

ECUADOR Debate₁₂₀

Quito/Ecuador/Diciembre 2023

Desafíos contemporáneos globales



Récords económicos del gobierno de Lasso

Conflictividad socio-política:
Julio-Octubre 2023

La globalización fragmentada:
una discusión conceptual

La transición energética
en clave geopolítica

Crisis alimentaria global

Deslocalizando la "crisis"
de la movilidad migrante y el control

Análisis de impacto
de la inteligencia artificial

Daniel Noboa y el ejercicio del
"poder terrateniente"

En Chile falló la conducción del proceso

La corrupción judicial:
concepto y dinámicas. La Corte
Constitucional de Ecuador

Perfil sociodemográfico de los ministros
del gobierno de Lenín Moreno 2017-2021

Desafíos contemporáneos globales

Comité Editorial

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

Directores

Francisco Rhon Dávila (1992-2022)

José Sánchez Parga (1982-1991)

Coordinadora/Editora

Lama Al Ibrahim

Asistente Editorial

Gabriel Giannone

ISSN: 2528-7761

ECUADOR DEBATE

Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre

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

Tel: 2522763 - 2523262

E-mail: revistaec@caapecuador.org

www.caapecuador.org/revista-ecuador-debate

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

Exterior: USD\$. 51.00

Ecuador: USD\$. 21.00

Ejemplar suelto exterior: USD\$. 17.00

Ejemplar suelto Ecuador: USD\$. 7.00

Portada y diagramación

David Paredes

Impresión

El Chasqui Ediciones

Ecuador Debate, es una revista especializada en ciencias sociales, fundada en 1982, que se publica de manera cuatrimestral por el Centro Andino de Acción Popular. Los artículos publicados son revisados y aprobados por los miembros del Comité Editorial.

Las opiniones, comentarios y análisis son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de *Ecuador Debate*.

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

| ÍNDICE

PRESENTACIÓN 5-9

COYUNTURA

Récords económicos del gobierno de Lasso 11-33
Wilma Salgado Tamayo

Conflictividad socio-política 35-47
Julio - Octubre 2023
David Anchaluisa

TEMA CENTRAL

La globalización fragmentada: una discusión conceptual 49-69
Oscar Ugarteche

La transición energética en clave geopolítica 71-84
Maristella Svampa y Melisa Argento

**Crisis alimentaria global, financiarización de los alimentos
y graves problemas de gobernanza** 85-99
Marco Romero Cevallos

Deslocalizando la "crisis" de la movilidad migrante y el control 101-118
Soledad Álvarez Velasco y Carmen Gómez Martín

**Análisis de impacto de la inteligencia artificial en los derechos
y libertades de las personas** 119-133
Luis Enríquez Álvarez

DEBATE AGRARIO

- Daniel Noboa y el ejercicio del "poder terrateniente" 135-153
Stalin Herrera y Anahí Macaroff

ANÁLISIS

- En Chile falló la conducción del proceso 155-173
Raúl Borja

- La corrupción judicial: concepto y dinámicas.
La Corte Constitucional de Ecuador en perspectiva comparada 175-196
Santiago Basabe-Serrano

- Perfil sociodemográfico de los ministros del gobierno
de Lenín Moreno 2017-2021 197-226
Henry Patricio Allán Alegría

RESEÑAS

- Rupturas presidenciales: las acciones de la fuerza pública
ante movimientos no-violentos del Ecuador en 1997, 2000 y 2005 227-231
Pablo Ospina Peralta

- al zur-ich*, más que un proyecto, un recurso estratégico.
Memorias del Encuentro de arte y comunidad al zur-ich (2003-2017) 233-235
Ana Carrillo

Ecuador cierra el 2023 con los dos poderes del Estado *renovados*, tanto el Ejecutivo como el Legislativo se sometieron nuevamente a la votación popular frente al Decreto Ejecutivo 741 emitido por el expresidente Guillermo Lasso, utilizando el mecanismo constitucional conocido como la “muerte cruzada”. La pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en el periodo del gobierno de Lasso (dos años y medio) culminó con la disolución de la Asamblea Nacional y el llamado a nuevas elecciones.

La contienda electoral llevada a cabo estuvo marcada por una fuerte disputa entre el correísmo encabezando la candidatura Luisa González y por Daniel Noboa candidato por el partido Acción Democrática Nacional (ADN) –fundado apenas en el 2022–. Si bien varios factores determinaron el triunfo de Daniel Noboa, electo Presidente de la República, entre los que se destaca su imagen joven, empresarial, distante de la vieja partidocracia y un importante manejo de las redes sociales donde se enfocó su campaña, también cabe señalar el importante recurso económico con el que contó por parte del grupo empresarial familiar al que pertenece. A pesar del triunfo de Noboa, cabe señalar que el Movimiento Revolución Ciudadana contó con una votación que le permitió ser la bancada legislativa más numerosa en la Asamblea Nacional, y el porcentaje de votación obtenido por cada uno de los candidatos Daniel Noboa (51,83%) y Luisa González (48,17%), es similar al que obtuvo Guillermo Lasso (52,36%) y Andrés Arauz (47,64%) en la contienda política anterior, lo que podría traducirse en una presencia electoral todavía predominante del correísmo.

Daniel Noboa recibe un país con indicadores sociales y económicos devastadores, una institucionalidad estatal deslegitimada y salpicada por varias acusaciones de casos de corrupción, con índices de desempleo, migración e inseguridad que ubicó al Ecuador entre los países con las más altas tasas de homicidios, de violencia y criminalidad en Latinoamérica. Un análisis de la situación heredada tanto del gobierno de Moreno como el de Lasso es presentada por Wilma Salgado Tamayo en la sección Coyuntura, en la que devela aspectos decisivos dentro de la política económica generados en los gobiernos mencionados, como

los acuerdos suscritos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la política de austeridad fiscal que mermó significativamente la inversión en el sector social, debilitando además las instituciones encargadas de precautelar la seguridad ciudadana y, que en consecuencia, trajo un mayor empobrecimiento de la población, altos niveles de inseguridad y el debilitamiento de la economía. A estos aspectos, subraya Salgado, la política de exoneración, incentivos y beneficios tributarios no ha resultado favorables para la mayoría de la población y tampoco una mayor capacidad de recaudación por parte del Servicio de Rentas Internas (SRI), quien no ha logrado cobrar los valores pendientes en tema de impuestos a los quinientos contribuyentes que más adeudan a dicha institución, entre los cuales, paradójicamente se encuentra la empresa de la familia del primer mandatario la Exportadora Bananera Noboa.

Frente a este escenario nacional, el Ecuador por otro lado, debe afrontar los desafíos globales contemporáneos, temática abordada en el Dossier de esta edición. Así Oscar Ugarteche es su artículo titulado “La globalización fragmentada”, este fenómeno se impulsó por diferentes factores, tales como la rivalidad entre Estados Unidos y China, el renacimiento del populismo que abogaba por la relocalización de la producción y la urgencia de abordar el cambio climático mediante cadenas de suministro más cortas. La pandemia de Covid-19 también tuvo un papel relevante en esta tendencia. La reducción en la extensión de las cadenas de valor se relacionó con la debilitación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como garante del sistema global de intercambios.

Maristella Svampa y Melisa Argento, plantean una serie de interrogantes acerca de la transición energética de cara a responder a la crisis climática y sus consecuencias. Dicha transición, para las autoras debe ser radical, democrática y democratizadora que apunta a un cambio integral del régimen socioecológico, hacia modelos que aseguren la continuidad y la interrelación de los elementos y las tramas sociales y ecológicas necesarios para la vida. Svampa y Argento, subrayan que no es posible pensar en una transición enfocada solamente en el sector energético, se debe abordar la transformación del modelo productivo, el sistema de relaciones sociales, la problemática de la desigualdad y la distribución de los recursos. Por lo tanto, sin modificar las causas estructurales del colapso socioecológico que atravesamos actualmente y sin resolver las disparidades geopolíticas, no se podría lograr una transición socioecológica donde predomine la justicia social y ecológica.

En la misma línea de análisis, Marco Romero presenta un importante artículo que se suscribe en entender la crisis alimentaria global, la financiarización de los alimentos y los graves problemas de gobernanza. El autor señala que es

importante desmitificar varios equívocos respecto a los problemas alimentarios y a la par examinar los conceptos atribuidos a la crisis alimentaria, esto no puede ser analizado sin comprender el conjunto del sistema alimentario global y el incremento acelerado en los índices de precios de los alimentos, que ha llegado a niveles históricos. Las secuelas de la pandemia de Covid-19, la guerra desatada entre Rusia y Ucrania, sumada a las múltiples crisis a nivel planetario (efectos meteorológicos), provocarán inseguridad alimentaria aguda.

Soledad Álvarez Velasco y Carmen Gómez Martín, exponen una realidad latente y que se ha agudizado en el 2023: la movilidad humana llegando a registrar 360.000 personas que han atravesado la selva del Diarén buscando como destino los Estados Unidos. En este registro, los ciudadanos de nacionalidad ecuatoriana, se encuentran en el segundo lugar, siendo la crisis económica y la inseguridad los principales motivantes para decidir migrar. A pesar de esta alarmante cifra, las autoras ponen en cuestión si este fenómeno migratorio es nuevo y señalan lo inapropiado de catalogarlo como “crisis migratoria”, proponiendo realizar un esfuerzo teórico, metodológico tanto para la academia como para los organismos nacionales e internacionales que son el resguardo de esta población, implementadores de la gobernanza migratoria, con la finalidad de descolonizar la movilidad humana. Esta finalmente es un potente acto político puesto que el desplazamiento en la irregularidad impugna el poder estatal, reconfigura el espacio, desafía el modelo de gobernanza, y pone en cuestión el espacio opresivo impuesto a través de resignificar la vida.

Finalmente como parte de estos desafíos globales, nos encontramos con la Inteligencia Artificial. Varios espacios grises se encuentran al momento de analizar y entender cómo funciona la inteligencia artificial y qué mecanismos jurídicos se pueden generar frente a este nuevo paradigma que se fundamenta según lo señala Luis Enríquez Álvarez en: el aprendizaje automático supervisado, el aprendizaje automático no supervisado, el aprendizaje automático de refuerzo. Para el autor los nacientes proyectos para regular la inteligencia artificial, la ciberseguridad y la protección de datos personales son incipientes especialmente en la región andina, puesto que IA avanza con mayor rapidez que los instrumentos legales para regularizarla. El artículo nos presenta la vulnerabilidad en la cual nos encontramos, proponiendo el análisis de riesgos como instrumento para tratar para poder controlar de manera proactiva la amenaza que podría representar la inteligencia artificial contra los derechos y libertades de los ciudadanos.

En la sección Debate Agrario-Rural, Stalin Herrera y Anahí Macaroff presentan una radiografía de la familia del presidente Daniel Noboa relacionada especialmente a la composición de su patrimonio y cómo esta se fue tejiendo a

lo largo de tres generaciones donde su abuelo Luis Noboa Naranjo y su padre Álvaro Noboa y su tía Isabel Noboa fueron consolidando uno de los emporios más importantes del país, todo ello bajo el “ejercicio del poder terrateniente”. Este artículo aporta a la comprensión y caracterización de las élites económicas que durante décadas han ostentado el poder económico y cómo éstas en la actualidad detentan el poder político. Herrera y Macaroff señalan que las élites en el Ecuador tienen un origen hacendatario y terrateniente, el cual marca una línea de continuidad con las formas de organización del Estado y sus dinámicas de acumulación económica, así como su fortaleza y estabilidad en el tiempo.

A cincuenta años del derrocamiento del gobierno de Salvador Allende (1973), Raúl Borja nos presenta un artículo que fue publicado bajo un seudónimo –dadas las condiciones políticas que se vivían en ese momento–, en el que describe las confrontaciones y dilemas que el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), ante el golpe de Estado organizado por Augusto Pinochet. Para el autor, uno de los mayores límites al proceso no solo fue la beligerante oposición de derecha y centro, sino la trama conflictiva al interior de la izquierda en el marco de una radicalización de la movilización popular. Este artículo analiza una temática poco abordada que muestra los entretelones del golpe, más allá de la narrativa mostrada y replicada en ese momento histórico.

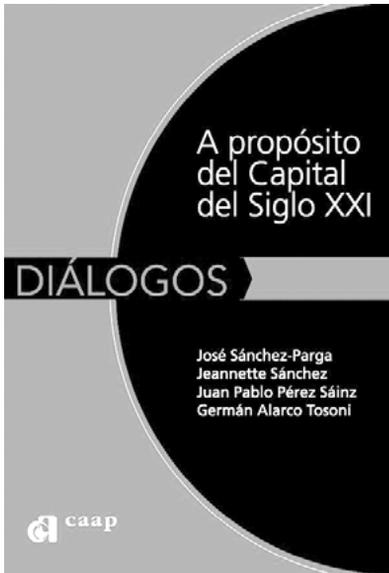
Parte de la crisis institucional y de legitimidad que atraviesan las entidades estatales como entidades de control y de servicio público, se encuentra el sistema judicial, atrapado en los tentáculos de los intereses políticos y de prácticas de corrupción que además se hicieron visibles cuando la Fiscal General de la Nación anunciaba los hallazgos de una investigación denominada “Caso Metástasis”. Si bien este caso develó varias anomalías y la participación de importantes funcionarios de la Función Judicial en el entramado de corrupción, Santiago Basabe-Serrano anota varios elementos tanto conceptuales como empíricos que demuestran que estos casos estaban presentes en una institución tan importante y garantista de derechos como la Corte Constitucional ecuatoriana. Este artículo ofrece una definición de corrupción judicial con pretensiones de parsimonia y generalización. Además, discute cómo en función del lugar que ocupa la Corte, sometida a estudio dentro de la estructura jerárquica del Poder Judicial, varían tanto las formas de materialización de los actos de corrupción como las variables que los explican. En otro artículo parte de esta sección presentamos un trabajo realizado por Henry Allán, en el que se expone una hipótesis sobre el debilitamiento de la institucionalidad del Estado ecuatoriano, al analizar la composición sociodemográfica de los ministros del gobierno de Lenín Moreno (2017-2021).

El autor señala la escasa literatura académica que de cuenta de las características de la élite gubernamental ecuatoriana, sobre todo de los gabinetes de ministros, por ello este aporte nos permite identificar la trayectoria profesional y los vínculos de los ministros en el sector privado, remarcando además las universidades en las que se prepararon y la preferencia de género en los principales cargos.

La sección reseñas contiene los comentarios a dos libros, el de María Belén Garrido Cornejo titulado *Rupturas presidenciales: las acciones de la fuerza pública ante movimientos no-violentos del Ecuador en 1997, 2000 y 2005*. Examinado por Pablo Ospina; y el otro, un análisis de Ana Carrillo, del libro *al zur-ich, más que un proyecto, un recurso estratégico. Memorias del Encuentro de arte y comunidad al zur-ich (2003-2017)*, compilado por Pablo X. Almeida.

Esperamos que el tema central sirva de base -si se quiere aporte-, a la reflexión y conocimiento sobre los desafíos actuales que como sociedad enfrentamos. Nuestra gratitud a todos los compañeros y amigos que tuvieron a bien ofrecer los artículos para este número. Especial gratitud a Marco Romero y Alberto Acosta por su acompañamiento. No podemos dejar de mencionar a Hernán Rodas, compañero de lucha por varios años y entrañable amigo de Francisco Rhon, por su generoso y desinteresado apoyo a la Revista y en especial a la promoción del debate y la divulgación del conocimiento.

Los Editores



A propósito del Capital del Siglo XXI

José Sánchez-Parga
Jeannette Sánchez
Juan Pablo Pérez Sáinz
Germán Alarco Tosoni

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

El libro presenta cuatro análisis desde diferentes perspectivas, de la obra que suscitará 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 distorsionadoras de nuestras cotidianidades.

Récords económicos del gobierno de Lasso

Wilma Salgado Tamayo*

Las políticas neoliberales aplicadas en el marco de los acuerdos suscritos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en los dos últimos gobiernos, pero con mayor profundidad en el del expresidente Lasso, han destruido la economía nacional, sin que hayan logrado el objetivo fundamental que se propusieron: la reducción del peso de la deuda pública sobre el PIB. La política de austeridad fiscal destruyó la inversión pública, debilitó muy seriamente las instituciones que se ocupan de la seguridad, dando lugar a que el país se convierta en uno de los más violentos de la región. Esto tuvo un consecuente efecto destructivo de empleo, que obliga a la población a migrar en busca de trabajo para garantizar la supervivencia de sus familias, convirtiendo a las remesas de los trabajadores migrantes en la segunda fuente de ingreso de divisas, superando largamente a la inversión extranjera directa.

En el marco de los acuerdos suscritos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), los dos últimos gobiernos del Ecuador, de los expresidentes Lenín Moreno –mayo 2017 a mayo 2021– y Guillermo Lasso –mayo 2021 a noviembre 2023–, aplicaron políticas de austeridad en el gasto público, con el objeto de generar excedentes financieros para cumplir con el pago del servicio de la deuda pública, *buscando reducir el peso de deuda en la economía*, convertido en el objetivo fundamental de la política económica, característico de este tipo de acuerdos.

En efecto, el expresidente Moreno suscribió dos acuerdos con el FMI: en marzo del 2019, el Acuerdo de Servicio Ampliado, y, en septiembre del 2020, el Acuerdo de Facilidad Extendida de financiamiento, renovado por el expresidente Guillermo Lasso en septiembre 2021, que estuvo vigente hasta diciembre del 2022.

Supuestos éxitos del gobierno de Lasso

El expresidente Lasso exhibió como grandes éxitos de su política económica de austeridad en el gasto público, lo siguiente:

* Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue parlamentaria en Ecuador, exministra de Economía y ha ocupado diversos cargos públicos y académicos. Ha publicado libros y artículos en relación a su especialidad.

1. Haber reducido el déficit fiscal en tiempo récord; y,
2. Haber acumulado la reserva monetaria internacional más alta de la historia.

Efectivamente, el expresidente Lasso se posesionó en mayo 2021 y, en diciembre del mismo año, el Presupuesto General del Estado, que había tenido un déficit primario de 3.371,8 millones de dólares a fines del 2020, pasó a registrar un superávit primario –ingresos superiores a los gastos, incluidos los intereses de la deuda pública– de 195,4 millones, y de 1.399,6 millones a fines de diciembre 2022 (Banco Central del Ecuador 2023, cuadro 2.4.1).

La Reserva Monetaria Internacional, que a fines de mayo 2021 –unos días más tarde de que asumiera su cargo, el 24 de mayo–, se encontraba en 5.923,3 millones de dólares, ascendió a 9.226,3 millones de dólares a fines de marzo del 2022 –la más alta de la historia–.

Sin embargo, esos supuestos éxitos del gobierno de Lasso –reducción del déficit fiscal en tiempo récord y acumulación de reserva monetaria internacional al más alto nivel de la historia– tuvieron como contrapartida la caída de la inversión pública a su más bajo nivel en la última década, el deterioro de los servicios públicos de salud y educación, una infraestructura vial destrozada, con pueblos enteros aislados; y, sobre todo, un aumento de la inseguridad y la violencia sin precedentes históricos.

Cabe destacar que el expresidente tuvo una coyuntura internacional muy favorable durante el primer año de su gobierno:

- los precios del petróleo llegaron a superar incluso los cien dólares por barril, con un precio promedio de exportación de 86,13 dólares por barril durante el año 2022;
- aumentaron los ingresos por exportaciones no petroleras, dada la recuperación de la economía de sus principales mercados, como resultado de las políticas pro crecimiento aplicadas para enfrentar los efectos de la pandemia;
- tuvo un ingreso no presupuestado superior a 950 millones de dólares por la emisión extraordinaria de derechos especiales de giro realizada por el FMI para contrarrestar los efectos de la pandemia, repartidos entre todos los países miembros en función de su cuota.

Los ingresos recibidos por el gobierno de Lasso, procedentes de esta bonanza económica, no se utilizaron para impulsar la recuperación de la economía nacional, sino para aumentarla, en el marco de las metas fijadas en los acuerdos con el

FMI. La reserva internacional es administrada por el Banco Central del Ecuador, con la obligación legal de colocarla fuera del territorio nacional, en su mayor parte en *Inversiones, depósitos a plazo y títulos* a tasas de interés cercanas a cero.

Que los recursos de la reserva internacional sean colocados en inversiones, depósitos y títulos en instituciones fuera del territorio nacional significa que los ecuatorianos concedemos un préstamo a dichas entidades receptoras de las reservas internacionales, sin mayor rendimiento y sin ninguna condición, mientras los gobernantes de turno acuden al FMI para obtener préstamos –en general por montos inferiores al de la reserva internacional– entregados en pequeñas cuotas y altamente condicionados al cumplimiento de políticas y metas de carácter recesivo.

Los supuestos “éxitos” de Lasso se derrumbaron

Sin embargo, los supuestos éxitos de la política económica del expresidente Lasso se derrumbaron rápidamente.

El superávit fiscal de fines del 2022 –de cerca de 1.400 millones de dólares– se transformó en déficit en el transcurso del 2023, estimándose que a fines del año bordearía los cinco mil millones de dólares, una cifra más alta que el déficit de 3.371,8 millones de dólares registrado a fines del 2020, antes de su posesión como presidente. El nuevo gobierno presidido por Daniel Noboa, posesionado el 23 de noviembre del 2023, habría encontrado la caja fiscal casi vacía, sin recursos para pagar los sueldos del sector público en diciembre; esta fue una situación reconocida por el expresidente Lasso, quien anunció una posible venta anticipada de petróleo, una política muy criticada cuando fue adoptada por gobiernos anteriores.

El superávit fiscal se transformó en déficit debido a los siguientes factores:

- La reducción del volumen de producción de petróleo crudo por parte de las empresas privadas y, sobre todo, la caída del precio internacional desde un precio promedio de exportación, entre enero y septiembre 2022, de US\$ 90,42 por barril a US\$ 67,29 dólares en el mismo período de 2023 (Banco Central del Ecuador 2023, cuadro 4.1.2b).
- El incremento del servicio de la deuda pública externa, debido a la elevación de las tasas de interés internacionales aplicada por las autoridades monetarias de los países acreedores, para combatir la inflación en su territorio.
- La caída de los ingresos fiscales debido a la reducción del impuesto a la salida de divisas, medida incluida en los acuerdos con el FMI.

- El aumento de los salarios a los profesores para cumplir con la reforma a la Ley de Educación Bilingüe, aprobada en abril 2022.

Por su parte, la Reserva Internacional –que llegó a 9.226,3 millones de dólares, a fines de marzo del 2022– en diciembre 2022 descendió a 8.458,7 millones de dólares, y a fines de octubre 2023 –en apenas diez meses– cayó a 6.007 millones; esto significa una pérdida de reservas por 2.451,7 millones, equivalentes al 29% respecto al nivel de diciembre 2022 (Banco Central del Ecuador 2023, cuadro 1.2.1).

La Reserva Monetaria Internacional, como ya lo anotamos, está colocada en su mayor parte en la cuenta Inversiones, depósitos a plazo y títulos, cuyos valores pueden hacerse efectivos con relativa rapidez. Así, esta cuenta que ascendió a US\$ 5.590,2 millones a fines de diciembre 2022 se redujo a 2.687,7 millones de dólares a fines de octubre 2023; con una pérdida de 2.902,5 millones, equivalente al 52%.

La cuenta Oro –que es la segunda en importancia por su monto y que forma parte de la Reserva Internacional– aumentó ligeramente de US\$ 1.969,9 millones, en que se encontraba a fines de diciembre 2022, a US\$ 2.168,8 millones de dólares a fines de octubre 2023.

La transformación del superávit fiscal en déficit y la rápida pérdida de Reservas Internacionales muestran la extrema vulnerabilidad del Ecuador frente a fenómenos registrados en los mercados internacionales:

- los precios internacionales del petróleo no se definen en el Ecuador, sino en los mercados internacionales;
- las tasas de interés internacionales que determinan el pago por servicio de la deuda pública externa, igualmente, se definen fuera del territorio nacional;
- la reducción del impuesto a la salida de divisas que debilitó las finanzas públicas es una decisión del gobierno nacional, en este caso, en el marco de los acuerdos con el FMI, pero obedece a intereses de sectores de financistas e importadores locales.

Los supuestos éxitos de la política económica del gobierno del expresidente Lasso se derrumbaron con mayor rapidez que con la que se levantaron, quedando en evidencia sus efectos destructivos y el profundo fracaso de estas políticas adoptadas en el marco de los acuerdos con el FMI. En ese proceso se alcanzaron efectivamente varios récords.

Récord de reducción de la inversión pública

La formación bruta de capital fijo, nombre que tiene la inversión en el Presupuesto General del Estado, ascendió en el año 2013 a 8.505,7 millones de dólares. A fines del 2017, año en que se posesionó el expresidente Moreno –mayo 2017–, descendió a 2.605,9 millones de dólares, equivalente al 31% de la inversión del año 2013. A fines del 2021, al término del gobierno de Moreno –mayo 2021– e inicios del de Lasso, la inversión descendió a 680,7 millones, que representa el 8% del monto del año 2013.¹

En el año 2023, el Plan anual de inversiones del Presupuesto General del Estado codificado a mayo² ascendió a 2.439 millones de dólares; pero hasta fines del tercer trimestre, el devengado³ ascendió a 264,6 millones, esto es el 11% del codificado.

Recordemos que una práctica muy generalizada que aplicaron los ministros de finanzas del gobierno del expresidente Lasso fue no entregar los recursos presupuestados a las instituciones, dando lugar a bajísimos porcentajes de ejecución como mecanismo de aplicación de la máxima austeridad en el gasto público, pero sobre todo en la inversión pública.

Resultados de la drástica contracción de la inversión pública

Récord de violencia e inseguridad

El Ecuador se ha convertido en uno de los países más violentos de la región. La tasa de homicidios por cada cien mil habitantes pasó de 6,7 en 2019 a 7,7 en el 2020, a 14 en el 2021, a 25,9 en el 2022.

Se estima que a fines del 2023 la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes superaría la cifra de 40 y podría llegar hasta 44, disputando los primeros lugares entre los países más violentos de la región –incluso frente a Venezuela–: con ciudades como Guayaquil, Durán y Esmeraldas ubicadas entre las más peligrosas del mundo.

¹ Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, varios números, cuadro “Operaciones del gobierno central -base devengado”. Ver <https://n9.cl/9lwdp>.

² Presupuesto codificado es el presupuesto inicial aprobado por la Asamblea, más las reformas realizadas a un período de corte, en este caso a mayo 2023.

³ Presupuesto devengado es el monto de las obras, bienes o servicios tramitados por el Ministerio de Economía y Finanzas, cuyo valor es una obligación de pago, aun cuando no hayan sido efectivamente pagados.

Un indicador de la responsabilidad del gobierno del expresidente Lasso por el ascenso de la violencia y la inseguridad es la bajísima ejecución del gasto público por parte del Ministerio del Interior, responsable de la seguridad; y, sobre todo, la casi nula ejecución de la inversión correspondiente a dicha entidad.

A fines de junio 2023, el Ministerio del Interior exhibió el menor porcentaje de ejecución del gasto, con apenas el 8,8% de lo presupuestado (Ministerio de Economía y Finanzas 2023). Una cifra todavía menor registró la ejecución del Plan anual de inversión. A fines de julio 2023 se habían invertido apenas 71 mil dólares, de un monto presupuestado de 68 millones, esto es apenas el 0,11%.

Estas cifras grafican la imagen del desamparo: los ecuatorianos fuimos abandonados y a merced de la delincuencia común y del crimen organizado, por el gobierno del expresidente Lasso.

La inseguridad es percibida como el problema más grave que enfrentamos los ecuatorianos, con un impacto negativo sobre el desenvolvimiento de la economía por las extorsiones, secuestros y asesinatos que han aumentado hasta en un 300% con respecto al 2022 (Mella 2023).

Es importante resaltar que hasta el año 2020 el Ecuador era uno de los países más seguros de la región, con una tasa de homicidios de 7,84 por cada cien mil habitantes, registrando una tendencia descendente importante en el número de casos y en la tasa por cada cien mil habitantes entre el año 2010 y el año 2017, en que la tasa bajó de 17,47 a 6,79 al final del período.

En los siguientes cuatro años, la tasa siguió una tendencia ascendente pero muy leve, como se puede apreciar en la siguiente tabla llegando a 7.84 en el 2020; se sale de control a partir del 2021, cuando casi se duplicó frente al año anterior, llegando al 14% y en el 2022 en el que vuelve a duplicarse, pasando a 28.32%; en el año 2023 continuó su ascenso descontrolado, en el año 2023, estimándose podría llegar a 40.41 a fines de año.

Tabla 1. Evolución de los homicidios en el Ecuador (2010-2023)

Año	Número de casos	Tasa por cada cien mil habitantes
2010	2.623	17,47
2011	2.344	15,35
2012	1.923	12,39
2013	1.725	10,94
2014	1.311	8,18

2015	1.051	6,46
2016	961	5,81
2017	972	5,79
2018	995	5,84
2019	1.188	6,88
2020	1.372	7,84
2021	2.496	14,00
2022	4.797	28,32
2023, hasta el 9 de octubre	5.954	32,67
2023 proyección a diciembre	7.365	40,41

Fuente: Policía Nacional (Ortiz 2023).

La tasa de homicidios se disparó a partir del año 2021 y, sobre todo, en el año 2022 y 2023, coincidiendo con el ascenso al poder del expresidente Lasso, el 24 de mayo del 2021.

Destrucción de la infraestructura física

La descomunal caída de la inversión pública dio lugar también a una virtual destrucción de la infraestructura física disponible: carreteras en pésimo estado, pueblos enteros incomunicados por la destrucción de puentes, infraestructura educativa y de salud en estado deplorable, todo esto antes del posible impacto del fenómeno del niño, previsto para diciembre 2023, que podría extenderse hasta el primer trimestre del 2024.

Finalmente, retornaron los apagones que se creían desterrados luego de las grandes inversiones realizadas en dotación de energía hidroeléctrica y, en menor medida, térmica durante el gobierno del expresidente Correa.

Las empresas públicas en general, durante los dos últimos gobiernos, han estado sometidas a una perversa combinación de austeridad y corrupción, con la intención de debilitarlas, deteriorar los servicios que prestan, desprestigiarlas y finalmente privatizarlas.

Un caso especial: el manejo del sector eléctrico

Para entender lo que sucede en este sector, es importante destacar que, como consta en el Informe anual 2022 del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE 2023) –único operador técnico del Sistema Nacional Interconectado (SIN)–, la absoluta mayoría de la energía eléctrica en el país –un 85,4%– procede de la generación hidroeléctrica, seguida de la energía producida por fuentes no renovables (diésel, fuel oil y gas natural) que generan el 11,8%.

Otro dato muy importante, provisto por la misma fuente, es que la absoluta mayoría de la electricidad producida en el país a nivel del sistema nacional interconectado –el 90%– es generada por centrales eléctricas que pertenecen a empresas públicas.

¿Por qué se producen los apagones?

El gobierno del expresidente Lasso responsabilizó de los apagones al estiaje –esto es, a la falta de lluvias–, un fenómeno que siempre ocurre en estos meses; desconociendo el hecho de que, a partir del mandato del expresidente Moreno y durante el suyo, *no se ejecutó el plan maestro de electrificación*: no se cumplió con el plan de expansión de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica para atender la creciente demanda.

De hecho, durante los dos últimos gobiernos no se construyó ninguna central hidroeléctrica; más aún, ni siquiera se concluyó con la construcción de la central Toachi-Pilatón ni se realizó el mantenimiento de las unidades de generación térmica.

La política del gobierno de Lasso consistió en retirar las rentas a las empresas públicas eléctricas, trasladando sus ingresos por el servicio que prestan –pagado por los consumidores– al Ministerio de Economía y Finanzas, para que este entregue dichos recursos a las empresas eléctricas, como a bien tenga.

Por no haber realizado las inversiones necesarias, ni siquiera para el mantenimiento de las unidades térmicas, el Estado ecuatoriano está gastando alrededor de 100 millones de dólares mensuales para importar energía eléctrica procedente de Colombia a 54 centavos el KW, mientras el costo de producción de las hidroeléctricas públicas del Ecuador es de 3 a 4 centavos el KW.

El costo de los apagones –estimado por la Cámara de Comercio de Quito– asciende a 18 millones de dólares diarios para el sector productivo (Zambrano 2023a); también es elevado para las familias ecuatorianas, que finalmente deben asumir los costos de las importaciones, según anunció el expresidente Lasso.

La situación financiera de las compañías eléctricas se venía deteriorando también por los subsidios concedidos a grandes empresas, incluidas transnacionales mineras y petroleras. Este es un subsidio que se habría concedido, de acuerdo con la versión del Ministerio de Energía y Minas, a partir del año 2018 cuando al país le sobraba energía, con la condición de que aumenten la contratación de trabajadores en turnos nocturnos, esto es, desde las 22 horas hasta las 8 horas. La tarifa subsidiada se estableció en 5 centavos por KW/h, en lugar de 75 centavos, que es la tarifa normal en ese horario (Zambrano 2023b).

Según declaraciones del exministro de energía y minas, Fernando Santos, “los estudios técnicos del Ministerio muestran que el subsidio eléctrico para las empresas no sirvió para su propósito, esto es incrementar el empleo” (Zambrano 2023b), razón por la que dicha autoridad habría dado paso a que la Agencia de Regulación y Control de la Energía elimine este subsidio a partir del 2024, lo que provocó el reclamo enérgico del sector empresarial que era beneficiario del mismo.

En los análisis de la crisis fiscal del Ecuador y en los compromisos con el FMI jamás se mencionan estos apoyos a las tarifas eléctricas, concedidos a las grandes empresas, incluidas transnacionales petroleras y mineras; tampoco se mencionan los subsidios disfrazados de incentivos tributarios, ni la pérdida de ingresos fiscales resultantes de la evasión fiscal, únicamente se mencionan los supuestos subsidios a los combustibles, cuya metodología de cálculo es objeto de grandes discrepancias entre diferentes expertos en la materia.

Récord de remesas de los trabajadores migrantes

Como resultado de las políticas de austeridad, con un récord en la caída de la inversión pública y uno en el aumento de la inseguridad y violencia, se ha registrado una segunda gran ola migratoria de ecuatorianos fuera del territorio nacional, después de la anotada en la crisis financiera de 1999. A tal punto que las remesas de los migrantes han batido un nuevo récord, superando largamente los ingresos por inversión extranjera directa.

Así, en el año 2021, por *remesas de los migrantes* han ingresado al país 4.362,6 millones de dólares, mientras que por *inversión extranjera directa* han ingresado apenas US \$ 647.6 millones (Banco Central del Ecuador 2023). Lo que significa que, en ese año, los ingresos por remesas equivalen a 6,7 veces los ingresos que provienen de inversión extranjera directa en ese año.

En el 2022, ingresaron US \$ 4.468 millones de dólares por remesas de los migrantes, mientras que por inversión extranjera directa han ingresado 832,5

millones. Así, las remesas significaron ingresos de recursos financieros 5,4 veces mayores que por inversión extranjera directa.

En el año 2023, la inversión extranjera directa se ha desplomado. Hasta fines del segundo trimestre han ingresado apenas 106,6 millones de dólares, que equivalen a la tercera parte del ingreso registrado en el mismo período del 2022 (292,1 millones de dólares). Las remesas de los trabajadores migrantes en los dos primeros trimestres 2023 continuaron en ascenso, llegando a 2.545,5 millones, equivalentes a 23,9 veces los ingresos por inversión extranjera directa en el mismo período (106,6 millones de dólares).

Los dos gobiernos precedentes han puesto mucho énfasis en conceder medidas de estímulo para la inversión extranjera directa, mientras no dan ningún apoyo a los trabajadores migrantes y sus familias, a pesar del enorme aporte que las remesas significan para la economía nacional, con un igualmente enorme sacrificio de los trabajadores migrantes y de sus familias.

Récord de utilidades de la banca privada

Mientras la política de austeridad fiscal se implantaba en el país, con un récord de contracción de la inversión pública que provocó un crecimiento sin precedentes históricos de la inseguridad y la violencia, así como el deterioro de los servicios públicos de educación y salud, las utilidades de la banca privada experimentaron un crecimiento sin precedentes históricos.

