilmente sustituibles en sus trabajos (por su escasa cualificación y/o por la cantidad de personas desempleadas que podrían ocupar su puesto), recibirán como tendencia una menor atención a su salud y padecerán también mayores trastornos de origen laboral, pues resulta más rentable el deterioro de su salud que la prevención del mismo. Este enfoque, que bebe de la economía política marxista, ofrece potentes herramientas de análisis para comprender el proceso de explotación de la salud laboral como recurso productivo, que hunde sus raíces en la división de la sociedad en clases.

En el análisis de los múltiples factores que condicionan las formas de desgaste físico y mental relacionado con el trabajo, el enfoque de los modelos productivos ha ofrecido una imagen dinámica de los mismos lo que permite comprender mejor como se configuran las condiciones laborales en lo concreto. Esta perspectiva, ofrece un marco en el que se puede observar “un conjunto de dispositivos y prácticas coherentes entre sí” (Castillo, 1997: 152), en los cuales los cambios técnicos, sociales y de gestión organizacional interactúan continuamente, para dar una respuesta a los nuevos problemas de rentabilidad económica (Boyer y Freyssenet, 2003: 17), marcando los límites y las posibilidades para la actuación del Estado, empresas y trabajadores (López e Ibáñez, 2013: 73). En esos dispositivos se concretan los factores geopolíticos y la división internacional del trabajo, la estructura de mercado, el mercado de trabajo y las relaciones laborales, las estrategias empresariales para maximizar sus beneficios en ese entorno, etcétera. Todo ello ofrece una visión dinámica, coherente y a la vez contradictoria, de las lógicas que rigen la acumulación de capital, configurando la forma en la que se produce y las huellas que ello deja en la salud de las y los trabajadores. Por ello, resulta un enfoque adecuado para preguntarse por la incidencia del neodesarrollismo en las formas en que la explotación se lleva a cabo.

Este análisis dará pie a que distintos autores realicen distinciones entre modelos productivos de “vía baja” o de “vía alta”. Los primeros, estarían basados en trabajos descualificados unido a bajos salarios, así como en la intensificación del trabajo manual “en detrimento de la productividad”, elementos que producen traba-

jadores más “accidentables” (Castillo y López, 2009: 28). Los segundos, en cambio, buscan su rentabilidad en un incremento de la productividad, mediante una mayor cualificación y estabilidad del personal, en actividades de alto valor agregado (López, 2010). Si bien en un país y en una época determinada, se puede situar como dominante un modelo u otro, ambos van a coexistir. Es más, la existencia de uno depende del otro: de forma directa cuando, por ejemplo, dentro de una misma multinacional o una cadena de suministros, externalizan los aspectos más lesivos del trabajo, reservando para las economías imperialistas las fases con mayor valor añadido; o de forma indirecta, a través de la redistribución de las ganancias mediante políticas fiscales, industriales, etcétera. facilitando que las empresas puedan establecer estrategias de rentabilidad a mediano/largo plazo con trabajos cualificados, estables y seguros.

Continuando con esta línea de análisis, cabría distinguir también, dentro del primer grupo, los modelos de vía baja en el centro imperialista, cuya mayor composición orgánica de capital ubica preferentemente esa intensificación del trabajo descualificado en sectores industriales de mayor nivel tecnológico y el sector servicios; y lo que se puede denominar como “vía baja-dependiente”, enclavada en economías primario-exportadoras dominadas por el imperialismo. Una especialización de este tipo, actuando como locomotora de la economía, traslada su influencia al resto de la sociedad, por ejemplo, propiciando un sector informal amplio que provea de mano de obra barata y sustituible a las empresas, manteniendo un bajo nivel educativo para las escasas necesidades formativas requeridas por los procesos laborales, o, como se muestra más adelante, configurando unas condiciones de trabajo que permitan una rápida absorción de la fuerza de trabajo a bajo coste. Como se verá más adelante, el neodesarrollismo ha servido en Ecuador para profundizar esta última vía.

No obstante, las necesidades del capital no son las únicas que configuran este escenario. Puesto que el proceso de trabajo se realiza en medio del conflicto entre capital y trabajo, las y los trabajadores también tienen la capacidad de ofrecer resistencias. La historia de cualquier país muestra que los grandes avances sociales en materia de condiciones de trabajo, no han venido de un convencimiento moral por parte de la clase dominante, sino que han sido las luchas de la clase trabajadora las que han conseguido situar mejoras tanto en el ordenamiento jurídico como en la gestión cotidiana de las empresas.³ Y como se mostrará a lo largo de este artículo, el caso de Ecuador no supone una excepción en este sentido.

3. Especialmente relevantes resultan los estudios de Elling (1989) que, en base a un estudio comparativo realizado en seis países distintos, corroboraba esta tesis, afirmando que la fortaleza del movimiento obrero en un país dado determina la adecuación y calidad de sus leyes y otras condiciones de SST.

El proceso histórico en la conformación del modelo productivo ecuatoriano⁴

En primer lugar, es necesario plantear los rasgos generales que hereda el actual modelo productivo, puesto que estos marcan en buena medida los límites y posibilidades de desarrollo presente y futuro. El modo de crecimiento económico de Ecuador ha sido desigualitario y rentista, siguiendo la definición de Boyer y Freysenet (2003). Los principales beneficios residen en la exportación de productos primarios, unidos a una distribución de la renta profundamente desigual. Este patrón se ha mantenido como dominante durante toda su historia moderna, sin que las crisis de cada materia prima “insignia” (primero el cacao, luego el banano y posteriormente el petróleo), lograsen que este patrón variara en lo esencial, pese a ir acompañadas de esfuerzos industrializadores y de diversificación primaria.

La acumulación originaria de capital durante los siglos XVIII y XIX en torno a las familias terratenientes costeñas, centradas en la producción cacaotera, dio lugar a unas primeras formas de trabajo asalariado, desarrollando una dependencia del comercio internacional superior a la existente en el periodo colonial (Cueva, 1974: 16). Se conformó en torno a esas explotaciones una oligarquía agrofinanciera y comercial (exportadora e importadora), un pequeño grupo de familias que han determinado históricamente la estructura de poder en el país, con sus miembros repartidos en las principales instituciones públicas y privadas (Guerrero, citado en Acosta, 2006: 34). Estos grupos apenas han tenido interés en cohesionar el mercado interior, generando una economía rentista y un Estado débil, centrado en garantizar las condiciones básicas para la reproducción del capital en torno a esas exportaciones. Por ello, la industrialización quedó largamente relegada a los márgenes del proyecto de país construido por ese bloque histórico.

Esta tendencia no ha estado exenta de contradicciones y conflictos. La burguesía agrofinanciera-comercial ha construido un sistema de dominación endeble, condicionando su estabilidad a la del comercio internacional, el cual ha resquebrajado continuamente las bases de su poder. Eso ha generado una historia plagada de enfrentamientos entre distintas facciones de la clase dominante (a pesar de lo cual, ésta también ha sabido responder como bloque ante los eventuales empujes de las masas populares). Diversos actores sociales (militares, caudillos populistas, tecno-burocracia, entre otros), han protagonizado varias disputas por el poder uni-

4. Quizás es necesario aclarar, antes de dar paso al análisis, que cuando se hace referencia aquí a un “modelo productivo ecuatoriano” no se pretende establecer algún tipo de especificidad nacional o patrón singular. La plena inserción del país en la división internacional del trabajo desde una región periférica, con la que comparte más similitudes que diferencias, impide que se trate de ese modo. Es, por tanto, simplemente un término que ayuda a enmarcar una realidad compleja, prestando atención a aspectos como los enunciados anteriormente, en los cuales se van manifestando las leyes generales de desarrollo del capitalismo. Tampoco cuando se hable más adelante de neodesarrollismo, se tratará de un cambio de patrón específico diferente del primario-exportador, sino más bien de un conjunto de políticas económicas que pretenden incidir en el desarrollo de este.

das a esfuerzos modernizadores tras cada caída en desgracia del modelo agroexportador. De una forma u otra, todos estos intentos terminaron claudicando ante una burguesía cuyo poder económico difícilmente se podía contrarrestar desde las instituciones políticas (Cueva, 1974). Mientras tanto, la clase trabajadora, pese a un desarrollo tardío, se fue conformando como un actor con voz propia y protagonizando importantes luchas.

Al investigar la historia ecuatoriana del siglo XX, se puede observar a un país atrapado en una espiral: auge exportador, crisis por los vaivenes del mercado internacional, esfuerzo modernizador en torno a ejes alternativos de acumulación, estabilización y, por último, frustración parcial de los planes modernizantes por el retorno al poder de la burguesía exportadora, una vez que esta se encontrara en condiciones de recuperar su dominio.

La crisis del banano en los años sesenta, dio paso a un primer intento importante de impulsar el desarrollo industrial a gran escala en los años siguientes: la estrategia de sustitución de importaciones, que bebe de las tesis desarrollistas impulsadas por EE.UU., a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desde los años cuarenta. Se dio entonces “una nueva forma de alianza de los antiguos grupos dominantes con una burguesía modernizante” (Acosta, 2006: 112), especialmente la petrolera-industrial, entre la cual buscaron también su acomodo los grupos agroexportadores, diversificando sus inversiones. En una época salpicada de dictaduras militares de corte “modernizador”, esta estrategia buscaría ese desarrollo “endógeno” con proteccionismo industrial, reformas tributarias y agrarias, desarrollo de telecomunicaciones y electricidad, etcétera. Medidas que si bien consiguieron revitalizar la economía, tuvieron un alcance de transformación estructural limitado, ya que se orientaron fundamentalmente a “satisfacer las necesidades de grupos minoritarios de la población, fortaleciendo la producción de bienes de consumo para satisfacer la demanda de dichos grupos, sobre la de productos intermedios y de bienes de capital” (Acosta, 2006: 116).

Además, esta reconfiguración del modelo productivo, se basó en procesos industriales “simples, generadores de poco valor agregado, sin requerir de mano de obra calificada [...] con alta dependencia de insumos del exterior” (Harari, 2000: 31); creó un perfil de trabajador fácilmente sustituible, rodeado de máquinas y sustancias peligrosas en empresas que obtenían todo tipo de facilidades para su crecimiento con pocas obligaciones legales.⁵

5. Resulta interesante rescatar aquí la experiencia obrera en respuesta a este fenómeno, con iniciativas como la conformación del Frente Único de Trabajadores en 1975, que aglutinaba a las principales organizaciones obreras, e impulsó en 1985 el Centro de Estudios de la Salud de los Trabajadores, reproduciendo el Modelo Obrero Italiano, convirtiendo a las y los trabajadores en los protagonistas de la defensa de su salud. Puede consultarse esta rica experiencia en la obra de Harari et al., (2000: 103-115). Fruto de esta presión aparecería en 1986 el Decreto Ejecutivo 2393, siendo hasta la fecha el principal instrumento técnico-legal de intervención ante las condiciones de trabajo.

Desde inicios de los setenta, esta estrategia se vio favorecida por dos factores interrelacionados: el boom petrolero, con el incremento de la demanda externa tras la guerra árabe-israelí en 1973; y el boom del capital financiero internacional, que llegaba en forma de créditos e inversión extranjera proveniente de las economías centrales en recesión (lo cual sería la base de la posterior crisis de la deuda) (Larrea, 2006: 91-99).

La estrategia de sustitución de importaciones se prolongaría hasta 1982, cuando “la crisis de la deuda y la presión internacional condujeron a la adopción de un modelo de apertura comercial, ajuste estructural y promoción de exportaciones” (Larrea, 2006: 87). Este proceso se acentuaría desde comienzos de los noventa, transitando hacia la liberalización del sistema financiero, la “flexibilización” del mercado laboral, privatización de empresas públicas, entre otros. Al igual que en el resto de países donde se aplicaron estas recetas, se produjo un incremento de la concentración de la riqueza, así como del desempleo, el subempleo y la pobreza. El proceso de “terciarización” (subcontratación de mano de obra a través de intermediarios) y la fragmentación del proceso productivo en empresas menores para ahorrar costos, supusieron un duro golpe al movimiento obrero, desapareciendo numerosas organizaciones (Harari, 2010).

Una nueva caída de los precios del petróleo, junto con una profunda crisis financiera, introdujo al país en una de las mayores depresiones económicas de su historia entre 1998 y 2002. El repunte del precio del petróleo desde el 2001, no pudo evitar que esta crisis derivase en hegemónica e institucional, tras el saqueo masivo de los ahorros de la población por parte de los bancos y la pérdida de poder adquisitivo con la dolarización de la economía. Tras varios años de paros nacionales, rebeliones y sucesiones presidenciales de escaso recorrido, Rafael Correa llegaría a la presidencia en noviembre de 2006, con el mandato de poner orden en medio del caos. El auge de gobiernos progresistas en la región y la correlación de fuerzas internas en el país determinarían, como se expondrá a continuación, el alcance transformador de este nuevo gobierno, así como sus posibilidades de construir un modelo productivo que, como se anunciaba, respetase la dignidad de los pueblos y del trabajo.

Transformación y continuidad desde la “larga noche neoliberal” al neodesarrollismo

Aupado por las protestas ciudadanas, el gobierno de Alianza País llegaría al poder soplando vientos de cambio, con el Buen Vivir y la transformación de la “matriz productiva”, hacia una economía basada en el conocimiento y el trabajo digno, como horizontes estratégicos. El poder constituido en Montecristi consiguió conjugar las contradicciones crecientes de la sociedad, entre un pueblo empobrecido por el neoliberalismo que demandaba cambios y unas élites desgastadas que ya no podían gobernar el país en las mismas condiciones que venían haciéndolo. Todo

ello inserto en un contexto global de disputa hegemónica entre China y Estados Unidos (con distintas formas de vinculación a las economías dependientes, aunque ambos interesados en mantener su carácter de proveedores de bienes primarios), todo ello entremezclado a nivel local, con la lucha entre distintos sectores burgueses (disputa que se reproduce también al interior del nuevo bloque en el poder).

Diversos autores han coincidido en calificar al proyecto político-económico de la Revolución Ciudadana como “neodesarrollista”⁶ (Muñoz et al., 2014; Cypher y Alfaro, 2016; Ruiz, 2018). Al igual que el desarrollismo llegó a Ecuador en los sesenta tras una crisis de hegemonía de la oligarquía primario-exportadora, el neodesarrollismo vendría a reeditar ahora ese proyecto de alianza interclasista en torno a la “burguesía nacional” para salir de la crisis financiera, encabezada ahora por una “burguesía meritocrática”, compuesta fundamentalmente por funcionarios y académicos de alto nivel aglutinados en torno a Alianza País (Gaussens, 2017).⁷

Partiendo de una crítica a las teorías desarrollistas (que preconizaban una solución de los problemas económicos y sociales mediante un mayor desarrollo del capitalismo), este nuevo paradigma implicaba, según afirmaba Rafael Correa en su discurso de investidura en el 2007:

una nueva concepción de desarrollo, que no refleje únicamente percepciones, experiencias e intereses de grupos y países dominantes; que no someta sociedades, vidas y personas a la entelequia del mercado; donde el Estado, la planificación y la acción colectiva recuperen su papel esencial para el progreso; donde se preserven activos in-

-
6. El análisis pormenorizado del neodesarrollismo escapa al objetivo de este artículo, que se centra en su efecto sobre la explotación y condiciones de trabajo en el caso concreto de Ecuador. Para profundizar en su estudio se puede recurrir a buena parte de las obras contenidas en las referencias bibliográficas. No obstante, a modo de contextualización, cabe apuntar que el neodesarrollismo como teoría social aparece en los años 90, en pleno auge del neoliberalismo como pensamiento dominante, de la mano de teóricos neo-estructuralistas vinculados con la CEPAL. Aunque surge como oposición al neoliberalismo, Braña (2016), señala que ambos comparten la base de la macroeconomía neoclásica, aunque el neodesarrollismo aportaría una crítica a los efectos de los ajustes estructurales (no a sus fundamentos), desarrollando políticas públicas contra la pobreza o a favor del medioambiente. Un análisis de la incipiente aplicación de este enfoque en Chile y Brasil llevó a Gwynne y Kay a definir estas propuestas como “la cara humana del neoliberalismo” o su “segunda fase” (2000: 153), en la medida en que las economías latinoamericanas, una vez comprobados los efectos devastadores de las políticas más agresivas del neoliberalismo y forzados por las protestas populares consecuentes, apuestan por un Estado más fuerte para corregir dichos efectos mediante medidas proteccionistas y sociales. En líneas similares se expresará posteriormente Dávalos (2014), analizando el caso de Ecuador. Desde el punto de vista de las transformaciones laborales, en Ecuador durante este periodo, analizadas a continuación, no cabe más que reafirmar estas definiciones.
 7. Sotelo (2005), analizará este tipo de alianzas no como un intento de romper con la dependencia, sino de alcanzar ciertas formas de asociación con el capital internacional con mayores ventajas. Por su parte, Félix ha señalado la dificultad intrínseca de este tipo de alianzas interclasistas para sostenerse en el tiempo, puesto que la “burguesía nacional” de antaño se encuentra mucho más imbricada en cadenas de suministro globales, en las cuales para competir necesita “subordinar todos los objetivos de la clase trabajadora a garantizar la capacidad expansiva del capital” (2012: 21-22).

tangibles pero fundamentales como el capital social; y donde las aparentes exigencias de la economía, no sean excluyentes y, peor aún, antagónicas del desarrollo social (Correa, 2007).