En efecto, a fines de diciembre 2022 la Asociación de Bancos Privados reportó que *las utilidades de sus asociados se incrementaron en 71.3% en promedio* (Asobanca 2022; 2023), con algunos bancos que obtuvieron utilidades superiores a ese promedio, como utilidades netas, esto es, descontados impuestos y beneficios de ley.

Tabla 2. Utilidad neta de la banca privada

	Millones de dólares	Variación porcentual anual
Diciembre 2021	387	
Diciembre 2022	664	71,3
Noviembre 2022	604	
Noviembre 2023	673	11,4

Fuente: Asobanca (2022; 2023).

Las utilidades continuaron en ascenso en el año 2023, alcanzando nuevos récords. El espectacular crecimiento de las utilidades de la banca privada no guarda coherencia con el relativo estancamiento del conjunto de la economía nacional.

En efecto, la política de austeridad fiscal del gobierno del expresidente Lasso dio lugar a que el Ecuador sea el único país de América Latina que no logró recuperar el nivel de producción prepandemia (Angulo 2022). Recordemos que en el año de la pandemia, 2020, el PIB se desplomó con una contracción del 7,8%, sin que el rebote del 2021 (crecimiento del 4,2%) y del 2022 (2,9%) –impulsados por las condiciones internacionales favorables mencionadas en párrafos anteriores–, hayan permitido que la economía ecuatoriana recupere el nivel de producción prepandemia.

Las perspectivas económicas de 2023 y 2024 son pesimistas, establecidas por organismos internacionales y por el propio Banco Central del Ecuador.

En los primeros días de octubre 2023, el Banco Mundial redujo su expectativa de crecimiento del Ecuador del 2,6% al 1,3% para el 2023, y del 2,8% al 1,9% para el 2024 (*Agencia de Noticias de Ecuador* 2023), como consecuencia de la incidencia probable del fenómeno del Niño, incluso antes de los apagones que están golpeando duramente a la economía nacional. El Banco Central redujo también sus perspectivas de crecimiento del 2,6 al 1,5% para el 2023.

El FMI por su parte, redujo su previsión del crecimiento económico del PIB del país al 1,4% en 2023 y 1,8% en 2024 (*Primicias* 2023), colocando como razones el posible impacto del fenómeno del Niño, el estancamiento de la producción petrolera y la inseguridad que afecta la actividad económica.

Que el conjunto de la economía sufra un estancamiento, mientras las utilidades de la banca privada siguen en ascenso, significa que los operadores económicos están pagando un tributo excesivo a los intermediarios financieros y que no hay autoridad que ponga orden en esa situación.

En todas partes del mundo, cuando los gobiernos quieren estimular la reactivación de la economía reducen las tasas de interés, pero en el Ecuador no existe autoridad que ponga un límite a los costos excesivos de intermediación del sistema financiero en general. Especialmente las tasas de interés del microcrédito permanecen absurdamente elevadas, alrededor del 25% anual en una economía estancada, sin riesgo inflacionario –peor, sin riesgo cambiario– al estar dolarizada.

Récord de impuestos pendientes de cobro por el SRI

Mientras se estima que a fines de diciembre 2023 el déficit del gobierno central bordearía los cinco mil millones de dólares, el Servicio de Rentas Internas (SRI) reporta que, al 11 de octubre del 2023, el monto de impuestos pendientes de cobro por parte de los quinientos mayores contribuyentes ascendía a *3.932,7 millones de dólares*; de los cuales, *2.039 millones constituían impuestos en firme* –esto es, que no cabía ninguna duda de que los contribuyentes tenían que pagar dichas sumas– y *1.893,7 millones deudas impugnadas*, esto significa que sobre ellas el contribuyente había iniciado procesos que pretendían modificar, revocar o invalidar el acto administrativo de su determinación. Dichas acciones se tramitan ante la propia administración tributaria o en los Tribunales de la República.

La mayor empresa deudora por impuestos en firme al SRI, al 11 de octubre 2023, es la Exportadora Bananera Noboa, por una cifra aproximada de 88,7 millones de dólares, seguida de la empresa Licores Nacionales y Extranjeros (LIQUORS), con una deuda de 55,5 millones. En esa fecha, la deuda de los diez mayores deudores de impuestos en firme ascendía a 428,5 millones de dólares.

En los últimos años se registra la tendencia de que los grandes contribuyentes no pagan sus impuestos a tiempo, utilicen esos recursos en el giro de su negocio y, más tarde, presionen a los gobernantes para que se les concedan las famosas remisiones –esto es, la condonación de intereses, multas y recargos–, con lo cual se benefician en forma extraordinaria frente a los contribuyentes que pagan sus impuestos a tiempo.

Al no pagar sus impuestos a tiempo perjudican al pueblo ecuatoriano, puesto que el Estado no cuenta con dichos recursos para atender las necesidades de seguridad, salud, educación y de inversiones en general.

Récord de exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios

Al mismo tiempo que los dos últimos gobiernos del Ecuador aplicaban rígidas políticas de austeridad fiscal y una drástica reducción de la inversión pública, como se demostró en páginas anteriores, concedían cada vez mayores exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios, a personas naturales y jurídicas.

Estas decisiones, denominadas como “Gasto tributario”, constituyen una “pérdida de ingresos” del Estado por beneficios que son concedidos a personas naturales y jurídicas, como “exoneraciones, beneficios e incentivos” por Impuesto

al Valor Agregado (IVA), por impuesto a la renta y por otros tributos, mediante disposiciones legales dictadas por diferentes gobiernos, que en su mayor parte están contempladas en los siguientes cuerpos legales:

- Ley de Régimen Tributario Interno;
- Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador;
- Ley Orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo y estabilidad y equilibrio fiscal; y,
- Ley Orgánica para el desarrollo económico y la sostenibilidad fiscal tras la pandemia, COVID 19, entre las más importantes.

Concentración de los beneficios tributarios concedidos a personas naturales, en el 10% más rico de beneficiarios

Según el SRI, el 10% de población de mayores ingresos concentra el 83,7% del total de beneficios tributarios por impuesto a la renta concedidos a personas naturales (598 millones, de un total de \$714,5 millones en el año 2021).⁴

El 1% de las personas naturales de mayores ingresos concentra el 20,8% de dichos beneficios –US\$ 148,6 millones–, mientras en el otro extremo el 70% de la población de menores ingresos se beneficia apenas con el 1,9% del monto del gasto tributario por impuesto a la renta –US\$ 14,1 millones–.

Esta información significa que si el Gobierno nacional suprimiera los subsidios que concede en forma de exoneraciones tributarias del impuesto a la renta al 10% más rico de las personas naturales beneficiarias obtendría 598 millones de dólares de ingresos adicionales cada año, calculados en base a las exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios concedidos en el año 2021.

Gasto tributario 2021 superior al gasto social

El monto de exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios concedidos en el año 2021 fue superior al gasto social en educación, salud y desarrollo agropecuario de ese año:

⁴ Ver: Ministerio de Economía y Finanzas. Presupuesto General del Estado 2023, Anexo de Gasto Tributario 2021, Tabla 8. Gasto Tributario de personas naturales por deciles de ingreso- Año 2021.

Tabla 3. Gasto tributario vs gasto social, 2021

Concepto	Parcial	Total
Exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios		6.338.6
Educación y cultura (1)	3.074.7	
Salud y desarrollo comunal (2)	2.991.4	
Desarrollo agropecuario (3)	128.6	
Gasto social (1), más (2) y más (3)		6.194.7

Fuente: SRI. Exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios; Información Estadística Mensual del Banco Central.

El monto de exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios concedidos en el año 2021 (US\$ 6.338,6 millones), supera el valor del gasto social en educación y cultura (US\$ 3.073,7 millones), salud y desarrollo comunal (US\$ 2.991,4 millones) y desarrollo agropecuario (US\$ 128,6 millones), que representan en conjunto un total de 6.194,7 millones de dólares.

Cabe destacar que el monto de exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios del 2021 –6.338.6 millones de dólares– equivale a 49.3 veces el monto del gasto en desarrollo agropecuario del mismo año –128.6 millones de dólares–.

Mientras el monto de exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios ha crecido rápidamente, desde US\$ 2.594.7 millones en el año 2010, a US\$ 5.253.1 millones en 2017, y a US\$ 6.338.6 millones en 2021, el gasto en desarrollo agropecuario, en los dos últimos gobiernos ha disminuido a menos de la mitad entre 2017 y 2021, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 4. Gasto tributario vs gasto en desarrollo agropecuario

Año	Exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios (1) Millones de dólares	Gasto en desarrollo agropecuario (2) Millones de dólares	(2)/ (1) en porcentaje
2017	5.253.1	269.5	5.1%
2018	5.755.8	188.8	3.3%
2019	5.581.1	140.5	2.5%
2020	4.861.3	147.2	3.0%
2021	6.338.6	128.6	2.0%

Fuente: SRI: Exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios; Información Estadística Mensual del Banco Central del Ecuador: Gasto en Desarrollo Agropecuario. Cálculo personal.

El cada vez más exiguo presupuesto asignado al desarrollo agropecuario muestra la nula atención de los gobiernos a las políticas de seguridad y soberanía

alimentaria, a pesar de la importante contribución del ese sector agropecuario, tanto en la provisión de alimentos como en la creación de empleo. El 28% del empleo a nivel nacional es generado por ese sector. La incidencia de la pobreza, desnutrición infantil crónica y anemia en madres está concentrada en su mayor parte en el área rural, históricamente abandonada por los poderes de turno.

Así, no es extraño que persistan en el área rural: una insuficiente disponibilidad de infraestructura, caminos vecinales intransitables en el invierno, falta de infraestructura de riego, de silos para almacenamiento de cosechas y un muy limitado acceso al crédito y a políticas de comercialización. Según la FAO (2012), las pérdidas pos cosechas ascienden en promedio a cifras tan altas como el 40% de la producción. Todos estos factores contribuyen a explicar la bajísima productividad y elevada incidencia de pobreza e indigencia en el área rural.

Gasto tributario superior al total de ingresos petroleros del gobierno central

El monto anual de exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios es superior al monto anual de ingresos petroleros del gobierno central; esto ocurre desde el año 2014, en que cayó el precio internacional del petróleo, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 5. Gasto tributario vs ingresos petroleros

Año	Ingresos petroleros del gobierno central (1) millones de dólares	Exoneraciones, Beneficios e Incentivos Tributarios (2) millones de dólares	Diferencia - (2) millones de dólares
2014	2.261.1	4.176.9	- 1.915.8
2015	2.842.4	4.686.7	-1.844.3
2016	2.132.8	4.561.2	-2.428.4
2017	1.754.8	5.253.1	-3.498.3
2018	2.208.5	5.755.8	-3.547.3
2019	2.449.5	5.581.1	-3.131.6
2020	626.1	4.861.3	-4.235.2
2021	2.733.5	6.338.6	-3.605.1
2022	3.714.4	6.664.7 Proyección SRI	-2.950.3
SUMA 2014- 2022	20.723.1	47.879.4	-27.156.3

Fuente: SRI: Gasto tributario; Información Estadística Mensual del Banco Central: Ingresos petroleros del gobierno central.

Desde el 2014 y 2015, cuando cae el precio internacional del petróleo, los ingresos petroleros que recibió el Gobierno central cada año no alcanzaron para compensar la pérdida de ingresos que sufrió por las crecientes exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios concedidos.

El total acumulado de ingresos petroleros que recibió el gobierno central entre 2014 y 2022 ascendió a 20.723,1 millones de dólares, cifra que representa menos de la mitad de las pérdidas de ingresos que sufrió por las exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios concedidos en el mismo período –US \$ 47.879.4 millones de dólares–.

Esto significa que los gobiernos de turno no tomaron en cuenta la situación de deterioro de la caja fiscal, resultante de la disminución de la renta petrolera –por disminución del volumen de producción interna o por caída de los precios internacionales–, y continuaron concediendo generosas políticas de exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios concentrados en los sectores más pudientes de la sociedad.

Nótese que cuando se trata de beneficios a los sectores más pudientes, se los denomina como *incentivos* –que no constan claramente especificados en el Presupuesto General del Estado–, pero cuando se trata de los beneficios que llegan en alguna medida a la mayoría de la población, se los llama *subsidios*.

Gasto tributario superior a la inversión pública

A partir del año 2014, la inversión pública del gobierno central descendió, pero la caída más espectacular se registró a partir del año 2017, durante los dos últimos gobiernos. El gasto tributario, por el contrario, continuó ascendiendo.

Tabla 6. Gasto tributario e inversión pública

Años	Inversión del gobierno central -en millones de dólares- (1)	Gasto tributario -en millones de dólares- (2)	Inversión menos Gasto tributario - (2)
2013	8.505.7	4.521.3	3.984.4
2014	8.289.5	4.176.9	4.112.6
2015	5.541.6	4.686.7	854.9
2016	6.104.8	4.561.2	1.543.6
2017	2.605.9	5.253.1	- 2.647.2
2018	1.039.9	5.755.1	- 4.715.2

2019	819.5	5.581.1	- 4.761.6
2020	533.1	4.861.3	- 4.328.2
2021	680.7	6.338.6	- 5.657.9
2022	603.4	6.664.7 proyección SRI	- 6.061.3
2023		6.904.3 proyección SRI	
Enero- Sept/2023	264.6		

Fuente: Información Estadística Mensual del Banco Central, Inversión y SRI: Gasto tributario.

En conclusión, los dos últimos gobiernos de los expresidentes Moreno y Lasso, en el marco de los acuerdos con el FMI, al mismo tiempo que aplicaron políticas de reducción de la inversión pública con los consecuentes impactos negativos sobre la situación de inseguridad y violencia, el deterioro de la salud y la educación, el deterioro de la infraestructura física, así como la reducción del gasto en desarrollo agropecuario, se perdieron ingresos tributarios debido a la generosa política de concesión de exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios.

A partir del año 2017, el monto anual del gasto tributario, esto es, el monto de exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios fue superior al monto anual de inversión del gobierno central, con una diferencia cada vez mayor, hasta que en el año 2022, el gasto tributario -6.664,7 millones de dólares- equivalió a once veces el monto de la inversión del gobierno central -US\$ 603.4 millones de dólares-. Esto significa que el gobierno decidió aumentar los subsidios concedidos a personas naturales y jurídicas mediante exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios, en lugar de cobrar esos impuestos e invertirlos. La inversión pública se desplomó.

En el anexo referido al gasto tributario del Presupuesto General del Estado 2023, el SRI presenta la siguiente proyección del gasto tributario hasta el año 2026:

Tabla 7. Proyección del gasto tributario

Años	Monto
2022	6.664,5
2023	6.904,3
2024	7.218,6
2025	7.648,6
2026	8.063,2

La proyección del SRI para el año 2022 –6.664,5 millones de dólares–, que es superior al gasto tributario calculado por el propio SRI para el año 2021 –6.338,6 millones– solamente en 325,9 millones de dólares, podría quedarse corta si se toma en cuenta que: sólo las empresas telefónicas fueron favorecidas por el gobierno del expresidente Lasso con la reducción del impuesto a la cuota de mercado, de 320 millones, además de la reducción de tarifas y otros pagos, según las declaraciones de la ministra de telecomunicaciones realizadas a propósito de la renegociación de los contratos con dichas operadoras transnacionales (Zumba 2023).

Esa reducción de impuestos a las operadoras telefónicas se dio al mismo tiempo que el Gobierno asignaba para desarrollo agropecuario, en el mismo año, apenas 155,7 millones de dólares, la mitad del beneficio tributario concedido a las operadoras telefónicas transnacionales.

Según las proyecciones del SRI, para el período 2022- 2026, el gasto tributario continuaría creciendo, sin que se explique, cuál sería la fuente de recursos con la que se financiaría el déficit resultante de ese creciente monto de pérdida de ingresos del Estado por esas crecientes exoneraciones tributarias.

Gasto tributario superior al déficit del gobierno central

El monto de las pérdidas de ingresos que sufre el Estado por las exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios concedidos durante el período transcurrido entre 2010 y 2022 ha sido superior al monto del déficit global del gobierno central, en la mayor parte de dicho período, como se aprecia en la siguiente tabla (todas las cifras están en millones de dólares).

Tabla 8. Gasto tributario y déficit global

Año	Ingresos corrientes y de capital (1)	Egresos corrientes y de capital, excluye amortización (2)	Déficit global (1) - (2)	Exoneraciones, Beneficios e Incentivos Tributarios
2010	14.063,2	15.750,3	- 1.687,1	2.594,7
2011	17.668,6	18.119,8	- 451,3	3.648,8
2012	18.971,6	20.729,7	- 1.758,1	4.106,0
2013	20.764,1	24.780,9	- 4.016,8	4.521,3
2014	18.927,3	26.239,5	- 7.312,2	4.176,9
2015	20.115,9	21.784,4	- 1.668,4	4.686,7

2016	17.673,3	23.010,5	- 5.337,3	4.561,2
2017	17.326,1	22.942,9	- 5.616,8	5.253,1
2018	19.243,9	21.893,1	- 2.649,3	5.755,1
2019	18.723,6	21.385,2	- 2.661,6	5.581,1
2020	14.345,4	19.800,8	- 5.455,5	4.861,3
2021	18.301,4	19.992,0	- 1.690,6	6.338,6
2022	20.125,4	21.116,5	- 991,1	6.664,5 Proyección SRI
SUMA 2010- 2022			-41.296,1	62.749,3

Fuente: Información Estadística Mensual del Banco Central, varios números, cuadro 2.4 Sistema Financiero del Presupuesto General del Estado, base caja: Ingresos, egresos y déficit; y, SRI. Gasto tributario, tomado del anexo del mismo nombre que consta en el Presupuesto General del Estado 2023.

Por lo tanto, la suma de las exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios concedidos entre el año 2010 y el 2021, incluida la proyección del SRI para el 2022, ascendió a 62.749,3 millones de dólares, cifra superior en 21.453,2 millones de dólares a la suma de los déficits fiscales del gobierno central –base caja– registrados durante el mismo período, que ascendieron a un total acumulado de US \$ 41.296,1 millones. Esto significa que, en ausencia de esos beneficios concedidos por decisiones políticas de los gobernantes de turno, el gobierno central no habría registrado déficits y en consecuencia no habría tenido que contratar deuda.

Dicho de otra manera, si algún gobierno decidiera eliminar las exoneraciones tributarias, no solamente que se eliminaría el déficit fiscal, sino que se contaría con un superávit fiscal.

El grave problema que se registra con esta decisión es que *unos son los beneficiarios de dichas exoneraciones y otros –clases medias y clases populares– son los perjudicados* por las políticas de austeridad aplicadas para cumplir con el pago del servicio de la deuda resultante.

Récord de crecimiento de la deuda pública

Las políticas de austeridad fiscal instrumentadas por los dos últimos gobiernos buscaban generar excedentes financieros para garantizar el pago del servicio de la deuda pública, con el objeto de reducir su peso en la economía. Sin embargo, la deuda pública ha seguido creciendo, mostrando el fracaso de esa política de austeridad, incluso en términos de su propio objetivo fundamental.

En efecto, a fines de mayo 2017 la deuda pública agregada ascendió a 48.015,5 millones de dólares, esto es el 46% del PIB de entonces que llegó a 104.295,9 millones.⁵

A fines de mayo de 2021, al terminar el gobierno del expresidente Moreno, la deuda pública agregada ascendió era de 63.070,4 millones de dólares, que representaban el 61,5% del PIB (102.561,1 millones).

Al 30 de septiembre 2023, la deuda pública agregada ascendió a 75.615,3 millones de dólares; pero, incluyendo otros pasivos mencionados en el boletín de deuda del Ministerio de Economía y Finanzas por 4.8594 millones, esta alcanzó 80.474,7 millones, que representan el 75% del PIB, estimado en alrededor de 107.546 millones –en caso de cumplirse la previsión de crecimiento del Banco Mundial para el año 2023, del 1,3%–.

Tabla 9. Deuda pública agregada del sector público

Período	Deuda pública interna	Deuda pública externa	Deuda pública total o agregada (1)	PIB (2)	Deuda pública / PIB en %
Mayo 2017	17.113,9	30.901,6	48.015,5	104.295,9	46
Mayo 2021	17.682,5	45.387,9	63.070,4	102.561,1	61,5
Septiembre 2023	28.066,8	47548,6	75.615,3 4.859,4 suma 80.474,7	107.546,0	75

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Deuda Pública Agregada del Sector Público, total.

Durante la gestión de los dos últimos gobiernos neoliberales, la deuda ha continuado creciendo en condiciones en que se fue reduciendo la inversión pública, contrariando la obligación prevista en la Constitución, artículo 290, numeral 3, que establece:

“Art. 290. El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones:

3. Con endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago...”

⁵ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Deuda pública agregada del sector público total, mayo 2017, mayo 2021 y septiembre 2023. www.finanzas.gob.ec.

La deuda pública durante los dos últimos gobiernos continuó creciendo, pero no ha servido para financiar proyectos de inversión para infraestructura, como manda la Constitución, ni para aumentar la capacidad de pago.

Esa es la herencia del gobierno de Lasso

- Récord de reducción de la inversión pública.
- Récord de inseguridad y violencia, destrucción de infraestructura física y retorno de los apagones.
- Récord de remesas de los trabajadores migrantes.
- Récord de reducción de la inversión extranjera directa.
- Récord de utilidades de la banca privada.
- Récord de impuestos pendientes de cobro por el SRI.
- Récord de exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios, con las siguientes características:
 - En el caso de exoneraciones del impuesto a la renta de personas naturales, en el año 2021, el 83,7% de su monto se concentró en el 10% más rico de los beneficiarios.
 - En el otro extremo, 70% de la población de menores ingresos, se benefició con el 1,9% del monto de dichos beneficios tributarios.
 - A partir del año 2021, el gasto tributario superó al gasto social en educación, salud y desarrollo agropecuario.
 - A partir del 2014, en que cayó el precio internacional del petróleo, el gasto tributario concedido cada año fue superior a los ingresos petroleros del gobierno central; lo que significa que todos los ingresos petroleros no alcanzaron para compensar la pérdida de ingresos del Estado, debido a esas generosas exoneraciones beneficios e incentivos tributarios concedidos.
 - A partir del 2017, el gasto tributario anual fue superior al monto anual de inversión pública del gobierno central.
 - Durante todo el período analizado, 2010- 2023, el gasto tributario fue superior al déficit del gobierno central, con pocos años de excepción; pero, sumada la información de todo el período, el gasto tributario total ascendió a 62.749,3 millones de dólares, cifra superior en 21.453,2 millones a la suma total del déficit del gobierno central del mismo período: 41.296,1 millones. Esto significa que si los gobernantes de turno no hubieran concedido esos montos anuales de exoneraciones, beneficios e

incentivos tributarios, no habría existido el déficit del gobierno central y no se habría contratado deuda pública para cubrir esos déficits.

- Finalmente, el gobierno del expresidente Lasso exhibió un récord de crecimiento de la deuda pública, sin que dicha deuda haya servido para aumentar la inversión pública. La deuda pública creció, pero se redujo la capacidad de pago.

La política de austeridad fiscal destruyó la inversión pública, debilitó muy seriamente las instituciones que se ocupan de la seguridad, dando lugar a que el país se convierta en uno de los más violentos de la región, después de haber sido uno de los más seguros, como se señaló en páginas anteriores.

La capacidad de pago del país se deterioró, por el impacto de la inseguridad, la destrucción de la infraestructura física, el retorno de los apagones, el cierre masivo de empresas y negocios por efecto de las extorsiones, con el consecuente efecto destructivo de empleo, que obligan a la población a migrar en busca de empleo, para garantizar la supervivencia de sus familias, convirtiendo a las remesas de los trabajadores migrantes en la segunda fuente de ingreso de divisas, que supera largamente a la inversión extranjera directa.

Como se puede apreciar, las políticas neoliberales aplicadas en el marco de los acuerdos suscritos con el FMI, por los dos últimos gobiernos, pero con mayor profundidad en el gobierno del expresidente Lasso, han destruido la economía nacional, sin que hayan logrado el objetivo fundamental que se propusieron: la reducción del peso de la deuda pública como proporción del PIB.

Una vez destruida la economía, y con una deuda pública explosiva, se crea el ambiente propicio y la justificación para forzar la privatización de los mejores activos públicos.

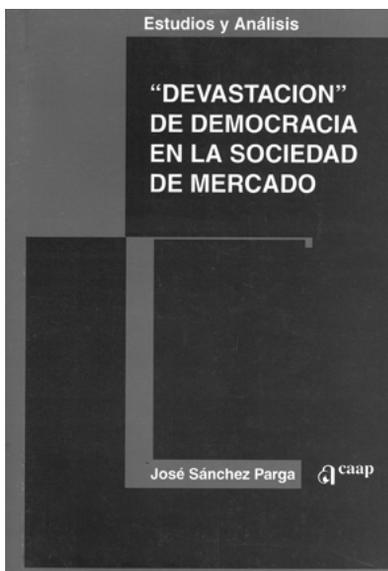
En este proceso de destrucción de la economía, mientras se aplicaba una rígida austeridad fiscal, con una drástica reducción de la inversión pública, se destruyeron instituciones que se ocupaban de la seguridad, de la salud y la educación, se destruyó la infraestructura; mientras los beneficios de la banca privada se dispararon hacia arriba, se deterioró la capacidad de recuperación de deudas por impuestos no pagados al SRI, y los propios gobernantes, concedieron amplias exoneraciones tributarias, a personas naturales y sobre todo jurídicas. Las exoneraciones tributarias ascienden al 6% del PIB, sumada la evasión fiscal, estimada por CEPAL en 7% del PIB, muestra que el problema del déficit no se puede resolver con mayor austeridad en el gasto y, en consecuencia, con mayor empobrecimiento de la población y destrucción de la economía, sino con una

reforma fiscal que revise las exoneraciones tributarias y luche contra la evasión fiscal. Además de una reforma bancaria y financiera que baje las tasas de interés y democratice el crédito.

Solo entonces se podrá recuperar la inversión pública, promover el crecimiento económico y generar empleo, mejorando la situación de las finanzas públicas y de la población en general.

Bibliografía

- Agencia de Noticias de Ecuador. 2023. “Ecuador crecerá en 1.3% en 2023”. *Radio equinoccio*, 5 de octubre. <https://n9.cl/o3xom>.
- Angulo, Sebastián. 2022. “Ecuador, el único de la región sin recuperarse de la pandemia”. *Expreso*, 4 de octubre. <https://n9.cl/3baf6>.
- Asobanca (Asociación de Bancos del Ecuador). 2022. *Evolución de la banca privada ecuatoriana - diciembre 2022*. <https://n9.cl/b3zd7>.
- _____. 2023. *Evolución de la banca privada ecuatoriana - noviembre 2023*. <https://n9.cl/9njhu>.
- Banco Central del Ecuador. 2023. *IEM. Información Estadística Mensual. Octubre 31 de 2023 No. 2060*. <https://n9.cl/tn3y7>.
- CENACE (Operador Nacional de Electricidad). 2023. *Informe anual 2022*. Ecuador. <https://n9.cl/h0m0j>.
- FAO. 2012. *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo. Alcance, causas y prevención*. Roma.
- Mella, Carolina. 2023. “La inseguridad en Ecuador escala a niveles históricos y se impone como prioridad del próximo Gobierno”. *El País*, 10 de julio. <https://n9.cl/c951o>.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2023. *Informe de Ejecución Presupuestaria. Primer semestre 2023 y II trimestre 2023*. Gobierno del Ecuador. <https://n9.cl/ao4gn>.
- Ortiz, Sara. 2023. “La violencia se torna epidémica”. *Expreso*, 3 de noviembre. <https://n9.cl/2s5jd>.
- Primicias. 2023. “El FMI recorta la proyección de crecimiento de Ecuador para 2023 y 2024”. 10 de octubre. <https://n9.cl/6guj3>.
- Zambrano, Lina. 2023a. “Por cada hora sin luz el sector comercial de Ecuador deja de vender \$ 18 millones”. *Expreso*, 27 de octubre. <https://n9.cl/mn0tk>.
- _____. 2023b. “El retiro del subsidio de energía para empresas crea polémica”. *Expreso*, 19 de noviembre. <https://n9.cl/saur9>.
- Zumba, Lisbeth. 2023. “Vianna Maino: Los contratos con telefónicas no deben cerrarse por menos valor”. *Expreso*, 17 de julio. <https://n9.cl/flkik>.



Devastación de democracia en la sociedad de mercado

José Sánchez Parga

Serie Estudios y Análisis
ISBN: 978-3659-01-171-9
240 pp.

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» la sociedad y proyectando en el futuro no un régimen político sino un sistema totalitario. El concepto de «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.

Conflictividad socio-política

Julio - Octubre 2023*

David Anchaluisa

Durante el cuatrimestre julio-octubre de 2023, se registraron 176 casos de conflictividad sociopolítica en Ecuador, con un ligero aumento con respecto al cuatrimestre anterior. Julio y septiembre concentraron la mayor cantidad de conflictos. Durante este periodo la Asamblea Nacional se disolvió, lo que ha resultado en una pausa en la conflictividad que normalmente se canaliza a través de esa institución. Por otro lado, en este periodo sobresalen los conflictos de los ámbitos laboral privado, organizaciones de la sociedad civil y urbano-barrial. En ellos, los actores más activos fueron los grupos locales, gremios y organizaciones barriales cuyas demandas se motivaron por asuntos salariales y por la insatisfacción con las políticas estatales. En ese sentido, las marchas y protestas fueron las formas de lucha más usadas. Finalmente, cabe mencionar que el desenlace de los conflictos tuvo una resolución efectiva limitada lo que significa la persistencia de los problemas subyacentes que generan la conflictividad socio-política en Ecuador.

Frecuencia del conflicto

En el curso del cuatrimestre julio-octubre de 2023, el número de casos de conflictividad socio-política llegó a 176. Esta cifra muestra un ligero incremento (11 casos) con relación al anterior cuatrimestre, en el que el número de conflictos registrados fue 165.

El análisis de la frecuencia de casos evidencia que julio y septiembre fueron los meses que concentraron el mayor número de sucesos de conflictividad con 52 y 50, que representan el 29,55% y el 28, 41%, respectivamente.

Durante el mes de julio un importante número de casos de conflictividad estuvieron relacionados con situaciones del ámbito laboral privado, como demandas de gremios de transportistas por el posible incremento en la tarifa del pasaje urbano. Además, existieron problemáticas relacionadas con conflictos de tipo urbano-barrial, tales como las demandas de organizaciones por seguridad ciudadana y mejoras en la infraestructura local. En cuanto a septiembre los conflictos estuvieron vinculados con demandas de diversas organizaciones de la sociedad

* Es importante indicar al lector que, en este cuatrimestre de análisis de la conflictividad sociopolítica, no se pudo contar con la información de *El Comercio*, una de las fuentes periodísticas usadas habitualmente. Este periódico enfrenta una crisis institucional desde 2021, que se ha venido ahondando, al punto de que en junio de 2023 se suspendieron las ediciones impresas y desde agosto de 2023, su página web está desactualizada.

civil sobre temas como el financiamiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y la propuesta del gobierno de Guillermo Lasso sobre el Decreto Ley Orgánica de Urgencia Económica para el Equilibrio, Organización y Transparencia de las Finanzas Públicas, que luego de presentarse a la Corte Constitucional de Ecuador (CCE) fue rechazada en octubre de 2023.

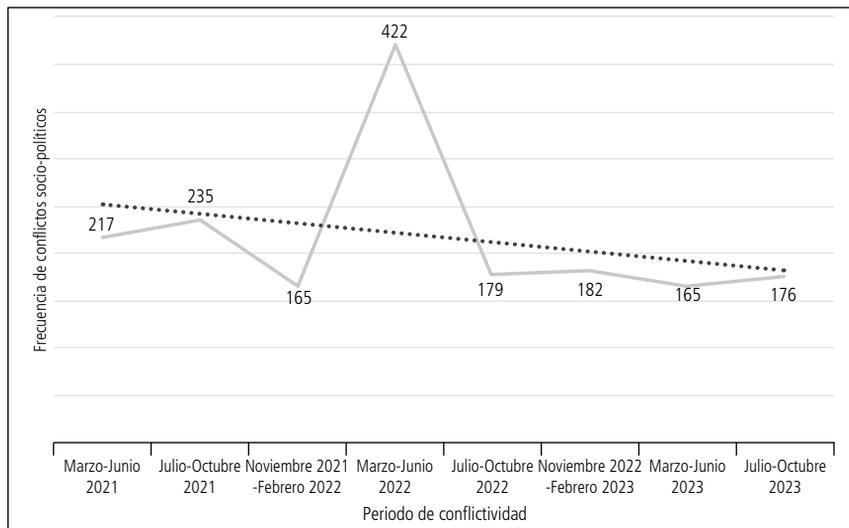
Tabla 1. Casos de conflictividad por mes

Fecha	Número	Porcentaje
Julio / 2023	52	29,55
Agosto / 2023	37	21,02
Septiembre / 2023	50	28,41
Octubre / 2023	37	21,02
Total	176	100

Fuente: El Universo, La Hora y El Mercurio. Elaboración: UI – CAAP.

Durante este periodo, los 176 casos de conflictividad registrados se encuentran dentro de la tendencia media-baja de frecuencia de conflictividad, que se mantiene desde julio de 2022, luego del Paro Nacional de junio de ese año.

Figura 1. Evolución de la frecuencia de la conflictividad



Fuente: Observatorio de conflictividad (CAAP, 2021-2023)

Género del conflicto

Durante este periodo, cuatro categorías de conflictos sociopolíticos concentran un 61,9% del total. En mayor detalle, se observa que el tipo *laboral privado*, con 33 casos, representa el 18,8%; *organizaciones de la sociedad civil*, con 30 casos, representa el 17%; *otros*, con 25 casos, representa el 14.2%, y *urbano barrial*, con 21 casos, representa el 11,9%.

En el marco de la categoría de conflictividad *laboral privado*, sobresalen principalmente dos temáticas. Por una parte, la insistencia de gremios de transporte de pasajeros y carga pesada de incrementar las tarifas del pasaje en varias provincias, la regularización de cooperativas y la seguridad que preocupa a los trasportistas de carga que se ven amenazados en las carreteras. Por otro lado, el rechazo de distribuidores de combustibles al establecimiento de cupos para la comercialización.

Respecto a la categoría *organizaciones de la sociedad civil*, sobresalen demandas en torno a casos de múltiples homicidios y femicidios, defensa de los derechos ambientales y animales. También cabe señalar plantones realizados por conflictos internacionales, como la guerra entre Israel y Palestina. Uno de los acontecimientos que más impactó a nivel nacional fue el asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio el 9 de agosto, motivo por el que se realizaron varias marchas en algunas ciudades del país.

Tabla 2. Género del conflicto

	Frecuencia	Porcentaje
Campesino	10	5,7
Indígena	10	5,7
Cívico regional	11	6,3
Urbano barrial	21	11,9
Laboral público	12	6,8
Laboral privado	33	18,8
Político partidista	7	4,0
Político legislativo	3	1,7
Pugna de poderes	7	4,0
Organizaciones de la sociedad civil	30	17,0
Instituciones educativas	6	3,4

Fuerza Pública	1	,6
Otros	25	14,2
Total	176	100

Fuente: El Universo, La Hora y El Mercurio. Elaboración: UI-CAAP.

Por otro lado, en la categoría *Otros* los conflictos más destacables tienen que ver con la situación de la seguridad en las cárceles que nuevamente se vio amenazada en varios puntos del país, y, por otro lado, las demandas ciudadanas que causa la falta de pago a entidades externas prestadoras de servicios de salud, como las dializadoras que deben interrumpir la atención por falta de pagos.

Finalmente, en la categoría *urbano barrial*, destacan las demandas de seguridad ciudadana, el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura pública de la ciudad y el fallo o carencia de servicios básicos.

Sujeto del conflicto

En este periodo, los sujetos del conflicto que tuvieron mayor protagonismo fueron: *grupos locales* con 28 casos que representan el 15.9%, *gremios* con 24 casos que representan el 13.6%, *otros* con 21 casos que representan el 11.9%, *organizaciones barriales* con 19 casos que representan el 10.8%, *trabajadores* con 14 casos que representan el 8%, *partidos políticos* con 12 casos que representan el 6.8% y *campesinos e indígenas* con 10 casos cada uno que representan el 5.7% respectivamente.