Observando algunas cifras, parecería haber alcanzado cierto éxito a la hora de combinar crecimiento económico con equidad. Según datos del Banco Mundial, la tasa de crecimiento interanual media entre 2007 y 2017 ha sido de 3,64%. La incidencia de la pobreza se ha reducido del 36,7% al 21,5% en el mismo período, mientras que el índice de Gini bajaba del 53,3% al 46,2%. El incremento de las inversiones productivas (apoyadas por el alza del petróleo y el endeudamiento con China), así como por las políticas educativas y las redistributivas-asistenciales (como el incremento oficial del Salario Básico Unificado –SBU– de 170 USD en 2007 a 386 USD en 2018 y la ampliación del Bono de Desarrollo Humano), son algunas de las medidas que apoyan estas cifras.

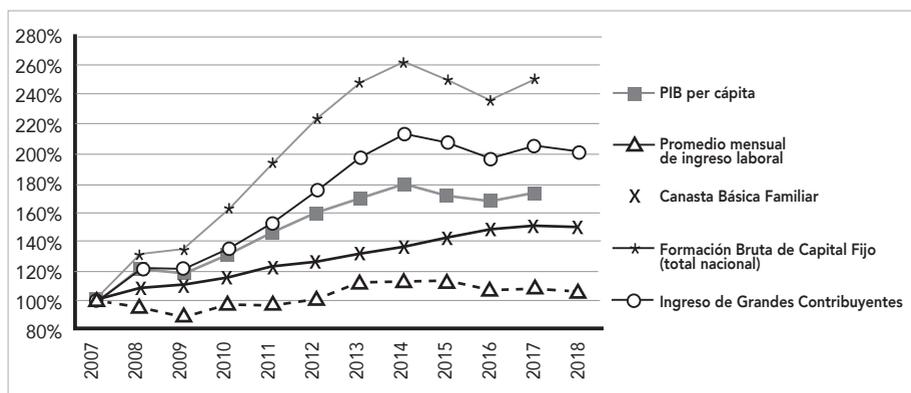
No obstante, pese a la mejora que puedan suponer estos cambios para las condiciones de vida de la población, resulta necesario profundizar en estos cambios para analizar las relaciones subyacentes que permanecen alejadas de los focos mediáticos. Como se expondrá a continuación, es posible sostener que, tras esos datos, ha sido la clase dominante la principal beneficiaria de la “Revolución Ciudadana”. Motivo por el cual Muñoz et al., (2014), calificarán a dicho proyecto como “bonapartista”, en la medida en que refleja cómo, ante una crisis de hegemonía, las clases dominantes sacrifican “su ‘dominación política’ en provecho de un ‘amo salvador’ a fin de conservar su ‘dominación económico-social’”, siguiendo la definición de Poulantzas (1976: 61). En este caso, sin una clase trabajadora suficientemente organizada como para hacer valer sus intereses, el cambio ha ido dirigido fundamentalmente a la reactivación capitalista de la economía, con ciertas concesiones, pero sin cambios profundos. Esto será especialmente visible en materia laboral, ámbito donde se observarán los aspectos más continuistas y regresivos, hasta el punto que algunos autores hablarán de “una segunda etapa de des-regulación y flexibilización laboral” (Cano, 2010: 294).

En este sentido, las estrategias para la reactivación de la acumulación de capital se han desarrollado en una doble vertiente: por un lado, de tipo extensivo, mediante una intensa proletarización de la fuerza de trabajo;⁸ por otro, de tipo intensivo, para incrementar su productividad y ganancias. Para ello ha sido necesaria una apuesta por “recuperar el Estado” como agente regulador de la sociedad, que a su vez se erige como representante de los intereses de clase de la facción dominante, en constante negociación y conflicto con los demás sectores.

8. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), entre diciembre de 2007 y diciembre de 2018, la Población Económicamente Activa se incrementó cerca del 26%, mientras que la tasa de desempleo se mantuvo estable en torno al 4-6%.

Si bien las cifras oficiales resultan limitadas para analizar la explotación, el siguiente gráfico puede ofrecer un reflejo aproximado de su incremento durante los últimos años. Como se puede observar, la productividad de la economía se ha incrementado en la última década, incrementándose más del 70% el PIB per cápita. Ello se ha conseguido, en parte, gracias a una extensa inversión en capital fijo (45% de la cual corresponde a inversión pública), que ha permitido modernizar ciertas ramas de la economía, especialmente la construcción y, en menor medida, manufactura. Como resultado de ello (y otros factores que se analizarán a continuación), los ingresos de las grandes empresas del país se han duplicado en la última década.

Gráfico 1
Variación anual de indicadores económicos, 2007 = 100

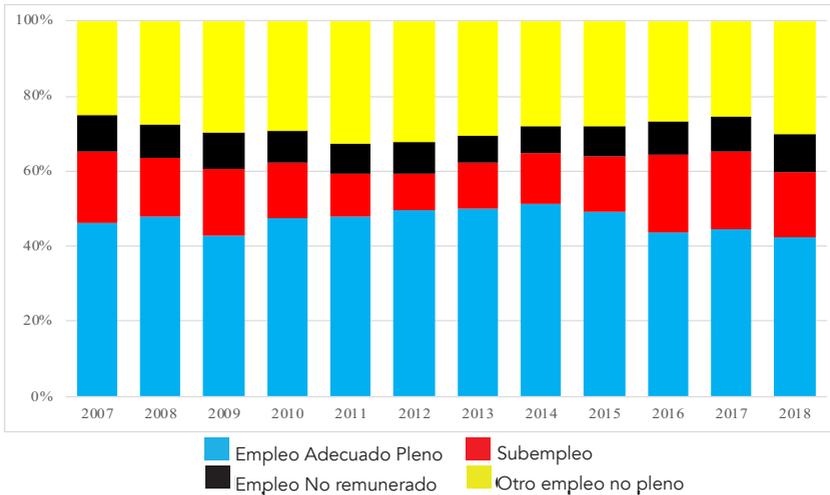


Fuente: Banco Mundial, Banco Central del Ecuador, Servicio de Rentas Internas e INEC. Elaboración propia.

Como muestra la gráfica anterior, la clase trabajadora produce cada vez más con su trabajo, recibiendo una proporción cada vez menor de ello como pago. Así, las medidas keynesianas para la “democratización del consumo” han tenido también enormes limitaciones: mientras que la canasta básica se ha encarecido cerca del 50%, el ingreso laboral promedio se ha mantenido en los mismos niveles con pequeñas oscilaciones, pese al incremento del SBU. La escasa efectividad de esta medida se puede explicar, por un lado, por el alto peso que tiene todavía la informalidad: en diciembre de 2018 se sitúa en el 46,2% del empleo total, equiparándose ya al empleo formal (al cual en 2014 separaban más de 10 puntos). Por otro, el empleo adecuado/pleno⁹ sigue siendo minoritario, actualmente por debajo del nivel de 2007, como se puede observar en la siguiente gráfica.

9. Definido por el INEC como aquél en el que trabajando cuarenta horas o más, se perciben ingresos iguales o superiores al SBU, así como aquél en que trabajando menos horas no desea trabajar más, percibiendo también el SBU o más retribución.

Gráfico 2
Evolución del empleo



Fuente: INEC
Elaboración propia.

Por otra parte, según el Banco Central del Ecuador, en el año 2017 el 77% de las exportaciones fueron bienes primarios, encabezados por el petróleo, seguido del camarón y el banano. El 80% de las manufacturas exportadas siguen basadas en bienes naturales, con bajo nivel tecnológico.¹⁰ Aunque la industria casi ha duplicado su aportación total al PIB y ha aumentado la cantidad de empleados en el sector, en términos porcentuales casi no ha variado su peso respecto al de otros sectores. Mientras, según el INEC, entre diciembre de 2007 y diciembre de 2018 solo se incrementó un 1% la cantidad de trabajadores con un nivel de instrucción superior (lo cual muestra las limitaciones de la “economía del conocimiento” que pretendía el cambio de la matriz productiva).

Analizando las inversiones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, así como los ejes a los cuales han ido dirigidas entre el 2008 y el 2014, Gachet y Carrión (2014), han mostrado como éstas han estado encaminadas fundamentalmente a perpetuar dicho patrón. La mayor parte de créditos públicos y privados han ido dirigidos a actividades comerciales y de consumo particular, mientras que la Inversión Directa Extranjera ha seguido concentrada en actividades extractivas como la

10. Al mismo tiempo, los acuerdos comerciales firmados entre Ecuador y la Unión Europea en 2014 y 2017 reflejan una reproducción del viejo patrón: productos primarios a cambio de elaborados, pese a la selección “estratégica” de los mismos.

minería. Y señalan que la inversión estatal, ha prestado atención preponderante a aspectos como el desarrollo vial (necesario para la movilización de mercancías) y energético, acompañado de “una disminución relativa en la inversión pública en bienestar social, agricultura y salud [...], generando por medio del gasto de inversión un mayor beneficio a los sectores urbanos, más eficientes y con capacidad de endeudamiento” (2014:64). De esta forma, se ha podido incrementar la capa intermedia urbana con una mayor capacidad de consumo, favoreciendo a los grandes emporios comerciales y financieros.

Paralelamente, la mayoría de megaproyectos industriales planeados por el correísmo en los sectores que se consideraban estratégicos (petroquímico, siderúrgico, aluminio, cobre, acero, astilleros, pulpa de papel), o no fueron culminados o nunca llegaron a iniciarse, y contaron desde el inicio con la oposición de la patronal representada por las Cámaras de Industriales (presididas en aquél entonces por el actual Ministro de Economía, Richard Martínez). Ya Santiago León, último Ministro de Industria con Correa, pasaría a hablar de “potenciar la actual industria” mostrando la derrota de la estrategia de cambio de matriz productiva, en lo que sería el canto de cisne de un ministerio liquidado en septiembre de 2018.

La reducción del precio del barril de petróleo en 2014, supuso un nuevo golpe del mercado internacional a una economía dependiente. Si bien se puso el acento en que ello no afectaría a las medidas sociales, lo cierto es que el posibilismo fue acentuando el conservadurismo en el seno del grupo de poder. Aunque las oportunidades para cambios más profundos siguieron estando ahí, el gobierno optó por enfriar su agenda social para hacer cada vez más concesiones a los grupos oligárquicos.¹¹ A partir de entonces, la correlación de fuerzas al interior del bloque de poder se decantará cada vez más reforzando la tendencia conservadora (Muñoz et al., 2014: 336-344; Andrade y Nicholls, 2017: 10-11), sentando a su vez las bases para que con la elección de Lenín Moreno en 2017, el poder regresase paulatinamente a manos de las viejas familias tradicionales de la burguesía agrofinanciera y comercial. De este modo, se cierra de nuevo el ciclo ante una burguesía cómodamente insertada en el mercado internacional, con la cual ha habido más pactos que confrontación y más desacuerdos de forma que de fondo, dejando como resultado una amplia sobreexplotación laboral que no solo prevalece, sino que ha aumentado en la última década en torno a los mismos ejes de acumulación primario-exportadores y de manufactura de escaso valor agregado.

11. Por ejemplo, existía la posibilidad de expropiar a las grandes empresas implicadas en casos graves de evasión a paraísos fiscales; en cambio, la única medida aplicada por el gobierno fue intentar limitar la posibilidad de presentar candidatos a la presidencia implicados en dichos escándalos.

Cambio en las relaciones laborales: nuevas formas de precarización y viejo antisindicalismo

Si los cambios en torno a los ejes de acumulación han sido limitados, sujetos a una confrontación de intereses entre distintos sectores burgueses, las relaciones laborales han experimentado transformaciones más profundas. En este ámbito, se puede señalar un primer periodo de apertura e integración (limitada) de las demandas de la clase trabajadora en los primeros años de la “Revolución Ciudadana”, y una segunda fase de restricción y conflicto, de disciplinamiento y sometimiento del movimiento obrero, una vez el proyecto de Alianza País se consolida en el gobierno.

En un primer momento, el Mandato Constituyente N° 8 ratificado en el 2008, vino a limitar considerablemente la terciarización del trabajo, restringiendo esta posibilidad a las actividades “complementarias” (vigilancia, limpieza, alimentación, entre otros), lo cual fue considerado un éxito, dados los terribles efectos que habían tenido estas prácticas. No obstante, distintos autores han puesto en entredicho su eficacia a la hora de generar un marco de relaciones laborales respetuoso con los derechos de la clase trabajadora, cuestionando incluso la capacidad del Estado a la hora de asegurar la erradicación de esta práctica (Houtart y Yumbla, 2013). Cano (2010), también señala que, si previamente a la publicación del Mandato se calculaba la existencia de más de un millón de personas terciarizadas en el país, tras su entrada en vigor apenas se registró un incremento de contratos directos del 20%, sobre ese total. Es de suponer que el resto habrán pasado a la economía informal, el “emprendimiento” u otros tipos de contrataciones precarias como los falsos autónomos (el “pago por factura”), etcétera.

Por su parte, Harari señala que las empresas agroindustriales, por ejemplo, para compensar una eventual reducción de su margen de ganancias por la limitación a la terciarización o el alza del SBU, han trasladado estas presiones a la mano de obra de cara a mantener sus beneficios.¹² Para ello, señala, han recurrido a la intensificación del trabajo y un uso encubierto de formas destajistas de trabajo: estándares de rendimiento fijados sin criterios técnicos, sanciones económicas o despidos por incumplimiento de metas de producción, sobrecarga de tareas en un número menor de trabajadores, obstáculos a la organización sindical, batalla ideológica por garantizar el compromiso mediante las técnicas de gestión de la calidad, entre otros (Harari, 2014).

La Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), revela también esa intensificación del trabajo en términos de prolongación de la jornada: el promedio de horas trabajadas entre el empleo “adecuado/pleno” se sitúa en 45

12. Menciona como significativo, el caso de “empresas donde anualmente algunos empresarios aumentan la carga de trabajo proporcionalmente al aumento del Salario Básico Unificado” (Harari, 2014: 26).

horas semanales, mientras que un 20% de los empleados, obreros y jornaleros encuestados afirman trabajar más de 48 horas semanales. Más del 90% de las personas que trabajan más de cuarenta horas consideran que ese es su “horario normal”.

El límite de jornada laboral de 40 horas semanales es fácilmente esquivable, pudiendo ampliarse legalmente por hasta 12 semanales de horas suplementarias. La posibilidad de reducir los días de descanso obligatorio de dos a uno, fue una propuesta de reforma laboral abortada en 2012 por las movilizaciones populares, que finalmente ha sido aprobada en 2018 sin mayores complicaciones. Todo ello unido a una limitada eficacia de la inspección del trabajo, posibilita que esa extensión de la jornada alcance límites como los que se tratarán en el apartado siguiente, abordando los estudios de caso disponibles.

Por lo tanto, al incremento de la explotación mediante una mayor extracción de plusvalía relativa por el aumento de la productividad y, contención de los salarios descrito en el apartado anterior, se le une también una estrategia para aumentar la plusvalía absoluta (prolongación de la jornada e intensificación del trabajo), lo que contribuye a explicar el cuantioso aumento de los ingresos capitalistas visto en el primer gráfico.

Al mismo tiempo, durante la década de la “Revolución Ciudadana” se procedió a imponer el paradigma neoliberal de flexibilización laboral, en un ámbito en el que las organizaciones sindicales habían resistido al embate de los años noventa: el sector público. Denunciando los “privilegios” del funcionariado, se han ido promulgando toda una serie de medidas destinadas a socavar buena parte de los derechos laborales adquiridos en este sector: la prohibición factual de huelga en los servicios públicos establecida en el Artículo 326 de la Constitución, exclusión de administrativos y profesionales de la aplicación del Código del Trabajo (más garantista en materias como libertad sindical, negociación colectiva, descansos, entre otros) y, posteriormente también a los obreros del sector público, la “compra de renuncias voluntarias” como forma de despidos masivos en las administraciones públicas, la revisión unilateral de convenios colectivos en el sector, la limitación a la estabilidad del empleo mediante contratos de “servicios ocasionales”,¹³ el fin de la participación de los trabajadores en las directivas de las empresas públicas, etcétera (Cano, 2010; Herrera, 2015; Montúfar, 2016). En definitiva, en palabras de Harari “no solo quitaron privilegios inadmisibles, sino que al mismo tiempo violaron convenios internacionales vigentes en el Ecuador y afectaron el sindicalismo público hasta los límites de una posible extinción” (Harari, 2010: 160).

Por otra parte, la situación sindical tampoco ha experimentado grandes avances en el sector privado, en donde no se ha hecho ningún esfuerzo por actualizar un modelo restrictivo y que obstaculiza la acción sindical. Partiendo de un modelo

13. Por mencionar un ejemplo significativo, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación en su rendición de cuentas del año 2017, mencionaba que el 99,9% de su personal estaba contratado bajo esta modalidad (SENESCYT, 2017), lo cual muestra el alcance de la perversión que se puede hacer de tal figura, incluso por parte del Estado.

de sindicato por empresa y con el requisito de tener al menos 30 trabajadores para poder constituirlo, este deja fuera a la amplia mayoría de trabajadores de la posibilidad de contar con representación y dificulta la unidad de sindicatos por ramas o industrias. Todo ello mientras que las prácticas antisindicales han pervivido tanto en el sector público como en el privado, con la permisividad e incluso participación del propio Gobierno, tal y como ha dejado constancia la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014). Al mismo tiempo, se vivió un proceso de fraccionamiento de las centrales sindicales históricas para conformar un bloque sindical afín al Gobierno, mientras se instaba a abandonar las calles y se perseguía a los protestantes (Ospina, 2015).

De esta manera, el Gobierno ha fomentado un sindicalismo pactista y una mano de obra disciplinada y, sin capacidad de hacer de contrapeso a las decisiones empresariales, puesto que las reivindicaciones obreras contradicen las necesidades productivistas del neodesarrollismo. Como concluye Herrera: “las reformas legales y las acciones sobre los trabajadores apuntan a subordinar y disciplinar la fuerza de trabajo, como elemento básico para sintonizar las bases productivas con las demandas del capital” (2015: 42).

En resumidas cuentas, la debilidad estructural de los sindicatos arrastrada de la época neoliberal, la fragmentación del “obrero colectivo” mediante distintas técnicas organizativas y prácticas antisindicales, la preponderancia de sectores económicos con escaso nivel tecnológico y un uso intensivo de la mano de obra, la prioridad otorgada al productivismo, el incremento de la precariedad y la informalidad, son algunos de los elementos que crean una compleja estructura socioeconómica sobre la cual se erigen las duras condiciones de trabajo que se describen a continuación.

Condiciones de trabajo en el neodesarrollismo ecuatoriano

En este apartado se presenta un esbozo general de las condiciones de trabajo generadas por el modelo productivo descrito anteriormente, con el fin de comprender algunos de los problemas más importantes derivados de las nuevas formas de explotación y desgaste de la salud en el trabajo. Muchos de ellos han persistido durante el neodesarrollismo. Otros, se han acentuado.

Para aproximarse a esta realidad compleja, se recurre a diversas investigaciones de campo que han estudiado las condiciones de trabajo en sectores específicos del país, así como a algunas estadísticas oficiales. La enorme similitud en las condiciones de distintos sectores de los que hay información disponible permite acercarse a la descripción de un patrón común.

En sectores agroindustriales “insignia” como el banano, floricultura o azúcar, diversas investigaciones (Harari et al., 2011a; 2011b; Harari et al., 2012), revelan un uso intensivo de fuerza de trabajo frente a una escasa inversión en capital. Las entrevistas realizadas por Vitali (2017), en diversas empresas bananeras reve-

lan también la amplitud de las jornadas laborales de más de doce horas diarias, los sueldos por debajo del mínimo legal, la falta de contrato o seguro médico, la pervivencia de la subcontratación o la extrema flexibilización horaria y funcional, a la que se somete a las y los trabajadores. Prácticas, todas ellas, que conducen necesariamente a un empeoramiento de la salud a costa del enriquecimiento empresarial. Estos problemas, en vez de prevenirse, “conducen a la separación del trabajador de su actividad y a no volver a ser contratado, ya que se considera que ‘no resiste más ese trabajo’” (Harari et al., 2012: 141).

Por otro lado, en una economía de base agraria, los agroquímicos siguen siendo un peligro constante. Pese a que parece haber disminuido su uso y mejorado su conocimiento, persiste la falta de medios técnicos, formación, medidas de prevención y mediciones ambientales. Por lo tanto, la exposición a los mismos sigue en buena medida descontrolada (Harari et al., 2009; León, 2011). Juega un papel importante en ello la intensificación del trabajo, por ejemplo, a la hora de no respetar el tiempo de reentrada a un área fumigada, mientras que “hay empresas que incluso fumigan con los trabajadores dentro de los invernaderos” (Harari et al., 2011b: 63). La Defensoría del Pueblo ha hecho eco recientemente de los casos de empresas que prohíben explícitamente abandonar los lugares de trabajo durante las fumigaciones, bajo amenaza de no cobrar esa jornada laboral (Defensoría del Pueblo, 2018). Esta intensificación del trabajo ha llevado a alguno de estos sectores a experimentar una alta rotación de su personal, teniendo que recurrir a desplazamientos desde otras regiones para suplir sus carencias de personal (Martínez, 2013).

Se configura en estos sectores lo que López e Ibáñez denominan “neofordismo de vía baja” (2013: 93), se mantiene la producción en serie de productos estandarizados, pero combinándolo con técnicas de la “producción ligera” que facilitan la intensificación del trabajo (producción Justo a Tiempo, polivalencia, *management by stress*, etcétera).

Respecto al uso de otros materiales peligrosos como el asbesto, a pesar de contar con legislación al respecto, su control ha sido meramente superficial, por lo que en distintas empresas en las que se utiliza este producto, no se cuenta con protección ni registros de trabajadores expuestos (Harari et al., 2009; Harari, Marsili, y Comba, 2009). En otro sector tradicional como el de la minería, esta sobreexplotación se evidencia en problemas como una elevada informalidad, la sobrecarga de peso en el transporte de sacos y vagones, falta de luz y ventilación, exposición a polvo silíceo sin protecciones, falta de afiliación a la seguridad social, entre otros (Harari y Harari, 2013).

Acercándose al sector servicios, las condiciones de trabajo cambian su aspecto, pero mantienen el mismo trasfondo. En la Primera Encuesta sobre Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo en Micro y Pequeñas Empresas, aplicada fundamentalmente en empresas del sector comercial de Quito, se destacan los siguientes datos: cerca de un tercio de las personas encuestadas trabaja más de cuarenta horas semanales, al mismo tiempo que manifiestan una elevada incidencia de ries-

gos ergonómicos, generando molestias o dolores en espalda, miembros superiores y cabeza, además de los problemas oftalmológicos, como daños más frecuentes a la salud (Vásconez et al., 2018).

En el sector educativo, particularmente al nivel de universidades públicas, a través de distintos estudios de caso se han puesto de manifiesto, por un lado, unos bajos niveles de satisfacción con el trabajo, unidos a unos elevados síntomas de estrés (García et al., 2014). Por otro, se destaca cómo pese a la mejora sustancial de determinadas condiciones laborales, se impone una tendencia a la intensificación del trabajo también en este sector, mientras se advierte de una eventual vuelta a la precarización en cierta parte del profesorado (Pena, 2018).¹⁴

Una realidad constatada y denunciada en distintos sectores en referencia a los Equipos de Protección Personal (EPP), es que, por una parte, son frecuentemente utilizados en sustitución de medidas colectivas de protección, que como es sabido son más eficaces para eliminar o controlar el riesgo en la fuente (y por tanto prioritarias por ley), responsabilizando así al trabajador individualmente de su seguridad, derivada casi exclusivamente del uso de dichos implementos. Por otra, también es frecuente “la falta de dichos EPP, lo inadecuado de su provisión, la falta de renovación oportuna, el mal uso y la falta de mantenimiento de los mismos” (Harari, 2014: 67).

La ausencia de producción nacional de bienes de capital significa que éstos deben ser importados, lo cual significa un diseño pensado para poblaciones con características antropométricas diferentes, tratándose en ocasiones de tecnología atrasada o que no incorpora dispositivos de seguridad. Esto supone un problema grave de ergonomía que exigiría estudios y modificaciones técnicas “que pocos están dispuestos a asumir” (Harari, 2014: 75).

Mientras los trastornos músculo-esqueléticos ocupan cerca del 90% de las Enfermedades Profesionales calificadas por el Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS), diversos autores apuntan a la relación de los mismos con la precariedad y la intensificación del trabajo (López, 2010).

Mediante un estudio con una muestra aleatoria no representativa usando el Inventario de Violencia y Acoso Psicológico en el Trabajo (IVAPT-PANDO), se reflejó una tasa de violencia psicológica de 89,3%, superior a países como Chile, México o España. Al mismo tiempo, la intensidad de dicha violencia también superaba a países como Bolivia o México (Pando, Aranda y Olivares, 2012). Estos datos se pueden interpretar como un reflejo de las relaciones laborales marcadamente asimétricas descritas anteriormente, que son las que sirven de base para el acoso laboral, menoscabando los derechos laborales y dañando la integridad de las personas afectadas.

La organización del trabajo, en la medida en que se sustenta en la sobreexplotación del trabajador y la vulneración de derechos fundamentales, actúa como un

14. Precarización que, dicho sea de paso, ya ha avanzado considerablemente desde que se publicó dicho artículo.

factor dominante que agrava buena parte de los problemas anteriormente expuestos (prolongación del tiempo de exposición a contaminantes, incremento del desgaste físico y mental, etcétera), dificultando la resistencia colectiva de las y los trabajadores y la debida atención a la salud laboral.

Por último, hay que señalar cierta carencia de información que pueden limitar el conocimiento de esta realidad: por un lado, en el sector informal (mayoritario en el país), si bien parece existir cierto consenso en afirmar que experimenta unas condiciones de trabajo más duras que el sector formal, falta de estudios de campo que se acerquen a la realidad de este amplio y diverso colectivo. Por otro, hay una carencia importante de investigaciones en el sector manufacturero, siendo el tercero por nivel de ocupación y el primero en niveles de accidentabilidad. Por último, en las bases de datos de distintas universidades ecuatorianas existe una considerable cantidad de tesis de fin de grado o maestría que abordan problemas ergonómicos en distintas empresas del país y, en menor medida, psicosociales. No obstante, persiste una escasez de publicaciones científicas en estas áreas que, como se ha visto, resultan determinantes para entender los problemas de salud laboral.

En definitiva, estas muestras, como se señaló anteriormente, son consistentes con un patrón común, muestran el rostro que adquiere la explotación en numerosas situaciones concretas de trabajo.

A modo de cierre: lecciones a la vuelta del neoliberalismo

Tras la llegada de Lenín Moreno al poder en 2017, su intención de marcar distancia con el Gobierno anterior se hizo manifiesta desde el primer momento. Sus guiños a las viejas oligarquías y la cesión de espacios de poder a sus representantes políticos, han hecho que una parte de la población ya hable de “una vuelta al pasado”. Con la suscripción de un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en marzo de 2019, resulta evidente que el neoliberalismo vuelve a marcar la agenda del país. No obstante, analizando críticamente la historia reciente, como se ha hecho aquí, parece claro que el neodesarrollismo sentó las bases para la estabilización de la sociedad, profundizando la agenda productiva del capital, con un cariz de medidas populares-redistributivas que permitiesen desmovilizar el descontento generado. Y que una vez desactivado este, las élites no han tenido más que revertir algunas de estas medidas redistributivas para seguir maximizando la acumulación de beneficios. Por lo tanto, parece que más que hablar del neodesarrollismo como “segunda fase” del neoliberalismo (de forma que se pueda desprender cierta linealidad) cabría hablar de alternabilidad y complementariedad entre ambas formas (al igual que lo hace Unda [2019]). Con ciertos beneficios a corto plazo para las mayorías, sí, pero también con grandes perjuicios tanto a corto y en especial a largo plazo, si estas mayorías no son capaces de trazar estrategias que las superen.

La historia reciente del Ecuador, es una nueva muestra de los límites de la supuesta elegibilidad de modelos productivos “alternativos”, sin romper radicalmente con las rigideces que impone el capitalismo, tanto a nivel internacional como local. Sin caer tampoco en el fatalismo determinista que concluye que ante las relaciones de dominación imperialista es inevitable construir otra vía alternativa, es necesario cuestionar la esperanza de escapar del círculo mediante políticas coyunturales de desarrollo y redistribución. Las estrategias que apelan a la “justicia social”, mediante la “democratización del consumo” y el acceso a servicios, encierran profundas contradicciones que pueden plasmarse, como se ha visto en el caso estudiado, en un incremento de la explotación y un deterioro de las condiciones de trabajo.

Los resultados principales del neodesarrollismo han sido, por un lado, una mayor sofisticación en las formas de dominación y disciplinamiento laboral hacia la clase trabajadora, incrementando su explotación por distintas vías. Especialmente, se ha acentuado el desgaste de la salud en el trabajo, a través de la intensificación del mismo, como forma para la maximización de los beneficios. Por otro lado, también han favorecido una mejor posición de las empresas ecuatorianas en el mercado exterior, ofreciendo infraestructuras, inversiones productivas o una mano de obra más adaptada a sus necesidades.

Como afirmaba Cueva, “una transformación política que no modifica de manera radical la estructura económica, está condenada a pactar con el adversario al que creyó derrotar” (1974: 21). Adversario que, con mayores recursos económicos y capacidad de dominación ideológica, es capaz de marcar un nuevo giro a las políticas estatales y recuperar el poder político sin siquiera forzar un cambio en el partido de Gobierno, tal y como se ha visto. Por tanto, parece posible refutar (nuevamente) las tesis que sostienen que es posible un desarrollo armónico y sostenible en el marco del capitalismo. De todo ello, las mayorías sociales han resultado beneficiarias secundarias, cuando no víctimas de esas políticas. Por lo tanto, este tipo de estrategias, en definitiva, objetivamente sirven para perpetuar el mismo modelo de desarrollo que pretendidamente venían a sustituir.