Con respecto a la categoría *grupos locales*, es esclarecedor señalar que los conflictos giran en torno a los pedidos de recursos para la infraestructura local, como hospitales y calles, y, por otro lado, en torno a la exigencia de justicia frente a distintas situaciones de violencia o atentado a los derechos humanos. En cuanto *gremios*, es importante mencionar que en mayor medida los transportistas de carga, pasajeros y taxistas son los actores que mayor protagonismo han tenido. A estos se suman los gremios de distribuidores de combustibles, que no se convencer con las medidas gubernamentales tomadas en esta materia. Finalmente, aparecen sectores de la minería a pequeña escala o minería artesanal que demandan del Estado su reconocimiento y regularización.

Sobre la categoría *otros*, cabe puntualizar que recoge el accionar de varias instituciones estatales encargadas de la fiscalización. Por otra parte, el accionar y demandas de actores como las personas privadas de libertad (PPL) evidencian la precariedad del sistema carcelario y la falta de control del Estado

Tabla 3. Sujeto del conflicto

	Número	Porcentaje
Gremios	24	13,6
Empresas	4	2,3
Sindicatos	3	1,7
Organizaciones barriales	19	10,8
Estudiantes	4	2,3
Trabajadores	14	8,0
Campesinos	10	5,7
Indígenas	10	5,7
Grupos locales	28	15,9
Grupos heterogéneos	14	8,0
Cámaras de la producción	1	0,6
Fuerzas Armadas	1	0,6
Partidos políticos	12	6,8
Universidades	1	0,6
Secundaria	2	1,1
Otros	21	11,9
Ambientalistas	1	0,6
LGBTI	1	0,6
Derechos Humanos	6	3,4
Total	176	100

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

En lo que respecta a la categoría *organizaciones barriales*, fueron las asociaciones, residentes de urbanizaciones menos organizados y varios colectivos los que han protagonizado la mayoría de casos de conflictividad en torno a temas como la inseguridad ciudadana, la movilidad, el uso del espacio público y las mejoras de la infraestructura.

Finalmente, respecto a la categoría *trabajadores*, en su mayoría los conflictos han estado protagonizados por instancias formales, como sindicatos tanto del sector público como del privado. Sin embargo, también es destacable el rol de trabajadores informales que demandan reconocimiento y garantía de sus derechos.

Objeto del conflicto

Para este periodo, la categoría *otros* reúne la mayoría, de los casos de conflictividad con 77 casos, que significan el 43,75%. En segundo lugar, la categoría *laborales*, con 39, es decir, el 22,16% y en tercer lugar la categoría *financiamiento* con 24 situaciones que representan el 13,64%.

Es útil señalar que dentro de *otros* se agrupan varios tipos de reivindicaciones particulares, entre ellas: la demanda de justicia frente a abusos sexuales, homicidios, femicidios, discriminación por razones de género. Algunos casos se mediatizaron y lograron involucrar a varios colectivos u organizaciones de defensa derechos humanos. Como ejemplo, las marchas en memoria de María Belén Bernal a un año de su femicidio; también se reúnen casos sobre demandas culturales tales como el reconocimiento y respeto de las diversidades sexuales, como por ejemplo las marchas por el día del orgullo gay, que se conmemoró el 1 de julio.

Tabla 4. Objeto del conflicto

	Número	Porcentaje
Salariales	7	3,98
Laborales	39	22,16
Financiamiento	24	13,64
Rechazo política estatal	17	9,66
Denuncias de corrupción	12	6,82
Otros	77	43,75
Total	176	100

Fuente: El Universo, La Hora y El Mercurio de Cuenca. Elaboración: UI-CAAP.

Por otro lado, en la categoría *laborales* las demandas guardan relación, en primer lugar, con los sectores del transporte de pasajeros. Estos expresan la percepción de trabajar en condiciones que resultan económicamente desfavorables en la actualidad. Además, exigen de las autoridades condiciones de seguridad ciudadana para evitar convertirse en víctimas de la violencia, tal como sucede actualmente. A ello se suma el rechazo de la política estatal en materia de combustibles. Estas demandas evidencian un campo de conflicto no resuelto que continuará generando tensiones.

Por otra parte, existen demandas de trabajadores del sector minero por su reconocimiento y por una normativa clara que oriente esa actividad, que en las actuales condiciones guarda peligrosa relación con las ilegales, como el lavado de dinero.

Finalmente, en la categoría *financiamiento* se recoge el pedido de recursos por parte de distintos actores que perciben en malas condiciones la infraestructura y servicios de sus localidades.

Intensidad del conflicto

En el marco de las diversas estrategias implementadas por los actores en los conflictos, las *marchas* se constituyeron como la forma predominante de acción durante el período examinado, registrándose un total de 54 incidentes, lo que representa el 30,68% del conjunto de episodios de conflictividad documentados; en segundo lugar, se ubica la categoría *protestas* con 29, que representan el 16,48%; y en tercer lugar se ubica la categoría *juicios*, que suma 26 casos que son un 14,77%. En menor frecuencia el repertorio de acción de los actores de la conflictividad ha adoptado un cariz más violento mediante acciones como *paro/huelgas*, que llegan a 16 casos, es decir, el 9,09%, y *bloqueos* con 12 casos que representan un 6,82%.

Tabla 5. Intensidad del conflicto

	Número	Porcentaje
Bloqueos	12	6,82
Paros/huelgas	16	9,09
Protestas	29	16,48
Marchas	54	30,68
Desalojos	3	1,70
Amenazas	14	7,95
Heridos/muertos	1	0,57
Suspensión	2	1,14
Juicios	26	14,77
Estado de emergencia	2	1,14
Otros	17	9,66
Total	176	100

Fuente: El Universo, La Hora y El Mercurio. Elaboración: UI-CAAP.

Llama la atención que un buen porcentaje de *marchas* han sido motivadas por la situación crítica de inseguridad que vive el país, que genera condiciones en las que las actividades económicas, el transporte, las turísticas se vuelven imposibles. Esta modalidad de resistencia también ha sido empleada por actores sociales que demandan recursos y atención de las instancias estatales, las cuales, a su vez, se desenvuelven en medio de una preocupante situación económica y política.

Si consideramos la suma de los porcentajes que alcanzan las categorías *bloqueos, paros/huelgas, protestas y marchas*, observamos que un 63,07% de situaciones han adoptado un grado de conflictividad manifiesta.¹ Solo un 14,77% de casos se canalizaron mediante *juicios*, una vía institucional de gestión de la conflictividad sociopolítica.

Impacto del conflicto

A partir de lo documentado se observa que el impacto de los conflictos, en su mayoría, ha sido *local*. Esta categoría totaliza 63 casos que representan el 35,80%. Luego aparecen los que tuvieron un impacto *regional*, que suman 42 y significan el 23,86%. En tercer orden, se ubican los de impacto a nivel *cantonal*, que ascienden a 39 casos, que equivale al 22,16%.

Tabla 6. Impacto del conflicto

	Número	Porcentaje
Local	63	35,80
Cantonal	39	22,16
Provincial	15	8,52
Regional	42	23,86
Nacional	14	7,95
Internacional	3	1,70
Total	176	100,0

Fuente: El Universo, La Hora y El Mercurio de Cuenca. Elaboración: UI-CAAP.

¹ Para el análisis de la conflictividad sociopolítica, es necesario indicar que respecto a la intensidad del conflicto la metodología contempla tres grados: conflictividad latente, intermedia y manifiesta.

En el marco de los conflictos con impacto *local* y *cantonal*, sobresalen las demandas de las organizaciones de la sociedad civil, vinculadas con temas como eventos de violencia, acoso, femicidios, desapariciones de personas, asuntos laborales y otras demandas particulares.

En cuanto a los conflictos con impacto *regional*, destacan aquellos que generan tensión entre los partidos políticos. Esto cobra sentido al tener en cuenta que durante este periodo se materializó la disolución de la Asamblea Nacional, decretada por el gobierno de Guillermo Lasso.² Con ello se abrió una nueva etapa electoral en la que la dinámica política enfrentó a varios personajes políticos y tensionó las posturas incluso al interior de las organizaciones políticas.

Conflictos por región

Históricamente, la distribución de los conflictos por regiones ha revelado sistemáticamente un patrón en el que la *sierra* presenta la mayor frecuencia de conflictos. Esta tendencia sigue siendo evidente durante el actual periodo, ya que esa región suma un total de 114 casos, que representan un significativo 64,77% del total de conflictos documentados en el país. En la *costa*, que se ubica en segundo lugar, solo se han documentado 47 casos, que equivalen al 26,70% del periodo.

Cabe señalar que la distribución de los conflictos por regiones durante este tiempo es notablemente similar a la observada en los cuatro meses anteriores. Esto implica un cierto nivel de estabilidad en la dinámica de los conflictos en las distintas regiones del país.

Tabla 7. Conflictos por región

Región	Número	Porcentaje
Costa	47	26,70
Sierra	114	64,77
Amazonía	15	8,52
Total	176	100

Fuente: El Universo, La Hora y El Mercurio. Elaboración: UI-CAAP.

Al relacionar las variables *género del conflicto* y *región*, podemos conocer más detalles del tipo de conflictos en su distribución geográfica. De este modo, en

² Acto amparado en el artículo 148 de la Constitución de la República del Ecuador.

la Sierra son relevantes los relacionados con las demandas de las organizaciones de la sociedad civil y los laborales privados. Por su parte, en la Costa destacan los de tipo urbano-barrial. En cambio, en la Amazonía, sobresalen los que están relacionados con las demandas campesinas e indígenas, sobre todo en temas de explotación de recursos naturales, y también aquellos que exhortan al gobierno central a aportar los recursos para atender obras y servicios que deben proveer los gobiernos locales.

Tabla 8. Género por región

Género del conflicto	Región			Total
	Costa	Sierra	Amazonía	
Campesino	0	5	5	10
Indígena	1	6	3	10
Cívico regional	5	2	4	11
Urbano barrial	12	9	0	21
Laboral público	7	5	0	12
Laboral privado	7	24	2	33
Político partidista	0	7	0	7
Político legislativo	0	3	0	3
Pugna de poderes	0	6	1	7
Organizaciones de la Sociedad Civil	6	24	0	30
Instituciones educativas	1	5	0	6
Fuerza Pública	0	1	0	1
Otros	8	17	0	25
Total	47	114	15	176

Fuente: El Universo, La Hora y El Mercurio. Elaboración: UI-CAAP.

Conflicto por provincia

Al analizar los datos, se observa una notable concentración de conflictos sociopolíticos en determinadas provincias del país. La información muestra que Pichincha, Azuay, Guayas, Tungurahua, Zamora Chinchipe, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas son las que tuvieron mayor número de incidencias, en conjunto representan el 80,11% del total nacional.

Tabla 9. Distribución por provincia

Provincia	Número	Porcentaje
Azuay	25	14,20
Bolívar	1	0,57
Cañar	1	0,57
Carchi	4	2,27
Cotopaxi	4	2,27
El Oro	1	0,57
Esmeraldas	8	4,55
Guayas	22	12,50
Imbabura	4	2,27
Loja	7	3,98
Los Ríos	4	2,27
Manabí	1	0,57
Napo	1	0,57
Pastaza	1	0,57
Pichincha	57	32,39
Tungurahua	12	6,82
Zamora Chinchipe	9	5,11
Sucumbíos	2	1,14
Orellana	2	1,14
Santo Domingo de los Tsáchilas	8	4,55
Santa Elena	2	1,14
Total	176	100

Fuente: El Universo, La Hora y El Mercurio. Elaboración: UI-CAAP.

Intervención estatal

El análisis enfocado en las instancias estatales encargadas de resolver los conflictos pone de manifiesto que durante este periodo de análisis los *ministerios* fueron las entidades más activas, gestionando el 24,43% de casos. A su vez, el sistema *judicial* ha procesado el 22,73% de casos. A diferencia del cuatrimestre anterior, el papel de esta instancia estatal ha incrementado considerablemente. Finalmente, en menor medida, los *municipios* también canalizaron un 13,07% de casos.

Tabla 10. Intervención del Estado

	Número	Porcentaje
Policía	16	9,09
Ministerios	43	24,43
Presidente	1	0,57
Municipio	23	13,07
Gobierno provincial	11	6,25
Judicial	40	22,73
Consejo Nacional Electoral	7	3,98
Otros	22	12,50
Consejo Provincial	3	1,70
Corte Constitucional	10	5,68
Total	176	100

Fuente: El Universo, La Hora y El Mercurio. Elaboración: UI-CAAP.

Desenlace del conflicto

El examen de la variable *desenlace del conflicto* ofrece información sobre la capacidad y eficacia de la respuesta estatal y la probabilidad de que la disputa sociopolítica persista en el futuro. A partir de la información recopilada, se observa que el resultado más común fue el *aplazamiento de la resolución del conflicto*, con un total de 102 casos que representan el 57,95% del total. A continuación, se encuentran los casos *no resueltos*, que fueron 27, es decir, el 15,37%. Ambos suman 73,30% de casos que causan incertidumbre sobre el desenlace de las demandas.

Por otra parte, la capacidad de *negociación* ha sido limitada, en tan solo el 10,8% de las incidencias las partes implicadas han logrado sentarse a la mesa y establecer términos para resolver las causas de la conflictividad. Además, la resolución *positiva* es extremadamente limitada, con apenas 13 casos que representan el 7,39% del total. En general, está claro que la resolución limitada de los conflictos es un problema importante que puede tener consecuencias de gran alcance.

Tabla 11. Desenlace del conflicto

	Número	Porcentaje
Negociación	19	10,80
Positivo	13	7,39
Rechazo	7	3,98
Represión	8	4,55
No resolución	27	15,34
Aplazamiento resolución	102	57,95
Total	176	100

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

El análisis del *desenlace de los conflictos* muestra que, en su mayoría, no se han resuelto de manera efectiva, y que se relacionan con grandes problemas como la demanda de cambios sociales, económicos y políticos que evidencian los límites de un proyecto político determinado. Además, tienen que ver con importantes crisis que enfrenta el país; una de ellas, la de inseguridad ciudadana, ante la cual el Estado no ha logrado desarrollar una estrategia integral para afrontar sus múltiples dimensiones. Así mismo, refieren a los cambios culturales que demandan ciertos sectores sociales, tales como el reconocimiento de las diversidades sexuales, la transformación de patrones género que se materializan en distintos tipos de violencias y abusos.

Por otra parte, cabe señalar que los conflictos que han tenido un resultado *positivo* o han llegado a instancias de *negociación* implican habitualmente demandas materiales. Estas suelen centrarse en asegurar recursos económicos para servicios esenciales o proyectos de infraestructura, garantizar derechos laborales básicos para los trabajadores formales e informales, y otros objetivos similares que no necesariamente involucran una transformación profunda de la sociedad.



Argentina, el abismo permanente

COYUNTURA: El «modelo Bukele» y los desafíos latinoamericanos.

TRIBUNA GLOBAL: **Reginaldo Nasser**. La Doctrina Monroe, 200 años después.

TEMA CENTRAL: **Sofía Mercader**. Cuando los intelectuales imaginaron la transición democrática. **Roy Hora**. La izquierda argentina antes del amanecer de la democracia. Una historia de promesa y frustración (1880-1916).

Camila Perochena. Los usos de la historia en la política argentina actual.

Pablo Stefanoni. Peinar el 2001 a contrapelo: del «Argentinazo» a la nueva derecha. **Martín Schorr**. Democracia, economía y captura del Estado. **Natalia Gherardi**. 40 años de democracia: un balance feminista. **Leandro Bartolotta / Ignacio Gago**. 14 notas para una cartografía argentina de la precariedad. **Gabriela Águila**. La última dictadura militar argentina. Fases y estrategias (1976-1983). **Pablo Alabarces**. ¿Para qué sirve ganar un Mundial? Tres modos de ser felices. **Julieta Zelicovich**. Una política exterior para la «jungla». Argentina en el contexto internacional.

ENSAYO: **Martin Gurri**. Una tesis sobre la crisis de la autoridad en el nuevo milenio.



306

JULIO-AGOSTO 2023

La energía
en la policrisis
global



307

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2023

Trabajo: nuevas
luchas, nuevos
sentidos

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

¿De la utopía a la distopía?

La globalización fragmentada: una discusión conceptual

Oscar Ugarteche*

El capitalismo, según Immanuel Wallerstein, integra la economía mundial, liderando la globalización tras la Guerra Fría, impulsada por Estados Unidos y respaldada por instituciones financieras internacionales. Sin embargo, el ascenso del Sur Global desafía el liderazgo estadounidense mediante el “socialismo de mercado”. La guerra comercial de 2018 marcó el fin de la globalización definida en 1990 y el inicio de una competencia abierta entre grandes potencias. EE. UU. enfrenta problemas estructurales con déficits masivos, mientras China destaca en innovación, expansión de capitales y proyectos de infraestructura. La respuesta militar estadounidense choca con la esfera económica de China, colocando a América Latina en una encrucijada entre dos esferas de influencia: seguridad militar versus economía y mercados.

América Latina está frente a la globalización fragmentada. En la década de 1970 Immanuel Wallerstein planteó que desde el siglo XVI surgió un nuevo sistema económico global impulsado por potencias europeas como España, Inglaterra y Francia, que explotaron las tierras conquistadas. Este sistema generó desigualdades en las relaciones comerciales y en la acumulación de capital. El sistema-mundo se divide en naciones “centrales”, “semiperiféricas” y “periféricas”, con intercambios económicos desiguales. Esta idea fue discutida por la escuela marxista de la dependencia. A pesar de su estabilidad, es improbable una reestructuración equitativa debido al poder de las naciones centrales y a que los países periféricos son pobres, suministran recursos a bajos costos y mano de obra barata. Wallerstein fue un pionero en el estudio de la globalización económica. De entonces a esta parte se ha visto una fragmentación de la globalización, con EE.UU. poniendo barreras proteccionistas para desarrollar sus industrias nuevas y proteger a las declinantes y con el surgimiento de una arquitectura

* Investigador titular C, Instituto de Investigaciones Económicas, Investigador Nivel III/CONAHCYT. Este trabajo contó con la asistencia de Brandon Young, becario CONAHCYT, de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM y miembro del OBELA. Fue preparado para su presentación en el XIV Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo en La Habana el 15 de noviembre del 2023 y en el I Congreso de Investigación de Ingeniería Económica, Ingeniería Estadística y Ciencias Sociales de la FIEECS Universidad Nacional de Ingeniería, Lima, 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2023.

financiera asiática desarrollada en competencia con la occidental. Mientras que el continente asiático crece aceleradamente, occidente vive estancado y el balance de poder se transforma. El mercado capitalista que integraba al mundo dejó de hacerlo. En ese marco juega América Latina en el siglo XXI. En este texto se revisarán los conceptos de globalización fracturada, esferas de influencia y competencia entre grandes potencias versus competencias estratégicas con énfasis en América Latina.

La globalización fracturada

El orden mundial está fracturado con dos grandes ejes compitiendo entre ellos. El eje occidental abandonó su idea de globalización al verse perdido en la competencia con la otra gran potencia emergente. El proteccionismo regresó con la declaración de guerra económica a China, quien de su lado avanza aceleradamente en energías renovables, a pesar de ser un inversionista en petróleo y gas muy importante en el mundo, y se reafirma en el libre comercio. El argumento para el regreso del proteccionismo y el *deseslabonamiento* con China es la seguridad nacional, según un documento de Seguridad Nacional de la Casa Blanca. Una precisión es que el término *deseslabonamiento* refiere a las cadenas globales de valor y *desacoplamiento* se utiliza para la articulación de la economía mundial. La Casa Blanca utiliza el primero. La postura occidental es ignorar los avances chinos y convertirlos en una amenaza geopolítica a la seguridad nacional, y por tanto surge la necesidad de deseslabonarse.

La idea de desacoplamiento implica que Estados Unidos y China deberían cortar las complejas cadenas de suministro que los unen. ¿Significa reducir las vulnerabilidades económicas de EE.UU.?, ¿hacer que dependa menos de China?, ¿explotar la dependencia de China sobre la tecnología estadounidense? Convertir cualquiera de estas propuestas en políticas efectivas requeriría un nivel de conocimiento técnico que ni el gobierno de EE.UU. ni el sector privado tienen actualmente. Además, avanzar a ciegas corre el riesgo de perjudicar tanto a uno como el otro (Farrell y Newman 2020).

La desglobalización se impulsó por diferentes factores, tales como la rivalidad entre Estados Unidos y China, el renacimiento del populismo que abogaba por la relocalización de la producción y la urgencia de abordar el cambio climático mediante cadenas de suministro más cortas. La pandemia de Covid-19 también tuvo un papel relevante en esta tendencia. La reducción en la extensión de las cadenas de valor se relacionó con la debilitación de la Organización Mundial

del Comercio (OMC) como garante del sistema global de intercambios. La ineficacia del órgano de apelación de la OMC, obstaculizado especialmente desde que la Administración Trump bloqueó la renovación de sus jueces generando así problemas considerables. Además, la diversidad de miembros en la OMC, con la inclusión de China y otras economías emergentes, complicó la promoción de medidas de apertura y la resolución de disputas comerciales. Las posturas antagónicas al multilateralismo por parte de Trump y el modelo de intervención estatal en China chocaron con un sistema de intercambio global abierto, afectando la efectividad de la OMC. Asimismo, las prácticas no orientadas al mercado en China plantearon un reto para el funcionamiento global de este sistema de intercambios (García Herrero 2023).

Kjellén (1916) argumentó que tanto la geografía física, como la ubicación geográfica, el clima y la topografía, influyen significativamente la política y la toma de decisiones de un Estado. Señalaba que los Estados tenían una “alma geográfica” y que su posición en el mundo tenía un impacto en su desarrollo político y estratégico. Además, sostenía que las características geográficas pueden determinar la forma en que un Estado interactúa con otros en la arena internacional. Mackinder (1904) afirmaba que existe una región pivote a la que le asignó un papel decisivo a lo largo de la historia. Esta comprende un vasto territorio que va desde Asia central hasta Siberia y cubre partes de China, de Rusia y se extiende hacia el oeste por el medio oriente. La región pivote es estratégicamente crucial porque su inmensidad impide su cerco desde el mar o una invasión total; su ubicación central implica que quien la controle tendrá influencia en la política mundial.

China juega un papel destacado en el ámbito de la geoeconomía, debido tanto a su posición geográfica –que le permitió reconstruir la antigua Ruta de la Seda– como a ser una de las principales potencias económicas del mundo. A medida que experimentaba un rápido crecimiento económico en las últimas décadas, a la par ha influido significativamente en la dinámica global. Algunos aspectos clave de la relación entre este país y la geoeconomía son:

1. Comercio internacional: China es uno de los mayores actores en el comercio internacional. Su gran base manufacturera y su capacidad para producir bienes a bajo costo han llevado a un aumento significativo en sus exportaciones. Esto tuvo un impacto en las cadenas de suministro globales y en la competencia económica en las industrias de mayor complejidad.

2. Inversiones extranjeras: China también ha aumentado su inversión en el extranjero, adquiriendo empresas y activos en diferentes partes del mundo, y con ello ha crecido su influencia.
3. Iniciativas geoeconómicas: China ha lanzado varias propuestas importantes, como son la Iniciativa de la Franja y la Ruta (también conocida como la Nueva Ruta de la Seda) en Asia, Europa y África, con proyectos que tienen implicaciones significativas. Adicionalmente, está la ruta marítima del “Collar de Perlas” que conecta Valencia y Hong Kong, transformando el panorama geopolítico con inversiones masivas; esta red estratégica abarca más del 50% del comercio petrolero mundial y cinco de los países más poblados del planeta. Esta iniciativa ha añadido el puerto de Valencia y se proyecta su extensión hacia Algeciras, reconfigurando el escenario geoestratégico global (Gayo Macías 2018).
4. Moneda y finanzas: la internacionalización del yuan (renminbi) es un componente importante de la estrategia geoeconómica de China que acompaña la desdolarización del comercio. El país busca promover el uso de su moneda en transacciones internacionales y fortalecer su posición en los mercados financieros globales ante la volatilidad de la moneda hegemónica.
5. Competencia económica: la competencia entre China y otras potencias, como Estados Unidos y la Unión Europea, incluye disputas comerciales, tecnológicas y financieras que pueden tener ramificaciones geopolíticas. Los microchips son un ejemplo.
6. Recursos naturales: el país es un gran consumidor de recursos naturales, lo que la lleva a buscar acceso a recursos estratégicos, particularmente en África y América Latina, lo que abre competencia y tensiones en las relaciones económicas internacionales con EE.UU. y la UE.

En resumen, China desempeña un papel fundamental en la geoeconomía global debido a su influencia económica y su estrategia de expansión de mercados. Sus acciones en áreas como el comercio, las inversiones y las iniciativas económicas tienen un impacto significativo en la forma en que se desarrollan las relaciones económicas y políticas a nivel global.

Todo esto ha llevado a que la Casa Blanca, en su Informe *National Security Strategy* de octubre 2022, afirme que el país asiático busca remodelar el orden internacional a su favor, mientras los Estados Unidos se comprometen a gestionar la competencia de manera responsable. La agresión de Rusia en Ucrania, dice el informe, ha afectado la paz en Europa y amenaza la estabilidad global. Lo intere-

sante es que no se enfrenta a los retos económicos, sino que se enfoca en que los autócratas intentan socavar la democracia y promover su modelo represivo en el extranjero. Luego afirma que los Estados Unidos destaca en el mundo gracias a su economía dinámica, su gente resistente y creativa, sus fuerzas armadas sólidas y su capacidad de reinventarse gracias a la democracia. El problema es que su economía no es dinámica y que la rentabilidad expresada en las bolsas de valores surge de haber trasladado las fábricas a China, donde podía explotar mano de obra barata; también, de una desregulación financiera que le permite a una empresa comprar sus propias acciones para que suban de precio. Mientras tanto, China educó a su fuerza de trabajo en las nuevas tecnologías y se transformó hacia la economía global mediante el socialismo de mercado.

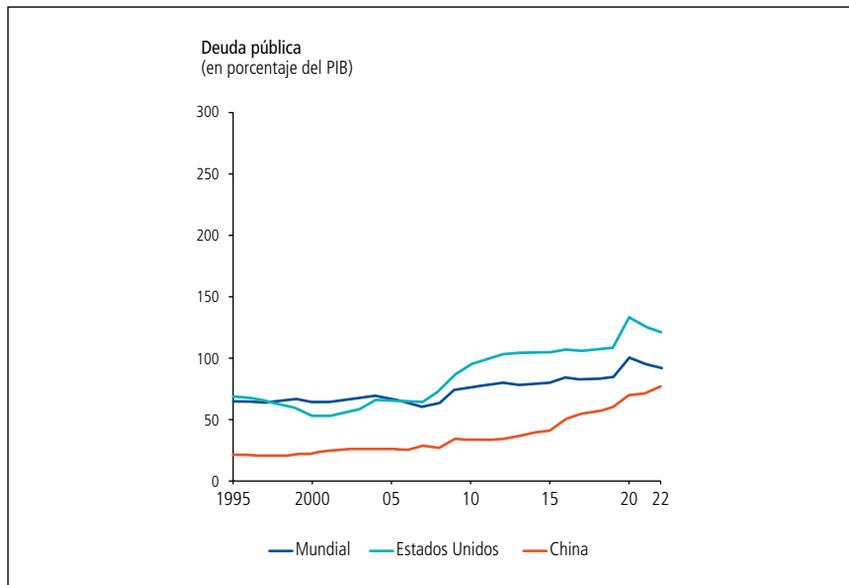
El tamaño de los déficits fiscales de EE.UU., y sus proyecciones a futuro, indica que pueden no ser dinámicos, pero van a mantener un ritmo de consumo muy alto, aunque sea tomando recursos del resto del mundo para hacerlo, porque existe una fe ciega en el dólar. Lo interesante es que el texto del U.S. Government Accountability Office (GAO 2023) dice que toma los recursos de “los inversionistas” para cubrir su déficit fiscal, como si se tratara de una economía cerrada y de un público local. La verdad es que los bancos centrales del mundo guardan el 57% de las reservas internacionales en bonos del tesoro de EE.UU. Ha bajado de 72% del año 2000 y de 76% el año 1973. El lado contrario de esto es su nivel de deuda pública, que pasó la marca de 130% del PIB en el 2023. Esta cifra está envuelta de datos globales alarmantes; porque, según el FMI, si bien EE.UU. tiene un nivel de deuda muy alto en términos del PIB, China y el resto del mundo igualmente lo tiene muy alto (ver Figura 1). La diferencia es que la deuda de EE.UU. es en parte financiada desde el exterior, mientras la de China es casi toda en moneda nacional.

Cabe anotar que, de toda la deuda pública del mundo, que suma 66 billones de dólares según el BM, casi la mitad es de EE.UU.: 30 billones de dólares. China de su lado tiene una deuda pública de 3,6 billones de dólares. Una cuarta parte del financiamiento de EE.UU. es con acreedores externos, gran parte de los cuales son bancos centrales del Sur Global, dado que el Norte no guarda casi reservas al ser emisores de monedas de reserva. Para China esto es 10% y su monto de deuda externa es el 4% del monto estadounidense. La proyección de la GAO es que el déficit estadounidense seguirá al alza las próximas décadas,¹ lo

¹ Ver: “America’s Fiscal Future - Fiscal Outlook. GAO’s signature projections of federal, state, and local fiscal conditions. U.S. Government Accountability Office. <https://n9.cl/9mcil>.

que requerirá de mayores recursos externos que frenarán el crecimiento del resto del mundo mediante políticas de ajuste continuadas.

Figura 1. Deuda pública (en porcentaje de PIB).



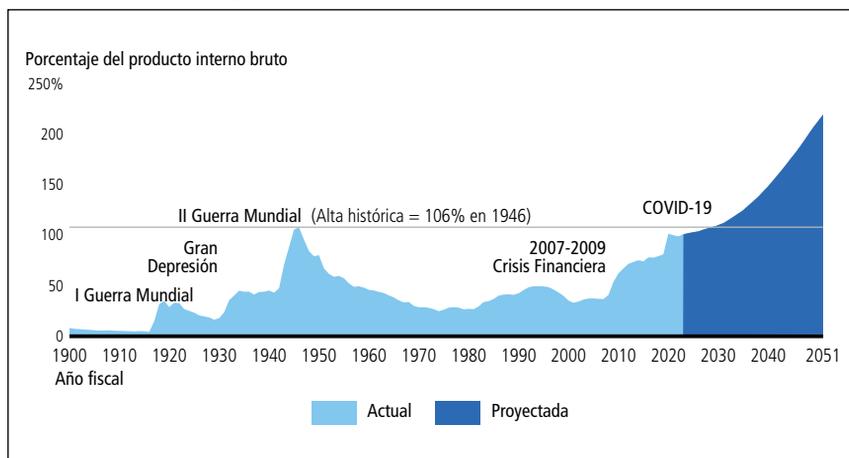
Fuente: Gaspar, Poplawski-Ribeiro y Jiae Yoo 2023.

Tabla 1. Saldo bruto de la deuda pública del gobierno central por residencia del acreedor (millones de US\$)

	Externo/interno	Acreedores internos	Acreedores externos
China	10,3%	3,320,303.6	341,074.1
EE.UU.	35,4%	22,449,892.0	7,955,821.0

Fuente: DataBank

Figura 2. Déficit fiscal de EE.UU. proyectado al 2050



Fuente: Government Accountability Office 2023.

Poco más de la mitad de las reservas mundiales financian parte del déficit fiscal americano; pero la creciente inestabilidad del dólar, efecto de la política monetaria expansiva de la FED ante las crisis financieras, está provocando que tengan una tendencia a la baja (Maronoti 2022) y que las reservas se guarden en otras monedas y en oro. No se observa un incremento sustantivo de las reservas en yuanes en el resto del mundo a pesar del enfrentamiento de EE.UU. con China, principal acreedor del país del norte, cuyo Banco Popular de China ha decidido reducir su posición en bonos de tesoro americano y aumentar su posición en oro.

La aparición de China

La clave del auge chino fue su inversión en educación e investigación y desarrollo que le ha permitido constituirse en el primer eslabón de las cadenas de valor de las telecomunicaciones, la industria automotriz, la energía renovable, la farmacéutica y los microchips. Con esto, se conformó en el pilar de la nueva industria de alta tecnología en el mundo y se volvió vital para el aparato productivo mundial. La competencia productiva de EE.UU. con China se basa la amenaza a la “seguridad nacional” que les representa China en el sentido de desplazarla, dado que el Dragón asiático se transformó en la primera economía medida en dólares PPA en el año 2014. Los avances tecnológicos de China que el mundo recibe con alegría para EE.UU. son una amenaza a la seguridad nacional. El rezago

estadounidense puede ser visto en la tabla 2, que presenta información del libro de Bitounis y Price (2020), que explica el temor de ser dejados atrás por China.

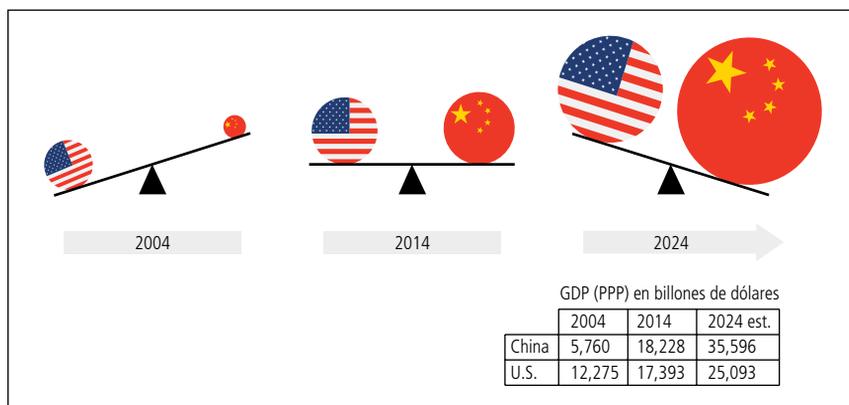
Tabla 2. China cuando se volverá

El principal fabricante de autos	2009
El principal fabricante industrial manufacturero	2011
La mayor nación comercial	2012
El país con la mayor clase media	2015
Con el mayor número de multimillonarios	2016
La mayor capacidad de energía solar	2016
El país con la mayor súper computadora	2010
El país con más investigación en IA	2016
Motor de la economía mundial	2010
La economía más grande del mundo medido en PPA	2014

Fuente: Allison 2020b, 82.

El título de la tabla escrito en el 2020 refleja el imaginario occidental construido por la prensa económica, que China aún no ha llegado a sitios de liderazgo global. En términos de equilibrio global, la imagen medida en PIB en PPA resulta en un sesgo a favor de China, utilizando datos del CIA Factbook y reproducidos por Allison (2020b).

Figura 3. ¿Quién equilibra a quién?



Fuente: Allison 2020b, 81.

En este marco, EE.UU. y sus socios del G7 abandonaron su idea de globalización al verse perdidos frente a la competencia con la otra gran potencia emergente. El proteccionismo regresó con la declaración de guerra económica a China, el 8 de marzo del 2018 por el presidente Donald Trump, en la forma de aranceles a la importación de aceros y aluminio (US Trade 2018).²

China, de su lado, avanza aceleradamente en energías renovables, a pesar de ser un inversionista en petróleo y gas muy importante en el mundo, y se reafirma en el libre comercio. Es el principal inversor en energías renovables en América Latina y África, y lleva la delantera en tecnología para energías renovables. Igualmente, es el principal fabricante de vehículos eléctricos del mundo, tanto privados como de transporte masivo de pasajeros. La postura occidental es ignorar los avances chinos y convertirla en una amenaza geopolítica a la “seguridad nacional” lo que abre la discusión sobre esferas de influencia.

La globalización ha aportado inmensos beneficios a Estados Unidos y al mundo, pero ahora es necesario un ajuste para hacer frente a cambios globales dramáticos como el aumento de la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la emergencia de la República Popular China como nuestro competidor más importante y como uno de nuestros mayores socios comerciales, y las tecnologías emergentes que escapan a los límites de las normas y reglamentos existentes (National Security Strategy Report 2022).