Bibliografía

- Acosta, Alberto
2006. *Breve historia económica del Ecuador*. Corporación Editora Nacional, Quito.
- Andrade, Pablo y Nicholls, Esteban
2017. “La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado ‘Excepcionalista’ en Ecuador”. En *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, N° 103.
- Boyer, Robert y Freyssenet, Michel
2003. *Los modelos productivos*. Editorial Fundamentos. Madrid.
- Braña, Francisco
2016. “El pensamiento desarrollista y neodesarrollista en América Latina y el Buen Vivir: continuidades y cambios”. En *Buen Vivir y Cambio de la Matriz Productiva. Reflexiones desde Ecuador*. Braña, Francisco, Do-

- mínguez, Rafael y León, Mauricio (Eds.). FES-ILDIS. Quito.
- Cano, Diego
2010. *Regresión laboral en el Ecuador y sus consecuencias: gobierno de Rafael*
- Correa. *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2009*. Abya-Yala. Quito.
- Castillo, Juan
1997. "Globalización y reestructuración productiva: impactos sociales y nuevas perspectivas. Los 'nuevos' modelos productivos". En *Ensaïos FEE, Porto Alegre*, Vol. 18, N° 1.
- Castillo, Juan y López, Pablo
2009. "Modelos productivos, salud laboral y políticas de prevención: el caso español". En *La Mutua- Fraternidad*, N° 21.
- Correa, Rafael
2007. Discurso de posesión ante el Congreso Nacional. Recuperado de: <https://n9.cl/wgr60>.
- Cueva, Agustín
1974. *El proceso de dominación política en Ecuador*. Editorial Diógenes, México D. F.
- Cypher, James y Alfaro, Yolanda
2016. "Triángulo del neo-desarrollismo en Ecuador". En *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 47, N° 185.
- Dávalos, Pablo
2014. *Alianza País o la reinvencción del poder. Siete ensayos sobre el posneoliberalismo en el Ecuador*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá.
- Féiz, Mariano
2012. "Proyecto sin clase: crítica al neestructuralismo como fundamento del neodesarrollismo". En *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*. Féiz, Mariano (Ed.). El Colectivo. Buenos Aires.
- Gachet, Francisco y Carrión, Diego
2014. "Ambito economía". En *Balance crítico del gobierno de Rafael Correa*. Muñoz, Francisco (Ed.). Universidad Central del Ecuador. Quito.
- García, Mercedes; González, Raquel; Aldrete, María; et al.
2014. "Relación entre Calidad de Vida en el Trabajo y Síntomas de Estrés en el Personal Administrativo Universitario". En *Ciencia & Trabajo*, Vol.16 N° 50.
- Gaussens, Pierre
2017. "Campo del poder en Ecuador y su reconfiguración por el Gobierno de Alianza País". En *Ecuador Debate*, N° 100. CAAP. Quito.
- Gwynne, Robert & Kay, Cristóbal
2000. "Views from the periphery: Futures of Neoliberalism in Latin America". In *Third World Quarterly*, Vol. 21, N° 1.
- Harari, Raúl
2010. "Modelo productivo y modelo sindical en Ecuador". En *Ecuador Debate*, N° 81. CAAP. Quito.
- _____
2014. *Salud en el trabajo y reformas laborales*. Oxigenio. Quito.
- _____
2000. *Estrategia industrial y medio ambiente laboral en Ecuador. 1975-2000*. IFA-Ecuador. Quito.
- Harari, Raúl & Harari, Florencia
2013. "Safety and health in mining in Ecuador". In *Occupational Safety and Health in Mining. Anthology on the Situation in 16 mining countries*. Elgstrand, Kaj & Vingård, Eva (Eds.). University of Gothenburg. Gothenburg.

- Harari, Raúl; Harari, Homero; Harari, Natalia; et al.
2012. *Machete, sudor y enfermedad. Condiciones laborales de los trabajadores y las trabajadoras de la zafra en Ecuador*. FENACLE-FOS-IFA. Quito.
- Harari, Raúl; Harari, Homero; Harari, Natalia; et al.
2011a. *Producción Bananera. Impacto en la Salud y el Ambiente*. Oxigenio. Quito.
- 2011b. *Condiciones de trabajo y derechos laborales en la floricultura ecuatoriana*. FENACLE- FOS-IFA-FNV. Quito.
- Harari, Raúl; Harari, Homero; Freire, Rocio; et al.
2009. *Residuos peligrosos, ambiente y evaluación del impacto en salud*. Swisscontact-IFA, Quito.
- Harari, Raúl; Marsili, Daniela y Comba, Pietro
2009. "Cooperazione scientifica Italia (ISS) Ecuador (IFA). La prevenzione delle patologie da amianto: un problema di sanità pubblica". Working paper ISTISAN 09/43. Roma.
- Harari, Raúl; Ghersi, Rinaldo; Comi, Nadia; et al.
2000. *Trabajo y salud en Ecuador. Antecedentes, experiencias y perspectivas*. Abya-Yala. Quito.
- Herrera, Stalin
2015. *Situación, estrategia y contexto de los sindicatos en el Ecuador*. CLACSO. Buenos Aires.
- Houtart, François y Yumbra, María Rosa
2013. "El brócoli amargo". En *Revista Ciencias Sociales*; N°35. UCE. Quito.
- Larrea, Carlos
2006. *Hacia una historia ecológica del Ecuador: propuestas para el debate*. Corporación Editora Nacional. Quito.
- León, Ninfa
2011. *Diagnóstico Situacional en Seguridad y Salud en el Trabajo*. Ecuador. Instituto Salud y Trabajo (ISAT). Lima.
- López, Pablo
2010. "Desgaste y Fatiga en el trabajo y modelos productivos: las enfermedades profesionales como indicador". En *La Mutua- Fraternidad*, N° 22.
- López, Pablo e Ibáñez, Rafael
2013. "La conformación del modelo productivo español: la industria del software". En *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, N° 28.
- Martínez, Luciano
2013. "Flores, trabajo y territorio: el caso Cotopaxi". En *Eutopía*, N° 4. FLACSO-Ecuador. Quito.
- Montúfar, Verónica
2015. "El proceso de reforma laboral en el régimen de Alianza País: anotaciones desde la política y el poder". En *Ecuador Debate*, N° 94. CAAP. Quito.
- Muñoz, Francisco; García, Santiago; Carrión, Diego; et al.
2014. *Balance crítico del gobierno de Rafael Correa*. Universidad Central del Ecuador, Quito.
- Ospina, Pablo
2015. "Movilización y organización social en la Revolución Ciudadana". CEP. Quito.
- Pando, Manuel; Aranda, Carolina y Olivarés, David
2012. "Análisis factorial confirmatorio del inventario de violencia y acoso psicológico en el trabajo (IVAPT-PAN-DO) para Bolivia y Ecuador". En *Li-berabit*, Vol. 18, N° 1.
- Pena, Sergio
2018. "Contradicciones de la democrati-

zación de la universidad en América Latina. La modernización de la universidad ecuatoriana y la intensificación del trabajo". En *Sociología del Trabajo*, N° 93.

Poulantzas, Nicos

1976. *Fascismo y dictadura. La III Internacional frente al fascismo*. Siglo XXI. Madrid.

Ruiz, Miguel

2018. "Ecuador: fomento productivo e industrial bajo la Revolución Ciudadana, un ensayo en clave posneoliberal". En *Estado & Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos*. Vol. 7, N° 2.

Schatzkin, Arthur

1978. "Health and Labor-Power: A Theoretical Investigation". In *International Journal of Health Services*, Vol. 8, N° 2.

Unda, Mario

2019. "Correísmo y después. Dos años y pico de morenismo". En *Ecuador Debate*, N° 107. CAAP. Quito.

Vásconez, Rubén; Gómez, Antonio; Merino, Pamela; et al.

2018. *Primera encuesta sobre condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo en micro y pequeñas empresas*. UISEK. Quito.

Vitali, Sofía

2017. "Precariedad en las condiciones de trabajo y salud de los trabajadores del sector bananero del Ecuador". En *Salud de los Trabajadores*, Vol. 25, N° 1.

Recursos digitales

Defensoría del Pueblo

(27/11/2018). Defensoría del Pueblo alerta irregularidades para trabajadores del sector bananero. Recuperado de: <https://n9.cl/b7sb>.

SENESCYT

2017. Informe de Rendición de Cuentas N° 4546. Periodo 2017. Recuperado de: <https://n9.cl/4rvxj>.

Organización Internacional del Trabajo

2014. Comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Recuperado de: <https://n9.cl/sdi8h>.

Análisis de un proceso hegemónico. La construcción del Código del Trabajo de 1938 en Ecuador

Alejandro López Valarezo*

Este artículo debate con la posición historiográfica que postula que el Código del Trabajo de 1938, fue promulgado en tanto una conquista exclusiva de los partidos y movimientos de izquierda, también debate con las posiciones de la derecha ecuatoriana que identificaron a ese Código como una conquista del obrerismo conservador. El artículo examina la confluencia de distintos sectores políticos y sociales en la redacción de dicho Código. El argumento que se desarrolla es que el Código del Trabajo es una entrada al análisis de la formación del Estado, como agente negociador entre las clases y, la conformación de consensos y coerción de otras demandas, en torno al problema trabajo. La legalización del trabajo, era un requisito fundamental para la modernización capitalista de Ecuador y la discusión sobre el problema democrático.

Introducción

El tema del trabajo, ha sido uno de los aspectos más investigados por la historia social durante el siglo XX en el mundo. Los estudios sobre el “surgimiento de la conciencia obrera” o el origen del movimiento obrero ecuatoriano, recurrentemente han sido abordados por antropólogos, sociólogos e historiadores.

Sin embargo, en la última década se ha renovado la investigación incluyendo otros elementos al debate. Valeria Coronel (2011), presenta una visión conjunta sobre la relación entre las organizaciones populares, las organizaciones políticas y las reformas del Estado en materia legislativa e institucional. Su investigación aborda el surgimiento de las masas y la crisis del modelo oligárquico, argumentado que, tanto el conservadurismo como el liberalismo ofrecieron “sistemas de inclusión contrastantes”. Para Coronel (2013), la propuesta de inclusión contrastante del liberalismo social se fundamentó en la creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo (MPST), entidad en la que se expresaron los conflictos laborales urbanos y del campesinado. La autora, destaca que la movilización de los sectores populares transformó el carácter del Estado ecuatoriano. Esta transformación, se aprecia en la emisión del Código del Trabajo del año 1938 y, en el comportamiento del Gobierno ecuatoriano frente a las empresas de capital transnacional como la *United Fruit Company*.

* PhD en Historia de los Andes por FLACSO-Ecuador. Docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Este artículo, por otra parte, se aproxima a la formulación de esta Ley no como una conquista de los partidos y las organizaciones de izquierda, sino como la construcción de un proceso hegemónico en el que el Estado, a través del Ministerio de Previsión Social y Trabajo (MPST), pudo ejercer un rol central para que la Ley se convierta en un instrumento que permitió la resolución de los conflictos obreros que se desarrollaron en un contexto de surgimiento de industrias textiles pero, también de profunda crisis económica y de inestabilidad política. El período 1933-1935, se caracterizó por la presencia de varias huelgas y reclamos de los trabajadores ecuatorianos. Los investigadores identificaron este ciclo de huelgas como el inicio del movimiento obrero ecuatoriano. Sin embargo, y antes del cambio de época que significó la finalización de la II Guerra Mundial, la promulgación del Código de 1938, encauzó el malestar obrero y estableció mecanismos para que el Estado pueda ejercer su rol tutelar y negociador, en un ámbito importante de la sociedad: el trabajo.

El aporte para el conocimiento de este período, es ubicar la promulgación del Código del Trabajo de 1938, al interior de un marco complejo de interacciones sociales. Como se intentara demostrar, cada actor involucrado tenía una agenda particular, pero todos confluyeron en un documento que ha permitido ser reivindicado por intelectuales de izquierda, de derecha y, también fue defendido por las asociaciones indígenas. De acuerdo con William Roseberry, la construcción de la hegemonía es similar a la construcción de un campo de fuerza multipolar: se construye desde un entramado de relaciones complejas con “múltiples instancias de dominación y múltiples formas y elementos de experiencia popular” (2002: 216). Dentro de este campo de fuerzas, se producen momentos de unidad de las clases dominantes y de participación política discontinua de los sectores subalternos en la sociedad civil. El Código del Trabajo permite abordar el estudio de la formación del Estado ecuatoriano, ya que es una expresión del industrialismo y las transformaciones en el ámbito laboral, durante la primera mitad del siglo XX.

El rol tutelar del Ministerio de Previsión Social y Trabajo

El Ministerio de Previsión Social y Trabajo, fue creado el 13 de junio de 1925. Su finalidad fue “ampliar la organización de los servicios necesarios del Estado y hacer una distribución más metódica y coordinada de estos ramos”. Los ramos a los que hace referencia la anterior cita fueron: Previsión Social, Trabajo, Beneficencia, Salubridad e Higiene, Agricultura, Inmigración, Colonización y Estadística General (Informe que fue presentado a la Nación por el Sr. Dr. Pedro Pablo Egúez, 1928: 5). La creación del MPST, supuso la incorporación de la cuestión social en la política pública y, el fortalecimiento del rol moderador y distributivo del Estado. Respecto a la previsión social y trabajo, según el ministro Egúez, la misión del Estado era “tutelar el desenvolvimiento armónico de la cooperación social, suprimiendo con prudentes previsiones toda amenaza de perturbación (1928: 3-6).

Hernán Ibarra (2016), destaca que el Ministerio de Previsión Social, fue una institución que tuvo la capacidad de resolver conflictos e intervenir en litigios agrarios y que desempeñó un papel político importante, fomentando la sindicalización y las alianzas políticas.

Entre 1925 y 1931, el MPST se centró en “evitar, prevenir y coartar” las causas del inminente problema obrero “y que en otras naciones acaba de solventarse a sangre y fuego”, mediante la aplicación de las leyes laborales existentes. Además, fomentó la creación de asociaciones obreras, para la protección y auxilio mutuos, pero no reconoció a las asociaciones que se “lanzaron abiertamente a la rebelión, acaso incitadas por agitadores”. Con la creación de los estatutos de las asociaciones, el MPST persiguió sus fines a través de medios prácticos y pacíficos. El Estado mantuvo su rol tutelar a las asociaciones obreras, para evitar las protestas y un incremento de la conflictividad.¹

Durante la presidencia de Federico Páez, “la élite liberal propuso un modelo corporativista desde arriba”, en respuesta al ciclo de huelgas en los años de 1934 y 1935. El MPST dirigió un proyecto industrial, favorable a las élites, que limitó el papel de los sindicatos obreros y reguló el reconocimiento de las comunidades indígenas (Coronel, 2011: 913).

El Boletín del Ministerio de Previsión Social y Trabajo en 1936, reflejó esta tensión: el problema de la integración de los sectores populares y el fomento industrial desde arriba. El Estado pretendió incidir en la producción y en el capital humano. En lo que respecta a la producción, se planteó la necesidad de proteger a las industrias nacionales y la agricultura, porque “cualquier protección en beneficio de la industria representa, en última instancia, centenares de hombres con empleo, mayor poder adquisitivo por parte del pueblo”. La protección estatal a las industrias se producía toda vez que los empresarios se comprometían en proteger a sus trabajadores.²

En el Boletín, se sugiere a los obreros implementar e integrarse a las cooperativas, para así mejorar las condiciones económicas y formar capital colectivo. El Boletín definió al cooperativismo, como una forma de asociación que “no se aparta de un modo brusco de la organización capitalista ni pretende una transformación violenta de la naturaleza humana”. El espíritu de esta declaración podría interpretarse como una vía moderada entre la economía capitalista y la socialista. Una tercera vía que permita el desarrollo de la economía, pero también, la asociatividad de los obreros. “Las cooperativas, al cambiar el sistema de distribución de la riqueza, evitarían que los trabajadores caigan en los abusos de los explotadores”.

Respecto a la integración del indio, el Boletín del MPST N°1, aborda el problema desde un punto de vista económico y cultural. El problema económico de Ecuador “a pesar de sus grandes posibilidades naturales”, se debía, según el autor

1. Informe del Ministro de Agricultura, Previsión Social (1929-1930).

2. Boletín del Ministerio de Previsión Social, Trabajo, Agricultura e Industrias N°1, pp. 3-4.

del Boletín, a que el indio fue un factor negativo para la economía, porque sus necesidades eran demasiado básicas y sencillas de satisfacer. El indio no suponía un factor de crecimiento del mercado interno, ya que se encontraba “cultural y económicamente al margen de la nación formando un mundo aparte”. En 1929, el ministro Francisco Boloña, quién también fue el primer ministro en ocupar ese puesto en 1925, expresó las razones por las que los indios campesinos no habían sido integrados a la nación: “La barbarie del indio, la falta de ilustración, el estado primitivo de su vida, son óbices poderosos a la consecución de su armonía con los factores productivos”.³

La solución a este problema era la redención cultural del indio para que, a través de la civilización, experimente necesidades y se convierta en un factor de consumo. Era necesario emanciparle de su ínfima condición económica y para ello requería del rol paternal del Estado para ser civilizado.

Sobre el fomento industrial, en 1936, se firmaron convenios de protección con las fábricas. El MPST impulsó, de manera parcial, el crecimiento industrial del país. Se enfocó especialmente, en mejorar la calidad del producto fabril, abaratar los costos de producción, incentivar nuevas inversiones y afianzar una mejor situación material para el obrero, para que este se convierta en un potencial consumidor.⁴

Cada contrato de importación o liberación de mercancías implicó acuerdos de apoyo a los obreros. La empresa se comprometía a mantener el 90% de trabajadores nacionales del personal técnico y administrativo, cumplir con las ocho horas de trabajo, pagar horas extras y a pagar a sus trabajadores en los días de “vacancia por tradición universal como: Primero de Enero, jueves y viernes Santo, día del obrero, día de difuntos y navidad”. Con estas medidas el Ministerio consideraba que la producción de nueva riqueza podría “refluir” hacia los obreros.

Sobre el fomento de la agricultura, el ministerio tuvo planes concretos para relacionar la producción de ciertos materiales con la posibilidad de crear industrias como la de tagua en la elaboración de botones. Incluso, el MPST propuso que el país podía ocupar entre el 90 o 95 por ciento de los presidiarios, hombres y mujeres para esta labor. Además, propuso la producción de sacos de cabuya (yute) e incentivó a las fábricas textiles al consumo de algodón ecuatoriano.

El rol que ejerció el MPST respecto al fomento industrial y agrícola, la solución del problema obrero y la propuesta orientalista sobre la inclusión del indio es un reflejo de las disputas por los derechos sociales, la pervivencia del republicanismo radical y las respuestas corporativas conservadoras y liberales, a la inclusión de los sectores populares. Las políticas del MPST, permiten comprender la manera en que se fue construyendo el Estado ecuatoriano desde la hegemonía política y el rol mediador de la burocracia entre gobierno y sociedad civil.

3. Informe del Ministro de Agricultura, Previsión Social (1929-1930).

4. Boletín del Ministerio de Previsión Social, Trabajo, Agricultura e Industrias, N° 2, pp. 3-4.

La política pública del MPST, tanto en su aspecto político y de respuesta a la construcción del Estado desde abajo (Revolución Juliana), y desde arriba (élite liberal y Federico Páez), y la visión corporativa (conservadora), deben ser interpretadas como un proceso en el que los actores confluyeron por la búsqueda de la modernización de la economía y la ampliación de los derechos de los sectores populares en un campo de fuerzas complejo. Así se fue construyendo la hegemonía estatal en el ámbito del trabajo. A continuación, se analizará la manera en que se fue construyendo esta hegemonía.

Las demandas de los trabajadores católicos en la Revista Voz Obrera

La Revista *Voz Obrera* fue un instrumento del obrerismo conservador, organizado para difundir contenidos y pensamiento político. La revista, se insertó en el debate respecto a la influencia política de los partidos existentes en la década de 1930 sobre los obreros. Proponía que los obreros fueron engañados por “los errores del comunismo” y de las “promesas incumplidas del liberalismo”. A continuación, se destacan algunos elementos constitutivos del obrerismo conservador, para posteriormente, exponer las exigencias materiales y políticas comunes a los trabajadores, sin importar su pertenencia o afinidad política.

La disputa por la organización obrera estaba relacionada con la posibilidad de generar gremios y asociaciones. Estas organizaciones debían alejarse del liberalismo, el socialismo, comunismo y anarquismo, por ser enemigos de la clase trabajadora, según lo expuesto por la *Voz Obrera*. Los pensadores del obrerismo conservador, como Octavio Palacios (1937), rechazaron en sus escritos la proclama de la Revolución francesa “libertad, igualdad y fraternidad”. Frente a esta proclama, *Voz Obrera* proponía la igualdad en el espíritu, en la justicia, en la moralidad, en la razón y en la caridad.

En la década de 1930, el debate sobre el laicismo y el catolicismo estuvo presente en el país. De ahí se desprende la argumentación en defensa del catolicismo, la familia, la libertad y la Iglesia católica que, sin embargo, presenta el uso de términos vinculados a la obtención de derechos, sobre todo, aquellos de carácter material, moral y religioso. Se reivindicaba el derecho a la asociación en sindicatos y asociaciones obreras de tipo conservador. Estas asociaciones debían “encaminar constantemente sus esfuerzos para aplastar el espíritu socialista de sus camaradas”. La revista también incluyó sendas páginas a la defensa de los derechos de la “clase laboriosa” (Robayo, 1937).

El pensamiento del obrerismo conservador se fundamentó en las nociones corporativas conservadoras. El uso social de la propiedad y el comportamiento moral de los patronos evitaría los excesos en la forma de reivindicar los derechos por parte del socialismo. Se instó a los dueños de las fábricas a evitar tratos inhumanos

y a tratar a sus empleados como “verdaderos padres, bondadosos y fieles administradores de los bienes de Dios” y no como amos mezquinos.⁵

Sin embargo, los obreros e intelectuales detrás de *Voz Obrera* reconocieron que la dialéctica del trabajo en la cotidianidad. La mayoría de estos conflictos no están reconocidos como grandes huelgas o espacios de resistencia de los obreros, sin embargo, cabe puntualizar algunos. En febrero de 1937, la revista reseñó un evento en la fábrica La Industrial Algodonera, los trabajadores se negaron a ingresar al espacio productivo, aludiendo que el sueldo que habían recibido no correspondía al contemplado en los reglamentos laborales. Este evento, permitió la articulación de los obreros de La Industrial con los miembros del sindicato de la fábrica La Internacional. Los trabajadores que no asistieron a la jornada laboral, buscaron la asesoría de los miembros del sindicato de la Internacional, respecto de las medidas que debían adoptar para protegerse en caso de despidos y sanciones. Los trabajadores consideraron, que actuaron en legítimo derecho de acuerdo con los reglamentos de trabajo vigentes aplicados por las comisarías del trabajo.

En aquella oportunidad, el conflicto no trajo mayores consecuencias dada la intervención de Carlos Dousdebés Andrade, secretario de la Dirección General del Trabajo. Andrade era identificado por los redactores de la revista, como una persona que “no se pone de acuerdo con nadie para fallar en cualquier asunto”. Al final de este incidente, todos los implicados pudieron regresar a sus puestos de trabajo, pero reconocieron la necesidad de fortalecer el sindicato de La Industrial.⁶

Otro tipo de suceso en el que los obreros sindicalizados acudieron a instancias gubernamentales para la resolución de conflicto tuvo que ver con maltratos físicos. En la fábrica La Industrial, el jefe de hilatura, Luis Erazo, “estropeó” al obrero Francisco Tipanta. Frente a este evento, la mesa directiva del sindicato de la fábrica presentó un reclamo ante la Dirección del Trabajo exigiendo el despido de Erazo y amenazando con realizar una huelga en caso de que no se cumplan sus demandas. Sin embargo, el secretario Carlos Dousdebés, optó por imponer una multa de 1.200 sucres al agresor, luego de corroborar que el reclamo de los obreros fue justificado. El dinero fue cancelado al fondo del sindicato.

El 14 de noviembre de 1937, un articulista del periódico conservador *El Debate*, bajo el seudónimo “Juan sin miedo”, destacó que no se trató de una agresión, sino, de un empujón, y que debido a “agitadores profesionales de extrema izquierda” el evento subió de proporciones. Frente a esto, el escritor de *Voz Obrera* reaccionó fustigando a “Juan sin miedo”, y recomendó a los obreros a unirse al sindicato porque es “la única defensa de los trabajadores”. Se puede apreciar una fisura entre el obrerismo conservador y la intelectualidad del mismo signo político.⁷

5. “Charlas con mi tío Serafinito”. En *Voz Obrera* II, N° 51.

6. “De sociedad obrera”. En *Voz Obrera* II (1937), N° 91, p.15.

7. Idem.

En el tomo 91 de la revista, se incluyó un manifiesto de los trabajadores de La Industrial en el que sostienen que “Juan sin miedo”, pretendió desviar el criterio de la opinión pública a favor del sector patronal y en contra del sindicato. Declararon que “Juan sin miedo” no conversó con los trabajadores sobre su versión de los hechos y lo invitaron a ser testigo de las condiciones de trabajo y las formas en las que los patronos ejercieron el control sobre los obreros, es decir, sobre las tarjetas de pago.

La Revista *Voz Obrera*, nos plantea tres elementos. En primer lugar, la huelga fue vista como la “única arma” para exigir sus derechos. En segunda instancia, los sindicatos y las asociaciones obreras se constituyeron en espacios de disputa política no solo desde el exterior, sino también, al interior del espacio laboral. Finalmente, los reclamos de los trabajadores se construyeron a partir de las reivindicaciones materiales en contra de los malos tratos. Reivindicaron su condición de iguales.

En resumen, las principales demandas de los obreros se pueden enumerar de la siguiente manera: jornada del trabajo correspondiente a la modalidad del sábado inglés, que implicaba el descanso semanal obligatorio a partir del sábado al mediodía, salarios más altos, la posibilidad de firmar contratos colectivos, protección para los casos de accidentes laborales y control para el trabajo en mujeres y niños. La Revista *Voz Obrera*, a pesar de su filiación política e ideológica, se constituyó en una plataforma para la formación de una clase obrera que absorbió y contribuyó a los debates propuestos por la doctrina social de la Iglesia católica, el liberalismo social, la OIT y el Gobierno de Enríquez Gallo.

Las demandas de los obreros “clasistas”

El III Congreso Obrero llevado a cabo en la ciudad de Ambato, fue promovido por el MPST y por orden del general Alberto Enríquez Gallo, se puede inferir que muchas de las discusiones que se llevaron a cabo estuvieron relacionadas con el texto del Código del Trabajo. El Congreso se desarrolló entre el 10 de julio y el 5 de agosto de 1938, se realizó con la participación de 54 delegados, representantes de 13 provincias y entre los principales pedidos para el Gobierno se destacan, la aprobación legal de la sindicalización obligatoria, la creación de guarderías y centros de cuidado infantil en las cercanías de las fábricas, la autorización del trabajo nocturno femenino y se solicitó puntualmente la eliminación del concertaje por considerarlo como una forma de esclavitud (Icaza, 1894: 32-34). Durante las discusiones en este Congreso, también se discutía al interior del MPST el texto del Código del Trabajo, para ser presentado al general Enríquez Gallo para su aprobación.

El general Gallo, fue uno de los jóvenes oficiales que participaron de la Revolución juliana, la historiografía ecuatoriana lo identifica como un liberal-socialista. Durante su Gobierno adoptó una serie de medidas de corte progresista, como la Ley de Cooperativas, Ley de Inquilinato y Casas Baratas, entre otras (Icaza, 1894: 39).

Respecto a la organización del Congreso, el historiador Guillermo Bustos destaca algunos elementos que recogemos a continuación: existió diversidad ideológica en los participantes del Congreso, sin embargo, predominó la tendencia socialista. En el Congreso participaron delegados de artesanos, obreros industriales, asalariados de paja toquilla, asalariados indígenas y obreros de minas, puertos y del ferrocarril. Una de las principales discusiones, antes y durante el Congreso, giró en torno a quiénes eran los miembros de la clase obrera. Finalmente, se decidió abarcar a los distintos sectores representados con el calificativo de “asalariados”, asignación que implicaba que una persona para ser miembro de la clase obrera no debía tener bajo su control a otro asalariado (Bustos, 2003).

Sin embargo, como lo apunta Bustos (1992), la distinción entre los artesanos y trabajadores asalariados no se resolvió al interior del Congreso. Por ello, las reivindicaciones del sector artesanal no tuvieron cabida en las discusiones de la Asamblea Constituyente ni en el Código del Trabajo. Durante el Congreso de Ambato, se formaron diferentes comisiones para despachar varios aspectos: comisión agraria, industrial, de artes liberales, de artes mecánicas, de minas y portuarios.

El debate sobre el trabajo femenino durante el Congreso de Obreros de 1938, giró en torno a los argumentos de carácter moral, que expusieron algunos delegados para evitar el trabajo de las mujeres. Eusebio Muriel, representante de la provincia de Guayas, argumentó respecto a esta prohibición, que, si los hombres quisieran tener una “mujer amante, buena y generosa, dentro y fuera del hogar” era necesario, por todos los medios posibles, impedir que trabaje en las noches “por cuanto en ese trabajo le agota física y hasta moralmente”. Por su parte, el representante de la provincia de Guayas, también argumentó, que la mujer al trabajar en las noches “no hace sino humillarse de la manera más baja”. Muriel, sugería que, durante las noches la mujer debía descansar para mantener su vitalidad procreadora ya que “es necesario dar a la patria hijos fuertes y bien nutridos”. La idea del Antiguo Régimen, de mantener separados a los hombres y las mujeres, se aplicó con regularidad en las fábricas ecuatorianas.⁸

La moción fue sometida a votación en medio de un intenso debate y posiciones acaloradas y contrapuestas. Las trabajadoras sostenían que, la situación del país solo mejoraría el día que se les permitiera trabajar de noche. Finalmente, se obtuvo un acuerdo que propugnaba, que mientras la crisis económica del país se mantuviera, las mujeres debían trabajar, salvo en la Costa. Los representantes de Guayas, sostuvieron que el trabajo del hombre en las familias de la Costa era suficiente para el sostenimiento del hogar. El argumento económico fue utilizado no solo para el trabajo femenino, sino también, para el trabajo infantil, como lo analizaremos en el reglamento de la fábrica La Internacional.

Los argumentos que implicaban el control moral sobre el cuerpo y el trabajo femenino, son un reflejo de la manera cómo funcionaba la dominación al interior

8. En *Crónica*, jueves 4 de agosto de 1938.

de los grupos subalternos. La dominación de género se asimilaba en la esfera de las relaciones familiares de los trabajadores. Se impuso un lugar a la mujer dentro de la sociedad –el de madre, reproductora y responsable de la crianza de los hijos de la patria–. Los argumentos morales implicaron también un control sobre la sexualidad de las mujeres: una mujer amante y fiel no podía estar en la noche fuera del hogar. Los obreros intentaron afirmarse como jefes del hogar y la familia. Por su parte, las mujeres argumentaron que su trabajo remunerado contribuyó a la superación de la pobreza del país, durante los años de crisis económica.

Por otro lado, las trabajadoras exigían la participación del Estado y de las fábricas en el cuidado de los hijos; la creación de casas cunas en las cercanías de las fábricas, programas de mejoramiento en salud e higiene de los lugares de trabajo y, atención a favor de las campesinas, indígenas, vendedoras y trabajadoras domésticas (Bustos, 1992: 96). También exigían un espacio propio en el Congreso, aduciendo que los delegados no conocían sus necesidades y sentimientos frente al trabajo. El debate sobre la prohibición del trabajo femenino nocturno, es una expresión de la configuración de la noción de la clase obrera en Ecuador, es decir, del trabajo no remunerado de las mujeres.