El Partido Comunista de China señala en el *XIV Plan Quinquenal 2021-2025* que: “estamos entrando en una etapa turbulenta de cambio signado por el unilateralismo, la hegemonía y el proteccionismo que amenazan la paz mundial y el desarrollo”. El resultado es que las esferas de influencia han vuelto a dibujarse con nitidez desde dos liderazgos en un mundo bipolar.

De manera gramsciana, la Casa Blanca afirma que China es el único competidor que tiene la intención de remodelar el orden internacional y, cada vez más, tiene el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para avanzar hacia ese objetivo (*National Security Strategy Report 2022*). Allison (2020a) sostiene que la supremacía de Estados Unidos está en proceso de disminución, y que ha surgido una “nueva era de competencia entre grandes potencias”, en la que China y Rusia ejercen su poder y chocan con los intereses y valores del primero. Para hacer frente a esta realidad, dice Allison, el gobierno norteamericano debe reconocer la existencia de diversas esferas de influencia en el mundo, no todas controladas

² Para una revisión detallada de las medidas específicas entre 2018 y 2022, ver: Observatorio Económico Latinoamericano (OBELA), “Cronología de aranceles, 2018. Agregados por rama de productos de la guerra comercial”. <https://n9.cl/ht2a5>.

por él. En 1990, con la desaparición de la Unión Soviética y la implantación de políticas de libre mercado a través de los organismos financieros internacionales, los EE.UU. creyeron que el planeta entero se había convertido de facto en una sola esfera de influencia estadounidense, un mundo polar. La competencia entre grandes potencias marcó el fin de la polaridad y la ilusión de que otras naciones simplemente encajarían en un orden internacional liderado por ellos.

Las esferas de influencia

Las esferas de influencia no son una forma distinta de jerarquía en las relaciones internacionales, sino más bien prácticas de control y exclusión que pueden encontrarse dentro de cualquier jerarquía de tipo ideal. En segundo lugar, estas prácticas jerárquicas suelen estar poco especificadas por quienes invocan el término (Jackson 2020, 255). La clave no está en identificar si determinados rasgos jerárquicos son concluyentes de una de estas estructuras relacionales, sino más bien si las afirmaciones de control y exclusión definen la jerarquía, y en qué medida lo hacen. Hast (2014) descubrió que las esferas de influencia no son solo una herramienta de política exterior sino un complejo de ideas sobre el orden internacional y sobre lo aceptable e inaceptable de una influencia. Esto último las convierte en un concepto normativo que contiene supuestos sobre lo bueno y lo malo. Este énfasis normativo es lo que se llama la *Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales*. La autora señala que las esferas de influencia son un tema que va a la esencia de la ética internacional, que en política internacional se relaciona con la distribución equitativa de derechos y privilegios entre los Estados. La esfera de influencia denota una relación de poder y, como tal, viene con una responsabilidad y la necesidad de justificarla incluso en los aspectos que están escondidos o negados (Conolly 1993, 97). Una esfera de influencia, dice Hast, no es una estructura rígida sino lo que los estados hacen de ella (2014, 9).

Cuando el presidente de los Estados Unidos, James Monroe, proclamó en 1823 la doctrina que lleva su nombre, comenzó estableciendo que:

Se consideraba particularmente necesario tener un conocimiento preciso de nuestras relaciones con las potencias extranjeras en lo que respecta a nuestras negociaciones y transacciones con cada una de ellas. Igualmente, era necesario que nos formáramos una justa estimación de nuestros recursos, ingresos y progresos en todo tipo de mejoras relacionadas con la prosperidad nacional y la defensa pública. Es haciendo justicia

a otras naciones como podemos esperarlas de ellas. Nuestra capacidad para resentir las injurias y reparar los agravios es lo que nos permitirá evitarlos.³

En la búsqueda de hacer justicia a otras naciones es que se abordaron las diferencias entre los sistemas políticos de las potencias aliadas y Estados Unidos. Se enfatizó que el sistema político de este último, logrado a través de grandes sacrificios y sabiduría, era algo que la nación valoraba. El país expresó su compromiso de mantener relaciones amistosas con las potencias aliadas, pero advirtieron contra cualquier intento por parte de estas de extender su sistema al hemisferio occidental, considerándolo una amenaza para la paz y su seguridad.

Los Estados Unidos también declararon su política de no interferencia en los asuntos internos de las potencias europeas y su reconocimiento de los gobiernos en el poder. Expresaron preocupación por la intervención de las potencias aliadas en los asuntos internos de España y destacaron que ellos protegerían sus intereses y seguridad, según fuera necesario.

Esta declaración coloca al continente americano dentro de un campo de protección por parte del país del norte, frente a las potencias europeas y sus abusos, en la etapa inmediatamente después de la independencia. Una relectura de esta declaración es que nadie, europeo de cualquier otro sitio del mundo, puede intervenir en la vida política de los países del continente. Este es el sentido del aislamiento de Cuba, que con un partido comunista análogo al que tiene Vietnam, recibía desde 1960 un trato de país enemigo por la presencia soviética, frente a la situación de Vietnam, que es socio comercial y visto con benevolencia desde el 2014. Cuba, en cambio, en 1982 fue etiquetada como un patrocinador estatal del terrorismo, por apoyar a grupos guerrilleros y terroristas (U.S. Department of State 2021). Esta designación se retiró en 2015, pero en enero de 2021, al final del gobierno de Donald Trump el Departamento de Estado la restableció con el argumento de que había respaldado repetidamente actos de terrorismo internacional. Esta es una relectura de la Doctrina que define que, salvo por ellos, nadie, ni siquiera los nacionales, puede tener influencia definitiva sobre los Estados en el hemisferio occidental. Eso explica la invasión de Granada de 1989 y la guerra contra Nicaragua (1981-1990), por poner dos ejemplos. Otros son Chile (1973), Playa Girón (1961) y Guatemala (1954). En Asia la situación es enteramente distinta y en África hay un olvido permisivo.

3 Traducción del autor. Tomado de: "James Monroe. 5th President of the United States: 1817-1825. Seventh Annual Message". The American Presidency. UC Santa Barbara. <https://n9.cl/qw7qc>.

Competencia entre grandes potencias *versus* competencia estratégica

La competencia estratégica y la competencia entre grandes potencias (CGP) están interconectadas, pero se centran en aspectos ligeramente diferentes:

La primera se refiere a la rivalidad entre actores o entidades, no necesariamente limitada a naciones, que buscan asegurar su posición, influencia o recursos a largo plazo mediante estrategias planificadas. Esta competencia puede involucrar aspectos militares, económicos, tecnológicos y políticos. No se limita únicamente a grandes potencias, ya que cualquier entidad puede participar en una competencia estratégica para asegurar su posición en un contexto determinado.

La segunda se refiere específicamente a la rivalidad entre naciones con una influencia significativa a nivel mundial. Este término se centra en la contienda entre países que tienen la capacidad de influir y moldear los acontecimientos a escala global. Sus acciones tienen un impacto importante en la dinámica internacional y pueden abarcar áreas como la economía, la tecnología, la diplomacia y la seguridad. Se refiere a la rivalidad y lucha por el poder, influencia y recursos entre los países que poseen un alto grado de poder económico, militar, político o tecnológico a nivel mundial. En resumen, la competencia estratégica puede incluir una variedad de actores que compiten estratégicamente por diversos intereses, mientras que la competencia entre grandes potencias se enfoca en la rivalidad específica entre naciones con un poder y alcance global significativos.

La CGP es una característica clásica de las relaciones internacionales modernas basada en un enfoque tradicional de la política y el poder. En concreto, la CGP es una contienda permanente, obligatoria, exhaustiva y exclusiva por la supremacía en una región o dominio entre los Estados considerados los principales actores del sistema internacional. La contienda varía en intensidad a lo largo del tiempo y el espacio, pero sigue siendo un aspecto persistente del sistema internacional de Estados soberanos (DiCicco y Onea 2023).

Las grandes potencias suelen competir por varios motivos, como la seguridad nacional, la expansión de su influencia en regiones estratégicas, el acceso a recursos naturales, la protección de sus intereses comerciales y tecnológicos, entre otros. Esto puede tener un impacto significativo en la dinámica global y en la estabilidad internacional, ya que las acciones de una potencia pueden provocar reacciones y contramedidas por parte de otras, lo que a su vez puede desencadenar un ciclo de escalada competitiva.

La velocidad del crecimiento de las inversiones directas en el mundo es un ejemplo de esta contienda. Mientras las de China crecieron en dos décadas 9297% para intentar nivelarse con Estados Unidos y la Unión Europea, ellos crecen a tasas mucho menores y serán alcanzados, según UNCTAD (2022) en el 2030, de mantenerse las tendencias.

Tabla 3. Crecimiento del stock de inversiones en el mundo (millones de dólares)

Stock FDI	2000	2010	2021	Variación 2021/2000
China	27768	317,211	2,581,800	9297,8%
EU	1,976,112	6,988,984	13,263,545	674,3%
US	2,694,014	4,809,587	9,813,545	364,3%
China/EU+US	0,6%	2,7%	11,2%	

Las proyecciones del stock de IED para 2030, a la tasa de crecimiento entre 2010 y 2021, que es ligeramente inferior al periodo 2021-2000, colocan el stock de inversiones globales chinas en el mismo rango que los Estados Unidos y la UE, con 2.1 T USD, que es mayor que los EE.UU., 2.0 T USD, pero más bajo que la UE. 2,5 T USD.

Fuente: UNCTAD 2022.

Históricamente, el concepto de “competencia estratégica” surgió durante la distensión de los años 1970, marcada por acuerdos y cooperación con la Unión Soviética. Se refería a la intensa disputa entre Estados poderosos en lo militar, económico y cultural. Aunque era vista como inevitable en la política internacional, se consideraba crucial gestionarla para evitar conflictos. En los años 1990 y 2000, la administración de George W. Bush usó ese mismo término frente a China, para diferenciarse de la política de Clinton, remodelar la estrategia post-Guerra Fría y obstaculizar su ascenso. A finales de la década de 1990, la etiqueta de “competidor estratégico” se convirtió en un elemento central de los esfuerzos políticos de la administración Bush para justificar su búsqueda de poder militar, disuasión y hegemonía estadounidense. Desde la administración Trump, a finales de la segunda década del siglo XXI, la “competencia estratégica” se convirtió en un objetivo a perseguir en las relaciones entre Estados Unidos y China en lugar de ser algo que se gestionara (Winkler 2023).

Desde el 2010, académicos y políticos han debatido cómo entender las relaciones entre estos dos países. ¿Están atrapados en una “trampa de Tucídides”, con una disputa inevitable entre potencias? ¿Buscan un nuevo tipo de relación, o están en una nueva Guerra Fría? La trampa de Tucídides es la tendencia his-

tórica hacia conflictos entre una potencia ascendente y una establecida, debido al temor y la desconfianza mutua. Se utiliza para describir el riesgo de guerra cuando una potencia emergente desafía el *statu quo* de una ya establecida. Este concepto destaca la necesidad de gestionar las relaciones entre estas naciones, para evitar conflictos basados en la dinámica de poder y percepciones amenazantes. Desde que la *National Security Strategy* de 2017 designó a China como competidor estratégico, la etiqueta ha definido cómo el gobierno estadounidense se refiere a su rival oriental. La Administración Biden ha continuado la política hacia China bajo el marco de la “competencia estratégica” (Winkler 2023). La verdad es que la contienda es de grandes potencias, más que estratégica, porque lo que está en juego no es solo liderazgo militar y diplomático, sino el de todos los campos.

Por ejemplo, para las inversiones dentro del EE.UU., el país examina cuidadosamente las provenientes de China, debido a las preocupaciones sobre sus ambiciones tecnológicas y el uso de inversiones extranjeras para acceder a tecnología y activos sensibles. Aunque representan el 15% de las revisiones del Comité de Inversiones Extranjeras (CFIUS), solo constituyen el 4% de todas las fusiones y adquisiciones en EE.UU. En resumen, las inversiones chinas reciben un mayor escrutinio y suelen enfrentar más obstáculos, lo que ha impactado en algunos casos en mercados europeos. Lo notable es que en general invierten sobre todo en energía, seguido de minería, transporte y agricultura (García Herrero 2023) Esto es CGP más que estratégica.

China en América Latina

Las inversiones de China en América Latina producen un desplazamiento de las propiedades de la minería y la agricultura de gran escala, así como de la generación y distribución eléctrica de manos occidentales a manos asiáticas. La venta en el 2023 de la empresa italiana *ENEL*, en el Perú, a *China Southern Power Grid* es un ejemplo. Una anterior muy grande fue *Duke Energy* que vendió a *Three Gorges* de China redes de generación y distribución eléctrica en Brasil y en otros países de América Latina a *I Squared Capital*. Del total de inversiones en energía, la distribución se concentra en petróleo, con poco menos de la mitad del total y sumado carbón, ligeramente más de la mitad, con la otra mitad en renovables o energías limpias (Ugarteche y de León 2022).

Tabla 4. Inversiones de China en energía en todo el mundo.

Hydro	\$ 25.860
Alternativa	\$ 48.120
Carbón	\$ 40.860
Gas	\$ 65.030
Petróleo	\$ 193.740
Nuclear	\$ 9.110
Petroquímica	\$ 3.100
Electricidad	\$ 57.794
Total	\$ 443.614

Fuente: AEI 2023.

América Latina suma 86.250 millones de dólares de las inversiones en energía. La mayor concentración está en Brasil, con el 62% y donde la mayor parte es fósil, seguido de Argentina, Venezuela, Ecuador y Guyana. Lo demás es renovable o alternativo y está repartido por el resto de los países.

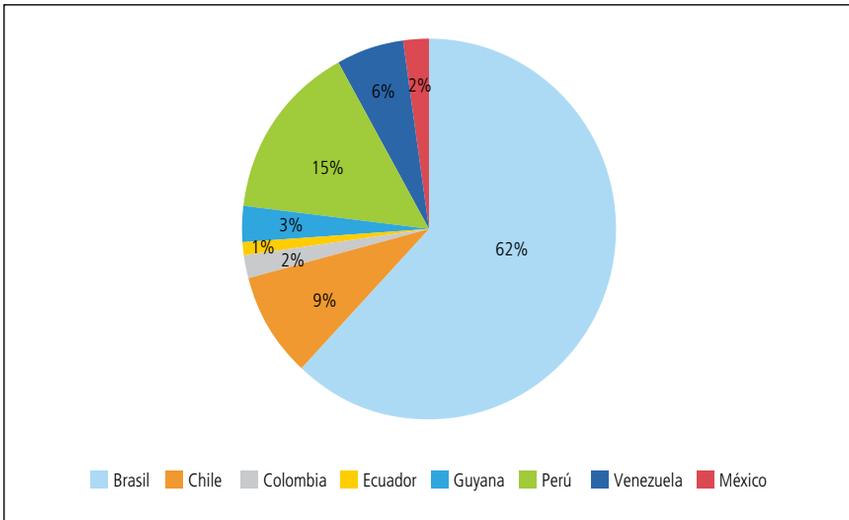
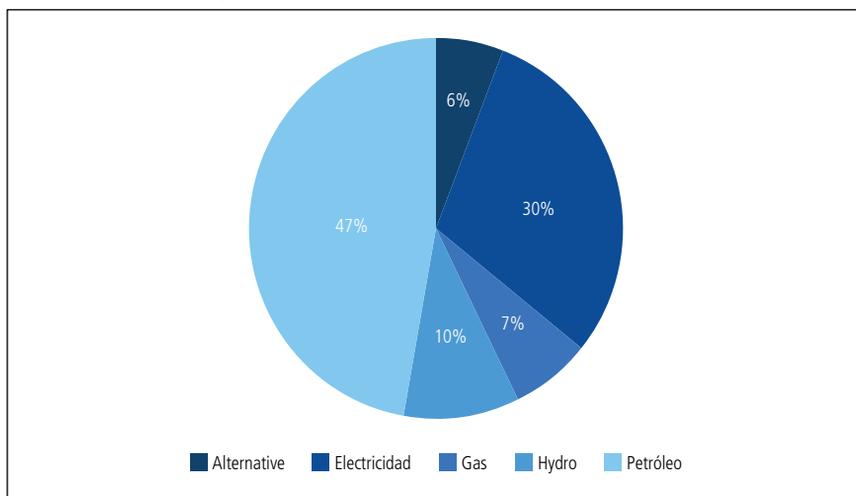
Figura 4. Distribución de la inversión en energía en América Latina

Figura 5. Inversión por tipo de energía en América Latina



El análisis por país para las inversiones en petróleo arroja que es Brasil es principal destino de las Inversiones Directas Extranjeras (IDE) en dicho fósil, seguido por Argentina y Venezuela; si bien el total de lo que invierten Ecuador, Venezuela y Guyana está orientado al petróleo, en los demás países hay una mezcla de energías.

Tabla 5. Inversiones en petróleo por país América Latina

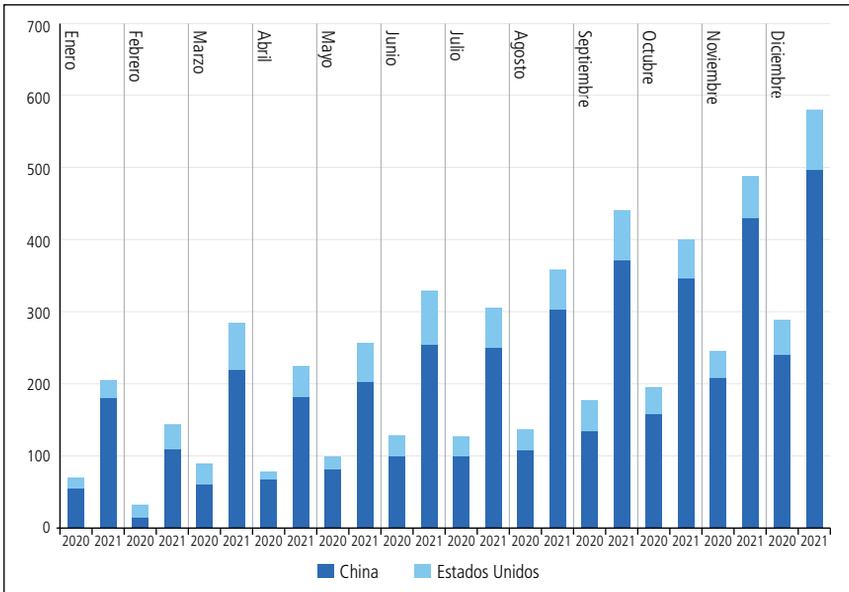
País	Monto de inversión	Porcentaje
<i>Argentina</i>	\$ 5.900	15,5%
<i>Brasil</i>	\$ 22.300	58,7%
<i>Colombia</i>	\$ 430	1,1%
<i>Ecuador</i>	\$ 2.560	6,7%
<i>Guyana</i>	\$ 2.440	6,4%
<i>Venezuela</i>	\$ 4.370	11,5%
Total	\$ 38.000	100

Lo que se observa es un desplazamiento de las inversiones en energía en América Latina. Occidente ha reducido su participación en petróleo, donde está desde fines del siglo XIX, y desinvierte en electricidad, mientras Asia ingresa con fuerza y lidera,

además, en energías renovables y alternativas. Las inversiones nuevas están concentradas en petróleo y alternativas, mientras que renovables son compras de existentes.

Es decir que, en la competencia energética entre las grandes potencias, el país oriental lleva ventaja ante la retracción occidental en energías fósiles por conciencia ambiental y la venta de energías alternativas por falta de tecnología competitiva. Una gran potencia no puede negarse a participar en la CGP, porque quedarse al margen de la contienda la dejaría en una situación comparativamente peor y podría provocar su expulsión del club. Se arriesga a dejar pasar oportunidades en favor de rivales que consigan ganancias en su lugar. Como supuestamente dijo Catalina la Grande en el caso de la partición de Polonia entre Rusia, Austria y Prusia en 1792: “Quien nada gana, pierde”. Las grandes potencias no compiten contra las de menor rango, solo los hacen entre sí. Parten con una ventaja conmensurable sobre las naciones más pequeñas en cuanto al tamaño y la diversidad de sus carteras de capacidades; por lo general, solo otras grandes potencias son capaces de impedirles unilateralmente que alcancen sus objetivos. Solo los pares de una gran potencia plantean amenazas existenciales, en el sentido de conquista, ocupación de territorio o restricción de su independencia política.

Figura 6. Venta de automóviles eléctricos por país de origen 2020-2021



Fuente: IEA 2022.

Las grandes potencias se preocupan por la forma en que se distribuyen el poder y el estatus. Ambos son bienes posicionales y no pueden compartirse, ya que cuantos más actores los reclamen, menos sentido tendrán. Una gran potencia solo puede mejorar su poder y su estatus a costa de otra gran potencia. En palabras del teórico de los bienes posicionales Fred Hirsch (1978): “la competencia posicional es un juego de suma cero; lo que ganan los ganadores, lo pierden los perdedores”. Los bienes posicionales son aquellos cuyo valor depende de su posición relativa en comparación con otros, en lugar de su valor intrínseco. Su importancia radica en su ubicación o estatus en una jerarquía social o económica, más que en sus propias características. En este sentido, por ejemplo, es más importante el hecho de que China lidere la venta de autos eléctricos, y EE.UU. solamente tenga una pequeña proporción del mercado, que una estimación del precio de los vehículos Tesla frente al precio de los autos chinos. La jerarquía de la producción de automóviles eléctricos la lidera el país asiático de manera incomparable, y no es alcanzada por Alemania ni por EE.UU., tanto en volumen como en precio. La competencia en la demanda energética se puede analizar por la producción de automóviles: en líneas generales China está a la cabeza en la fabricación y venta; y la venta de automóviles en EE.UU. y Europa sumada no alcanza la cifra del primero. El año 2006 los tres tenían los mismos volúmenes de vehículos eléctricos vendidos, y China creció aceleradamente mientras los demás se rezagaron. Estados Unidos es el más rezagado; mostró desinterés en este campo. Su regreso a la carrera tecnológica es en desventaja porque “lo que ganó China, lo perdió EE.UU”.

Según la IEA (2022) China lidera la producción y ventas globales de vehículos eléctricos, incluyendo camiones y autobuses, representando la mayoría de la participación mundial en 2022. Sus productos también tienen presencia significativa en los mercados de Latinoamérica, Norteamérica y Europa que representan aproximadamente el 80% y el 85% de las ventas mundiales, respectivamente. Además, numerosos autobuses y camiones vendidos en esas regiones provienen de marcas chinas.

Conclusiones

Finalmente, se ha pasado revista al concepto de globalización fracturada, a las esferas de influencia y a la competencia entre grandes potencias versus competencias estratégicas con énfasis en América Latina. Salta a la vista que la noción de un mundo articulado por el capitalismo, como propuso Wallerstein (2011), ya no se

sostiene porque la idea de un solo mercado capitalista ha dejado de ser hegemónica. En su aplicación de represalias a países exportadores de petróleo, EE.UU. logró que se buscara una alternativa al complejo financiero occidental y empujó hacia la creación de opciones que convirtieran a dichos países en menos vulnerables. El mayor de todos ellos es Rusia, pero hay una parte importante de los países de medio oriente y Venezuela, por señalar algunos. China ofreció la salida y organizó todo un mecanismo de pagos y depósitos de reservas internacionales que, en última instancia, es ahora paralelo al sistema occidental liderado por EE.UU. La reacción estadounidense a estos avances ha sido calificar a China de competencia estratégica, cuando en la realidad está en la CGP, y la viene perdiendo.

El Dragón asiático ha desarrollado un mercado de *commodities* como la cereza del pastel, lo que lo convierte en un operador de petróleo paralelo a Rotterdam, históricamente el mayor mercado de crudo en occidente. Los precios de venta del petróleo de Rusia a China y también a la India, están por debajo de los precios de occidente y se pagan en yuanes, para no ser retenidos por las represalias estadounidenses. Este es un caso de la construcción del adversario imaginario, necesario para la competencia estratégica, en lugar del saludable desarrollo de la competencia en todos los campos, de la CGP. El resultado es una globalización fragmentada.

Al momento de redactar las conclusiones apareció la noticia de que Christine Lagarde, presidente del Banco Central Europeo, afirmó que “cada vez hay más indicios de que la economía mundial se está fragmentando en bloques que compiten entre sí”; lo hizo en el Congreso Bancario Europeo, según una transcripción, también mencionó que “a medida que aparezcan nuevas barreras comerciales, tendremos que reevaluar las cadenas de suministro e invertir en otras nuevas que sean más seguras, eficientes y cercanas” (Clinch 2023). No apunta a quién puso las barreras y declaró la guerra comercial, ni menciona que esta contienda tomó una dinámica propia que continúa cinco años más tarde (OBELA 2018). El mismo día, el presidente de China, Xi Jinping, dijo en la APEC en una cena de hombres de negocios en San Francisco: “Si nos consideramos mutuamente como el mayor rival, el desafío geopolítico más importante y una amenaza siempre acuciante, ello conducirá inevitablemente a políticas equivocadas, acciones equivocadas y resultados equivocados” (Gan y Liu 2023).

América Latina se desenvuelve en este escenario fragmentado dentro de la esfera de influencia de EE.UU. como su periferia, quien la cuida mediante el TIAR y la Sexta Flota. De otra parte, China es y será el principal inversionista y principal proveedor de energías renovables, tanto del lado de la oferta como de la demanda; lo que la coloca como su periferia también, y a los gobiernos en la intersección

delicada como periferia de dos esferas de influencia y con la obligación por velar por el desarrollo económico, que ha quedado descuidado en el nombre de un inexistente problema de deuda —que existió hace cuatro décadas—.

Bibliografía

- American Enterprise Institute (AEI). 2023. “China Global Investment Tracker”. <https://n9.cl/rn781>.
- Allison, Graham. 2020a. “The New Spheres of Influence”. *Foreign Affairs*, 10 de febrero. <https://t.ly/PqD1N>.
- . 2020b. “Chapter 7. The U.S.-China Strategic Competition: Clues from History”. In *The Struggle for Power: U.S.-China Relations in the 21st Century*, edited by Leah Bitounis and Jonathon Price, 79-95. Washington, DC: The Aspen Institute.
- Bitounis, Leah y Jonathon Price, eds. 2020. *The Struggle for Power: U.S.-China Relations in the 21st Century*. Washington, DC: The Aspen Institute.
- Clinch, Matt. 2023. “ECB’s Lagarde: Increasing signs that the global economy is fragmenting into competing blocs”. *CNBC.com*, November 17. <https://t.ly/xXWVe>.
- DiCicco, Jonathan M. y Tudor A. Onea. 2023. “Great-Power Competition.” *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. 31 Jan. <https://t.ly/AFeDJ>.
- Farrell, Henry y Abraham Newman. 2020. “The folly of decoupling from China. It Isn’t Just Perilous—It’s Impossible”. *Foreign Affairs*, June 3. <https://n9.cl/kidj2>.
- GAO (U.S. Government Accountability Office). 2023. “The Nation’s Fiscal Health: Road Map Needed to Address Projected Unsustainable Debt Levels”. GAO-23-106201, May 08, 2023. <https://n9.cl/2cg92>.
- Gan, Nectar y Juliana Liu. 2023. “China is willing to be a ‘partner and friend’ of the US, Xi tells American CEOs”. *CNN Business*, November 16. <https://t.ly/ChFbN>.
- García Herrero, Alicia. 2023. “Reconfiguración de las cadenas globales de valor: rivalidad Estados Unidos-China y rol de la UE”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 134: 51-73. <https://n9.cl/8jlnj>.
- Gaspar, Vitor, Marcos Poplawski-Ribeiro y Jiae Yoo. 2023. “La deuda mundial reanuda su tendencia ascendente”. *IMF Blog*. 13 de septiembre. <https://n9.cl/ovu53>.
- Gayo Macías, Miguel. 2018. “El ‘Collar de Perlas’, la nueva Ruta de la Seda va de Valencia a Hong Kong”. *El Español*, 1 de julio. <https://n9.cl/bxh2q>.
- Hast, Susanna. 2014. *Spheres of influence in international relations: History, Theory, and Politics*. London: Routledge.
- Hirsch, Fred. 1978. *Social limits to growth*. Harvard University Press.
- Kjellén, Rudolf. 1917. *Der Staat als Lebensform*. Verlag von S. Hirzel in Leipzig, Leipzig, Deutschland.
- IEA. 2022. “Monthly sales of electric cars in major car markets, 2021 compared with 2020”. IEA, Paris, January 30. <https://n9.cl/2rewu>.

- Jackson, Van. 2020. "Understanding spheres of influence in international politics". *European Journal of International Security* 5 (3): 255–273. DOI:10.1017/eis.2019.21.
- Mackinder, H. J. 1904. "The Geographical Pivot of History". *The Geographical Journal* 23, no. 4: 421–37. DOI: <https://n9.cl/06npx>.
- Maronoti, Bafundi. 2022. "Revisiting the international role of the US dollar". *BIS Quarterly Review*, december. <https://n9.cl/sezbj9>.
- Observatorio Económico Latinoamericano (OBELA). 2018. "Cronología de aranceles, 2018. Agregados por rama de productos de la guerra comercial". <https://n9.cl/ht2a5>.
- Ugarteche, Oscar y Carlos de León. 2022. "China and the change of the energy matrix in Latin America". *Brazilian Journal of Political Economy* 42 (2): 442-459.
- U.S. Department of State. 2021. "Country Reports on Terrorism 2021: Cuba". U.S. Department of State. Bureau of Counterterrorism. Washington, DC., U.S. <https://n9.cl/as4og>.
- US Trade (Office of the United States Trade Representative). 2018. "President Trump Announces Strong Actions to Address China's Unfair Trade". Office of the United States Trade Representative. Executive Office of The President. March 22. <https://n9.cl/hlas6>.
- Wallerstein, Immanuel. 2011. *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. 1st ed. University of California Press. <https://n9.cl/lsvv>.
- Winkler, Stephanie Christine. 2023. "Strategic Competition and US–China Relations: A Conceptual Analysis". *The Chinese Journal of International Politics*, 16 (3): 333-356. <https://n9.cl/rzy0g>.



Contenido

Artículos

- 01 Género, extractivismo y defensa del territorio en el Soconusco, Chiapas**
Verónica Vázquez García, Dann Ojeda Gutiérrez, Eusebio Peña Godínez
- 02 Dilemas del cercamiento en defensa de la tierra en Santiago del Estero, Argentina**
Claudia Yesica Fonzo Bolañez, Andrea Geanina Gómez Herrera
- 03 Efectos no intencionados del programa Prospera en el bienestar**
Viviana Ramírez
- 04 Los actores religiosos en las comisiones de la verdad de Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú y Colombia**
José Leonar Botero Martínez, Milton Andrés Rojas-Betancur
- 05 Los afrodescendientes del Ecuador en la pandemia del covid-19**
Ricardo Restrepo Echavarría, John Antón Sánchez, Jesús Tapia López, Francisco Martínez-Ortega
- 06 Progreso y tecnología policial: análisis del boom punitivo en Ecuador**
Daniel Pontón Ceballos
- 07 Hegemonía y crisis de autoridad en Chile: retazos políticos del modelo ante el estallido de octubre de 2019**
Igor Alzueta-Galar
- 08 El desplome electoral de la democracia cristiana chilena, 1989-2021**
Mario Herrera, Mauricio Morales Quiroga, Gustavo Rayo
- 09 Tensiones institucionales del periodismo a propósito de las tomas feministas en Chile**
Vanessa Saiz-Echezarreta, Paulina Gómez-Lorenzini, Belén Galletero-Campos
- 10 El Geoparque Mundial UNESCO Mixteca Alta (GMA) como espacio de construcción y aplicación de metodologías participativas**
Efrén Orozco López, Matthew Lorenzen
- 11 La metodología VECTOR-I: una respuesta inclusiva a las deficiencias del deporte para el desarrollo y la paz en México**
Daniel Añorve Añorve, Flor de María García Ramos, Dolores Alejandra Favela López, Zaira Aydeé Armenta Romero

Ensayos

- 12 Los derechos sociales en la perspectiva del reconocimiento**
Camilo Sembler
- 13 Creación de legitimidad en el capitalismo: el Parásito-Rey**
Noel Bandera López

Reseñas

- 14 La gran transformación de la sociología**, de Esteban Torres
Por Emiliano Torterola
- 15 El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay**, de Karina Ansolabehere, Francisco Valdés-Ugalde y Daniel Vázquez
Por Marcela Avitia



La transición energética en clave geopolítica

Maristella Svampa y Melisa Argento

Una transición energética que no se inscriba en una visión integral, que no aborde la problemática de la desigualdad en la distribución de los recursos energéticos, la cuestión de la pobreza energética, que no propicie la desmercantilización y fortalezca las capacidades de resiliencia de la sociedad civil, conducirá sin duda a una reforma parcial, sin modificar las causas estructurales del colapso socioecológico que estamos atravesando ni resolver las disparidades geopolíticas. La tendencia en zonas estratégicas, como el territorio del litio, indica que la transición energética avanza de la mano de una lógica corporativa y una narrativa capitalista-tecnocrática, esto es, bajo la forma de un nuevo colonialismo verde.

Transición energética y transición ecosocial

Vivimos en un planeta herido por el colapso, no solo ambiental sino también sistémico. En pocos años pasamos de la crisis extraordinaria producida por la pandemia del Covid-19 a una policrisis civilizatoria, esto es, varias crisis interrelacionadas que se potencian y entrelazan –causando un daño mayor que la suma de lo que producirían de modo aislado– y en donde los límites biofísicos ponen en cuestión el modelo civilizatorio basado en el crecimiento ilimitado, el progreso y el desarrollo. A este escenario global hay que incorporar el incremento de las desigualdades sociales, ambientales y geopolíticas, la expansión de las extremas derechas, el control digital y tecnológico de la vida y el fortalecimiento de la cultura de la guerra, tal como sostiene el Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur (2023) en su reciente Declaración de Bogotá.

Es en este contexto, se debate hoy sobre la transición energética, de cara a la necesidad de responder a la crisis climática y sus consecuencias. Sin embargo, lo primero que hay que decir es que no hay una sola transición energética sino varias posibles; tampoco la transición socioecológica puede reducirse solamente a la cuestión energética. En este artículo, entendemos por transición socioecológica una transformación radical, democrática y democratizadora que apunta a un cambio integral del régimen socioecológico, hacia modelos que aseguren la continuidad y la interrelación de los elementos y las tramas sociales y ecológicos necesarios para la vida. Una transición ecosocial integral debe realizar cambios

orientados a un nuevo pacto con la naturaleza que garanticen la sostenibilidad de la vida en un planeta seriamente afectado. Tal como hemos sostenido desde el Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur (2023), los ejes de la transición ecosocial son el paradigma de los cuidados, la asociación entre justicia social y justicia ecológica (ingreso básico, reforma tributaria integral, deuda ecológica y suspensión del pago de las deudas externas), una transición integral (no sólo energética sino también alimentaria y productiva) y la defensa de la democracia y la autonomía (en clave de justicia étnica y de género).

Por otro lado, llamamos transición energética al cambio de una concepción mercantil de la energía, de carácter concentrado, a otra que la conciba como un bien común, renovable y sustentable en sentido pleno, y como descentralizada (Svampa y Bertinat 2022). No se trata entonces solo de descarbonizar el modelo energético, sino también de transformar el sistema productivo en un sentido democratizador y de modo más general, el sistema de relaciones sociales y nuestro vínculo con la naturaleza. Para ello, es necesario abandonar las concepciones sectoriales y desarrollar una visión más holística, conectando la transición energética con la socioecológica. Una transición energética que no se inscriba en una visión integral, que no aborde la problemática de la desigualdad en la distribución de los recursos energéticos, la cuestión de la pobreza energética, que no propicie la desmercantilización y fortalezca las capacidades de resiliencia de la sociedad civil, conducirá sin duda a una reforma parcial, sin modificar las causas estructurales del colapso socioecológico que estamos atravesando ni resolver las disparidades geopolíticas (Bertinat y Argento 2022). Con qué actores sociales, políticos y económicos, cómo transformar, cuáles son las alternativas, qué escalas involucra ésta transición, quién la financiará y cómo lo hará, cuál es el rol del Estado en los países capitalistas dependientes, cuáles son los límites y el rol de las energías llamadas renovables... Todas ellas son algunas de las preguntas que recorren los debates actuales sobre la transición energética.