Otros temas abordados a lo largo de las sesiones fueron: la exoneración de los impuestos para los carpinteros, la prohibición de exportar cuero y paja toquilla, la necesidad de expedir leyes para el desahucio del trabajo, pero, sobre todo, la necesidad de articular la organización obrero.⁹ Varios delegados presentaron un proyecto de organización obrera, sobre este proyecto se elaboraron dos informes. El informe de la mayoría, propuso que la organización obrera ecuatoriana debía mantener las particularidades locales, “reconociendo a las entidades actualmente existentes y rechazando la forma sindical”. El argumento de este sector, para el rechazo del sindicato, fue que los trabajadores ecuatorianos no se encontraban listos para este tipo de organización. El informe de la minoría, consideró todo lo contrario: si los trabajadores no se encontraban lo suficientemente preparados, debían tomarse ciertas medidas correctivas que sirvan de base para adoptar esta forma de organización en un futuro.

De estos argumentos se desprende en primer lugar, la diversidad de pensamientos de los participantes del Congreso, en el sentido de que los defensores del sindicato seguramente estuvieron empapados de los debates marxistas. En segundo lugar, nos permite inferir que, si bien es cierto que la asociación sindical sirvió para el desarrollo de los modelos económicos en Brasil y México, en el Ecuador la pervivencia de las formas tradicionales de asociación, cercanas al paternalismo y al corporativismo –asociaciones, centros obreros y gremios–, no respondió necesariamente a una forma conservadora de articulación política. Más bien, como en toda relación que demandó de las formas paternalistas, existía un ejercicio de derechos por parte de los sectores subalternos.

9. En *Crónica*, viernes 22 de julio de 1938.

En los términos de Edward Thompson (1979), en las sociedades en transición respecto del surgimiento de un régimen industrial, se puede generar un equilibrio paternalista, en el cual, los polos sociales se encuentran “prisioneros” de su opuesto. Es decir, existe una relación de reciprocidad entre los dominantes y los dominados –para el caso inglés *gentry* y plebe– y, por lo tanto, no se puede analizar la formación de las clases sociales en términos del marxismo ortodoxo, sino, que se debe analizar la relación paternalista como una forma de mantener el control. Por parte de los dominados, se consigue el equilibrio a través de la demanda del cumplimiento del rol de padre en ejercicio de reciprocidad, para la obtención de ciertas prerrogativas. De alguna manera, este argumento permitiría comprender la adhesión de los trabajadores ecuatorianos a las formas tradicionales de organización, aunque finalmente, los sindicalizados y agremiados mantuvieron una relación de equilibrio paternal con el Estado. El Estado debía responder a las necesidades de todos los sectores subalternos en los que, como hemos visto, se tejían relaciones de dominación interna.

El Código del Trabajo de 1938

Con la Revolución juliana de 1925, una serie de reformas fueron tomando camino al interior del Estado, entre ellas, la creación del MPST el 13 de julio del mismo año, como un claro ejemplo de un proyecto de institucionalización del Estado, encaminado a regular las relaciones entre los sectores productivos y trabajadores. El Estado, a su vez, fue epicentro de las distintas disputas sociales cuyos actores buscaban una estabilización económica durante el período de entreguerras. Como ya se ha señalado, desde 1930 al interior del Ministerio de Previsión Social, se discutió la posibilidad de recoger en un solo cuerpo legal las diferentes leyes laborales existentes en el país desde 1921. Las leyes laborales existentes antes del año 1938 fueron: la Ley sobre el Contrato de Trabajo, Ley sobre la duración máxima de la Jornada de Trabajo, Ley sobre Trabajo de las Mujeres y Menores, Ley de Desahucio o Terminación del Trabajo, Ley de Protección de Accidentes del Trabajo, Ley de Indemnización de Accidentes del Trabajo, Ley de Asociación Obrera y Ley de Jurisdicción Especial para las acciones provenientes por Trabajo.¹⁰ En los reglamentos se percibe la intención estatal de permitir la sindicalización obrera, la protección del trabajador en temas de salud y el cumplimiento de los horarios regulares de trabajo.

Las discusiones respecto del problema obrero, se realizaron en diferentes lugares en el mundo. En abril de 1937, se llevó a cabo la Conferencia Tripartita de la Industria Textil en Washington, bajo el auspicio del presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt. En la conferencia participaron 78 delegados de los gobiernos, 56 de los patronos y 46 representantes del sector obrero. Asistieron representantes de Argentina, Bélgica, Brasil, Imperio Británico, Canadá, Cuba, Che-

10. Informe del Ministro de Agricultura, Previsión Social, etcétera, 1929-1930.

coslovaquia, Ecuador, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, India, Japón, Letonia, México, Holanda, Perú, Polonia, Rumania, Suecia, Estados Unidos, Uruguay y Yugoslavia (Anda, 1937).

El trabajador Luis Anda de la fábrica La Internacional, fue el representante de los trabajadores textiles ecuatorianos. El Gobierno delegó a Carlos Dousdebés como su representante. Durante esta actividad se llegaron a una serie de acuerdos, los mismos que fueron enviados a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra.

- Relaciones laborales mediante contratos colectivos.
- Los contratos colectivos debían ser reconocidos a nivel nacional y ratificados por las convenciones internacionales.
- La conferencia propuso a la OIT aplicar la reducción de horas de trabajo en la industria textil hasta 40 horas a la semana.
- Los equipos nocturnos deben ser aplicados en casos de estricta necesidad con dos equipos y no debían superar 40 horas de trabajo por semana.
- El trabajo nocturno para mujeres y niños debe estar prohibido.
- Ratificar el derecho al descanso semanal y las vacaciones.
- Se aconsejan medidas para disminuir los riesgos profesionales y la fatiga excesiva en vista de las necesidades humanas de los trabajadores, como también, de los imperativos económicos de los interesados.
- Se solicitó a la OIT estudios sobre problemas de fatiga, salud y prevención de accidentes de trabajo en la industria textil en lo que concierne al alumbrado, la posición, la temperatura, las condiciones atmosféricas, posibilidad de permitir el trabajo sentado, levantamiento de pesos excesivos, polvo, pelusas, etcétera.
- La OIT debe fijar la edad mínima requerida para que un niño pueda ser admitido al trabajo en una fábrica.

Varios de los aspectos discutidos en la Conferencia Tripartita, formaban parte de los reclamos que los obreros venían realizando desde 1919 a las autoridades locales y a la OIT. En ese sentido, la OIT influyó en la promulgación de códigos y reglamentos del trabajo que favorecerían al Estado de bienestar en la región frente a los avances de la industrialización y la modernización durante las primeras décadas del siglo XX. La influencia de la OIT en América Latina ha sido poco estudiada.

El 5 de agosto de 1938 se aprobó el texto del Código del Trabajo, sin embargo, no fue publicado en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional, que inició sus sesiones el 10 de agosto de ese mismo año, dejó sin efecto legal a todos los decretos que no fueron publicados hasta el 9 de agosto. Inmediatamente se inició una campaña de oposición a la promulgación definitiva del Código. Los periódicos *El Día* y *El Debate*, liberal y conservador respectivamente, publicaron notas que denostaban el articulado. Se catalogó a la ley como un “verdadero plagio de las legislaciones comunistas más avanzadas”. En la ciudad de Guayaquil el diario

La Prensa afirmó que el Código es un “extraordinario plagio jurídico” ya que sus disposiciones fueron copiadas literalmente de la Ley de México. En general se consideró que el Código perjudicaba el desarrollo industrial nacional y que su aplicación era descontextualizada ya que en el Ecuador no existía la lucha de clases (Icaza, 1894: 42).

Sin embargo, al interior de la Asamblea Nacional, tanto liberales como conservadores y políticos de izquierda decidieron apoyar la promulgación del Código, ya que luego de analizar el articulado concluyeron que se trataba de una ley que promovía “reformas sociales” a las que nadie podía oponerse y, finalmente se publicó el texto en el Registro Oficial, no sin dejar temores y sospechas sobre los efectos de la Ley en ciertos sectores de la sociedad (Icaza, 1894: 44).

El Código del Trabajo apuntó a la regulación de las relaciones laborales entre patronos y trabajadores en todas las modalidades del trabajo vigentes en la época. En ese sentido, la Ley regulaba el trabajo en la industria, el trabajo campesino, -y dentro de este el huasipungo-, el trabajo artesanal, el transporte y el trabajo doméstico.

El Código del Trabajo defendió la asociatividad y el cooperativismo obrero, provino del consenso generado entre la visión corporativa conservadora, la democrática del liberalismo social y de los movimientos de izquierda. La Ley reconocía como legítimas a las asociaciones que se enfocaron en actividades de capacitación profesional, educación y cultura general o, aplicada a la rama laboral, formación de cooperativas o cajas de ahorro y otros “fines que entrañen el mejoramiento económico o social de los trabajadores y la defensa de los intereses de su clase”. Las empresas estuvieron obligadas a contribuir económicamente a la caja de ahorros del comité. Sin embargo, no se estableció la autonomía de la caja de ahorros, un tema que fue disputado durante el ciclo de huelgas de 1934 y 1935.¹¹

Además, se prohibió el maltrato físico por parte de la patronal a los obreros. El patrono “debida consideración, no infringiéndoles maltratos de palabra u obra”. Por su parte, el trabajador estuvo obligado a abstenerse de poner su integridad y la de sus compañeros en peligro, cuidar los elementos de trabajo y restituir los que no se utilicen de ser el caso. Entre otras prohibiciones, el trabajador no podía suspender su labor, salvo en caso de huelga.

Respecto de los salarios, se estableció que el patrón debía pagar al trabajador el 50% de su sueldo en caso de enfermedad no profesional, hasta por un mes cada año luego de la presentación del certificado médico correspondiente. El patrón no podía retener más del 10% por concepto de multas y no podía hacer propaganda religiosa o política entre los obreros. Los sueldos debían cancelarse semanalmente. Para determinar los montos, en las capitales de provincia y cantones, se formarían Comisiones del Salario Mínimo conformadas por un delegado de la Dirección

11. Para más información, ver: López Valarezo, Alejandro (2019).

General del Trabajo, un médico designado por la Caja del Seguro de Empleados Privados y Obreros y un delegado de la autoridad civil respectiva. Además, de dos miembros en representación de patronos y obreros para cada clase de trabajo.

El trabajo en las mujeres y menores de edad también fue regulado en el Código del Trabajo. Los menores de edad, entre los doce y catorce años, podían trabajar, previa autorización del Inspector del Trabajo y acreditar el mínimo de educación escolar o asistir a escuelas nocturnas. El trabajo en los menores solo era permisible en caso de que el menor tuviera la necesidad de trabajar para su propia sustentación o, si sus padres o ascendientes no pudiesen trabajar o sus hermanos menores experimentasen la misma condición. Su jornada de trabajo no podía superar las seis horas diarias y las treinta y tres horas semanales. Los menores de dieciocho años fueran hombres o mujeres, tenían prohibido trabajar en las noches y laborar en los trabajos considerados como peligrosos, a saber, en la destilación de alcoholes, fabricación de albayalde o cualquier colorante tóxico, talla o pulimento de vidrio y trabajos subterráneos. En general, tenían prohibido “los trabajos que constituyan un grave peligro para la moral o para el desarrollo físico de mujeres y varones”.

Uno de los aspectos de mayor relevancia, es el reconocimiento de las formas de trabajo existentes en Ecuador durante la primera mitad del siglo XX. El Estado brindó la cobertura legal y el reconocimiento a los cabildos comunales y legalizó las formas de trabajo precario como el huasipungaje, la yanapa y la aparcería, en un contexto de industrialización y regulación del trabajo moderno.

El trabajador agrícola que no era dueño de terrenos podía ser jornalero, huasipunguero, destajero, yanapero o ayudante. El jornalero era quien prestaba sus servicios en labores agrícolas mediante un jornal percibido exclusivamente en dinero. El huasipunguero por su lado, era el que trabajaba la tierra y recibía un estipendio en dinero por jornal y en aprovechamiento de una parcela otorgada por el patrón.

El Código del Trabajo de 1938, estableció algunas responsabilidades que el patrono debía asumir con respecto a los huasipungueros. Entre ellos, que el huasipunguero solo podía trabajar cuatro días a la semana, abastecerse de leña y agua para su uso doméstico, podía cazar, pescar y mantener hasta tres cabezas de ganado. Por su parte, el trabajador debía cuidar y devolver los útiles de trabajo, estar dispuesto a prestar su contingente en caso de peligro para las cosechas, aún en días de descanso, por ende, el huasipunguero tenía derecho a cobrar horas extras y sobresueldos. En caso de despido o desahucio, el huasipunguero tenía derecho a “permanecer en el huasipungo hasta recolectar los frutos pendientes”.

Las organizaciones indígenas frente al Código del Trabajo

El periódico bilingüe *Ñucanchic Allpa*,¹² se publicó entre los años de 1930 y 1960. En sus primeras ediciones se identificó como un “órgano de los sindicatos, comunidades e indios, en general”, y luego de la creación de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), se difundió como una publicación de la Federación. Marc Becker, destacó que los funcionarios del Estado señalaron como “peligrosa” a esta publicación, por su influencia en las comunidades indígenas (2016: 133).

El periódico N° 12, publicado el 22 de agosto de 1938, contenía un artículo denominado “¿Imata Código del Trabajo?” que se traduciría como ¿Qué es el Código del Trabajo? Fue escrito en quichua e inicia con la pregunta ¿Por qué se debe cuidar este Código? Los antecedentes del artículo aluden a la posibilidad de que las fuerzas políticas patronales no permitan se apliquen las disposiciones del Código, por ende, el autor invita a defender la Ley a sus lectores. *Ñucanchic Allpa* publicó este artículo en quichua para que los indios entiendan la Ley y no se dejen engañar.¹³

El Código estableció normas para evitar que los huasipungueros, peones, gañanes, yanaperos y criados no sean engañados. En tiempos pasados “aunque se trabajaba, no pagaban bien; e inclusive al hacer cuentas, haciendo confundir, ponen como que se debe mucho dinero.” Con la promulgación del Código, el patrón ya no podía expulsar del huasipungo al trabajador sin previo aviso, además, tenía derecho a permanecer en el terreno hasta cosechar lo que habían sembrado. Tenían derecho a descansar. Antes de la promulgación del Código, el huasipunguero aun estando enfermo debía trabajar.

La publicación señalaba que:

[...] En el caso de que este Código no exista o de que quede cambiado, los patrones y los grandes señores engañarán y abusarán. Es por ese motivo que los blancos que trabajan en las fábricas andan defendiendo el Código de Trabajo. Ellos no duermen. Ellos no se descuidan. Reuniéndose de día y noche andan conversando, envían papeles a diferentes lugares por aquí y por allá. Están entre muchísimos: serán unas veinticinco mil personas. Los Sindicatos de Guayaquil, los Sindicatos de Quito, los Sindicatos de Riobamba, los Sindicatos de Ambato, los Sindicatos de Sangolquí, los Sindicatos de Atuntaqui, carpinteros, zapateros, todos se han levantado para que el Congreso no quite el Código de Trabajo ¿En esta situación, los runas, deberán estar como muertos, en silencio y quietos? No. Ustedes son doscientos mil. Por eso mismo, en este preciso momento, los runas de todas las comunidades deben levantarse, reunirse y conversar, para decir al Congreso que no deroguen ni realicen daños al Código del Trabajo.

12. Nuestra Tierra, traducción del quichua.

13. En *Ñucanchic Allpa*, 1938, N° 12.

El artículo gira en torno a tres ideas centrales. La primera, para que los patrones no engañen a los trabajadores del campo era necesario que conozcan el texto. La segunda, el Código es bueno para los campesinos, pero también, para los trabajadores blancos de las fábricas. Finalmente, es necesario organizarse y defender la Ley para que el Congreso Nacional no realice cambios ni acomode el texto de acuerdo con los intereses de los patrones y de los grandes señores de la tierra; y que los trabajadores blancos ya estaban organizados.

La noción de la lucha entre explotados y explotadores permite comprender que el periódico *Ñuncanchic Allpa* planteó la unidad de los trabajadores urbanos y del campo, manteniendo matices identitarios étnicos. Se aprecia una disputa articulada desde el frente de la izquierda ligada a la organización campesina, apelando a una experiencia común desde la noción de explotados y en defensa del Código del Trabajo, sin embargo, la izquierda no fue la única que defendía esta Ley.