La transición energética en términos geopolíticos

Resulta difícil encontrar en el contexto global rasgos de una transición energética sistémica. La guerra en Ucrania y sus consecuencias geopolíticas no hicieron más que exacerbar una conducta esquizofrénica ya presente en las grandes potencias que, por un lado, apuestan a un escenario de descarbonización a través del reemplazo de los combustibles fósiles por energías renovables, por la vía de una transición energética corporativa capitalista (Bertinat, et al 2020a) y, por

otro lado, refuerzan los subsidios e inversiones en combustibles fósiles y otras energías altamente contaminantes, prolongando la vida útil del modelo fosilista en el marco de un régimen energívoro. La exacerbación de conductas y políticas esquizofrénicas –o de *double bind*, por utilizar los términos de Bateson– parecen ser así un signo de la policrisis civilizatoria. Hay quienes, aun reconociendo su importancia, pretenden retrasar la descarbonización, extrayendo hasta la última gota de petróleo y gas, como es el caso de muchas empresas fósiles y sus lobbies hacia los gobiernos. El resultado de ello es la expansión de las energías extremas, como el gas del *fracking* y el avance de la explotación hidrocarburífera *offshore*, en aguas profundas. Un ejemplo es el anuncio del presidente norteamericano Joe Biden, desdiciéndose de su promesa electoral, que en marzo de 2023 aprobó el Proyecto Willow que permite avanzar en la expansión de la frontera petrolera en el ártico de Alaska, poniendo en peligro un ecosistema extremadamente frágil, ya castigado por el derretimiento de los glaciales, debido al calentamiento global. Otro ejemplo viene de la Unión Europea que, mientras busca expandir el Pacto Verde Europeo, optó por regresar al carbón a mediados de 2022, usando como justificación la crisis energética acelerada por la guerra en Ucrania. En enero de 2023, nada menos que el gobierno alemán ordenó la demolición de una aldea para dar paso a la expansión de una mina de carbón de lignito, el tipo de carbón más contaminante entre los combustibles fósiles. La fotografía de la joven activista sueca, Greta Thunberg, detenida en Alemania por las fuerzas policiales, recorrería el mundo. Al mismo tiempo, como parte del plan europeo de recuperación tras la crisis, Alemania presionó a los Estados miembros de la UE para que destinaran parte de esos fondos al desarrollo del hidrógeno verde.

Esta exacerbación de la esquizofrenia energética nos pone sobre aviso del carácter mixto de esta transición, la cual antes que un pasaje de un régimen energético a otro, supone una adición –pues suma nuevas energías verdes a las fósiles en continua expansión–, así como agrega un nuevo ciclo de expansión energética, pues si bien la descarbonización propuesta por las renovables conllevarán una reducción de gases de efecto invernadero, como veremos más adelante, éstas también suponen una exacerbación en la explotación de recursos naturales. Numerosas proyecciones alertan sobre el hecho de que, planteada de esta manera, la transición energética es insostenible desde el punto de vista metabólico.

Por otro lado, la transición energética hacia energías supuestamente limpias, impulsada principalmente por grandes empresas, fundaciones y gobiernos del Norte global, y países emergentes como China, presiona cada vez más al Sur global. Advertimos con preocupación que las asimetrías históricas y el legado

colonial no solo persisten, sino que se profundizan. En el marco de la polícrisis, se ha incrementado la presión desde los centros capitalistas hacia la periferia para acceder a las materias primas críticas, necesarias para la transición energética y digital, lo cual amplifica la deuda ecológica y potencia la reprimarización y la dependencia. Así, no es sólo la expansión del ya conocido paradigma extractivo en el Sur global, lo novedoso en la actualidad es la multiplicación de megaproyectos corporativos y las nuevas presiones extractivas sobre los territorios del Sur, ahora en nombre de la “transición verde”. Para que China, Estados Unidos y Europa cumplan sus metas para la descarbonización se crean nuevas zonas de sacrificio en las periferias mundiales. Son varios los ejemplos de esta dinámica: la extracción de cobalto y litio para la producción de baterías de alta tecnología para los autos eléctricos afectan brutalmente la región Atacameña, el llamado “triángulo del litio” en América Latina (GyBC 2019), y el norte de África (Hamouchene 2023), donde se perpetúan regímenes mineros de trabajo esclavo e infantil; la creciente demanda de madera de balsa, abundante en la Amazonía ecuatoriana, para la construcción de turbinas eólicas demandados por China y países europeos destruye comunidades, territorios y la biodiversidad (Dictamen Tribunal de la Balsa, 2021); la explotación de minerales críticos como el níquel, el cobre, la plata, entre otros, amenaza con una nueva embestida minera en territorios donde las resistencias sociales son muy intensas; la nueva puja por megaproyectos de paneles solares e infraestructuras de hidrógeno verde, que incrementa aún más el acaparamiento de tierras y agua.

Este proceso empieza a conocerse, en el activismo como “falsas soluciones”, y en la academia crítica, como “extractivismo verde” o “colonialismo energético”: una nueva dinámica de extracción capitalista y de apropiación de materias primas, bienes naturales y mano de obra, especialmente en el Sur global (aunque no de modo exclusivo), con el propósito de llevar a cabo la transición energética verde. Hemos denominado este proceso *consenso de la descarbonización* (Bringel y Svampa 2023), definiéndolo como un acuerdo global que apuesta por el cambio de la matriz energética basada en los combustibles fósiles a otra sin (o con reducidas) emisiones de carbono, asentada en las energías “renovables”. Su *leitmotiv* es luchar contra el calentamiento global y la crisis climática, estimulando una transición energética promovida por la electrificación del consumo y la digitalización. Sin embargo, antes que proteger el planeta, contribuye a destruirlo, profundizando las desigualdades existentes, exacerbando la explotación de bienes naturales y perpetuando el modelo de comodificación de la naturaleza.

La transición energética corporativa y el colonialismo verde

Las actuales experiencias están asociadas a la descarbonización, esto es a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, a través del abandono progresivo de la matriz basada en combustibles fósiles y el pasaje a energías renovables; una sustitución de las fuentes energéticas que no incluye la reforma del sistema energético. En este contexto, en diferentes países de la región latinoamericana, estamos asistiendo a un tipo de transición energética corporativa, movilizada desde el Norte hacia el Sur global, visible en la continuidad de un modelo energético con la misma lógica de concentración y de negocios propia del régimen fosilista y que perpetúa la gran escala, además del esquema vertical de intervención territorial, propia de los extractivismos depredatorios ya conocidos.

La transición energética corporativa va más allá de la esfera empresarial, ya que cuenta con adeptos diversos, tales como empresas multinacionales, los Estados (en sus múltiples escalas), instituciones y organizaciones que sostienen esta perspectiva como la forma más rápida de responder a la urgencia de la crisis, a partir de la introducción de nuevas tecnologías más eficientes (Bertinat y Argento 2022). Es una perspectiva que ve en la descarbonización una oportunidad de negocios, un potencial de acumulación de riqueza y de posicionamiento hegemónico geopolítico, que busca asegurarse el control de la propiedad y el acceso a las fuentes energéticas, los materiales y las tecnologías necesarias para la misma. Se trata de una transición vinculada a la narrativa capitalista-tecnocrática, esto es, a una perspectiva que confía en el rol de las tecnologías como herramienta de eficiencia, sin cuestionar el modelo vigente de crecimiento asociado al capitalismo neoliberal ni alterar las lógicas de consumo y las relaciones sociales preexistentes.

En América Latina, esta tendencia se ve avalada por el modo como los medios de comunicación presentan la temática de la transición energética. Según un estudio elaborado por Climate Tracker (Andrés 2022), los grandes medios de comunicación ven la transición energética solo desde una perspectiva económica y de negocios. Este dato surge luego de examinar 1.200 artículos de los principales medios de comunicación de seis países de la región (Argentina, Chile, Perú, Colombia, Brasil y República Dominicana), y señala también la escasa presencia de periodistas especializados en la cobertura regional de la transición energética. Además, las principales fuentes de información son los gobiernos nacionales, junto a representantes de las empresas. Por último, se destaca la ausencia de explicaciones científicas, de líderes comunitarios y enfoques centrados en la ecología y la pobreza.

Uno de los casos emblemáticos de la transición corporativa es el litio. Este es considerado como la llave maestra para la transición energética rumbo a una sociedad post-fósil. Se trata de un mineral con diferentes usos, modalidades y destinos; se utiliza principalmente en baterías de computadoras personales, celulares, y otros artefactos, así como en el campo de la electromovilidad. En tanto producto final, las baterías de Ion-Litio son almacenadoras de energía, y sirven para la fabricación de automóviles eléctricos e híbridos. El litio es un metal alcalino de rápida oxidación con el agua o el aire, que posee propiedades diferenciales en cuanto a la conducción del calor y la electricidad; se encuentra presente en el mundo en diferentes tipos de yacimientos minerales, así como en salmueras naturales. Sea de uno u otro tipo, se extrae el insumo que se encuentra en el primer escalón de la cadena de valor: el carbonato o hidróxido de litio. Ahora bien, aunque el litio no es un mineral raro o escaso ni está distribuido de modo desigual, es más rentable extraerlo de los salares andinos. Esto hace que la presión global y nacional sobre la región Atacameña de los salares, que abarca el suroeste de Bolivia y el norte de Argentina y Chile, sea cada vez mayor.

Ciertamente, los debates sobre el rol del litio en la transición energética muestran el reposicionamiento de las potencias y las corporaciones a nivel global, al tiempo que tienen ya un impacto en Sudamérica, donde se encuentra el mal llamado “triángulo del litio”, situado entre los salares del norte de Chile, el salar Uyuni, en Bolivia, y los salares de Salinas grandes (Jujuy y Salta), Olaroz-Cauchari (Jujuy) y Hombre Muerto (Catamarca), en Argentina. Esta es una zona que concentra más de la mitad de las reservas probadas de litio del planeta. Según el Servicio Geológico de Estados Unidos, el 58% de los recursos mundiales de este metal y el 53% de las reservas se concentran en esta región compartida por Argentina, Bolivia y Chile, donde viven numerosas comunidades indígenas.

A nivel geopolítico, la importancia del mercado del litio ilustra la nueva configuración del poder mundial. La urgencia de la descarbonización generó una marcada concentración en relación a su extracción y la cadena global de valor. Por un lado, son pocos los países que controlan dicha cadena, esto es, los que pueden realizar el camino desde la extracción del mineral (carbonato de litio) hasta la elaboración de la batería. Por otro lado, existe una batalla por el control de los recursos, pero también por el control de los saberes en la cadena de valor. En el extremo de la cadena, aguas arriba, encontramos que los principales fabricantes de automóviles y de baterías eléctricas son chinos (con empresas como BYD), junto con automotrices tradicionales que producen en China (contratos joint venture), y tienen un lugar destacado algunas empresas nuevas dedicadas a la producción

de autos eléctricos, como Tesla de EE.UU. En el otro extremo, aguas abajo, el control de la extracción también se encuentra en pocas manos: la norteamericana Albemarle, Ganfeng de China, la chilena SQM, la norteamericana Livent Corp., y la firma Orocobre/Allkem, de Australia, (Argento, et al. 2022). Las dos últimas fueron recientemente fusionadas en una nueva compañía –Newco–, lo que asegura un mayor control y concentración económica.

Aunque la minería del litio difiere de la megaminería metálica, pues no implica remover toneladas de tierra o dinamitar montañas, su principal problema estriba en que es fundamentalmente una minería de agua. Su extracción en salmuera exige el consumo de cantidades insostenibles de agua en una región árida, lo cual compite y pone en riesgo el frágil ecosistema del desierto, su vida silvestre y su biodiversidad, así como los medios de vida de las personas que viven allí, sobre todo las comunidades indígenas. Una investigación realizada para Chile por Ingrid Garcés, de la Universidad de Antofagasta, indica que por cada tonelada de litio que se produce, se utilizan dos millones de litros de agua. Así, “diariamente se extraen más de 226 millones de litros de agua y salmuera del salar de Atacama” (Chile Sustentable 2019). Esto es lo que actualmente sucede en la región atacameña de Chile, donde existen los proyectos extractivos activos de SQM y Albemarle que están instalados en el salar de Atacama desde hace décadas, así como en el norte de Argentina, con los proyectos de Livent, Exar y Sales de Jujuy, en los salares de Hombre Muerto y Olaroz-Cauchari. Pero, en ambos casos la expansión sobre el resto de los salares de la región es total, a pesar de la ausencia de estudios hídricos e hidrogeológicos integrales o acumulativos que prevean los impactos del exponencial incremento del uso de agua o de los daños irreversibles que esto podría ocasionar. La problemática se presenta en menor medida en Bolivia, donde por diferentes razones la extracción de litio a gran escala no ha avanzado.

En definitiva, la minería de litio, en sus formas de extracción, explotación y apropiación privada, reproduce las lógicas de la megaminería y, en general, del conjunto de actividades extractivas. Por un lado, debido al consumo de agua, tanto en Argentina como en la región atacameña de Chile la extracción del litio amenaza con la ruptura del frágil equilibrio hídrico; tiende a secar los acuíferos y las reservas de agua, en zonas ya de por sí caracterizadas por la aridez y el estrés hídrico. Estamos así frente a un modelo de “acumulación por desfosilización” (Argento, et al. 2022a y 2022b), asociada a las corporaciones transnacionales que reproduce la dominación sobre la naturaleza y las poblaciones. Con ello, se vulneran derechos y se trasladan los costos hacia la naturaleza, los territorios y las poblaciones que son las verdaderas afectadas por su insustentabilidad.

Por otro lado, tampoco es cierto que toda sociedad post-fósil conduzca a una transición sostenible. El propio Banco Mundial advertía en 2020 que la extracción de minerales como el grafito, el litio y el cobalto podrían experimentar un aumento del casi 500% de aquí al año 2050 para satisfacer la creciente demanda de tecnologías de energía limpia (World Bank 2020). Se estima que se requerirán más de 3.000 millones de toneladas de minerales y metales para la implementación de la energía eólica, solar y geotérmica, así como para el almacenamiento de energía, para lograr una reducción de la temperatura por debajo de los 2°C en el futuro. Informes más recientes son aún más escalofriantes respecto del aumento del uso de “minerales para la transición”. Como sostiene el periodista francés Guillaume Pitron “cientos de miles de turbinas eólicas, algunas más altas que la torre de Eiffel, serán construidas en los próximos años y exigirán enormes cantidades de cobalto, zinc, molibdeno, aluminio, zinc, cromo (...) entre otros metales” (Pitron 2021).

La transición no puede reducirse únicamente a un cambio de matriz energética, garantizando la continuidad de un modelo de consumo insustentable. No basta con sustituir los automóviles basados en combustibles fósiles por automóviles eléctricos; es necesario reducir el consumo y avanzar hacia modelos de movilidad públicos y compartidos para que éstos devengan sustentables. No hay planeta que aguante ese volumen de litio o minerales críticos si no cambiamos los modelos de movilidad y, por ende, los patrones de consumo. El hecho mismo de que las baterías de litio, así como proyectos eólicos y solares requieran también de minerales como el cobre, el zinc, entre otros, nos advierte sobre la necesidad de realizar una reforma radical del sistema de transporte y, en general, del modelo de producción y consumo.

Resumiendo, podríamos decir que, por un lado, estamos ante una transición energética corporativa de corto alcance que no produce una modificación del patrón hegemónico de desarrollo, lo cual acelera la fractura metabólica al disparar un incremento notable de la explotación de los recursos naturales, con el objetivo de preservar el estilo de vida de las minorías sociales privilegiadas y el consumo actual. Por otro lado, se trata de una expansión energética que, en lugar de reducir la brecha entre países pobres y países ricos, aumenta la deuda ecológica, ampliando las zonas de sacrificio y, por ende, la deuda ecológica y colonial. Esta trama en la cual se combinan extractivismo verde con colonialismo energético es uno de los pilares fundamentales del Consenso de la Descarbonización.

Hacia una transición energética justa y popular

La problemática energética es un tema central para la construcción de transiciones justas y populares, implica el reconocimiento de que es imprescindible la transformación estructural del sistema energético, el modelo productivo y el vínculo con la naturaleza. Así, si bien es cierto que todos los países de la región han ido definiendo metas de descarbonización vinculadas a los compromisos contraídos en el Acuerdo de París (2015) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y todos promueven las energías renovables no convencionales (eólica y solar), la agenda extractivista se ha ampliado. Pocos países de la región cuentan con una hoja de ruta consistente –en términos de políticas públicas– respecto de la transición energética, siendo los más avanzados aquellos que no poseen recursos fósiles, tales como Costa Rica, Chile y Uruguay. Por otro lado, ninguno ha venido avanzando de modo coherente en una agenda productiva asociada a la agroecología y las prácticas de restauración sostenidas por una política de Estado.

Es por ello que cerraremos este artículo retomando algunas de las líneas fundamentales presentadas por el Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur (2023) en cuanto a lo que entendemos por una mirada integral para la transición energética:

- La energía es un derecho y más aún un bien común, y la democracia energética es un horizonte para el sostenimiento de las redes de vida. En tanto hablamos de energía en un sentido amplio, esta es indispensable para la vida digna presente y futura; necesitamos construir esquemas de apropiación colectiva y gestión común que suponen su desmercantilización, la ruptura radical con una estructuración de los mercados –segmentados, desregulados y corporativos– que priorizan la acumulación de la ganancia por sobre el acceso público-común.
- Es necesario articular la justicia social con la justicia ambiental. Eliminar la pobreza energética. La justicia ecosocial implica un desmontaje de las relaciones de poder que continúan priorizando el acceso a un grupo privilegiado de la sociedad, excluye a los sectores vulnerables y cosifica los cuerpos feminizados y la naturaleza. En tanto la desigualdad de acceso, uso y calidad de la energía es una dimensión que profundiza las desigualdades sociales y sexo-génericas, es preciso entender la energía como una herramienta fundamental para la redistribución social a partir de acciones que erradiquen el consumo suntuoso y subsidien el consumo para los sectores sociales de menor ingreso,

y que al mismo tiempo eliminen el esquema actual de conformación de tarifas que se caracteriza por una total regresividad. En términos relativos, los servicios energéticos son mucho más costosos para los sectores de menores ingresos, quienes deben destinar tiempo-trabajo a la resolución de sus necesidades vitales por medio de estrategias socio-comunitarias para el acceso a ellos, o disponen de servicios de baja calidad e inseguros, quedando expuestos a accidentes fatales.

- Hay que descarbonizar nuestras sociedades y economías: este es un desafío mayor en el Sur que en el Norte, tanto por la huella ecológica, histórica y colonial que ha dejado la explotación, como por la existencia en el Sur de recursos naturales. En términos globales, los sectores más intensivos en uso de energía industrial se encuentran entre las actividades deslocalizadas de los países desarrollados (Cepal, Olade y GTZ 2003), al tiempo que en nuestra región los sectores que consumen más energía son los que se dedican a actividades primario-exportadoras. Esta situación, sostenida por subsidios y/o esquemas de abaratamiento de costes para los sectores extractivos, profundiza las asimetrías globales tanto como las internas, favorecidas por la concentración y transnacionalización de las economías latinoamericanas. De manera que, de fondo, se trata de transformar el sistema productivo.
- Es necesario cambiar el sistema, no sólo la matriz energética (desconcentrar, desprivatizar, desmercantilizar, descentralizar, despatriarcalizar). Transformar el modelo productivo, el sistema de relaciones sociales y el vínculo con la naturaleza. Esto implica considerar las dinámicas insostenibles de las grandes ciudades, especialmente en los países de América Latina, caracterizados por su alta tasa de población urbana (80%, de acuerdo al informe de ONU Habitat para 2022). Existen en este sentido organizaciones, acciones y agendas políticas que consideran la descentralización comunitaria, en cooperativas, en agrupaciones barriales, comunales y municipales, así como propuestas desde movimientos sociales hacia políticas públicas que impulsen la generación social-comunitaria de la energía (prosumidores), en el marco de agendas para la soberanía alimentaria, hídrica y el acceso justo a la tierra y/o vivienda.
- Debemos, más que nunca, estar atentos a las “falsas soluciones”. Los límites y ambivalencias de las energías renovables (litio, minerales para la transición, entre otros). Esto incluye los consensos a los que llegan las corporaciones y los Estados en espacios como las COP's para implementar modelos energéticos que contemplan cuestiones controversiales para el Sur, como el hidrógeno verde, la agricultura inteligente, los mercados de carbono, la geoingeniería y

otras propuestas destinadas a mantener relaciones de poder energético entre el Norte y el Sur global.

- Hay que desvincular nuestras estructuras económicas, sociales y culturales de los combustibles fósiles, el mandato de explotación de la naturaleza y el imaginario desarrollista *eldoradista*. Debemos “*yasunizar la tierra*”. No solo porque los combustibles fósiles serán en el mediano plazo activos obsoletos sino, y fundamentalmente, porque existen decenas de investigaciones que nos alertan sobre las fatales consecuencias de continuar por el sendero de su explotación. Han sonado todas las alarmas, diría Bruno Latour; debemos empezar a escucharlas de manera urgente. Dejar los combustibles fósiles bajo tierra implica una ruptura de sentido que nos obliga a resignificar la naturaleza ya no como dotadora de recursos.
- Hay que visibilizar las relaciones de interdependencia y ecodependencia energética. La energía requiere ser vista en clave relacional. Una mirada no externa ni instrumental, que entienda desde las lógicas relacionales nuestro ser-con la naturaleza y aborde desde perspectivas materialistas la habitabilidad de la tierra en el marco de la reproducción social de la vida para todos y todas. Existe en este punto un robusto entramado de experiencias, organizaciones y propuestas ecofeministas, feministas territoriales y/o populares cuyas praxis performativas cuestionan los modos de dominación sexo-genérica, étnicos y raciales en torno a la energía o en la defensa de los bienes comunes (Svampa, 2022; Aedo, 2023).
- Hay que desescalar y reducir el metabolismo social, sobre todo en los países del Norte. Producir con menos materiales y energía. Disputar los sistemas de especialización productiva, concentración económica y circulación global del alimento que caracterizan en nuestras sociedades el “maldesarrollo” (Svampa y Viale 2014 y 2020). La transición energética corporativa es una transición de “patas cortas” sino cambiamos los modelos de extracción, producción, consumo y generación de desechos. Debemos reclamar la deuda ecológica desde una perspectiva regional y/o del Sur. Desde la configuración histórica del sistema colonial, patriarcal y capitalista, los países del sur son acreedores de naturaleza y de trabajo-energía. Romper las dinámicas de explotación y saqueo de nuestros cuerpos-territorios implica impulsar agendas de justicia ecosocial global, estructurales y en términos históricos.

Reflexiones finales

En suma, la transición energética constituye uno de los grandes desafíos civilizatorios para el conjunto de las sociedades, mucho más si se trata de países capitalistas dependientes y periféricos, con grandes restricciones económicas y tecnológicas, cuya inserción internacional se realiza a través de la exportación de materias primas. En cuanto a la transición energética en curso, la región latinoamericana continúa siendo vista como un gran reservorio de recursos naturales –críticos y estratégicos– a la hora de encarar los cambios necesarios para afrontar la crisis climática. Esto vale tanto para las potencias globales (China, la Unión Europea, Estados Unidos), como para la clase política y económica dominante en Latinoamérica.

La tendencia en zonas estratégicas, como el territorio del litio, indica que la transición energética avanza de la mano de una lógica corporativa y una narrativa capitalista-tecnocrática, esto es, bajo la forma de un nuevo colonialismo verde. En razón de ello, desde las luchas eco-territoriales, diversas organizaciones del activismo ambiental y el pensamiento crítico del Sur venimos advirtiendo sobre la necesidad de evitar las falsas soluciones del capitalismo verde; de no subirse al carro de cualquier transición si ésta promueve un modelo corporativo, concentrado u orientado a la exportación, y no un modelo de democracia energética que garantice una transición justa y popular para el Sur global.

Así, el riesgo mayor es que la región continúe siendo hablada por el Norte, mientras avanza el colonialismo energético y los gobiernos del Sur compiten entre sí para obtener contratos internacionales para la producción y exportación de hidrógeno verde (Eldorado a escala global), “minería para la transición” y litio para los autos eléctricos, todo ello sin tener en cuenta la soberanía energética de los países del Sur (en un mundo en crisis energética y rumbo a un proceso de desglobalización), ni la licencia social (frente a la destrucción de territorios y criminalización creciente de las poblaciones que resisten a los megaproyectos), ni los impactos locales (nuevamente América Latina es zona de sacrificio, ahora en nombre de la transición energética del norte).

Como sostiene Víctor Toledo –ex Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México (2019-2020) y especialista en estos temas– sobre la transición energética:

Una cosa es transitarla bajo el modelo privado/estatal basado en empresas del Estado y corporaciones privadas, lo cual refuerza el control centralizado y vertical, y otra

es la vía estatal/societaria donde el “switch energético” va quedando en manos de la sociedad y sus redes: manejo de energía solar, eólica e hidráulica a pequeña escala y con dispositivos accesibles y baratos para hogares, manzanas, edificios, barrios, comunidades, municipios. Eso se llama democracia energética.

Consideramos que fortalecer las apuestas políticas democráticas en torno a la energía como bien común, hacia las necesarias transiciones ecosociales, es una tarea urgente; más aún en el marco del avance de plataformas políticas profundamente reaccionarias para con el conjunto de nuestros derechos.

Bibliografía

- Aedo, María Paz. 2023. “De la transición corporativa a las transiciones justas: alternativas y resistencias territoriales”. *Revista Ecología Política* (65).
- Andrés, Roberto. 2022. “Los medios latinoamericanos ven la transición energética solo desde una perspectiva económica y de negocios, según un estudio de Climate Tracker”. *eldiarioar.com* (22 de abril de 2022). <https://n9.cl/pltx6>.
- Argento, Melisa, Ariel Slipak y Florencia Puente. 2022a. “El litio y la acumulación por desfosilización en Argentina”. En *La Transición Energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*, compilado por Maristella Svampa y Pablo Bertinat, 49-74. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Argento, Melisa, Ariel Slipak y Florencia Puente. 2022b. “Litio, transición energética, economía política y comunidad en América Latina”. En *Ambiente, cambio climático y buen vivir en América Latina y el Caribe*, CLACSO/Colección Becas de Investigación. pp. 441-521.
- Bertinat, Pablo y Melisa Argento. 2022. “Perspectivas sobre energía y transición”. En *La Transición Energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*, compilado por Maristella Svampa y Pablo Bertinat, 49-74. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bringel, Breno y Maristella Svampa. 2023. “Del <<Consenso de los Commodities>> al <<Consenso de la Descarbonización>>”. *Revista Nueva Sociedad*, 306, julio-agosto 2023. <https://n9.cl/453j6>.
- Chile Sustentable. 2019. “Cada tonelada de litio requiere la evaporación de 2 mil litros de agua”. OCMAL. <https://n9.cl/uvein>
- Dictamen Tribunal Internacional de la Balsa: Energías renovables ¿a costa de qué? 2021. Quito. Disponible en Naturaleza con Derechos. <https://n9.cl/tts36>.
- Grupo de Geopolítica y Bienes Comunes (GyBC). 2019. *Triángulo del litio. Un área de disputa estratégica entre potencias globales en nombre de la transición energética*, Buenos Aires: Instituto de Estudios de América Latina y El Caribe-UBA.
- Hamouchene, Hamza. 2023. “La transición energética en el norte de África se enfrenta al neocolonialismo”. *Contretemps Revue de Critique Communiste*. <https://n9.cl/21uda>.

- Pitron, Guillaume. 2021. “El impacto de los metales raros: Profundizando en la transición energética”. *Green European Journal*. <https://n9.cl/evajt>
- Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur. 2023. Manifiesto de los Pueblos del Sur por una Transición Energética Justa y Popular. <https://n9.cl/mbsyk>.
- Svampa, Maristella. 2022. *Dilemas de la transición ecosocial desde América Latina*. Documento de Trabajo, Número especial, Fundación Carolina-Oxfam. <https://n9.cl/k3pz9>.
- Svampa, Maristella y Pablo Bertinat. 2022. “Debates y Combates sobre la Transición energética”. En *La Transición Energética en la Argentina. Una hoja de ruta para entender los proyectos en pugna y las falsas soluciones*, compilado por Maristella Svampa y Pablo Bertinat, 49-74. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Svampa, Maristella y Enrique, Viale. 2020, *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal)desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____. 2014. *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Ediciones.
- World Bank. 2020. *Minerals for Climate Action: the Mineral Intensity of the clean Energy Transition*. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington, DC. <https://n9.cl/x2cw2>.

Crisis alimentaria global, financiarización de los alimentos y graves problemas de gobernanza

Marco Romero Cevallos*

En este artículo comenzaremos aclarando varios equívocos, muy generalizados respecto a los problemas alimentarios en la actualidad. Examinaremos, brevemente, los cambios que se están introduciendo en el concepto de crisis alimentaria y la necesidad de comprender el sistema alimentario global con el fin de tener un análisis a cabalidad de los procesos en juego frente al funcionamiento de la agricultura y de la alimentación. Como un ejemplo de ese desarrollo analítico, revisaremos los elementos centrales de la denominada financiarización de los productos agrícolas. Más allá de la descripción, es necesario contextualizar estos procesos, colocándolos en el marco de la disputa geopolítica y hegemónica en la que se sitúan, como dimensiones de una transición histórica que evidencia los desplazamientos del poder que se vienen gestando en las últimas tres décadas.

Introducción

La población de los países menos desarrollados, principalmente de África y Asia, al igual que los sectores más vulnerables del resto del mundo en desarrollo, enfrentan la tercera crisis alimentaria global de los últimos quince años.¹

En esta ocasión, la principal evidencia de la crisis ha sido fundamentalmente la subida de los precios de muy importantes productos alimenticios como el trigo, el maíz, la soja; así como de los fertilizantes y de otros insumos claves para los cultivos agrícolas.

Si bien la rápida inflación alimentaria se concentró entre los meses de marzo y mayo de 2022, luego de la entrada de las tropas rusas en Ucrania, posteriormente los precios de los alimentos han mantenido niveles más elevados que los prevalentes en 2020, después de los incrementos registrados tras el golpe inicial

* Economista, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito; Máster en Sistemas Financieros y Desarrollo, Université Paris I, Panthéon Sorbonne. Doctor (PhD) en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Docente Universidad Andina Simón Bolívar. Presidente del Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

¹ Muchos analistas se refieren a las crisis del 2008 y 2011, separando las fases de lo que para otros fue un solo ciclo de crisis. Una perspectiva a más largo plazo identifica tres crisis alimentarias graves: la de comienzos de la década del setenta, la del período 2008-2011 y la actual.

provocado por la pandemia del Covid-19. Posteriormente ha predominado como tendencia, la una volatilidad más alta en los mercados de productos alimenticios básicos, que son también materia prima para diversas industrias de alimentos procesados, así como para la generación de agrocombustibles y como alimento para la cría de ganado, avicultura y otras actividades.

Para muchos analistas esta evolución mostraría un cambio trascendental en el comportamiento de los precios de los alimentos que desde mediados de los años setenta del siglo pasado –es decir, durante casi 40 años– registraron precios con una clara tendencia decreciente y, cuando no, se mantuvieron bastante estables. Terminaría así un largo período de productos agrícolas baratos.

Efectivamente, la frecuencia de las crisis alimentarias se ha acelerado, junto al deterioro de los recursos naturales, debido a la incidencia cada vez más frecuente de fenómenos naturales extremos, motivados principalmente por las emisiones de gases de efecto invernadero y por el consecuente cambio climático en todas las regiones del mundo. A esto se suman las crecientes tensiones geopolíticas globales que están evidenciando serios problemas estructurales del sistema alimentario global, caracterizado por una elevada concentración del poder de mercado en un reducido número de empresas, así como por un peso creciente de la especulación con derivados financieros asociados.

En este artículo comenzaremos aclarando varios equívocos, muy generalizados en los medios de comunicación, respecto a los problemas alimentarios presentes hoy en el mundo. También examinaremos, brevemente, los cambios que se están introduciendo en el concepto de crisis alimentaria y la necesidad de tomar al conjunto del sistema alimentario global para tener una comprensión cabal de los procesos en juego hoy frente al funcionamiento de la agricultura y de la alimentación. Como un ejemplo de ese desarrollo analítico, revisaremos los elementos centrales de la denominada financiarización de los productos agrícolas y, en particular, de los alimentos en el período reciente, así como las debilidades que enfrenta hoy la gobernanza alimentaria global y la urgencia de transformarla.

Inflación alimentaria: mucho más que las secuelas del Covid-19 y los efectos de la invasión de Rusia a Ucrania

Ya desde mediados de 2019, los precios de los principales alimentos, que se habían mantenido muy estables, sin embargo, en los tres últimos años comenzaron a incrementarse de manera moderna, fundamentalmente, por problemas de oferta y debido al impacto de factores climáticos, sobre todo la sequía presente en

importantes zonas productoras. A mediados del 2020 se generó una tendencia alcista en los precios de los alimentos cuando la pandemia del Covid-19 se expandió por todo el mundo, provocando una fuerte interrupción de las actividades económicas y restricciones drásticas que afectaban al comercio internacional, que impulsaron la subida de los precios del petróleo y problemas de abastecimiento. Esto se mantuvo en el 2021. En ese año según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), se registró un récord histórico del índice de precios de los alimentos. No obstante, los incrementos de existencias, registrados en importantes productores y consumidores de alimentos,² moderaron la tendencia. Sin embargo, cuando se produjo la invasión de Rusia a Ucrania a fines de febrero de 2022, hubo una brusca aceleración de los precios que llegan a un récord histórico en marzo (Glauber 2023).

La producción y las exportaciones de productos agrícolas y de insumos de los dos países involucrados directamente en el conflicto, los convierte en actores muy importantes en los mercados alimentarios.³ Este conflicto, con sus secuelas sobre la producción de cereales y oleaginosas, siembras y mantenimiento de los cultivos de Ucrania, así como los efectos de la guerra en la propia Rusia –incluyendo las sucesivas rondas de sanciones aplicadas por Estados Unidos y por los países europeos– contribuyó a impulsar los altos precios del gas y del petróleo, y fue señalado como el culpable de la inflación alimentaria que se difundió por el mundo.

Esa “inflación alimentaria” afectó directamente a los segmentos poblacionales más vulnerables de los países periféricos, que gastan en alimentación un elevado porcentaje de sus inciertos ingresos –por cuanto realizan actividades informales o de mera subsistencia–. En muchos casos, ese gasto supera el 50% de sus ingresos. También cabe destacar que hay un conjunto de países de bajos ingresos, alrededor de cincuenta, que tienden a depender del abastecimiento de alimentos desde estas dos naciones en conflicto.

Como ya se ha establecido, la subida de los precios de los alimentos que venía desde la pandemia fue acelerada por la guerra en Ucrania. Esos procesos han provocado un sustancial incremento de las personas que sufren hambre en el mundo, estimado –según los modelos de la FAO para 2022– en 150 millones, frente a los niveles de 2019.

2 Principalmente, China, Estados Unidos, India y la Unión Europea (FAO 2020).

3 Según las estadísticas de la FAO (2022), juntos representan más del 50% de las exportaciones mundiales de aceite de girasol. De Rusia se exportó en 2021 un 30% del total mundial de trigo y 3% del maíz; además, es un gran productor y exportador de fertilizantes nitrogenados y fosfatados, ocupando el primero y el tercer lugar respectivamente. Por su parte, Ucrania vende un 16% del maíz, como cuarto exportador mundial.

El ascenso de los precios fue muy rápido entre febrero y mayo de 2022, luego de lo cual tienden a estabilizarse hasta fines del año, cuando inician una lenta marcha descendente, que se mantiene hasta el presente. Diversos análisis destacan, sin embargo, que los precios de los alimentos se han vuelto más volátiles en estos últimos tres años, y siguen representando una porción relevante de la inflación subyacente.

Como sabemos, la agricultura industrializada –el núcleo del agronegocio– es altamente intensiva en energía, ya que se sostiene en elevados niveles de mecanización y, sobre todo, en el uso masivo de agroquímicos e insumos derivados de los hidrocarburos, por ello, sus precios están muy correlacionados. Si bien al comienzo de la pandemia y en el resto del año 2020 la caída de los precios de los hidrocarburos en más del 40% reflejó la magnitud de la crisis, en los dos años siguientes los precios del petróleo vuelven a crecer, llegando a superar los ochenta dólares por barril. En torno a ese nivel se han mantenido en 2023, convirtiéndose en otro factor que genera la tendencia inflacionaria de los dos últimos años. La reducción de la oferta de los miembros de la OPEP, junto a los problemas logísticos asociados a una reorganización geopolítica de los flujos del crudo y del gas –principalmente destinados a Europa– provocada por la guerra en Ucrania y por las sanciones contra Rusia, explican en gran medida esa tendencia.

Más allá de la descripción, es necesario contextualizar estos procesos, colocándolos en el marco de la disputa geopolítica y hegemónica en la que se sitúan, como dimensiones de una transición histórica que evidencia los desplazamientos del poder que se vienen gestando en las últimas tres décadas. Esto permite comprender mejor los actores en presencia, su significación y sus relaciones con otros procesos. Ejercicio que se torna indispensable frente a la simplificación y a las lecturas parciales que brindan los medios de comunicación masiva; cuando no se trata de una retórica discursiva sesgada e ideologizada, directamente orientada a manipular a la opinión pública.

Por lo tanto, es necesario analizar con profundidad los orígenes, alcances e impactos de estos procesos, colocándolos en una perspectiva histórica con la ayuda de los marcos teóricos más adecuados.

La perspectiva más generalizada se plantea desde las diversas nociones de crisis; estas arrancan con las visiones marxistas, que distinguen entre las de sobreaacumulación –de carácter estructural– y las provocadas por la insuficiente demanda –también analizadas por Keynes desde su concepto de la demanda efectiva–. Surgida en el ámbito económico, la noción de crisis se ha extendido a todos los campos disciplinarios, para caracterizar la interrupción de las formas “normales”

de funcionamiento de las diversas relaciones que constituyen su espacio de reflexión. El concepto de crisis se usa con mucha frecuencia para referirse a diversos problemas que se presentan en los diferentes campos del quehacer humano y del funcionamiento de las sociedades.

Como ya se indicó, al menos dos años antes de la pandemia se agravaron los problemas de hambre y desnutrición en el mundo, debido a la recesión y el frágil crecimiento económico que prevalecía en la mayoría de los países; para entonces ya se comenzaba a hablar de una crisis alimentaria. La pandemia del Covid-19 y la invasión de Rusia a Ucrania contribuyen a agravar los problemas alimentarios, sobre todo en las economías y las poblaciones frágiles de África y en la población de menores ingresos de todo el mundo. Estos eventos profundizan las tendencias recesivas en el mundo, agudizan la inestabilidad política y alteran el funcionamiento de las cadenas del aprovisionamiento de alimentos y la logística del comercio, que impacta sobre todo en los países que dependen de las importaciones de alimentos.

Según las estimaciones de la FAO hay un significativo incremento de quienes sufren hambre, que llegaría a un total 735 millones de seres humanos –cerca del 10% de la población total–; mientras que la población afectada por inseguridad alimentaria –moderada o grave– sería de 2.400 millones –casi un 30% de la población– (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF 2023).

Parece muy improbable alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2, que busca “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible” hasta el año 2030 (ONU 2023). Lo mismo sucedió con el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 1, que proponía “erradicar la pobreza y el hambre” hasta el 2015 (ONU 2001, 64).

El sistema alimentario venía siendo cuestionado desde la academia y la sociedad civil, no solo por su incapacidad para satisfacer los requerimientos de la seguridad alimentaria, sino fundamentalmente por su contribución al cambio climático. La creciente frecuencia de fenómenos extremos (sequías, inundaciones, ciclones, incendios, deslaves, entre otros), afectaba a la población y generaba pérdidas significativas de cultivos, así como menores rendimientos agrícolas.

Efectivamente, el uso del suelo para diversas actividades –infraestructura, expansión de la frontera agrícola, ganadería, forestación, entre otras– ha provocado el avance de la desertificación, el uso intensivo de la tierra y del agua, contribuyendo al incremento de las temperaturas en el mundo, cuyos impactos en la generación de los fenómenos extremos antes mencionados está comprobada. Si bien existen ciertas discrepancias en torno al nivel de dichos impactos, una de las fuentes especializadas en este tema ha establecido claramente que:

La respuesta natural de la tierra al cambio medioambiental provocado por el ser humano dio lugar a un sumidero neto de alrededor de 11,2 GtCO₂ año⁻¹ durante 2007-2016 (equivalente al 29% del total de emisiones de CO₂) (nivel de confianza medio); la persistencia del sumidero es incierta debido al cambio climático (nivel de confianza alto). Si se incluyen las emisiones asociadas con las actividades previas y posteriores a la producción en el sistema alimentario mundial, se estima que las emisiones se sitúan entre el 21% y el 37% del total de las emisiones antropógenas netas de GEI (nivel de confianza medio) (IPCC 2020, 10).

La creciente conciencia sobre los impactos ambientales de la producción agrícola y ganadera, así como de las actividades comerciales y de su consumo, que propician tanto las emisiones de gases de efecto invernadero, como la degradación del medio físico utilizado (tierras, aguas, biodiversidad), al igual que la persistencia del desperdicio de alimentos, en esas diferentes fases (que se ha mantenido en las últimas décadas, entre un tercio y el 40% de la producción), ha llevado a agregar una dimensión adicional a las cuatro que usualmente se han incluido en la noción de seguridad alimentaria: acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro, estable y nutritivo para desarrollar una vida activa (FAO 2011). Se añade a estas la sostenibilidad de esas condiciones en el tiempo, como una dimensión relacionada directamente con variables ambientales.

Dentro de ese esfuerzo, la FAO ha destacado la necesidad de transformar los sistemas agroalimentarios en el mundo para enfrentar las debilidades estructurales identificadas, como: el deterioro de los recursos que provocan, por su aporte para el cambio climático, su incapacidad de superar el hambre y la desnutrición en el mundo; al igual que por su impacto en la malnutrición de un amplio número de la población, estimada en alrededor de dos mil millones de personas, que sufren de obesidad, con los graves problemas de salud asociados.

No obstante, existen debates y bloqueos que se evidenciaron durante la Cumbre de las Naciones Unidas para los sistemas alimentarios, de septiembre 2021, al igual que en el evento de seguimiento de los compromisos adquiridos, realizado dos años más tarde, en julio 2023. Como señala McMichael (2023), se demuestra que existe una polarización entre los actores que enfatizan el papel de la ciencia en la modernización de la producción y de la liberalización del comercio agrícola –desde los intereses y las posiciones que favorecen el monocultivo corporativo a gran escala–, en contraposición con los sistemas agroalimentarios de pequeña escala, que destacan la defensa de la biodiversidad, de los circuitos cortos de mercadeo, y que privilegian una perspectiva de soberanía alimentaria.

La situación frente a esas disputas es ambigua e indeterminada. Hay pocas acciones para enfrentar los problemas del sistema alimentario, a pesar de las diversas e irrefutables constataciones de las temperaturas récord registradas en 2023 y de los efectos desastrosos de los eventos climáticos extremos.⁴

Un primer esfuerzo concreto impulsado por la FAO en los dos últimos años, dirigido hacia el objetivo de transformar los sistemas alimentarios, rescata la necesidad de comprender a cabalidad los problemas alimentarios, logrando que los diversos estudios e informes puedan: “desvelar las verdaderas repercusiones, tanto positivas como negativas, de los sistemas agroalimentarios mundiales con vistas a fundamentar los procesos de adopción de decisiones” (FAO 2003b, v). Para ello impulsa una nueva metodología sustentada en el concepto de la “contabilidad de los costos reales”, que busca mostrar los “costos ocultos de la producción de alimentos, sobre el medio ambiente, sobre la salud y sobre los medios de vida”, lo que permitirá la transformación de los sistemas agroalimentarios para “incrementar su eficiencia, inclusividad, resiliencia y sostenibilidad [que] constituye un proyecto general esencial” (FAO 2003b, v).

Algunos consideran que este nuevo enfoque fue generado, al menos en parte, por las discusiones desarrolladas durante la Primera Cumbre Mundial sobre los Sistemas Alimentarios realizada en septiembre 2021, cuyos debates se retomaron y revalorizaron dos años más tarde. Se ha incluido este cambio, entre un conjunto muy amplio de procesos tendientes a tratar de cumplir con los ODS 1 y 2. En el informe antes citado se dan los pasos iniciales para avanzar en la aplicación de esa nueva metodología de valoración, con las consecuencias que podrían derivarse.

Otra forma de interpretar los problemas que enfrentan los sistemas alimentarios en los últimos años surge principalmente desde las teorías económicas y pone énfasis en la diversidad de dimensiones cuya relación con el tema alimentario es cada vez más clara. Esas perspectivas se formulan bajo el concepto de multicrisis –otros hablan de policrisis, o de la convergencia de crisis con diversos orígenes y dinámicas–. En definitiva, se enfatiza el carácter multidimensional de la presente crisis alimentaria y sus relaciones con la crisis ambiental, energética y geopolítica, fundamentalmente.

La pandemia del Covid-19 evidenció muy claramente las estrechas relaciones que existen entre los alimentos, la ecología y la salud, así como las conexiones que dichas dimensiones mantienen con la energía, el transporte y el desarrollo, mostrando las articulaciones entre las dinámicas sociales, económicas y ambientales.

⁴ Un informe reciente señala que las catástrofes o interrupciones graves del funcionamiento de una sociedad, que en los años setenta llegaban a cien cada año, han pasado a cuatrocientos anuales en las últimas dos décadas, con mayor gravedad y efectos sobre la población y sobre la seguridad alimentaria (FAO 2023a).

Un aspecto que revisaremos a continuación es la incidencia del funcionamiento especulativo de los mercados financieros en la elevación de los precios de los alimentos. Se destaca entre los factores identificados como decisivos en la actual crisis alimentaria global y permite clarificar la situación de este tiempo.

Financiarización de los alimentos

Desde el ascenso dominante del neoliberalismo en las potencias anglosajonas, a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta del siglo pasado, el capital financiero fue favorecido por la profunda liberalización y desregulación de los movimientos de capitales a nivel doméstico e internacional y por su rápida y creciente internacionalización. El proceso se generalizó a los países de Europa y al resto del mundo entre los ochenta y noventa. Este tipo de capital crece en forma vertiginosa y asume un papel dominante en la economía global y en buena parte de las economías “nacionales”, superando ampliamente el volumen de la “economía real”, vinculada a la producción de bienes y servicios.

El capital financiero junto con la liberalización comercial se constituyen en los vectores que impulsan la globalización. Esto ocurre cerca del fin de la Guerra Fría y de lo que se consideraba como el triunfo definitivo del mercado sobre el Estado en el comando de las dinámicas económicas y políticas. Se da inicio a la fase de la hiperglobalización que iría desde 1990 hasta el 2008, cuando se quiebra con la gran recesión iniciada con la crisis de la hipotecas *subprime*, desplegada desde el núcleo norteamericano-británico de los mercados financieros globales, hacia el resto del mundo.

Ese proceso se asocia con la financiarización, concepto que caracteriza el dominio de las lógicas del capital financiero sobre el conjunto de las economías. Entre las mejores teorizaciones de esta tendencia están las de Francois Chesnais (1996) y Giovanni Arrighi (1999); quienes sitúan la financiarización en una perspectiva de largo plazo, como una dinámica asociada con las fases de declinación de las potencias hegemónicas.

Esta tendencia implica una creciente participación de nuevos operadores en los mercados financieros (fondos de pensiones, fondos de inversión, universidades, fondos soberanos, inversionistas institucionales), junto a una acelerada innovación financiera que implica nuevos productos (futuros, derivados, titulaciones, entre otros) relacionados con las más diversas actividades productivas y comerciales. Estos procesos se trasladan igualmente a la agricultura y al sistema agroalimentario.

Cabe recordar que los mercados financieros han tenido relaciones importantes con los productos agrícolas desde hace al menos tres siglos. Precisamente, los riesgos que pueden afectar la disponibilidad de alimentos claves y la variabilidad de los precios de los productos agrícolas –provocados por problemas climáticos, presencia de plagas en los cultivos o por conflictos de diverso tipo– plantean las condiciones ideales para el surgimiento de los futuros instrumentos financieros con los cuales productores y comerciantes pueden protegerse de dichas variaciones.

Por supuesto que esos instrumentos se han sofisticado mucho desde entonces y se ha incrementado extraordinariamente el volumen de transacciones y el número y la diversidad de los actores presentes en los mercados. Los cambios normativos y regulatorios, junto al uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones han transformado profundamente los mercados financieros.

El capital financiero gana presencia en el sector, por un uso cada vez mayor de operaciones en los mercados de futuros y por la toma de posiciones que tienden a adquirir un carácter claramente especulativo y aceleran la subida de los precios de los alimentos. Esto sucede durante la crisis 2008-2012, cuando el valor de tales transacciones supera varias veces el correspondiente al total de la producción agrícola involucrada. La reducción de las tasas de interés y de la rentabilidad en otros activos, unida a las expectativas de precios crecientes, convirtió al trigo, la soya y el maíz en nuevas y atractivas opciones de inversión.

La financiarización de la agricultura y de los alimentos implica una afluencia creciente de flujos de capitales hacia esas actividades; convirtiéndolas en nuevos espacios para la acumulación financiera; generando nuevas formas e instrumentos de inversión para protección, acumulación, inclusión de tierra y también para la especulación. Eso termina favoreciendo la concentración de capital y la remodelación del sector alimentario.

Junto a las restricciones que importantes exportadores de alimentos ponen a la salida de su producción, así como por las compras de pánico sobredimensionadas que hacen países importadores netos, se exacerban las presiones alcistas de los precios y se generan mayores fluctuaciones. Esto provoca una alta volatilidad en cortos períodos. Los mayores operadores de los mercados financieros obtienen ganancias elevadas, mientras se genera hambre e inflación alimentaria en el mundo.

En los últimos treinta años hay una disputa cerrada entre los actores centrales de los mercados financieros y los Estados en torno al nivel de regulación que deben tener sus operaciones. Hasta el 2008 se habían desmantelado una gran cantidad de reglas, algunas de las cuales tenían incluso más de seis décadas (Romero 2022). Por ejemplo, la Ley Glass-Steagall, de 1933, que establecía barreras

claras entre la banca comercial y la banca de inversión fue derogada en 1999; la Ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street y protección al consumidor, dictada en 2010 para moderar los excesos desreguladores que llevaron a la crisis del 2008, fue derogada por el régimen de Trump, con una mayoría bipartidista, en marzo de 2018.

Como lo han destacado Jennifer Clapp (2014; Clapp y Isakson 2018) y Jayati Ghosh (2023) –especialistas en la financiarización de los alimentos–, en la presente crisis alimentaria, como en la de 2008-2012, han aumentado mucho sus apuestas en mercados financieros empresas financieras que no tienen nada que ver con la producción o el comercio de productos agrícolas claves –trigo, maíz y aceites– y que manejan grandes masas de recursos –como BlackRock y Vanguard–. Lo han hecho especulando con los precios de productos claves, impulsando la inflación alimentaria e incrementando la volatilidad, lo que afecta a la población de menores ingresos. Como ejemplo, vale destacar que, en marzo 2022, en nueve días el precio de futuros de trigo aumentó 54%.

Las pruebas fundamentales señaladas por Ghosh (2023) son las estadísticas de la FAO que muestran que la oferta de granos, y especialmente de trigo, se ha mantenido estable; incluso ha crecido la producción de trigo en el período 2021-2022. La oferta ha superado la demanda global; por lo tanto, no ha habido escasez.

Ha sido el carácter monopólico del comercio de productos agrícolas el que ha marcado la tendencia. En las últimas décadas prevalece una elevada concentración del poder de mercado en grandes corporaciones transnacionales, especialmente en el comercio agrícola: Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill y Louis Dreyfus –las corporaciones ABCD que controlan más del 70% del comercio agrícola– constituyen el núcleo central del agronegocio junto a otras corporaciones transnacionales que dominan la producción y el comercio de alimentos, granos, insumos, maquinarias, semillas y agroquímicos. Esas empresas han obtenido ganancias récord en 2022 gracias a las subidas de los precios.

Paralelamente, y sobre todo entre abril y junio de 2022, se ha registrado un gran activismo de las inversiones financieras. Por ejemplo, las posiciones de los actores financieros antes mencionados en los mercados de futuros de trigo, en París, han crecido desde 23%, en mayo del 2018, al 72%, en abril 2022.

Luego de las dos crisis alimentarias reseñadas, frente a los impactos inflacionarios de la financiarización de los alimentos se intentaron adoptar medidas para limitar las posiciones acumuladas por ciertos actores en los mercados de productos agrícolas; así como restringir las operaciones especulativas que generan presiones desmedidas sobre los precios, puesto que incrementan la pobreza en el

mundo y agravan las condiciones de vida de los sectores más vulnerables. Ello exige aumentar la transparencia y la información sobre los mercados agrícolas y también sobre los mercados financieros. Medidas han sido insuficientes o muy limitadas, y que no logran revertir la financiarización de los alimentos, que se ve favorecida por las situaciones de volatilidad de los mercados. Los gobiernos del G7 no han mostrado la voluntad política suficiente para eliminar la especulación financiera con los alimentos.

En suma, existiría un amplio consenso en torno a la necesidad de transformar el sistema alimentario dominado por las grandes corporaciones del agronegocio. Esto permitirá superar los problemas devenidos de sus elevados requerimientos de tierra, agua y energía y las severas consecuencias que genera, especialmente sobre el cambio climático y el deterioro de los propios recursos. También enfrentará las distorsiones que el sistema provoca en los patrones de consumo alimentario, que contribuyen a elevados índices de desnutrición en el mundo, exacerbando el sobrepeso y la obesidad, con todos los problemas de salud directamente asociados. Sin embargo, hay enormes discrepancias con respecto a cómo generar “sistemas alimentarios eficientes, inclusivos, resilientes y sostenibles”.

Efectivamente, hay graves problemas de gobernanza que se expresan en las disputas epistémicas en torno a los contenidos, la definición y la medición de la seguridad alimentaria; también, alrededor del papel del Estado y del sector privado, los alcances de las regulaciones, el valor nutricional de diferentes dietas alimenticias, entre otros temas, presentes en todos los diversos foros multilaterales existentes; al igual que en las pugnas por controlar el poder y las decisiones, así como para captar los decrecientes fondos disponibles en las numerosas instancias multilaterales creados en torno a los temas alimentarios.

Para completar la perspectiva actual de la crisis alimentaria, parece indispensable sintetizar brevemente algunas características que marcan los flujos internacionales de productos agrícolas y, en particular, de los alimentos.

Comercio agrícola y alimentario

La participación del comercio agrícola en el total del comercio mundial registra una tendencia decreciente, situándose cerca del 10% del total de las exportaciones de bienes. Sin embargo, a pesar de representar una proporción menor y decreciente del total del comercio de bienes, tiene un valor estratégico que la pandemia y la guerra han destacado claramente. Se registra una alta participación de los flujos del comercio interregional en África y Oceanía; mientras en Europa

y Asia predomina el comercio intrarregional agrícola. Los países desarrollados y los más poblados son muy activos en el comercio agroalimentario.

Hay una elevada concentración de los mercados, en los mayores productores de alimentos, que también se incluyen entre los diez mayores exportadores: China, Estados Unidos, Rusia, Brasil e India ocupan lugares destacados.

En la mayoría de los productos agrícolas y de los alimentos, se comercializa internacionalmente solo una fracción reducida de la producción, entre 10% y 20%. Sin embargo, esa participación se eleva por sobre el 25% en el caso del trigo, y rebasa el 40% en algodón, aceites vegetales, soya y leche.

Los productos agrícolas representan una alta proporción del total de las importaciones y del consumo de alimentos en los países de ingresos medios y bajos. También existe una elevada dependencia de las importaciones de cereales y de alimentos en general en treinta y cuatro países del África, ocho países pobres de Asia y en dos de América del Sur (Haití y Nicaragua).

Los niveles arancelarios que se aplican actualmente sobre los productos agrícolas siguen siendo mucho más altos que los aplicados a los productos industriales; a pesar de todas las reducciones acordadas en las últimas décadas y en diversos acuerdos de comercio preferencial.

Finalmente, una característica de la producción y del comercio agrícola –con una vigencia superior al medio siglo, que se ha incrementado en forma significativa– es la entrega de subsidios por parte de los gobiernos de diversos países, como Estados Unidos, los miembros de la Unión Europea y de varios países emergentes (como China, India, Indonesia y otros). En este siglo las ayudas a las exportaciones se han convertido en ayudas domésticas y han crecido sustancialmente los fondos entregados. Según un informe reciente de la OCDE (2023), luego de la pandemia y de la guerra de Rusia y Ucrania, se ha llegado a un nivel récord que bordea los 820 mil millones de dólares. Se incluyen ayudas a productores: crédito en condiciones preferenciales; asistencia técnica, infraestructura de transporte; así como educación, salud, e investigación agrícola, entre otros pagos. Esos subsidios generan distorsiones y asimetrías frente a países latinoamericanos y de otras regiones en desarrollo, cuyos gobiernos no realizan esos gastos; en medio de severas restricciones fiscales, déficits de balanza de pagos y un elevado endeudamiento –menos todavía cuando no asignan prioridad al apoyo particularmente a la pequeña agricultura campesina–. Ese problema histórico no ha sido resuelto en las negociaciones comerciales internacionales, la prueba es el fracaso de la Ronda de Doha en la OMC, paralizada por más de dos décadas.

Conclusiones

Solo una mejor comprensión del origen y de la naturaleza multicausal de las crisis alimentarias actuales, que se desencadenan cuando factores exógenos –como la pandemia, la guerra Rusia-Ucrania y los efectos de las sanciones– agudizan desequilibrios y procesos estructurales preexistentes, puede generar algo más que meras reacciones de corto plazo.

Hay una interconexión creciente entre el funcionamiento de los mercados de productos agrícolas y de los alimentos a nivel nacional, regional y global, con las tendencias en curso y con las tensiones que marcan las transiciones: energética, ambiental y geopolítica.

Como hemos reseñado brevemente, las dinámicas del comercio mundial de alimentos y de los mercados financieros se han interconectado en forma muy estrecha con la financiarización, cuyos efectos se transmiten hacia los países periféricos a través de las tasas de interés y de las posibilidades reales de acceso al financiamiento. En ese contexto, la privatización de activos estatales no puede ser la respuesta simplista frente a la acumulación de un elevado nivel de deuda externa. Es indispensable impulsar respuestas regionales, crear reservas regionales y fondos globales para enfrentar las frecuentes y prolongadas crisis alimentarias. Debe acudir a los acuerdos bilaterales o plurilaterales como los *swaps*.

Debemos apoyar en todos los foros internacionales las propuestas para establecer un mecanismo para enfrentar globalmente el altísimo nivel de endeudamiento; así como para reducir las distorsiones y asimetrías de las reglas aplicadas en el comercio mundial, e impulsar las políticas y medidas tendientes a restringir la especulación con productos agrícolas y, en particular, con alimentos.

Finalmente, es preciso que los gobiernos asuman efectivamente la importancia clave de la seguridad alimentaria, para impulsar políticas públicas a nivel nacional y local que reconozcan las tendencias y procesos en curso, apoyen sistemáticamente a los pequeños y medianos productores agrícolas, revaloricen los circuitos cortos de comercialización agrícola y alimentaria en los espacios locales y regionales.

Bibliografía.

- Arrighi, Giovanni. 1999. *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Chesnais, François. 1996. *Mondialisation financière: genèse, couts et enjeux*. Paris: Syros.
- Clapp, Jennifer. 2014. "Financialization, distance and global food politics". *The Journal of Peasant Studies* 41 (5): 797-814. DOI: <https://n9.cl/7kayp>.
- Clapp, Jennifer y S. Ryan Isakson. 2018. *Speculative Harvest. Financialization, Food, and Agriculture*. Serie: Agrarian Change and Peasant Studies. United Kingdom: Practical Action Publishing.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2011. "Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria". Programa CE-FAO La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de decisiones. Roma: FAO. <https://n9.cl/d0v32>.
- _____. 2020. *Food Outlook - Biannual Report on Global Food Markets*. June 2022. Rome: FAO. DOI: <https://n9.cl/80y9j>.
- _____. 2023a. *Versión resumida de Repercusiones de las catástrofes en la agricultura y la seguridad alimentaria 2023: Evitar y reducir las pérdidas mediante la inversión en la resiliencia*. Roma: FAO. DOI: <https://n9.cl/99buhr>.
- _____. 2023b. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2023. Revelar el verdadero costo de los alimentos para transformar los sistemas agroalimentarios*. Roma: FAO. DOI: <https://n9.cl/klu0q>.
- _____. 2022. *Implicaciones para la seguridad alimentaria y la agricultura en el mundo, incluidos los precios mundiales de los alimentos, , de la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania*. Conferencia regional de la FAO para Europa. 33.º período de sesiones. Łódź (Polonia), 10-13 de mayo de 2022. <https://n9.cl/15kxm>.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2023. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano*. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations. DOI: <https://n9.cl/qfvpzy>.
- Glauber, Joseph. 2023. "Ucrania un año después: repercusiones en la seguridad alimentaria mundial". IICA. <https://n9.cl/9qyjw>.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). 2020. *El cambio climático y la tierra. Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres. Resumen para responsables de políticas*. Intergovernmental Panel on Climate Change. United Nations. <https://n9.cl/6kn21>.
- Ghosh, Jayati. 2023. "The myth of global grain shortages". Project Syndicate, august 11. <https://n9.cl/aawb8>.

- McMichael, Philip. 2023. "Food Regime Dynamics". *Revista De Economía Crítica* 36 (diciembre): 78-93. <https://n9.cl/f2t08>.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2023. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023. Adapting Agriculture to Climate Change*. Paris: OECD. <https://n9.cl/e4q16>.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2001. "Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio. Informe del Secretario General". Asamblea General de las Naciones Unidas. A/56/326. <https://n9.cl/vssnj>.
- _____. 2023. "Objetivo 2: Poner fin al hambre". Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Organización de las Naciones Unidas*. Fecha de consulta: diciembre 2023. <https://n9.cl/bj4y>.
- Romero, Marco. 2022. *Problemas alimentarios y Estado en los Andes. Lecciones de una crisis*. Quito: Corporación Editora Nacional/Universidad Andina Simón Bolívar.



**Alternativas virtuales vs
cambios reales**
Derechos de la Naturaleza, Buen
Vivir, Economía Solidaria

José Sánchez-Parga

Serie Estudios y Análisis
ISBN 978-9978-51-029-2
127 pp.

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.

Deslocalizando la “crisis” de la movilidad migrante y el control

Soledad Álvarez Velasco* y Carmen Gómez Martín**

La irresuelta tensión entre movilidad migrante y control sitúa en el centro del debate la emergencia de un aparente estado de crisis, particularmente en los espacios fronterizos. ¿Qué hace que el concepto de crisis se vuelva consustancial a la narrativa sobre las migraciones internacionales contemporáneas? ¿Qué es lo que realmente está en crisis? Contestamos estas cuestiones con dos argumentos. Primero, que la atención dada a las fronteras como espacios “normalizados” de la crisis, y a las personas migrantes y refugiadas racializadas y empobrecidas como productoras “naturales” de crisis, debe ser deslocalizada. Segundo, que dentro del modelo de “gobernanza de las migraciones”, bajo el cual se ha ido deslizando el sistema de asilo, la producción espectacularizada de la crisis migratoria y de refugiados ha sido funcional al desvío de la atención pública sobre los efectos devastadores de un sistema, el neoliberal, que fagocita la vida para poder seguir reproduciéndose.

Introducción

La tensión entre las migraciones internacionales y los regímenes de control representa un conflicto irresuelto y cada vez más complejo. Esta tensión sitúa en el centro del debate la emergencia de un aparente estado de crisis, particularmente en los espacios fronterizos de los mayores destinos migratorios: Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión Europea (UE). Una muestra de esto son las dos viñetas que presentamos a continuación, localizadas en ambos lados del Atlántico.

En septiembre de 2023, el gobierno panameño señaló que el número de migrantes irregularizados que han cruzado la selva del Darién con destino a EE.UU., ha alcanzado un máximo histórico. Entre enero y septiembre, 360.000 migrantes atravesaron la selva, aproximadamente 4.000 al día, siendo los principales países de origen Venezuela (~200.000), Ecuador (~44.000), Haití (~36.000), China (~13.000), Colombia (~11.000), Chile (~ 4.000), India (~3.000), Brasil (~3.000), Afganistán, (~2.500), Perú (~2.300), Nepal (~1.700), Bangladesh

* Profesora investigadora, Departamentos de Antropología Latin American & Latino Studies, Universidad de Illinois, Chicago.

** Profesora investigadora, Departamento de Sociología y Estudios de Género, FLACSO-Ecuador.

(~1.100) y Camerún (~1.100) (Migración Panamá 2023). Datos de UNICEF corroboran además que, en ese mismo período, uno de cada cinco migrantes que cruzó la selva fue un niño, niña o adolescente (UNICEF, 2022). De acuerdo con el gobierno panameño, de mantenerse esa tendencia cerca de 700.000 migrantes cruzarían el Darién hasta finalizar el 2023.

Desde el año 2021, en el pico de la pandemia de Covid-19, el espacio fronterizo selvático entre Panamá y Colombia capturó nuestra atención. Si la frontera entre México y EE. UU., era el lugar icónico de las así llamadas “crisis” migratorias, de refugiados o fronterizas en las Américas, hoy existe otro lugar icónico que se ubica 6.000 km al sur, en la selva del Darién. Ante la incredulidad de que hayan sido miles de migrantes irregularizados y empobrecidos del Sur Global los que con su incansable fuerza, y desafiando la ausencia de una carretera, crucen a pie la supuestamente infranqueable brecha del Darién en ruta al norte, cientos de periodistas han llegado hasta los puntos más accesibles de la selva para producir reportajes. Así, el peregrinaje migrante se ha hiper-visibilizado y el Darién ha quedado reificado como epítome de un espacio fronterizo en “crisis”, indomable y “naturalmente” violento, doliente, trágico, agónico y de producción de muerte, donde habitan entre ilegalismos, migrantes, coyotes, malandros, guerrilleros, paracos y narcos.

Para contener ese aparente *estado de crisis*, los gobiernos de EE.UU., Panamá y Colombia han unido esfuerzos para supuestamente redoblar la presencia policial y militar, y para dar seguridad en la indómita selva (*Los Angeles Times* 2023). El humanitarismo internacional también se ha hecho presente; en menos de cinco años, del lado panameño del Darién, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), ACNUR, UNICEF, Médicos Sin Frontera, el Comité de la Cruz Roja Internacional, el Consejo Noruego para Refugiados, entre otros, abrieron oficinas locales para brindar atención. Ni el redoble del control estatal ni el humanitarismo, operando sincrónica y simbióticamente, han logrado frenar la incontenible circulación de migrantes sostenidos solo por su férrea voluntad y valentía, para llegar hasta la supuesta tierra prometida que, en el imaginario migratorio global, no ha dejado de ser EE.UU.

Del otro lado del Atlántico se reproduce, simultáneamente, otra imagen similar. Septiembre de 2023. Los periódicos y noticieros de toda Europa señalan en sus titulares la llegada de 12.000 migrantes africanos a la isla italiana de Lampedusa en el lapso de siete días. Mientras narran los hechos, rescatan de la memoria lo que se denominó “la primera gran *crisis migratoria* del Mediterráneo”, refiriéndose a la intensificación sin precedentes de arribos de personas migrantes

y refugiadas que se produjo en esta isla, y otras partes del sur de Europa, en los últimos meses de 2013. Entre toda la información de lo que se muestra en estos momentos como “la segunda gran *crisis migratoria* del Mediterráneo” destaca la constante repetición de la cifra de llegadas y su comparativa con el número de pobladores de Lampedusa. Se profundiza así el imaginario de la invasión y el descontrol, insistiendo también en los posibles impactos sobre el turismo en la isla; algo que, sin embargo, no ha tenido lugar en los últimos diez años.

Lugareños, periodistas, trabajadores de ONG y políticos hablan de una mala gestión del gobierno italiano y de la UE, resumida en la imagen de un centro de internamiento de 400 plazas con 6.000 ocupantes, o las calles de la pequeña isla atestadas de personas buscando comida. Se habla de lecciones no aprendidas. Resalta aquí el polémico pacto de externalización fronterizo entre el gobierno italiano de la ultraderechista Giorgia Meloni y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, para frenar la migración desde Túnez, que no ha llegado a materializarse por las desavenencias sobre el dinero desembolsado. No obstante, la situación devela particularmente el estancamiento en el que quedó el acuerdo migratorio de una década atrás con respecto al reparto obligatorio de cuotas entre Estados miembros de la Unión –y el tufo a fracaso–, a pesar del retorcimiento de los procesos de asilo; este acuerdo se eleva en su nuevo intento de relanzamiento frente a la “gestión de *crisis migratorias*”. Ante tal escenario, no cabe duda de que esta cerrazón que evade la responsabilidad y refuerza la respuesta represiva, amparada por el auge de la extrema derecha en toda Europa, es la principal maquinaria de producción de *crisis* en sus fronteras. De ese empecinamiento en un “más de lo mismo” se deriva una cifra que sí hace daño: las más de 28.000 personas muertas en el Mediterráneo en la última década.

Como un *loop* que se repite al infinito, ambas imágenes insisten en construir “crisis” migratorias, de refugiados y fronteras para garantizar la intervención estatal, externalizada, hiper-securitizada, racista y excluyente para regular, ordenar y controlar los cuerpos en movimiento desde el Sur Global, aun cuando esas intervenciones impliquen riesgo de muerte. Viñetas como estas se multiplican en los medios de comunicación, reforzando la idea de que los espacios de tránsito en ruta a EE.UU. y la UE son lugares al margen de la ley, en los bordes de los Estados, que requieren de una intervención estatal redoblada para contener la invasión de migrantes irregularizados latinoamericanos, caribeños, africanos y asiáticos, quienes a su vez son representados como esos *otros* no deseados, ingobernables e “irracionales” que “optan” por cruzar la selva o el mar llevados por traficantes y no por rutas seguras regularizadas.

Estas imágenes disparan interrogantes: ¿Por qué insistimos en utilizar la palabra *crisis* para hablar de migraciones o desplazamientos forzados como si fueran fenómenos temporales, extraordinarios o de ruptura radical con situaciones de estabilidad anteriores? ¿Qué hace que el concepto de *crisis* devenga un complemento consustancial a la narrativa sobre las migraciones internacionales contemporáneas? ¿Qué efectos tiene su utilización acrítica en espacios geográficos en los bordes externalizados de EE.UU. y Europa, y por extensión, en todo el Sur Global? ¿Qué es lo que realmente está en *crisis*?

Para darles respuesta proponemos dos movimientos analíticos. Primero, deslocalizar nuestra atención de las fronteras como espacios “normalizados” de la crisis –particularmente, de lugares icónicos como la selva del Darién o el mar Mediterráneo–, así como de las personas migrantes y refugiadas racializadas y empobrecidas, entendidas como productoras “naturales” de “crisis”. Segundo, recentrarla en el modelo de “gobernanza de las migraciones” bajo el cual se ha ido deslizando el sistema de asilo, para entender cómo la producción espectacularizada de la “crisis migratoria” y de refugiados –de la crisis como dispositivo de gobierno– deviene altamente productiva en el desvío de la atención pública sobre los efectos devastadores de un sistema, el neoliberal, que fagocita la vida para poder seguir reproduciéndose.

La construcción de la “crisis” migratoria

En 2014, Zygmunt Bauman y Carlo Bordoni reflexionaban sobre el estado actual de incertidumbre que produce el cúmulo incesante de crisis concatenadas: económicas, políticas, sociales, familiares, individuales, religiosas, ambientales, comunicativas, digitales, culturales, locales y globales. Esas crisis, justificarían todo, incluso intervenciones estatales más violentas que los conflictos que dicen resolver. Por eso estos autores insisten en que el término crisis se ha banalizado, vaciándose de su contenido explicativo.