El Código del Trabajo y la doctrina católica

Como se ha expuesto, el pensamiento católico sobre el problema obrero se fundamentó en la encíclica papal *Rerum Novarum*. En ese sentido, Ruperto Alarcón Falconí (1949), reivindicó la relación entre la doctrina católica y el Código del Trabajo, llegando incluso a proponer, que el día del trabajo se celebre el quince de mayo, en honor a la publicación de la encíclica papal.¹⁴

Ruperto Alarcón sostuvo que el movimiento social de la Iglesia católica, desde antes del Primer Congreso Socialista de 1889, se propuso rescatar las enseñanzas de los evangelios en relación con el trabajo. Años antes a 1869, se llevó a cabo la Asamblea de Obispos de Fulda, donde se trataron aquellas enseñanzas de los evangelios. En la asamblea se concluyó que el problema obrero se resolvería atacando las condiciones de miseria del trabajador, mejorando sus capacidades intelectuales y morales, organizando el trabajo y aumentando los salarios, haciendo partícipe a los obreros de los beneficios, favoreciendo sus hábitos de ahorro, fomentando la armonía en las fábricas, proveyendo protección a las obreras jóvenes, haciendo que las trabajadoras madres de familia cumplan con sus responsabilidades, prohibiendo el trabajo de los niños, separando a los trabajadores de las trabajadoras, asegurando el descanso dominical, concediendo indemnizaciones en caso de accidentes, entre otras (Alarcón, 1949: 8-9).

Alarcón, realizó una comparación del Código del Trabajo con la doctrina católica del *Rerum Novarum* a la luz de las “conquistas sociales”. Para este escritor conservador el Código del Trabajo coincide con *Rerum Novarum* en aspectos como:

1. El establecimiento de un salario mínimo.
2. Participación del obrero en las utilidades de la empresa.

14. XIII, León (1891). *Rerum Novarum*.

3. Establecimiento de un límite razonable de horas de trabajo semanal.
4. Protección para el trabajo infantil y cuidado del pudor de las “doncellas”.
5. Descanso los fines de semana para los trabajadores.
6. Regulación de las asociaciones y sindicatos obreros.
7. Regulación de la huelga.
8. Compensaciones en caso de daños físicos para los trabajadores

Conclusiones

En este artículo, se presentaron evidencias sobre la confluencia de diferentes voces e intereses de los actores involucrados tanto en la promulgación del Código del Trabajo, y los planteamientos para solucionar el problema obrero. Las fuentes dan cuenta de la configuración de un campo de fuerzas en las que los actores construyeron el Estado post oligárquico. La sociedad civil y la sociedad política interactuaron en un escenario en la que la sociedad política estableció reglas construidas desde el consenso y la convivencia.

Los representantes del Estado, en el período juliano, comprendieron que la situación económica del país solo podría resolverse estableciendo mecanismos de fomento industrial y agrícola y rompiendo con el sistema económico dependiente de la exportación exclusiva de materias primas. Para conseguir este objetivo, requería de la colaboración de los actores involucrados. El incremento de la conflictividad social mediante las huelgas y paralización de las labores fueron un obstáculo. Los partidos de izquierda se sumaban a la presión que ejercieron los sectores subalternos por más derechos al Estado post oligárquico.

A partir de 1936, el Estado ofreció a las industriales medidas efectivas de protección industrial a cambio de mejorar las condiciones para los obreros, como parte de un proyecto corporativo desde arriba. Los industriales, por su parte, demandaron formas más flexibles de contratación de la mano de obra.

Los obreros demandaron al Estado y a los patronos por mejores salarios, la protección frente al maltrato, coberturas por riesgos de trabajo, derecho al sindicato. Estos pedidos tuvieron una aceptación mayoritaria entre los obreros conservadores y los obreros de izquierda. Incluso, muchas de esas medidas coincidieron con las doctrinas católicas sobre el problema obrero.

El Código del Trabajo expresa el consenso en temas como el cuidado de las mujeres y los menores de edad. El derecho a la huelga fue un tema controversial, y a pesar de ello, incluido en la Ley. Esto ratifica la presencia de funcionarios socialistas en el Gobierno y la presión efectiva de la izquierda popular.

El trabajo femenino fue aceptado por los trabajadores organizados de la Sierra, debido a las condiciones económicas del país. Las demandas de las mujeres fueron soslayadas por parte del Estado y se impusieron criterios de cuidado en la función procreadora femenina, y no a sus aspiraciones. La familia patriarcal fue un espacio

de afirmación del obrero, incluso, los intelectuales socialistas no traspasaron el discurso hegemónico sobre el trabajo de la mujer.

Bibliografía

- Alarcón, Ruperto
1949. *Principales disposiciones del Código del Trabajo a la luz de la doctrina católica*. Fray Jodoco Ricke. Quito.
- Anda, Luis
1937. "Informe del delegado obrero señor don Luis Anda a la conferencia Tripartita de la Industria Textil verificada en Washington el mes de abril de 1937". En *Voz Obrera II*, N° 66.
- Bustos, Guillermo
2003. La politización del "problema obrero" Los trabajadores quiteños entre la identidad 'pueblo' y la identidad 'clase' (1931-34). En *Ciudadanía e identidad*. Pachano, Simón (Ed.). FLACSO-Ecuador, Serie Antología. Quito.
1992. "La identidad 'clase obrera' a revisión: una lectura, sobre las representaciones del Congreso Obrero de Ambato de 1938". En *Procesos*, Revista Ecuatoriana de Historia, N° 2. UASB. Quito.
- Coronel, Valeria
2013. "Justicia laboral y formación del Estado como contraparte ante el capital transnacional en Ecuador (1927-1938)". En *Illes i imperis*, N°15. [online].
2011. A revolution in Stages: Subaltern Politics, Nation-State Formation, and the Origins of Social Rights in Ecuador, 1834-1943. Tesis doctoral. New York University.
- Ibarra, Hernán
2016. Acción colectiva rural, reforma agraria y política en el Ecuador, ca. 1920-1965. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. España.
- López Valarezo, Alejandro
2019. Dominación y Consenso en Ecuador, 1922-1938. Un estudio de la construcción de la hegemonía estatal en el ámbito del trabajo. Tesis doctoral, FLACSO-Ecuador. Quito.
- Palacios, Octavio
1937. "Su excelencia Carlos María de la Torre y los obreros". En *Voz Obrera II*, N° 65.
- Robayo, Luis Alberto
1937. "El problema social en el Ecuador". En *Voz Obrera II*, N° 47.
- Roseberry, William
2002. Hegemonía y lenguaje contencioso. En *Aspectos cotidianos de la formación del Estado: La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. Joseph, Gilbert y Nugent, Daniel (Comps.). Ediciones Era. México.
- Thompson, Edward
1979. *Tradición, revuelta y conciencia de clase estudio sobre la crisis de la sociedad preindustrial*. Editorial Crítica. Barcelona.
- XIII, León
1891. *Rerum Novarum. Sobre la cuestión obrera*. Ediciones Paulinas.
- Ycaza, Pedro
1894. *Historia del movimiento obrero ecuatoriano*. Centro de Documentación e Información de los Movimientos Sociales del Ecuador (CE-DIME). Quito.

Fuentes publicadas

Boletín del Ministerio de Previsión Social, Trabajo, Agricultura e Industrias N° 2-3.

Fondo de Ciencias Humanas. Ministerio de Cultura y Patrimonio.

Boletín del Ministerio de Previsión Social, Trabajo, Agricultura e Industrias N°1. Fondo de Ciencias Humanas. Ministerio de Cultura y Patrimonio.

Crónica. Jueves 4 de agosto de 1938. "Congreso Obrero". Ambato.

Crónica. Viernes 22 de julio de 1938. "Congreso Obrero". Ambato.

Ñucanchic Allpa

1938. "¿Imata Código del Trabajo?". N°12, 22 de agosto. Archivo Martínez Meriguet.

Informe del Ministro de Agricultura, Previsión Social, etc, 1929-1930. Archivo de la Función Legislativa.

Informe que presenta a la nación el Sr, Dr. Pedro Pablo Egüez. Archivo de la Función Legislativa.

Voz Obrera II

S/A (1937). "Charlas con mi tío Serafinito: Función social de la propiedad". N° 51.

S/A (1937). "De sociedad obrera: En La Internacional, Fábrica de tejidos". N° 91.

RESEÑAS

Estallido. La rebelión de Octubre en Ecuador

Leonidas Iza, Andrés Tapia y Andrés Madrid

Coedición: Red Kapari / Quimantú / El Colectivo / Zur / Bajo Tierra / La Fogata.
Quito, 2020, pp. 342.

Pablo Ospina Peralta

El libro tiene una cuidadosa edición, con fotos de calidad, buen papel, así como también se ha cuidado el lenguaje y la bibliografía. Otro de sus méritos, es la recopilación extensa de una serie de materiales de prensa, de opinión y de documentos oficiales (como, por ejemplo, el informe de la Asamblea Nacional sobre el levantamiento). Pero; sin duda, su más importante contribución es presentarnos la interpretación que tiene el Movimiento Mariátegui sobre el levantamiento de Octubre de 2019.

Su tesis es sencilla y clara: la rebelión de Octubre prefiguró la insurrección anticapitalista por venir y, las principales lecciones políticas del episodio, tienen que ver con esa forma insurreccional. Los autores, destacan: la organización de las acciones en la primera trinchera, el vínculo con las líneas de abastecimientos y comunicación, la coordinación con las tareas de cuidado y atención en la retaguardia. Dentro de los repertorios de lucha que emergieron también se destacan: la toma de gubernaciones, de florícolas y en especial las retenciones de policías y militares en las comunidades. Fue el ensayo de un “doble poder”, con decretos simbólicos como el del estado de excepción, en las

comunidades, o el de tres días de duelo por la muerte de uno de los manifestantes. Algunos fueron más que simbólicos: los salvoconductos que las organizaciones entregaban para que diversos camiones pudieran pasar las barricadas en Imbabura, o la organización de los abastecimientos, la limpieza y la logística de la lucha. Especial mención se le brinda a la “guardia indígena”, que, con sus métodos artesanales y sus armas improvisadas, prefiguran una futura autodefensa popular.

Esa enseñanza estratégica y ordenada da sentido a todo lo demás. En esta interpretación de los dilemas de la conducción de la protesta, la izquierda anticapitalista, que fue capaz de asumir el liderazgo de la lucha social, se opuso tanto a la negociación parcial de las demandas económicas con el Estado, como a las salidas de la izquierda institucionalista, sean los que medían los futuros réditos electorales o los que buscaban la salida de Lenín Moreno. Desde el ángulo de visión de los autores, todas ellas expresan una izquierda institucionalista, que piensa que la acumulación política, se hace en las siguientes elecciones o en los mecanismos institucionales de la democracia burguesa.

Aunque era necesaria la “unidad en la acción” tanto con correístas como con otros institucionalistas, detrás de ella vibró una disputa por la conducción política del movimiento. La izquierda anticapitalista, pudo imponerse al conjunto de la izquierda institucionalista, gracias a un recambio en la CONAIE que no es solo generacional, sino de clase, apuntalado por los cambios sociales que se han producido en el mundo indígena, donde hay cada vez más precarizados y asalariados (aunque también aburguesados).

Esta forma de presentar los dilemas de la conducción en Octubre, cubre de un manto de oscuridad las principales discusiones estratégicas y tácticas de la dirigencia indígena durante esos días intensos de la movilización. Uno de los principales fue si la demanda central debía ser derogar el Decreto 883, que sancionó el alza de los combustibles, o exigir la renuncia o destitución de Lenín Moreno. Este debate, que marcó todo el levantamiento, casi no merece discusión en el libro. ¿Por qué? Aunque distanció a los correístas de los antiguos dirigentes de la CONAIE, se trata de una diferencia menor entre dos grupos igualmente institucionalistas. Lo que une a ambos es mucho mayor que lo que los separó circunstancialmente. Otro gran debate estratégico de conducción, pasado por alto, fue si la movilización debía enfocarse exclusivamente en el Decreto 883 o, por el contrario, debía incluir todas las plataformas parciales de todos los grupos que venían luchando por lo suyo, la minería, el aborto, la defensa del agua, la construcción del puente o la legalización de los vendedores ambulantes.

En realidad, las ardientes discusiones sobre si aceptar el diálogo o no con el

Gobierno, si intensificar la presión en la calle o no, es presentado en el libro como un debate entre anticapitalismo e institucionalismo, y no como un debate táctico, que dependía de una valoración concreta de las propias fuerzas y las del adversario. La intensificación de la presión sin diálogo, que era la tesis mariateguista, y que finalmente triunfó, entrañaba el peligro de llevar a la destitución de Moreno si el Gobierno no cedía. Sobre todo, era viable solamente si la presión de la calle se lograba mantener lo suficientemente poderosa, algo muy difícil de medir con exactitud, pero que los dirigentes indígenas valoraban todas las noches. Es difícil apreciar la importancia de la discusión del día domingo 13 de octubre, cuando se hizo la histórica negociación televisada: todo el cálculo político dependía de conocer qué pasaría en las calles y carreteras del país el lunes 14, si no había acuerdo. ¿Se incendiaría el país o se apaciguarían las protestas con el toque de queda, como aconteció el sábado 12 en la tarde? La valoración de las propias fuerzas y de las del adversario de forma concreta y situada. Pero esas preocupaciones no son las del libro. La “relación de fuerzas”, que es presentada como la clave de bóveda de toda estrategia de transformación, se considera de manera abstracta y no como el resultado, también, de estas decisiones tácticas. ¿Era indiferente para esa relación si hubiera caído Moreno? ¿Concentrarse en una sola demanda, el Decreto 883, sirvió para unir fuerzas o no? ¿Por qué lo aceptaron los manifestantes? ¿Hasta dónde hubieran persistido? Para los autores, la lucha entre correísmo y anticorreísmo es, en el mejor de los casos, una mentira piadosa y más probablemente una ilusión desmovilizadora. Por

ello, no le otorga ninguna importancia en la interpretación del debate político en la conducción del levantamiento.

Pero quizá la más notable ausencia en ese tipo de análisis del balance de fuerzas no radique tanto en las controversias entre los manifestantes sino su ceguera ante las diferencias en las posturas de la policía y de los militares. Aunque señalan la destitución de Roque Moreira (jefe del Comando Conjunto de las FF.AA.), y Javier Pérez (jefe del Ejército), luego de las protestas, la relacionan a la negativa de ambos a reprimir, e incluso mencionan el episodio de Guayaquil de militares enfrentándose a policías; no integran nada de eso en el análisis político de la relación de fuerzas durante la rebelión. Las Fuerzas Armadas, como todo el bloque del poder burgués, se mantuvieron férreamente unidas detrás del Gobierno. De hecho, esa es presentada como la segunda gran lección del levantamiento: así como la burguesía y sus aparatos se unen siempre en los momentos de peligro, la izquierda anticapitalista debe unirse. La premisa de esa unidad es abandonar toda ilusión democrática burguesa que fortalece al sistema capitalista. Las fracturas en el bloque dominante, sobre cómo enfrentar la rebelión, son ignoradas y no se le atribuye ningún papel en el desenlace del levantamiento.

El problema de fondo para la estrategia de la izquierda anticapitalista, es que las clases trabajadoras carecen de una "impronta revolucionaria" *per se*. La impronta política popular es una disputa que se realiza desde fuera y desde el interior de las organizaciones populares. Hay que diversificar y fortalecer la organización popular, especialmente en la Costa y entre los asalariados del

sector exportador, para que en el futuro haya una revolución y no solo una rebelión. Así como el bloque dominante se mantuvo férreamente unido durante el levantamiento, disponen ahora de una estrategia coherente y clara. Se han dado cuenta del peligro. Está en marcha una estrategia neofascista bien orquestada para desmontar la subversión. La señal para la izquierda anticapitalista también debe ser clara: prepararse para enfrentar la represión y la violencia. Hay algunos momentos en que el texto diferencia entre las violencias que no fueron llevadas a cabo por la izquierda anticapitalista, como el ataque a la Contraloría o los saqueos espontáneos, así como las veces que la guardia indígena trató de evitar las violencias desbordadas (cosa que no hicieron en la policía), pero la reflexión no se extiende sobre ellas y sus efectos diferenciados. El texto se convierte en un manifiesto a favor de la violencia defensiva del pueblo, que es "sagrada". De nuevo una ausencia de debate sobre la táctica, esta vez no sobre la agenda de la lucha y la negociación, o sobre la valoración de las fuerzas y fisuras del adversario, sino frente a la violencia y sus efectos políticos inmediatos.