Crisis proviene del griego *krinein* que es ‘separar’, ‘juzgar’ o ‘decidir’; también significa punto de inflexión, ruptura, separación o momento de alumbramiento de algo nuevo. Esos significados han sido opacados por una noción presentista y ahistórica, sinónimo de temporalidad extraordinaria o de estado de emergencia que requiere de una intervención urgente. Revisitar el término debería reconducirnos a una comprensión histórica del presente o de cómo en la raíz de ese “estado de crisis” radica el *modus operandi* del capitalismo, imbricado con el sistema del Estado-nación, cuyos impactos se resienten en las dinámicas sociales a escala local y global (Bauman y Bordoni 2014).

La asociación entre crisis y migración, crisis y movimientos de refugiados, crisis y fronteras también se ha banalizado. Ojeando noticias, discursos políticos y humanitarios, incluso publicaciones académicas, lo primero que resalta es la vinculación casi automática entre este término y lo numérico. Las crisis migratorias o de refugiados se miden en función de la cantidad de personas que las encarnan y que se hacen visibles en un marco temporal y espacial concreto: fronteras, mares, selvas, ciudades, pueblos, siempre marginales al Estado, agudizando las tensiones ya existentes.

La utilización del término no dice, sin embargo, qué tipo de cálculo y gramática racista facilita la construcción de esa cifra imaginaria que permite hablar o no de crisis; cómo se nombra aquello que ocurre en los intersticios entre una crisis y la siguiente; qué espacios visibles legitiman hablar de crisis y cuáles no; y, lo principal, quiénes viven la crisis y qué es lo que en realidad está en crisis. Esto último nos lleva a un lugar de enunciación que se elude constantemente. Si bien pareciera ser un conjunto de crisis interconectadas y globales de carácter sistémico (De Genova y Tazzioli 2021) algunos autores las definen como “*polycrisis*” (Lawrence et al. 2023), lo que desencadena desde hace varias décadas migraciones expansivas, poniendo a sus protagonistas en el centro de sus efectos, la narrativa neoliberal ha omitido deliberadamente esta parte del relato, incapaz de asumir sus fracasos. De ahí que el movimiento aparezca como una suerte de acción irracional y ahistórica, generadora de inestabilidad allí donde se hacen visibles las personas migrantes y refugiadas, siempre racializadas y provenientes desde el Sur Global; y que el foco se ponga en los Estados, sobre todo en los del Norte Global, como los grandes afectados de las llegadas masivas y no deseadas.

La *crisis* no aparece, por lo tanto, como un punto de inflexión propulsor de transformaciones en un sentido tanto de avance como de retroceso, sino más bien como los picos de un continuum. En el caso de las migraciones, se conecta con los momentos álgidos de unas llegadas con las que se juega a visibilizar, desde la espectacularización generadora de pánico y emergencia, los movimientos no deseados de personas (De Genova 2015). Este juego de hiper-visibilizar y ocultar provoca que la “nueva crisis” haga olvidar la precedente y que, entre una y otra, parezca no existir un “mientras tanto”. Del mismo modo, la crisis recurrente facilita que se vayan superponiendo medidas de contención y represivas, creando un círculo vicioso entre invisibilidad, crisis, visibilidad y reforzamiento del control. Esta ha dejado de representar, por lo tanto, una situación de ruptura para transmutarse en su antónimo, es decir, una realidad persistente y estable.

Desde esta visión crítica, investigadores/as de los estudios migratorios y fronteras críticas vienen desmantelando la identificación de la migración, de los movimientos de refugiados y de las fronteras como sinónimos de “crisis”. Reconstruyendo la genealogía de esa asociación, han dado cuenta de que la multiplicación de migrantes internacionales, a partir del giro al neoliberalismo, ha sido la excusa para construir un *estado de crisis* perpetuo provocado por la presencia excesiva de migrantes y refugiados en los bordes de los países centrales enriquecidos. Ese estado es el que justifica los esfuerzos gubernamentales para militarizar fronteras, externalizar mecanismos de control a terceros países o reforzar la detención y deportación. Esos mismos investigadores/as han señalado que el control redoblado ha sido altamente estratégico para adoptar una arquitectura legal que produzca mano de obra migrante ilegalizada, explotable, detenible y deportable (De Genova 2002), asegurando así el sostenimiento y expansión de la economía neoliberal en países de destino, tránsito y origen, gracias al envío de remesas.

Imágenes como las que mostramos en las viñetas introductorias han servido estratégicamente para hacernos “olvidar” que la movilidad migrante no es algo episódico o extraordinario. Como señaló Moulier-Boutang (2006), la historia de más de 520 años de capitalismo y sus cambios de ciclo es incomprendible sin las migraciones; es la historia de la movilidad de la mano de obra migrante y sus múltiples luchas para escapar a las formas de control estatales. Las *crisis* no se detonan por la movilidad migrante, sino por los excesos que se producen de la tensión movilidad y control. Entender la economía política de las así llamadas “crisis migratorias”, de refugiados y fronteras permite desmantelar las imágenes que se reproducen al infinito de personas en movimiento encarnando las crisis y de las fronteras como espacios “naturalmente” caóticos (Papadopoulos y Tsianos 2013; Casas-Cortes et al. 2015; Dias y Domenech 2020).

No solo el uso abusivo de la noción de *crisis* le ha despojado de cualquier capacidad explicativa, sino que su potencial pareciera asentarse hoy en lo estratégico, como instrumento de gobierno, como dispositivo de organización y regulación de las sociedades contemporáneas que garantiza el orden capitalista, o mecanismo de reproducción de dicho orden (Harvey 2014). El orden y el desorden, la organización y la desorganización serían dos caras de esa misma regulación que garantiza la estabilidad (Cadahia 2012). No obstante, lo que pareciera ocurrir en la actualidad es que el dispositivo de la *crisis* se reproduce a tanta velocidad que el sistema no tiene tiempo de asimilar los efectos de las medidas adoptadas, produciendo inmediatamente nuevas situaciones de inestabilidad, haciendo de ella la normalidad de nuestro tiempo.

En lo que sigue buscamos demostrar que no nos encontramos frente a una “crisis migratoria y/o del asilo”, sino frente a un colapso sistémico que, para ser entendido, debe ser leído desde la larga duración. Es decir, desde los procesos de acumulación capitalista y la aceleración desenfrenada de los mismos en el neoliberalismo, que han llevado al desmoronamiento de los sistemas socio-ambientales (alimentarios, energéticos) y climáticos que aseguraban la vida, multiplicando así las formas de movilidad y su densidad.

En medio de este gran colapso se erige, expande y refuerza el régimen de control fronterizo contemporáneo como una respuesta de salvaguarda feroz de este modelo civilizatorio en abierta descomposición que, al resistirse a aceptar el diagnóstico, se hace cada vez más virulento en su intento de controlar el descontrol que él mismo provoca. Es, en ese punto, que las personas migrantes y refugiadas se tornan para el régimen de control el enemigo a batir, porque en su reafirmación de la vida siguen siendo un potencial motor de cambio y una fuerza que se sabe irrefrenable. La movilidad no es por lo tanto *crisis*, sino respuesta al colapso y es la necesidad de detenerlas, gobernarlas o imponerles un orden, lo que genera cada cierto tiempo los fogonazos de visibilidad en espacios concretos como Lampedusa o el Darién.

Un modelo de gobernanza migratoria sostenido en la “crisis”

Uno de los efectos del neoliberalismo ha sido el deterioro irrefrenable en las condiciones de vida y la multiplicación acorde de migrantes, pasando de 84 a 282 millones entre 1970 y 2022 (OIM 2022). Ese aumento surge de lo que Sassen (1996) llama “la paradoja de la globalización neoliberal”: a escala global las fronteras se han abierto para la libre circulación de mercancías, capital, información y de cierta población privilegiada, sobre todo ciudadanos/as del Norte Global; mientras que se han endurecido para las personas migrantes empobrecidas y racializadas del Sur Global. De ahí que la tensión entre movilidad migrante y control sea el sino de nuestros tiempos, junto con las supuestas “crisis” fronterizas. Es frente a la pulsión vital migrante, en un momento histórico donde las fuentes de vida están siendo arrasadas, que la gobernanza de las migraciones surge como un modelo estatal internacional para “ordenarla, regularla y asegurarla”.

El interés por la gobernanza deriva de su uso durante las reformas neoliberales de los años ochenta y noventa, que condujeron a la adopción de lógicas de gestión empresarial y la creación de alianzas público-privadas para garantizar la prestación de servicios que, otrora, estaban en manos del Estado (Bevir 2007).

Dentro de este esquema, los Estados dependen cada vez más de organismos internacionales, de las ONG y el sector privado para aplicar políticas y gobernar, sobre todo en contextos de “ingobernabilidad” o “crisis” (Bobbio 2002). A medida que se han ido agudizando las contradicciones sistémicas, produciendo incesantes shocks socioeconómicos, medioambientales y políticos, la gobernanza regional se posicionó como el modelo por excelencia para alcanzar la gobernabilidad (Bevir 2007; Kooiman 2008), extendiéndose también al ámbito de la migración.

La OIM ha sido decisiva en este proceso, repitiendo como un mantra en sus campañas y documentos que la gobernanza busca la “migración ordenada, segura y regular”, para permitir a los Estados a escala global superar las “crisis” migratorias y fronterizas (OIM 2022). Aunque esta búsqueda se remonta a 1951, ha alcanzado recientemente un punto de inflexión. En 2016, los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas firmaron la Declaración de Nueva York sobre los Refugiados y los Migrantes, desencadenante del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, de 2018, y del Pacto Mundial sobre los Refugiados. Estos pactos son los primeros acuerdos no vinculantes negociados a nivel intergubernamental, que reconocen que la gobernabilidad en materia de refugio y migración no puede lograrse sin la colaboración intersectorial e internacional. De ahí que los Estados miembros, la sociedad civil, las ONG y el sector privado –incluidas MasterCard, IKEA, INDITEX, UNIQLO y SONY, entre otras– participen como socios (ACNUR 2022b).

Como en cualquier iniciativa de gobernanza regional, ciertos Estados u organismos supraestatales tienen más peso. Hasta el 31 de diciembre de 2021, EE.UU. y la UE eran los principales donantes (OIM 2022). Ambos han externalizado sus fronteras a terceros países para controlar remotamente la migración no deseada de países empobrecidos o en conflicto, convirtiendo los corredores migratorios que conducen a esos destinos en espacios letales para las personas migrantes. Sus intereses como socios en esos pactos implican que la OIM se convierta en un sutil brazo operativo de su control a distancia (Pécoud 2010; Ashutosh y Mountz 2011).

En América Latina el modelo de la gobernanza opera desde hace varias décadas. Domenech (2018) ha seguido sus huellas, demostrando que en la historia de la OIM América Latina y, en particular, Sudamérica fueron cruciales para implementar acuerdos intergubernamentales experimentales para la recepción y asentamiento “ordenado” de migrantes, y para la capacitación de personal durante las décadas de 1950 y 1960 (Damilakou & Venturas 2015, en Domenech 2018, 115). Entre la década de 1980 y principios de los años 2000, la OIM patrocina-

nó y desarrolló capacitaciones para funcionarios gubernamentales, y difundió la gobernanza como una estrategia política necesaria. A través de los “expertos en migración”, el modelo fue adoptado localmente y la noción de “ingobernabilidad migratoria” o “crisis” se explicaron regionalmente; no como efecto directo del colapso sistémico, sino como consecuencia de cambios en los patrones de la migración internacional en los años noventa.

La “crisis” era asumida entonces como un efecto de la mayor presencia migrante desordenada, irregularizada y muchas veces “traída” por traficantes. En un esquema que se universaliza, su superación requería medidas regionales de asociación y seguridad que favorecieran el control “ordenado y seguro” de los flujos, incluyendo visados, redoblamiento de la vigilancia fronteriza y operaciones conjuntas para combatir las migraciones irregularizadas, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (Domenech 2018, 116-118). La gobernanza de las migraciones cobró fuerza entre las agencias nacionales de inmigración y en espacios consultivos como el Proceso de Puebla (1996) o la Conferencia Sudamericana (2000). Desde entonces se ha situado como la respuesta regional ante las incesantes migraciones. Dos ejemplos contemporáneos lo confirman. Primero, ante el éxodo venezolano, con el apoyo de la OIM y otros organismos de la ONU y multilaterales, se lanzó en 2018 el Proceso de Quito, como una iniciativa no vinculante que buscaba una migración venezolana “ordenada, regulada y segura” en toda la región. En segundo lugar, ante el aumento de las migraciones irregularizadas globales hacia los EE.UU., una reunión ministerial de alto nivel, con el apoyo de la OIM, fue convocada por Panamá en abril de 2022 para reforzar “una batalla continental contra la migración irregular y las redes de contrabando”.

La OIM cubre hoy el hemisferio desde dos oficinas regionales. La de América del Sur tiene su sede en Argentina, la de América Central, del Norte y el Caribe se ubica en Costa Rica. Ambas delinearon una Estrategia Regional Sudamericana y otra para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe 2020-2024, una agenda que refuerza la búsqueda de la gobernanza migratoria como principal salida al complejo contexto en las Américas. En este empeño, al ser el mayor destino mundial, EE.UU. necesita aliados para controlar a distancia las movilidades globales en ruta. Como principal socio de la OIM, su influencia es decisiva en la configuración de la gobernanza migratoria regional (OIM 2020a, 7).

Este modelo de gobernanza ha sido incapaz, no obstante, de garantizar migraciones “seguras, ordenadas y regulares” y de resolver las causas que provocan las incesantes “crisis” fronterizas. A cuatro años de los dos pactos globales, el panorama

migratorio regional es más convulso y crítico, y no muestra signos de remitir. Al menos tres razones explicarían que es el modelo el que parece estar en crisis:

1. A pesar de su carácter transfronterizo, los Estados miembros conservan su autonomía a la hora de aplicar políticas para gobernar a la población migrante y reforzar las estrategias de seguridad en nombre del control del territorio nacional (Betts 2011). Nuestro mundo está dividido en Estados-nación, y su soberanía prevalece notablemente sobre los derechos de los migrantes. Si las personas inmigrantes irregularizadas, sean o no solicitantes de asilo, se consideran una “amenaza” para la seguridad del Estado, está justificado redoblar el control, aunque ello suponga atropellar sus derechos o aumentar su riesgo de muerte.
2. La “migración segura, ordenada y regular”, fundamento de la gobernanza mundial de la migración, pretende preservar un *statu quo* basado en la apertura regulada, que “naturalmente” produce su opuesto: la migración “irregular” no ordenada. Las migraciones reguladas deseables se describen como seguras y “positivas”, mientras que los flujos “irregulares” desordenados “indeseables”, naturalizados como riesgos y objetivos a excluir. La gobernanza de la migración no aborda las causas que producen la migración “irregular” o el tráfico de migrantes. Lo que legalmente produce migrantes ilegalizados, explotables, detenibles y deportables (De Genova, 2002) es precisamente la arquitectura legal anti-migrante, los esquemas de visados, las políticas de inmigración reforzadas por el Estado y las fronteras militarizadas como parte de esa gobernanza regional.
3. El modelo de gobernanza produce una contradicción inherente entre su llamamiento simultáneo a proteger y promover las migraciones regulares ordenadas “deseadas” y a excluir las migraciones irregularizadas. Las interdicciones en rutas, protocolos de retorno y el prolongado tiempo de espera para mantener a los migrantes en países de tránsito del Sur Global son resultado de ese modelo. La exclusión externalizada convierte a los países del Sur Global en únicos responsables de los migrantes irregularizados en tránsito, incluidos los solicitantes de asilo. Esos países acogen hoy al 85% de los solicitantes de asilo en todo el mundo (ACNUR 2022a), lo que confirma que las personas solicitantes de asilo se han convertido en “problemas” del Sur Global, ya que las naciones del Norte Global no han cesado en una “escalada de medidas unilaterales contra los refugiados” (Malkki 1995, 513). Por eso ciertos países latinoamericanos son ahora productores de migraciones forzadas, a la vez que receptores y potenciales refugios de poblaciones tanto regionales como transcontinentales.

Reflexionando sobre los pactos mundiales sobre migración y refugiados, Hydman y Reynolds (2020, 66) se preguntan: “¿Quién protege a quién? ¿Quién autoriza la protección? y ¿Qué relaciones de poder configuran sus términos?”. Estas preguntas son oportunas, pues parece que la protección de los Estados-nación y de ciertos ciudadanos es primordial, no así la de las personas solicitantes de asilo o, menos aún, de las personas inmigrantes irregularizadas. La gobernanza de la migración no es una búsqueda de “justicia social migrante global” (Sheller 2018), sino una estrategia para preservar el *statu quo* del Estado-centrismo y sus infalibles formas de violencia para sostener su poder. Debemos repensar el enfoque de la migración, entendiendo que la impracticabilidad de la gobernanza migratoria se debe a una limitación fundante: intenta gobernar aquello ingobernable: las migraciones, en particular las irregularizadas, como pulsión para sostener la vida.

El sistema de asilo ¿en crisis? Un “bienpreciado” inducido a estado de coma

Desde hace varias décadas asistimos al debilitamiento violento y acelerado del sistema de protección internacional de los refugiados (Mountz 2020; Gómez Martín 2022a, 2022b; Arar y Scott FitzGerald 2023). Ese sistema, conformado en torno a la Convención de Ginebra (1951) y su protocolo (1967), surgió de la necesidad del mundo occidental de resarcirse de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, construyendo un contrapeso internacional basado en la universalidad de los derechos humanos, frente al exceso de los Estados contra sus propias poblaciones. La puesta en práctica de esta idea sufre, sin embargo, un deterioro inmediato debido a que nace con múltiples sesgos geopolíticos.

En sus primeras décadas de vida ese sistema se va asentando como un nuevo instrumento de injerencia de Occidente sobre el Sur en nombre del humanitarismo (Chimni 2000), y es aplicado en defensa de sus intereses: acogida de poblaciones que huyen del régimen comunista y contención de flujos procedentes de países del sur. Su expansión en términos de actores, infraestructuras y movilización de capitales lo convierte además en una gran maquinaria burocrática, más preocupada por crecer como estructura que por proteger. En sus dos versiones, a través de la intervención directa en países aledaños a guerras o conflictos, o por medio del desarrollo del sistema de asilo –al igual que el modelo de la gobernanza de las migraciones–, el aparataje en torno a la protección internacional de las personas refugiadas se plegó sin resistencia a los intereses de los Estados, fundamentalmente a los de sus principales donadores del Norte.

Terminada la Guerra Fría y con la nueva recomposición política y económica que produce a nivel mundial la victoria neoliberal, la protección internacional de los refugiados deja de tener la utilidad anterior, particularmente el sistema de asilo. Así, sin saber cómo producir su reciclaje, los Estados del Norte Global empezaron a percibirlo como un estorbo para la consecución del nuevo orden securitario. Con todas sus imperfecciones y contradicciones, y más allá de los intereses a los que había servido anteriormente, el mecanismo del asilo contenido en la Convención de Ginebra deviene una excepcionalidad molesta frente a las nuevas dinámicas del régimen de seguridad y control que se asienta a finales del siglo XX, el cual considera a las personas migrantes y refugiadas, sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, como el nuevo enemigo externo.

A partir de ese momento el acoso al sistema de asilo es constante. A veces se manifiesta bajo la proliferación de declaraciones e instrumentos asentados en el *law soft*, que no contienen mecanismos que hagan exigible su cumplimiento. Otras veces, a través de medidas que retuercen visiblemente el derecho al asilo, vejando, deshumanizando y dejando morir a personas que huyen de guerras, conflictos, violencias de distinto tipo o de las consecuencias cada vez más evidentes del cambio climático.

Al endurecimiento progresivo del acceso al asilo, así como de las posibilidades de que las personas puedan viajar de forma segura para poder solicitarlo, le siguió la utilización de países del Sur Global como espacios de contención y retención de las personas solicitantes de asilo en lugares indescriptibles, caracterizados por la negación total de sus derechos durante meses, incluso años. Posteriormente, se extendió la función de contención y deportación a todo tipo espacios alejados, liminales, particularmente a islas como Lampedusa, Lesbos, Kos, Guantánamo, Canarias, Nauru, por ejemplo, o incluso a barcos, como muestra la última invención de retención carcelaria puesta en marcha por el Reino Unido: la barcaza Bibby Stockholm. Se pulverizó el principio inviolable de *non-refoulement* a través de las devoluciones en caliente y otros tipos de prácticas que normalizaron no solo los retornos forzados sino la violación sistemática del debido proceso, teniendo como consecuencia cientos de muertes frente a las costas de Libia y Grecia, en la valla de Ceuta y Melilla, en la frontera de EE.UU. y México o en todo el tránsito desde América Latina hasta EE.UU. Se normalizaron los pactos con terceros países no seguros, no democráticos, con claras violaciones de los derechos humanos y expulsiones de sus propias poblaciones nacionales como receptores de solicitantes de asilo en espera.

Todas estas medidas se han ido adoptando con la mayor “naturalidad”, retorciendo la normativa internacional relativa a la protección en una supuesta salvaguardia del sistema de asilo para evitar los “abusos” cometidos contra él. Se llega así a una paradoja en la que se dice proteger el asilo, como si fuera el bien máspreciado, a través de medidas tan coercitivas que lo empujan a su desaparición (Fassin 2015).

En este escenario, hablar de “crisis de los refugiados” supone disfrazar las causas de expulsión y el porqué de su crecimiento ininterrumpido desde la década de 1990; pero también, hablar de “crisis del sistema de asilo” es negar la historicidad que está detrás de su largo declive y los sesgos con los que nace. La única diferencia entre situaciones anteriores y la actualidad es que el deterioro ha sido tal que pareciera haber entrado en estado de coma. Así, del sistema de protección anterior solo queda su versión de contención, perfeccionada en las zonas del Sur Global a través de los pactos de externalización, la proliferación de espacios inhumanos de espera y la presencia paliativa de ACNUR en torno al desarrollo de unas “soluciones duraderas” que refuerzan los círculos de precariedad. Mientras tanto, el sistema de asilo se ha ido reduciendo al mínimo, reanimado solo cuando existen intereses geoestratégicos coyunturales, como fue el caso sirio, o más recientemente con Venezuela y Ucrania.

En este contexto, la situación de América Latina resulta interesante. Frente a otros espacios en donde predominan las medidas estatales represivas, encontramos aquí su combinación con formas de protección. Es por esto, quizás, que se habla mucho más aquí de “crisis migratorias” que de “crisis de personas refugiadas” o del “refugio”¹, a pesar de que gran parte de los flujos están compuestos por poblaciones que entrarían en los parámetros de la protección internacional, particularmente la que se desgaja de la Declaración de Cartagena de 1984. Esos cuerpos –fuertemente atravesados por marcadores raciales, de clase y género– y esos lugares donde el régimen de control materializa las “crisis migratorias”, como las fronteras chilenas en Antofagasta o Atacama, las fronteras colombianas en Turbo o el Darién, y las fronteras mexicanas en Tapachula o Ciudad Juárez, representan los espacios físicos y sociales en los que confluyen los múltiples colapsos que hacen insostenible la reproducción de la vida en esta y otras regiones del Sur Global. De igual modo, son la viva imagen de un sistema de protección que hace aguas, que pareciera mantenerse ocupado en acordar la instauración

1 En América Latina el sistema de asilo toma el nombre de refugio para evitar la confusión con un conjunto de normativas regionales que constituyen el llamado Asilo Diplomático y Territorial.

de “buenas prácticas” que, ni facilitan las condiciones de vida de las personas reconocidas con el estatus, ni empujan a resolver positivamente la mayoría de las solicitudes que se reciben.

El mismo caso ecuatoriano es revelador de esta situación. Aun siendo el país que tiene más refugiados reconocidos en la región, las concesiones del estatus de los últimos 35 años apenas llegan al 31%. Por otra parte, países como Colombia, Chile o Perú, que han visto aumentar el número de solicitudes de refugio de forma exponencial en los últimos años con la llegada de poblaciones venezolanas, no han desarrollado tampoco sistemas de revisión y otorgamiento del estatus acorde a la situación, o no han adecuado los que ya tenían, como es el caso de Costa Rica y México, lo que ha llevado a que las solicitudes se acumulen *sine die*.

Muchos de estos países han aprobado leyes de refugio de naturaleza garantista, pero han preferido tratar la protección internacional a través del régimen migratorio, por medio de la aplicación de visas a las que llaman “humanitarias”. Es el caso de las poblaciones venezolanas en Colombia, Ecuador, Perú o Chile (Acosta et al. 2019); de los haitianos en Brasil y Chile (Joseph y Audebert 2022); o de poblaciones sirias en Argentina (Figari Costa y Penchaszadeh 2017). Tanto las visas humanitarias como las regionales (MERCOSUR) suponen medidas *ad hoc* para el tratamiento de flujos masivos de población a través de los cuales se ha evitado aplicar el sistema de refugio bajo la aquiescencia misma de ACNUR (Gómez Martín 2022a; Ramírez et al. 2017).

La confusión entre proteger y regularizar –como si esto último permitiera el acceso inmediato a derechos– marca la situación actual del sistema de protección internacional en América Latina. No resulta extraño que la movilidad incesante, particularmente hacia el Norte, se sitúe como respuesta masiva ante esa protección que no protege, poniendo al descubierto un sistema de refugio que no solo se quedó en el papel, sino que, aun basándose en un instrumento innovador como la Declaración de Cartagena, sufre ya obsolescencia. En este sentido, América Latina carece de respuestas que hagan valer la idea de protección frente al complejo escenario de movilidades forzadas, que se producen actualmente por la ofensiva extractivista, la prevalencia de narco-estructuras en gran parte de los países de la región y los efectos del cambio climático. De hecho, frente a estas movilidades la respuesta regional y estatal sigue incidiendo en la generación de medidas represivas, disuasorias y de retención impuestas desde el Norte, perpetuando el estado de urgencia y de reacción a la misma que sugiere la “crisis”.

Conclusiones

Vivimos en un sistema de desigualdad y depredación agudo del territorio y la vida cuyo engranaje se basa en la articulación de dos acciones aparentemente contradictorias: una de expulsión, y otra de contención. En el intersticio de esas dos fuerzas en tensión, donde se desencadena el movimiento de los expulsados, están los espacios en donde los Estados y los organismos humanitarios buscan materializar lo que denominan “crisis migratorias” de refugiados o fronteras. El modelo de la gobernanza global de las migraciones –con su fuerza de absorción del sistema de asilo– se sitúa en este engranaje como un instrumento fundamental destinado a la contención y, por lo tanto, a la producción de esas “crisis” periódicas.

La crisis sirve fundamentalmente para gobernar a la población en movimiento. Con solo nombrarla se legitima la aplicación de medidas de acoso frente a aquellas personas que sin permiso buscan ejercer su derecho a escapar de contextos de pobreza y violencia. No obstante, la migración no es siempre un acto consciente de resistencia. Se enmarca en una incertidumbre que no necesariamente avizora una mejoría, solo la esperanza de que ésta pueda producirse. A pesar de esa “no consciencia”, la movilidad aparece como un potente acto político, puesto que el desplazamiento en la irregularidad impugna el poder estatal, reconfigura el espacio, desafía el modelo de gobernanza, y pone en cuestión el espacio opresivo impuesto a través de resignificar la vida. La migración es una fuerza social irrefrenable, de ahí la necesidad de criminalizarla, convertirla en amenaza, y transformarla en “crisis”.

América Latina muestra con claridad las contradicciones que genera el funcionamiento de este engranaje: desde las relaciones de poder que provoca la geopolítica mundial, las reacciones en forma de marcos legales progresistas que supusieron en su momento una contestación a esas formas dominantes de entender las migraciones en el Norte Global, hasta las recomposiciones en los flujos como respuesta a los crecientes controles –sobre todo postpandemia del Covid-19–, y de vuelta, el refuerzo de los controles como reacción a esas recomposiciones. ¿Podrá América Latina poner en práctica sus marcos legales progresistas, o se conformará con el modelo de gobernanza migratoria y sus contradictorias implicaciones, incluyendo el refuerzo del control fronterizo y la exclusión para mantener el *statu quo* de una migración que nunca es “segura, ordenada ni regular”?

Ante la incapacidad de los Estados modernos para gobernar la fuerza social que son las migraciones, tendríamos que tomarnos en serio la llamada de Di Cesare (2019) de dejar de buscar respuestas a cómo deben gobernarse los flujos

migratorios e imaginar otra forma de convivencia en que las personas no sean construidas como “irregulares”, “detenibles” y “deportables”. Las millones de personas migrantes y solicitantes de asilo que ahora huyen para salvar sus vidas, y que no cesan de transitar por las Américas, nos obligan a comprender que el carácter ingobernable de las migraciones implica una transformación radical de un sistema estatal de gobernanza basado en la exclusión, la violencia y la negación de derechos a una gran mayoría de personas empobrecidas que, en ejercicio de su libertad de movimiento, buscan autónomamente un nuevo lugar seguro para vivir vidas vivibles.

Bibliografía

- Acosta, Diego, Cécile Blouin y Luis F. Freier. 2019. *La emigración venezolana: respuestas Latinoamérica*. Documentos de Trabajo 3. Fundación Carolina. <https://n9.cl/48atm>.
- Arar, Rawan y David Scott FitzGerald. 2023. *The Refugee System*. Cambridge: Polity Press.
- Ashutosh, Ishan y Alison Mountz. 2011. “Migration management for the benefit of whom? Interrogating the work of the International Organization for Migration”. *Citizenship studies*, Vol. 15, Issue 1: 21-38. DOI: <https://n9.cl/rukoo>.
- Betts, Alexander. (Ed). 2011. *Global Migration Governance*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Bevir, Mark. (Ed). 2007. *Encyclopedia of Governance*, vol. 1. London: Sage.
- Bobbio, Norberto. 2002. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Bauman, Zygmunt y Carlo Bordoni. 2014. *State of crisis*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Cadahia, Luciana. 2012. “El dispositivo de la crisis como nuevo orden mundial”. En *Normalidad de la Crisis/Crisis de la normalidad*, compilado por Luciana Cadahia y Gonzalo Velasco. Madrid-Buenos Aires: Katz editores.
- Casas-Cortes, Maribel, Sebastian Cobarrubias, Nicholas De Genova, et al. 2015. “New Keywords: Migration and Borders”. *Cultural Studies*, Vol. 29, Issue 1: 55-87.
- Chimni, Bhupinder. 2000. “Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection”. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 13, Issue 3. DOI: <https://n9.cl/p6gfn>.
- De Genova, Nicholas. 2002. “Migrant ‘Illegality’ and Deportability in Everyday Life”. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 31: 419–47. <https://n9.cl/5yx9fh>.
- _____. 2015. “Spectacles of migrant ‘illegality’: the scene of exclusion, the obscene of inclusion”. In *The Language of Inclusion and Exclusion in Immigration and Integration*, 58-76. London: Routledge.
- De Genova, Nicholas y Martina Tazzioli. (Eds). 2021. *Nuevas palabras clave en la ‘crisis’ en y de ‘Europa’*. Madrid: Catarata.
- Dias, Gustavo y Eduardo Domenech. 2020. “Sociologia E Fronteiras: a produção Da Ilegalidade Migrante Na América Latina E No Caribe”. *Sociologias*, Vol. 22 n. 55:24-

38. DOI: <https://n9.cl/5024bg>.
- Di Cesare, Donatella. 2019. *Resident Foreigners: A Philosophy of Migration*. Cambridge: Polity Press.
- Domenech, Eduardo. 2018. Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política. *Temas de Antropología y Migración*, N° 10: 110-118. <https://n9.cl/n1bcqe>.
- Fassin, Didier. 2015. “La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la «crisis de los refugiados» de 2015 en Europa”. *Disparidades. Revista De Antropología*, Vol. 70, N° 2: 277-90. DOI: <https://n9.cl/542jx>.
- Figari Costa, Nicolás y Ana Paula Penchaszadeh. 2017. “Protección internacional e integración local en Argentina hoy. Contrastes entre los programas de visados humanitarios y el sistema de asilo”. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 42 (95): 293-321.
- Gómez Martín, Carmen. 2022a. “El sistema de protección internacional de los refugiados en entredicho. Escenarios y manifestaciones de su debilitamiento en el contexto latinoamericano”. En *Movilidades, derecho a migrar y control fronterizo en América Latina y el Caribe*, coordinado por Liliana Rivera Sánchez, Gioconda Herrera Mosquera y Eduardo Domenech, 239-264. Buenos Aires: CLACSO/Siglo XXI.
- _____. 2022b. “Claves teóricas para analizar el deterioro de la protección internacional de los refugiados y sus efectos en América Latina”. En *Más allá de la desfronterización y la libre circulación. El derecho a la movilidad en las sociedades latinoamericanas y caribeñas*, coordinado por Laura Calvelo y Martha Luz Rojas Weisner. Argentina: Universidad Nacional de Avellaneda/Ecosur.
- Harvey, David. 2014. *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Londres/ Nueva York: Oxford University Press.
- Hyndman, Jennifer y Johanna Reynolds. 2020. “Introduction: Beyond the Global Compacts”. *Refuge: Canada's Journal on Refugees* 36 (1):66-74. DOI: <https://n9.cl/1ysbz>.
- Kooiman, Jan. 2008. “Exploring the Concept of Governability”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 10(2): 171-190.
- Joseph, Handerson y Cédric Audebert (Eds). 2022. *El sistema migratorio haitiano en América del Sur. Proyectos, movilidades y políticas migratorias*. Buenos Aires: CLACSO.
- Papadopoulos, Dimitris y Vassilis S. Tsianos. 2013. “After citizenship: autonomy of migration, organizational ontology and mobile commons”. *Citizenship Studies* 17(2): 178-196.
- Los Angeles Times (2023). “Panamá anticipa que tomará medidas contra el intenso paso de migrantes por jungla del Darién” (24 agosto 2023). <https://n9.cl/pnxbqs>.
- Lawrence, Michael, Thomas Homer-Dixon, Scott Janzwood, et al. 2023. *Global polycrisis: The causal mechanisms of crisis entanglement*. Version 1.0. Pre-print. Cascade Institute. <https://n9.cl/f0sbw>.
- Malkki, Liisa H. 1995. “Refugees and Exile: From ‘Refugee Studies’ to the National Order of Things.” *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24: 495–523. <https://n9.cl/xfeil>.
- Migración Panamá, Servicio Nacional de Migración del Gobierno de la República de Panamá. 2023. Datos Abiertos. <https://n9.cl/edu6p>.

- Moulier-Boutang, Yann. 2006. *De la esclavitud al trabajo asalariado. Economía histórica del trabajo asalariado embridado*. Madrid: Akal.
- Mountz, Alison. 2020. *The Death of Asylum: Hidden Geographies of the Enforcement Archipelago*. University of Minnesota Press. DOI: <https://n9.cl/bg54x>.
- Ramírez, Jacques, Irerí Ceja y Soledad Coloma. 2017. 'Ha, Usted viene por la visa Mercosur': *Migración, integración y refugio en Ecuador*. Quito: CELAG.
- Sassen, Saskia. 1996. *Losing control? sovereignty in the age of globalization*. Columbia University Press.
- OIM [Organización Internacional de las Migraciones]. 2022. *Financial Report for the year ended 31 December 2021*. <https://n9.cl/gm00b>.
- _____. 2022. "Migration Management". <https://n9.cl/wowa7>.
- _____. 2020. *Centroamérica, Norteamérica y el Caribe-Estrategia Regional 2020-2024*. San José.
- Pécoud, Antoine. 2010. "Informing Migrants to Manage Migration? An Analysis of IOM's Information Campaigns". In *The Politics of International Migration Management*, 184-201. London: Palgrave Macmillan.
- Sheller, Mimi. 2018. *Mobility justice: The politics of movement in an age of extremes*. London: Verso Books.
- ACNUR [UNHCR]. 2022a, "Global Appeal 2022". <https://n9.cl/f79qu>
- _____. 2022b. "Global Compact for Refugees. Private Sector". <https://n9.cl/o9r82>.
- UNICEF. 2022. "Record number of children crossing the Darien Gap towards the US this year". *Unicef Latin America and the Caribbean*, 18 de noviembre de 2022. <https://n9.cl/jjkq8>.