Lo que ocurrió desde un punto de vista político en Octubre, es que la CO-NAIE logró reorganizar la polarización política a su alrededor, después de que en los últimos trece años la polarización ha sido usufructuada por el correísmo. El Gobierno de Moreno buscó torpemente reubicar al correísmo en la polarización, regalándole un protagonismo que nunca tuvo en la movilización. La apuesta política de los autores del libro es salirse de una polarización que consideran falsa: correísmo y anti-correísmo son dos modalidades apenas

distinguibles de salvación del sistema basado en la ilusión electorera. La opción para evadir la polarización política es ignorarla. En esa negativa encuentran también parte de su atractivo: para

una época tan desilusionada de los matices y curvas que suele tener la política verdadera. No hay caminos rectos, pero sería lindo si los hubiera.

Crisis del multiculturalismo en América Latina.

Conflictividad social y respuestas desde el pensamiento político indígena

Claudia Zapata Silva

Colección CALAS, Guadalajara, 2019, pp. 123.

*Liliam Fiallo Monedero**

A inicios de los 2000, parecía que el “nuevo constitucionalismo latinoamericano” decretaba el fin del multiculturalismo, al menos en Bolivia y Ecuador. La década de 1990 había sido fructífera en cuanto al reconocimiento constitucional del modelo multicultural en algunos países del área, al reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos. No obstante, una década más tarde, se debatía -desde una matriz crítica al multiculturalismo- la necesidad de refundar los Estados desde el paradigma de la plurinacionalidad. En este escenario de activismo indígena y asambleas constituyentes, el debate sobre la plurinacionalidad implicó la posibilidad de que coexistieran en el territorio de un mismo Estado, múltiples naciones, ejerciendo su derecho a la autodeterminación.¹ Sin embargo, una vez constitucionalizados estos modelos, los procesos políticos comenzaron a mostrar una serie de limitaciones, que impidieron afirmar su consolidación en el área.

El libro *Crisis del multiculturalismo en América Latina. Conflictividad social y respuestas desde el pensamiento po-*

lítico indígena, de Claudia Zapata, da cuenta de la persistencia del paradigma multicultural. Su preocupación por la categoría de multiculturalismo, en la contextualización histórica de su surgimiento, así como en el agotamiento político del modelo, muestran que el presupuesto del que parte su reflexión: no ha habido un recambio en las formas de gestión de los conflictos étnicos ni en el modo de procesar la diversidad cultural al interior de los Estados latinoamericanos, razón por la cual sigue siendo necesario fomentar un pensamiento crítico sobre esta problemática.

Claudia Zapata aborda el fenómeno multicultural desde dos dimensiones interrelacionadas: como modelo político y como narrativa. El multiculturalismo, en tanto modelo político, remite a las políticas de reconocimiento de la diversidad cultural implementadas en los países del área, y encaminadas a resolver los conflictos étnicos que se derivaron de la negación de dicha diversidad como elemento constitutivo de las sociedades latinoamericanas (Zapata, 2019: 18). Mientras, el multiculturalismo como narrativa, pone el énfasis en

* PhD (c) Universidad Andina Simón Bolívar.

1. Cordero, Sofía. *La plurinacionalidad desde abajo. Autogobierno indígena en Bolivia y Ecuador*. Quito, FLACSO-Ecuador/PNUD, 2018: 5.

los modos en que se representa al sujeto indígena en el discurso sobre la diversidad, así como el modo en que ésta es reconocida en las políticas estatales (Ídem: 56).

A pesar de que no pueda plantearse la existencia de un modelo único de multiculturalismo en América Latina (Zapata, 2019: 14), la especial coyuntura en que se materializó este proyecto en el continente hace referencia a su emergencia como resultado de una presión del proceso de globalización neoliberal “desde arriba”. “Desde abajo”, el movimiento indígena, también presionó a partir de fines de los años ochenta por obtener un reconocimiento dentro del Estado en clave no asimilacionista. Esta convergencia de demandas —a primera vista divergentes—, fue posible en América Latina debido a las características específicas que tuvo este proceso. Siguiendo a Maristella Svampa, la autora sostiene que “la aparición del multiculturalismo en América Latina ocurre en condiciones distintas a la de los países del norte, porque en nuestro caso esto ocurre cuando el neoliberalismo ya era el modelo hegemónico y porque fue un proceso que contó con la presión de los movimientos indígenas” (Zapata, 2019: 23). Sobre esto, Araceli Burguete plantea que, “contrariamente a lo demandado, el indigenismo integracionista no fue sustituido por políticas autonómicas sino por un nuevo tipo de indigenismo: el multiculturalismo”.²

Zapata avanza en su argumento al analizar los límites del paradigma, y las manifestaciones de su agotamiento en

el área. Por una parte, posiciona la inscripción del multiculturalismo dentro del sistema capitalista-neoliberal, como uno de sus principales límites, que va de la mano con el consumo de la etnicidad en los mercados globales y, consecuentemente, con la despolitización de los colectivos indígenas. Esta construcción del ‘Otro’ es posible debido a la noción obsoleta de cultura que moviliza esta narrativa: “una cultura estática, apartada de la economía, la sociedad, la política y la historia; de límites nítidos e impermeables” (Zapata, 2019: 26). La autora profundiza el argumento cuando expresa que este discurso ha producido un relato culturalista, basado en la separación entre cultura —entendida en dichos términos—, y economía. Esta separación, agrega, ha profundizado la exclusión, marginación y desigualdad económica de estos sectores (Ídem: 25-27).

Sin embargo, este discurso es reproducido no solo desde el poder, sino por sectores de la propia dirigencia indígena, de ahí que el paradigma esté aún lejos de ser superado en América Latina. En este punto, Claudia Zapata señala que la efectividad de los discursos multiculturales radica en que estos son compartidos ampliamente por diversos actores, entre ellos, “por buena parte de las poblaciones indígenas, de lo contrario, no funcionaría el ciclo de la hegemonía” (2019: 59).

Los discursos que ensalzan la pureza de las tradiciones y la identidad étnica, la existencia de una justicia indígena sin vicios occidentales, la complemen-

2. Burguete Cal y Mayor, Araceli. Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional*. Ortiz, Pablo y Burguete Cal y Mayor, Araceli (Comp.). Quito: FLACSO-Ecuador, 2010: 85.

tariedad entre mujeres y hombres, por solo mencionar algunos elementos, han terminado por afectar a los sujetos más vulnerables de las comunidades, que quedan atrapados entre el discurso liberal occidental de los derechos individuales y el discurso de los derechos colectivos que reproduce las hegemonías al interior de los colectivos.³ Como señala Seyla Benhabib al analizar esta problemática: “[c]asi no hay duda de que los intereses de las mujeres y el estatus de la esfera privada desenmascaran la vulnerabilidad de los arreglos multiculturales y dejan al descubierto los acuerdos políticos y morales logrados a expensas de mujeres, niños y niñas, sobre quienes usualmente se basan”.⁴

Por otra parte, esta visión extiende sus efectos hacia las políticas de reconocimiento y las formas de reparación cultural, hacia el derecho a la autodeterminación, y hacia las formas de participación política. Zapata señala que, si bien el reconocimiento legal de los pueblos indígenas fue visto como una forma de reparación, este se limitó a una dimensión cultural, divorciada de las formas históricas de desigualdad, colonialidad y de las relaciones económicas, con lo cual se volvieron funcionales a la continuidad del capitalismo periférico (2019: 20; 24). Esta es la causa de la actual restricción en el reconocimiento de las autonomías indígenas como formas de control sobre los terri-

torios, lo cual se materializa en el despliegue del extractivismo al interior de estos. Mientras, otros autores han tratado la falta de un mandato vinculante de las comunidades para decidir sobre los recursos en sus territorios, como expresión de la falta de garantías en el ejercicio de su derecho a la autodeterminación y de participación democrática.⁵

Los conflictos entre los Estados nacionales y los movimientos indígenas son una de las manifestaciones centrales del agotamiento del modelo multicultural; concretamente, del modelo rentista y extractivista funcional al capitalismo. En este sentido señala Zapata, que si bien las reformas multiculturales de los años noventa reconocieron derechos colectivos basados en el otorgamiento de un alto valor a la diversidad cultural, en los 2000, estas negociaciones se quebraron, y los mismos Estados entraron en un fuerte ciclo de conflictividad con los movimientos indígenas que exigían garantías de no intervención en sus territorios (2019: 34; 36). La autora señala, entonces, que “el momento actual estaría caracterizado por este consenso en torno al extractivismo de gran escala, por el aumento del autoritarismo, por la resistencia de parte de distintos movimientos sociales -con especial protagonismo de los movimientos indígenas-, y por la persecución de estas luchas” (Idem: 34).

-
3. Lang, Miriam “Introducción”. En *Mujeres Indígenas y Justicia Ancestral*. Lang, Miriam y Kucia, Ana (Comp.). Quito: UNIFEM, 2009: 122-3.
 4. Benhabib, Seyla. *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Buenos Aires, Katz, 2006:174.
 5. Schettini, Andrea. “Por un Nuevo Paradigma de Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas: Un Análisis Crítico de los Parámetros Establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. En *SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos/ Sur-Rede Universitária de Direitos Humanos*, Vol.1, N° 1, 2004: 79.

Una última línea de análisis que abre el texto, es la de las respuestas que desde un pensamiento indígena crítico, anticolonial, anticapitalista y activista, se han producido más recientemente en América Latina. Aquí la autora identifica dos temas profundamente relacionados: el de la diferencia cultural y el de la crítica interseccional. En el primero, ubicará los trabajos de Carlos Macusaya, Silvia Rivera Cusicanqui, Fortino Domínguez, David Aniñir, Enrique Antileo y Claudio Alvarado, quienes, en una reacción ante los discursos esencialistas sobre la etnicidad, plantean la exigencia de analizar las complejas configuraciones que toman las relaciones entre economía, política y cultura al interior de cada pueblo (2019: 85-94). Mientras, en la línea de crítica interseccional, la autora destaca a Aura Cumes, Emma Chirix, Gladys Tzul Tzul, Irma Velásquez, Enrique Antileo, Claudio Alvarado, Margarita Calfio, Rosalía Paiva, Mafalda Galdames y Gloria Anzaldúa, quienes analizan las discriminaciones múltiples -de raza, clase y género fundamentalmente-, en la experiencia de los sujetos minoritarios al interior de las comunidades. Aquí, la crítica antipatriarcal indígena a nociones también esencialistas, que promueven una visión pacífica y apolítica de las culturas indígenas, así como los debates entablados con el feminismo Occidental, se han destacado dentro de esta corriente (Ídem: 94-106).

El texto de Claudia Zapata resulta no solo una excelente sistematización de los diversos enfoques y estudios sobre el multiculturalismo, sino que avanza en posibles soluciones para superar dicho proyecto. Sobre ello, la autora deja constancia de la necesidad de la superación de la matriz capitalista-co-

lonial y el tránsito a un momento post multicultural, “que pasaría por trastocar las bases del modelo económico; por trascender la cuestión de la identidad y la cultura concebidas como compartimentos; por repensar la categoría de la otredad [...] y, por tender puentes efectivos entre las demandas de los pueblos indígenas y los sectores excluidos en general” (2019: 111).

Es importante rescatar, específicamente para la construcción de este momento post-multicultural, la agencia del sujeto indígena, así como la amplia trayectoria de lucha de los movimientos indígenas, en la construcción de un proyecto político distinto al multiculturalista. En esta línea, es imprescindible retomar el pensamiento indígena ya existente sobre la plurinacionalidad, así como continuar pensando nuevas vías para construir, desde este paradigma, la conflictividad social y la participación política; el equilibrio entre la igualdad y la diversidad de los sujetos, a fin de garantizar el principio de no discriminación en colectivos vulnerables; la interrelación entre sistemas de Derecho, y las políticas públicas en un nuevo modelo de Estado. Si bien las experiencias políticas que conocemos no han dado los frutos que prometieron en la década pasada, el pensamiento en torno a la plurinacionalidad, y su evaluación en el devenir de las experiencias especialmente de Ecuador y Bolivia, es fundamental en el análisis histórico-político de América Latina.

PRESENTACIÓN

COYUNTURA

Pandemia y economía en la coyuntura electoral

Julio Echeverría

Conflictividad socio-política: Marzo–Junio/2020

TEMA CENTRAL

Un país conectado a un respirador: Ecuador y la crisis provocada por COVID-19

Luis Castro y Jaime Fernández

La epidemia actual del coronavirus y sus aspectos sociales y culturales

H. C. F. Mansilla y Erika J. Rivera

Perú: la Pandemia, la dicotomía Economía-Vida y el no retorno a la normalidad

Hugo Cabieses Cubas

It's Always Been Business First: Breve análisis del discurso de las organizaciones empresariales españolas y chilenas ante las políticas para frenar el impacto del COVID-19

Alejandro Osorio Rauld y José Reig Cruaños

La economía mundial, la pandemia y las perspectivas

Oscar Ugarteche, Alfredo Ocampo y Carlos de León

Una mirada crítica sobre las tecnologías de red en tiempos de pandemia

Peter Bloom y Loreto Bravo

DEBATE AGRARIO-RURAL

El mercado agroalimentario ecuatoriano: hacia un programa de investigación

Patric Hollenstein

ANÁLISIS

El actual pensamiento liberal-democrático en la filosofía política y las ciencias sociales bolivianas

Erika J. Rivera

La Ciencia Física Decimonónica en Ecuador y la promesa de abundancia

Estefanía Carrera

RESEÑAS

La utopía del oprimido. Los derechos de la Pachamama (naturaleza) y el Sumak Kawsay (buen vivir) en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura
Trazos de sangre y fuego. Bionecropolítica y juvenicidio en América Latina

PRESENTACIÓN

COYUNTURA

Ecuador sin brújula: empobrecidos, endeudados, sometidos al FMI

Wilma Salgado

Conflictividad socio-política: Julio-Octubre 2020

TEMA CENTRAL

La clave para la transición postpandemia: La Economía Social

Hugo Jácome Estrella

Julio Oleas Montalvo

El sujeto: filial de las organizaciones de economía solidaria y del desarrollo territorial

Rafael Guerrero Burgos

Falencias y declive de las políticas públicas para la economía social y solidaria. Ecuador

Milton Maya Delgado

Economía social y economía del trabajo: conceptos básicos

José Luis Coraggio

Economía social: contextos y conceptos para su comprensión y abordaje

Silvia Vega Ugalde

Solidaridad e interacciones entre el don y el intercambio mercantil: combinando el agua y el fuego en la práctica

Betty Espinosa

Des-institucionalizar la Economía Social y Solidaria

José Astudillo Banegas

DEBATE AGRARIO-RURAL

Cambios rurales y estrategias de vida de las familias campesinas en el norte de la Amazonía ecuatoriana

Fernando Guerrero C.

ANÁLISIS

Neodesarrollismo, explotación y condiciones de trabajo en Ecuador (2007-2018)

Sergio Pena Dopico

Análisis de un proceso hegemónico. La construcción del Código del Trabajo de 1938 en Ecuador

Alejandro López Valarezo

RESEÑAS

Estallido. La rebelión de Octubre en Ecuador

Crisis del multiculturalismo en América Latina. Conflictividad social y respuestas desde el pensamiento político indígena

ISBN: 978-9942-963-56-7



9 789942 963567