Análisis de impacto de la inteligencia artificial en los derechos y libertades de las personas

Luis Enríquez Álvarez*

Mucho se habla hoy en día acerca de los impactos jurídicos de la inteligencia artificial, pero muy poco se ha discutido acerca de los mecanismos para poder medirlos. Los nacientes proyectos para regular la inteligencia artificial se fundamentan en una gestión de riesgos, una práctica incomprendida en el mundo jurídico, el cual tradicionalmente se ha caracterizado en una toma de decisiones basada en criterios subjetivos. Sin embargo, considerando que la tendencia general en las ramas pertenecientes al derecho de tecnologías de la información ha sido meta-regulatoria, son los desarrolladores de productos basados en inteligencia artificial los encomendados para implementar una gestión de riesgos para la protección de derechos y libertades de las personas naturales. Desafortunadamente, los resultados de estos tipos regulatorios en áreas como la ciberseguridad y la protección de datos personales nos han mostrado el estado inmaduro de gestión de riesgos existente, en donde el mundo jurídico comete concurrentemente el grave error de asumir que una gestión de riesgos funciona por defecto. Este artículo pretende mostrar las vulnerabilidades de las regulaciones de inteligencia artificial basadas en una gestión de riesgos, los desafíos de un nuevo sistema de conformidad jurídica basada en riesgos, y la situación en la región andina, en donde son aún casi inexistentes todos estos temas centrales de protección de los derechos de las personas naturales a la luz de la inteligencia artificial.

Introducción

La inteligencia artificial puede definirse como “the science of making machines do things that would require intelligence if done by men” (Minsky 1968). Este sentido de reproducir la inteligencia humana no es nada nuevo, sin embargo se ha vuelto mucho más accesible para los humanos comunes en las últimas décadas, y en especial gracias a la explosión comercial de la inteligencia artificial generativa en noviembre del 2022, con la apertura al público general de chatGPT (Michalon y Camacho-Zuñiga 2023). Sin embargo, lo que llamamos hoy inteligencia artificial se fundamenta en cuatro paradigmas: el aprendizaje automático supervisado, el aprendizaje automático no supervisado, el aprendizaje automático de refuerzo (Russell y Norvig 2010), y el aprendizaje automático profundo (LISA Lab 2015). En este contexto, los *Large Language Models (LLM)*

* Analista cuantitativo de riesgos jurídicos, docente en la Universidad de Lille y en la Universidad Andina Simón Bolívar.

(Agüera y Arcas 2022) utilizados en la inteligencia artificial generativa usan para su aprendizaje modelos de procesamiento de lenguaje natural, de reconocimiento de audio, modelos de redes neuronales, entre otros.

Sin embargo, cuando hablamos de regulaciones jurídicas de la inteligencia artificial, nos enfrentamos a un entorno regulatorio mucho más complejo que la práctica regulatoria tradicional, en donde las autoridades de control están obligadas a desarrollar nuevos mecanismos proactivos de supervisión y control, que van mucho más allá de los mecanismos reactivos a los que han estado acostumbradas en el pasado. Esto hace que las regulaciones de la inteligencia artificial estén fundamentadas en la gestión de riesgos, una ciencia que hasta hoy ha sido incomprendida por el mundo jurídico.

Para una mejor comprensión de este artículo, este ha sido dividido en cuatro secciones: el problema regulatorio, el problema de la gestión de riesgos, el problema de la conformidad en riesgos y el problema en la Comunidad Andina.

El problema regulatorio

Dado que hoy en día se habla mucho acerca de los impactos de la inteligencia artificial en los derechos de las personas naturales, es primordial considerar el modelo regulatorio que están siguiendo las nuevas regulaciones de la inteligencia artificial, el cual puede encuadrarse a la luz de la doctrina de la gobernanza corporativa. Desde finales del siglo XX, nuevos modelos de gobernanza corporativa fueron propuestos, saliendo de un esquema prescriptivo, hacia modelos regulatorios flexibles y responsivos. Un modelo prescriptivo es conocido como *command and control* (Parker 2022, 8), en el cual los regulados siguen al pie de la letra lo establecido por los reguladores, modelo aun presente en el derecho administrativo, pero muchas veces poco efectivo en temas digitales, por falta de comprensión del riesgo por parte de las autoridades reguladoras, con un efecto que puede culminar en un ejercicio de *compliance en papel*. Al otro extremo de las regulaciones tipo *command and control* tenemos como alternativa a la auto-regulación (Parker 2022, 136), modelo mediante el cual son los regulados quienes deciden sus estándares de gobernanza de procesos y manejo de riesgos. Sin embargo, la auto-regulación ha mostrado otro gran problema, la falta de compromiso de los regulados para proteger algo más allá que sus propios intereses económicos (Parker 2022).

En el medio de ambos modelos surgieron varias alternativas que pueden ser viables para la regulación de la inteligencia artificial. Ayres y Braithwaite (1992, 101) propusieron el concepto de *enforced self-regulation*, como una alternativa

mediante la cual los reguladores se convierten en supervisores de los procesos auto regulatorios de los regulados. Esta proposición evolucionó hacia el concepto de meta-regulación propuesto por autores como Grabosky (2017, 149) y Parker (2022, 245), el cual consiste en la regulación de los reguladores acerca de la auto-autoregulación de los regulados. El concepto de meta-regulación ha sido ampliamente difundido en áreas en las cuales la inteligencia artificial tiene dependencias, tales como las regulaciones jurídicas de protección de datos personales y las regulaciones jurídicas de ciberseguridad. Una meta-regulación es muy compatible a la vez con el concepto de regulaciones basadas en riesgos, en cuanto el derecho regulatorio delega a las instituciones públicas o privadas a gestionar los riesgos propios de las actividades reguladas, como sucede tradicionalmente en el ámbito financiero, ambiental, o de la salud.¹

En este contexto, una meta-regulación puede ser muy bien justificada en el ámbito de la inteligencia artificial, por cuanto la autoridad de control podría no tener el mismo nivel de conocimiento que las empresas reguladas acerca de gestionar los riesgos de esta. Sin embargo, en un entorno meta-regulatorio, el rol del regulador es fundamental para lograr una alta efectividad en la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos. En este contexto, Sparrow (2000) identificó los problemas que pueden presentarse a nivel del derecho regulatorio y la importancia de la gestión de riesgos en la práctica regulatoria.² Desde el enfoque de esta área del derecho, una mala comprensión acerca de los mecanismos utilizados para medir riesgos puede conllevar al fracaso de las futuras regulaciones de la inteligencia artificial. Por ejemplo, utilizar matrices de riesgo con escalas subjetivas, con etiquetas de bajo riesgo o alto riesgo, sin ninguna justificación científica, puede conllevar a un caos interpretativo, como ya ha pasado en otras regulaciones digitales.³ Desde el enfoque de la práctica regulatoria, en cambio, la gestión de riesgos presenta muchas ventajas a nivel estratégico que las autoridades controladoras muy bien pueden aprovechar.

En este contexto, bien cabe referirse a la importancia de encomendar la gestión de riesgos a los regulados sin mayores detalles, pero trabajar en estrategias de permeabilidad (Parker 2022, 197), promoviendo una adecuada gestión de riesgos

1 Por ejemplo, la Directiva establece el análisis cuantitativo certificado de actuarios en el área de los fondos de pensiones. Ver: UE 2016b, art 13s.

2 Para Sparrow (2000, 27), “laws are often out of date. Therefore should ignore those that are obsolete or unimportant and should take the initiative in tacking emerging issues and risks, even before they are recognized in law, building public support as they go”.

3 Hay muchos problemas con métodos tradicionales como las matrices de riesgos, que deben ser reemplazados por otros más objetivos y confiables. Ver: Cox (2008, 501).

de la inteligencia artificial basada en modelos de riesgos y métricas significativas, desde el derecho secundario. No obstante, las autoridades de control deben considerar que también precisan entrar en un proceso de transformación hacia una cultura del riesgo, dejando atrás las malas prácticas de gestión basadas únicamente en análisis cualitativos, y transformarse hacia una cultura de medición del riesgo a través del análisis cuantitativo. Todo esto, considerando que las autoridades de control también tienen un presupuesto limitado y necesitan gestionarlo de manera eficiente hacia estrategias proactivas de identificación y monitoreo de inconformidades a las regulaciones de la inteligencia artificial, y no únicamente a través de estrategias reactivas sancionadoras (Sparrow 2000, 265-266). Desde esta perspectiva, el motivo principal de un cambio estratégico hacia la práctica regulatoria proactiva cobra enorme importancia, considerando los potenciales riesgos jurídicos que conlleva la inteligencia artificial.

En consecuencia, la primera regulación jurídica de la inteligencia artificial que tendrá un impacto global es la propuesta sobre la *Artificial Intelligence Act*, que será aprobada en la Unión Europea a fines del 2023 y entrará en aplicación en el 2026 (European Commission 2021). Esta regulación es en esencia una meta-regulación y una regulación fundamentada en riesgos. Su alcance territorial sobrepasa las fronteras de la Unión Europea por cuanto incluso deben conformarse “los proveedores y usuarios de sistemas de IA que se encuentren en un tercer país, cuando la información de salida generada por el sistema se utilice en la Unión” (European Commission 2021, art 2). La regulación exige un análisis de conformidad y una documentación técnica, la cual se debe fundamentar en la gestión de riesgos acerca de la robustez y la ética de los algoritmos, pero a la vez depende de una gestión de riesgos⁴ holística que incluya a la protección de datos personales (art 10) y a la ciberseguridad (art 15), para lograr su propósito de protección a los derechos fundamentales de las personas naturales.

El problema del riesgo

La falta de definición acerca de lo que es un riesgo, y definir una clara perspectiva para la gestión del riesgo, ha sido una constante en el mundo jurídico. Así vemos como muy relevantes regulaciones en el entorno digital, tales como el Reglamento General de Protección de Datos –RGPD– (UE 2016a) o la misma *Artificial*

⁴ “El sistema de gestión de riesgos consistirá en un proceso iterativo continuo que se llevará a cabo durante todo el ciclo de vida de un sistema de IA de alto riesgo, el cual requerirá actualizaciones sistemáticas periódicas” (European Commission 2021, art 9).

Intelligence Act, no incluyen estas definiciones fundamentales en sus glosarios. El proceso de elaboración del RGPD tuvo varios debates al respecto, que simplemente mostraron un muy bajo nivel comprensión de lo que es una gestión de riesgos por parte del mundo jurídico. El *Article 29 Working Party* estableció en el contexto del RGPD:

...even with the adoption of a risk-based approach – there is no question of the rights of individuals being weakened in respect of their personal data. Those rights must be just as strong even if the processing in question is relatively low risk (Art.29WP 2014, 2).

Con ello, el riesgo se convirtió en el corazón mismo del RGPD, pero con una inmensa limitación metodológica, los regulados y los reguladores tenían poco conocimiento de lo que era este nuevo tipo de gestión de riesgos fundamentada en la protección de los derechos y libertades de las personas naturales (UE 2016a, art 32). Una similar situación se puede apreciar en el Ecuador de hoy, con la entrada en aplicación de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales,⁵ la cual heredó las mismas carencias del RGPD y en donde casi todos quienes venden servicios de gestión de riesgos están simplemente desorientados. La International Standards Organization (ISO) define al riesgo como un “effect of uncertainty on objectives”,⁶ con una visión de ganancia o pérdida. Para Hubbard (2020, 110), el riesgo es “a state of uncertainty where some of the possibilities involve a loss, injury, catastrophe, or other undesirable outcomes”, una visión cuantitativa que se alinea muy bien a la necesidad de comprensión de la situación del riesgo actual de los sistemas basados en inteligencia artificial, los cuales amenazan varios derechos y libertades de las personas naturales.

La realidad es que, debido a la ausencia de una rama propia de gestión de riesgos de protección de datos personales, lo que se ha hecho es mezclar dos visiones antagónicas de manejo de riesgos, que requieren de una personalización para funcionar juntas, combinando el enfoque jurídico y el enfoque científico. Para Hubbard, existen cuatro visiones de manejos de riesgos en el mundo contemporáneo: “the actuaries, the war quants, the economists, and the management consultants” (2020, 82-83). Las tres primeras pertenecen a una visión del riesgo científica, en la cual deben medirse la probabilidad de ocurrencia y el impacto, con justificaciones

⁵ Ver artículo 37 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. 2021, de 10 de mayo. Registro Oficial, Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Año II, n° 479, Quito, 26 de mayo de 2021. <https://n9.cl/mv7ow>.

⁶ ISO/IEC 27000:2018, clause 3.61.

racionales casi siempre cuantitativas. Sin embargo, la cuarta categoría de *consultores* ha sido la utilizada mayormente en la industria de la ciberseguridad, la cual se ha caracterizado más bien por utilizar metodologías de estándares de organizaciones internacionales con supuestas mejores prácticas, que a la final han sido malinterpretadas por la industria, por cuanto son normas encaminadas a la gobernanza de procesos y gestión de proyectos, y no a la medición de riesgos.⁷

Como ejemplo, la gestión riesgos de protección de datos personales es muy malentendida en la actualidad, lo cual se refleja en una dudosa efectividad de control regulatorio. Por un lado, es aún incomprendida la interdependencia entre los riesgos de seguridad de datos personales y los riesgos de conformidad jurídica, lo cual es muy confuso para responsables del tratamiento, quienes piensan que lo necesario es seguir únicamente guías de buenas prácticas que a veces tienen vacíos en cuanto a conceptos básicos del riesgo.⁸ Por otro lado, las agencias regulatorias promueven metodologías de gestión de riesgos con enormes carencias, fundamentadas únicamente en el análisis cualitativo de riesgos, y una visión taxonómica de medidas de seguridad organizacionales y técnicas, tal como si fuese un catálogo. Para entender mejor esta errónea visión de una gestión de riesgos, podemos pensar en un paciente que acude a un médico en razón de un dolor en el estómago y que el médico le envíe antibióticos o lo lleve al quirófano de manera directa, en lugar de realizar previamente análisis cuantitativos tales como los exámenes de sangre. Este ejemplo representa claramente el dilema del riesgo regulatorio, y la necesidad de una transformación tanto de reguladores como de regulados. En este contexto, estándares de buenas prácticas tales como el ISO/IEC 27001, ISO/IEC 27002, ISO/IEC 27005, ISO/IEC 31000, el Cobit 5, el NIST SP800-30, pueden ser útiles para la gestión de proyectos de implementación, pero son incompletos si no se adopta una adecuada gestión fundamentada en modelos de riesgo adecuados, métricas significativas, comparaciones efectivas, con el fin de tomar decisiones informadas (Freund y Jones 2015, 279). En pocas palabras, estos estándares solo son guías, que requieren ser complementados desde una perspectiva científica, racional y efectiva acerca del manejo de riesgos.

⁷ En este contexto, el único estándar ISO/IEC de la serie 27000, es el ISO/IEC 27004, el cual únicamente provee criterios de medición, pero no calibración de métricas cuantitativas ni modelos de riesgos.

⁸ Por citar un ejemplo, el estándar ISO/IEC 29134:2017 promovía una guía para realizar *Privacy Impact Assessments*, que omitía básicos principios de una gestión de riesgos, tales como medir la probabilidad de ocurrencia en un lapso de tiempo determinado, o respaldar las escalas cualitativas de riesgos con cifras cuantitativas. La nueva versión 2023 ha enmendado varias falencias de la versión anterior. Ver: ISO/IEC 29134:2017, e ISO/IEC 29134:2023.

En este contexto, tenemos que comprender, por un lado, que la gestión de riesgos de ciberseguridad se encuentra aún en una etapa inmadura, la cual ha empezado a transformarse recién en la última década. Es así que el Foro Económico Mundial (2015, 3) tuvo la iniciativa de promover la adopción de una gestión cuantitativa de riesgos de ciberseguridad con su iniciativa “Partnering for Cyber Resilience Towards the Quantification of Cyber Threats”, en el año 2015. Sin embargo, esto no es aún el estado del arte en la ciberseguridad, y así como la protección de datos personales heredó una gestión de riesgos inmadura, la inteligencia artificial corre el grave riesgo de repetir el mismo error. Por otro lado, la gestión de riesgos jurídicos de la inteligencia artificial replica los análisis de impacto, ya utilizados en otras áreas, pero muy probablemente con una considerable influencia de los análisis de impacto encontrados en las regulaciones de privacidad y protección de datos personales. En este contexto, los Privacy Impact Assessments (PIA), heredaron una visión superficial de manejo de riesgos fruto de los Fair Information Practice Principles (FIPPs) en 1973 (Shapiro 2021, 21), y muy poco han cambiado con el tiempo. Para Shapiro, el primer error principal de los PIA es que “PIAs tend to emphasize description over analysis, which prejudices them toward addressing privacy in a checklist fashion”; es decir, son listas subjetivas de chequeo. El segundo error consiste en que “even when PIAs do explicitly invite discussion of possible privacy risks and potential mitigation strategies, risks are typically construed narrowly” (Shapiro 2021), lo cual significa que en la práctica se interpretan de manera separada a otros ámbitos del riesgo, como la ciberseguridad y las finanzas. El gran problema de la gestión de riesgos para la protección de derechos y libertades de las personas naturales es la falta de mecanismos cuantitativos para medir el impacto que puede tener una violación de datos o errores de funcionamiento, en sus derechos. La gran paradoja es que mientras relevantes autores jurídicos concuerdan en la importancia de mejorar la gestión de riesgos, al mismo tiempo algunos se oponen a la medición cuantitativa de tales impactos por cuanto serían muy subjetivos e inciertos, a pesar de ser justamente esa la finalidad de una gestión de riesgos, pues si no hubiese incertidumbre ésta no sería necesaria.

En este contexto cabe recordarnos que medir riesgos no es nada nuevo en otras áreas de estudio, y que los actuarios lo hacen desde hace alrededor de doscientos años (SOA 2008, 3), en donde su profesión fue creada ante a la necesidad de medir los riesgos relacionados a las pensiones de retiro, tal como hoy es necesario para áreas como la protección de datos personales y la inteligencia artificial. Negar la posibilidad de medir el impacto de la inteligencia artificial en

los derechos y libertades de las personas naturales de manera cuantitativa equivale a, desde ya, condenar las nuevas regulaciones de inteligencia artificial hacia un fracaso eminente.

El problema de la conformidad en riesgos

Es cotidiano escuchar al mundo de las ciencias sociales hablar de manera empírica acerca del impacto de la inteligencia artificial en áreas como la generación de empleo, la vida privada, la justicia, entre otras. Sin embargo, estos riesgos solamente pueden ser encuadrados a la luz de la normativa jurídica y no de la ética. Es así que el impacto laboral de la pérdida de empleos requiere de algún tipo de regulación jurídica que pueda actuar como medida de control de riesgos en este ámbito, como por ejemplo, regular acerca del balance entre humanos y agentes inteligentes, el régimen fiscal de la inteligencia artificial,⁹ u otras medidas compensatorias para este tipo de impacto laboral. Sin embargo, la inteligencia artificial puede también violar derechos de manera directa tales como el derecho a la protección de datos personales, el derecho a la imagen, e incluso el derecho a la vida. En este contexto, las regulaciones jurídicas de la inteligencia artificial tienen como posibilidad pedir de manera obligatoria a los desarrolladores y vendedores de productos de inteligencia artificial el realizar un análisis de impacto que pueda mostrar una pragmática disminución de los niveles de riesgos en tales productos. Ante ello, el concepto de *risk-based accountability* (Gellert 2020, 152) debe ser entendido a profundidad, por cuanto transforma una visión de conformidad legal binaria –cumple o no cumple– hacia una visión probabilística de la conformidad legal. Para Gellert (2020), refiriéndose al RGPD, “risk management is at the heart of the accountability principle and of risk-based approach”. En consecuencia, un derecho no puede ser protegido al cien por ciento, pues el riesgo es medido de manera probabilística, lo cual bien puede contradecir los tradicionales postulados del derecho. Las nuevas regulaciones de inteligencia artificial vienen impregnadas de este tipo de conformidad en riesgos, y desde ya existen metodologías para lograrlo.

La ISO publicó el estándar ISO/IEC 23894:2023 con una visión de riesgos que sigue su linaje de guías para la gestión de riesgos que inició con el célebre ISO 27005:2022, fundamentado en el establecimiento del contexto, identificación, análisis, evaluación, y tratamiento de riesgos, brindando un aporte limitado

⁹ Ver entrevista a Bill Gates en Murayama 2018.

en el tema. El NIST, por su parte, publicó el NIST AI 100-1, una guía para los riesgos de la inteligencia artificial más completa,¹⁰ pero que tampoco resuelve el problema principal, obtener métricas para una adecuada gestión cuantitativa de riesgos de la inteligencia artificial. Una metodología más específica es el cap AI (Floridi et al. 2021), desarrollado por la Universidad de Oxford, el cual presenta una perspectiva de análisis cuantitativo mucho más adecuada para los análisis de conformidad para la Artificial Intelligence Act, el cual se fundamenta en dos grandes grupos de métricas, el primero para medir la *robustez*,¹¹ y segundo para la *equidad*¹² de un producto o servicio basado en inteligencia artificial.

En este contexto, las métricas casi exclusivamente hacen referencia más bien a la robustez operacional de los algoritmos, están encaminadas hacia un funcionamiento de buen desempeño probabilístico que minimice los riesgos de mal funcionamiento y errores. Ejemplos de métricas para la robustez son “Mean Square Error, Mean Absolute Error, Accuracy” (Floridi et al. 2021, 36-37), entre otras. La robustez puede ser asociada también a escenarios de gestión de riesgos de ciberseguridad, tales como la seguridad física del producto, en caso de *alucinaciones de la inteligencia artificial*, o escenarios de ciberataques, tales como el *envenenamiento de datos* en un contexto de *adversarial machine learning* (European Commission et al. 2023, 7). Por otro lado, ejemplos de métricas para la equidad son: “Statistical Parity Difference, Theil Index, Equal Opportunity” (European Commission et al. 2023, 50-51), entre otras. Este tipo de métricas consiste en la no discriminación de un sistema de inteligencia artificial de los derechos y libertades de las personas físicas. Si bien es cierto que medir la equidad es algo controversial, pues parece ser un tema subjetivo que ya conocimos en el área de la protección de datos personales, otras soluciones han emergido y están en este momento discutiéndose en las comunidades académicas para una mejor estimación. Entre ellas, la proposición de la multidimensionalidad del riesgo de la inteligencia artificial y el uso de la analítica legal para más bien analizar el razonamiento legal de las autoridades sancionadoras, lo cual sin duda puede dar enormes luces a las instituciones públicas y privadas que deben buscar la conformidad legal con las nuevas regulaciones de inteligencia artificial (Enríquez 2023, 27).

¹⁰ “AI risks or failures that are not well-defined or adequately understood are difficult to measure quantitatively or qualitatively”. NIST AI 100-1, cláusula 1.21.

¹¹ “Some typical issues include overfitting/underfitting, bugs, validation issues and data issues” (Floridi et al. 2021, 49).

¹² “In order to choose from multiple strategies to avoid discrimination, developers first need to define and operationalise model ‘fairness’ based on the context and use case” (Floridi et al. 2021, 49).

Dado que para modelar riesgos es necesario incluir estos aspectos de robustez y equidad de la inteligencia artificial en escenarios reales de riesgos, un ejemplo es el *Factor Analysis of Information Risk*, conocido como *modelo FAIR* (O'Reilly 2019), que ha sido uno de los factores transformadores en la industria de la ciberseguridad en la última década, y que ha influido en otras áreas del riesgo operacional. Otras investigaciones, muestran que puede ser también utilizado en el área de la privacidad y la protección de datos (Cronk y Shapiro 2021, 346). El modelo propone conceptos fundamentales del riesgo, como medir las probabilidades de ocurrencia en un lapso de tiempo determinado o una visión multidimensional del impacto, clasificándolo en pérdidas primarias y secundarias (Freund y Jones 2015, 66-73). Sin embargo, todo lo aquí propuesto no será posible si no adoptamos una visión cuantitativa de los análisis de impacto. Curiosamente, esto es algo que la inteligencia artificial generativa aún no puede responder, por cuanto no hay una solución definitiva en el horizonte.

El problema de la Comunidad Andina

En la Comunidad Andina de Naciones (CAN) aún no se ha analizado el problema planteado en este artículo. En este contexto, podemos ver un gran retraso en temas regulatorios sobre nuevas tecnologías en relación a otras regiones del mundo, y particularmente la Unión Europea. Sin embargo, los primeros esfuerzos han salido a la luz, siendo Colombia el país andino que ya ha propuesto una “Política nacional para la transformación digital e inteligencia artificial” (Conpes 2019), aunque fuera del contexto jurídico de la CAN. Estas propuestas, en el ámbito de las políticas públicas, dependen en gran medida de dar un salto desde la teoría a la práctica. Así podemos notar en el Ecuador que iniciativas como la transición hacia una *economía social del conocimiento* (Vila-Viñas y Barandiaran 2015) o el *Libro Blanco de la sociedad de la información de la sociedad de la información y del conocimiento* (Mintel 2018) “sólo han vendido humo”, y han fracasado por cuanto no abordan los problemas de fondo de nuestros países, existiendo aún otros problemas previos que deben ser resueltos, tales como la conectividad y las brechas digitales.

Desde una perspectiva normativa, en otras áreas del derecho digital, podemos observar una gran disparidad entre los países de la Región Andina, en temas como la protección de datos personales; siendo esta un área jurídica de la cual depende la inteligencia artificial. Bolivia ni siquiera tiene aún una ley de protec-

ción de datos y el Ecuador, a pesar de tener una,¹³ hasta noviembre del 2023 no ha establecido una autoridad de protección de datos, muy probablemente por la indiferencia del último gobierno hacia el tema. Además, podemos también considerar en esta área que Perú y Colombia publicaron sus respectivas leyes de protección de datos recién en los años 2011 y 2012,¹⁴ respectivamente, y más bien sincronizadas con la Directiva Europea del año 1995. Considerando que la propuesta del RGPD nace en enero del 2012 (European Commission 2012), podemos constatar que incluso los países más rápidos en regular asuntos digitales, están usualmente rezagados. En materia de riesgos de ciberseguridad tampoco hay normativa comunitaria relevante, y el proyecto de ley de seguridad digital que ha sido propuesto en el Ecuador no está centrado sobre la gestión cuantitativa de riesgos como tal, muy probablemente replicando los mismos errores de una gestión de riesgos superficial (Asamblea Nacional 2023).

Esto nos da la pauta de un retraso normativo considerable de los países andinos, con un mundo que se intenta ya acoplar a una cuarta revolución industrial, condenando nuevamente a la región a un atraso productivo, a un atraso normativo, y muy probablemente a un atraso educativo que solo está formando consumidores de tecnología y no desarrolladores, innovadores, ni emprendedores. Todo esto con la consideración especial de que las empresas utilizan sistemas inteligentes para sus procesos empresariales, los gobiernos utilizan de manera empírica sistemas de inteligencia artificial en áreas como la vigilancia y reconocimiento facial, y las personas naturales están totalmente desprotegidas por este enorme vacío legal.

Analizar los factores para este retraso regulatorio permite apreciar que pueden deberse a muchas causas sobre las que no vale la pena elucubrar, pero es conveniente aprender de las experiencias de las regulaciones de inteligencia artificial en otras regiones del mundo, para así lograr una efectiva transformación basada en la gestión de riesgos. El objetivo de tal transformación digital hacia la inteligencia artificial debe ser medible, para mejorar la administración pública y hacer más competitivas a las empresas privadas andinas. Ante ello sería muy interesante analizar el estado de la gestión de los riesgos en nuestros países, el cual en estas áreas sigue siendo eminentemente cualitativo. Es muy importante poner la casa en orden, priorizando la disminución inmediata de la

13 Ver: Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. Quinto Suplemento del Registro Oficial No.459 , 26 de Mayo 2021.

14 Ley N.º 29733 (Perú), de Protección de Datos Personales y Ley Estatutaria 1581 (Colombia), por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

brecha digital en el acceso, así como, luchar por disminuir la brecha existente en la educación digital, lo cual incluye una considerable transformación del sistema educativo. La consecuencia de no hacerlo es perder una oportunidad importante e irrepetible en el contexto de la economía digital, en donde necesitamos investigación científica, investigación jurídica y transitar hacia una transformación eficaz de las regulaciones jurídicas basadas en riesgos, la de una cultura de medición del riesgo.

Conclusión

Este artículo ha abordado el análisis de impacto de la inteligencia artificial, enfocándose en la necesidad de cambiar nuestra concepción sobre la conformidad en riesgos. Para ello, es necesario considerar tres problemas contemporáneos: los problemas regulatorios, los problemas del riesgo, y los problemas de la conformidad en riesgos. La conclusión principal es que los modelos meta-regulatorios fundamentados en riesgos lamentablemente se ven amenazados por una incomprensión del mundo jurídico acerca de lo que realmente es una gestión de riesgos. Ante ello, el estado actual del riesgo operacional es inmaduro, y el estado actual de la gestión de riesgos jurídicos esta recién naciendo.

Como alternativa, la noción de *risk-based compliance* debe ser mejor entendida por las instituciones privadas y públicas, pero también por los reguladores, quienes incluso en países de alto desarrollo tecnológico han demostrado que su nivel de comprensión del riesgo es deficiente. Recordemos que las nuevas legislaciones de la inteligencia artificial deben cumplir con la complicada misión de vigilar las gestiones de riesgos de instituciones privadas y públicas de manera proactiva. Finalmente, no hay mucho que decir aún de la Comunidad Andina en el área de los riesgos de la inteligencia artificial, pero sí que sería recomendable que en ella también se empiece un proceso de actualización acerca del riesgo regulatorio y, sobre todo, sobre su rol para poder controlar de manera proactiva los riesgos que presenta la inteligencia artificial contra los derechos y libertades de los ciudadanos. En este contexto, los efectos de la inteligencia artificial en nuestra población son evidentes, pues son tecnologías disruptivas abiertas para todos, sea cual sea el nivel de educación digital que el usuario tenga. En el ámbito regulatorio, la situación actual en los países de la Comunidad Andina es una completa desconexión de parte de los legisladores con respecto a los enormes cambios globales que afectan también de manera directa a nuestros ciudadanos y nuestras sociedades.

Debemos empezar a cuestionarnos acerca de las consecuencias que la desregulación de la inteligencia artificial tendrá en nuestros sistemas democráticos, en donde el perfilamiento de la gobernanza algorítmica afecta de manera directa derechos fundamentales como la libertad de expresión, con un efecto contrario al esperado, pues las personas empiezan a recibir información únicamente de acuerdo a sus preferencias, lejos de la neutralidad esperada a la luz de este derecho. A la vez, las enormes deficiencias en educación digital de nuestros sistemas educativos aumentan la probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados a la inteligencia artificial, ante la ausencia de controles de riesgo organizacionales y jurídicos. Es tiempo de entender que no se trata de ciencia ficción, ni de escenarios de riesgos futuros, sino más bien de una realidad actual contundente, irreversible y, a la vez, llena de incertidumbres.

Bibliografía

- Agüera y Arcas, Blaise. 2022. *Do Large Language Models Understand Us?* Massachusetts: MIT Press.
- Asamblea Nacional. 2023. “El Proyecto de Ley de Seguridad Digital tiene informe favorable para primer debate en el pleno”. Prensa, Asamblea Nacional, 22 de marzo. Quito, Ecuador.
- Ayres, Ian y John Braithwaite. 1992. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press. <https://n9.cl/o0cmv1>.
- Cox, Anthony. 2008. “What’s Wrong with Risk Matrices”. *Risk Analysis* 28 (2): 497-512.
- Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia). 2019. *Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial*. Documento Conpes 3975. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. <https://n9.cl/ogh3r>.
- Cronk, Jason y Stuart Shapiro. 2021. “Quantitative Privacy Risk Analysis”. *IEEE European Symposium on Security and Privacy Workshops (EuroS&PW 2021)*: 340-350. <https://n9.cl/l6jto>.
- Enríquez, Luis. 2023. “Using the FAIR model for Risk-based Accountability”. FAIRCON23 conference day 2, Video, 43:42. Washington D.C.: FAIR Institute. <https://n9.cl/0ks0t>.
- European Commission. 2012. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation)*. Eur-Lex. Brussels. <https://n9.cl/rgozk>.
- _____. 2021. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending certain Union Legislative Acts*. EUR-Lex. <https://n9.cl/cqos34>.

- _____. 2014. Art.29WP (Article 29 Data Protection Working Party). 2014, May 30th. “Statement on the role of a risk-based approach in data protection legal frameworks”. European Commission, Brussels. <https://n9.cl/e2wiv>.
- European Commission, Joint Research Centre, Henrik Junklewitz, Ronan Hamon, Antoine-Alexandre André. 2023. *Cybersecurity of artificial intelligence in the AI Act – Guiding principles to address the cybersecurity requirement for high-risk AI systems*, Publications Office of the European Union. <https://n9.cl/homqb>.
- Floridi, Luciano, Matthias Holweg, Mariarosaria Taddeo, et al. 2022. “capAI - A Procedure for Conducting Conformity Assessment of AI Systems in Line with the EU Artificial Intelligence Act”. Available at SSRN: <https://n9.cl/uk96b>.
- Foro Económico Mundial. 2015. *Partnering for Cyber Resilience Towards the Quantification of Cyber Threats*. WEF. <https://n9.cl/jbtoe>.
- Freund, Jack y Jack Jones. 2015. *Measuring and Managing Information Risk: A FAIR Approach*. United States: Elsevier.
- Grabosky, Peter. 2017. “Meta-Regulation”. In *Regulatory Theory: Foundations and Applications*, edited by Peter Drahos, 149–62. ANU Press. <https://n9.cl/c0j52>.
- Gellert, Raphaël. 2020. *The Risk-Based Approach to Data Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Hubbard, Douglas. 2020. *The Failure of Risk Management*. United States: John Wiley.
- LISA Lab. 2015. Deep Learning Tutorial. University of Montreal.
- Michalon, Barthélémy & Claudia Camacho-Zuñiga. 2023. “ChatGPT, a brand-new tool to strengthen timeless competencies”. *Frontiers in Education* 8. DOI: <https://n9.cl/gn9ml>.
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, República del Ecuador. 2018. *Libro Blanco de la Sociedad de la Información y del Conocimiento*. Quito: MINTEL. <https://n9.cl/ap3dy>.
- Minsky, Marvin. 1968. *Semantics Information Processing*. Cambridge: MIT Press.
- Murayama, Keiichi. 2018. “Interview: ‘Robot taxes’ will help keep humans employed, Bill Gates predicts”. *Nikkei Asia*, 3 de noviembre. <https://n9.cl/sg4ai>.
- O’Reilly, Paige. 2019. “The FAIR Model Explained in 90 Seconds”. RiskLens [Blog], August 22. <https://n9.cl/tw14e>.
- Parker, Christine. 2022. *The Open Corporation*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Russell, Stuart y Peter Norvig. 2010. *Artificial Intelligence A Modern Approach*. New Jersey: Pearson Education.
- Shapiro, Stuart. 2021. “Time to Modernize Privacy Risk Assessment”, *Issues in Science and Technology* 38 (1): 19-22.
- SOA (Society of Actuaries). 2008. *Module 1: Role of the Professional Actuary*. Society of Actuaries.
- Sparrow, Malcolm. 2000. *The Regulatory Craft*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- UE (Unión Europea). 2016a. Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo

que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. EUR-Lex. <https://n9.cl/ebg5j>.

_____ 2016b. Directiva 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo (FPE). EUR-Lex. <https://n9.cl/bz88q>.

Vila-Viñas, David y Xabier E. Barandiaran, eds. 2015. *Flok Society: Buen Conocer. Modelos sostenibles y políticas públicas para una economía social del conocimiento común y abierto en el Ecuador*. Quito: IAEN.

ISSN: 1390-0099 / e-ISSN: 2588-0780
<http://https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/procesos>

ESTUDIOS

Mujeres, representaciones y objetos de la cultura material
en la Audiencia de Quito en el último cuarto del siglo XVIII
ANA LUZ BORRERO

Prácticas y significados: la Campaña de Alfabetización de Adultos, 1944-1950
FREDDY AUQUI CALLE

La Virgen del Panecillo y la Guerra Fría: la renovación católica
frente a las reivindicaciones sexuales y socialista en los años sesenta en Quito
NATASHA SANDOVAL

Religiosas "insertas" y organización de mujeres populares en Ecuador, 1970-1990
CARMEN PINEDA GONZÁLEZ

De vivienda a museo. Biografía cultural de una edificación colonial en Córdoba (Argentina)
CECILIA MOREYRA

DEBATES

"Para que se ejerzan en ellos las disposiciones legales y por descargo de conciencia": escrituras de
reconocimiento en Cuenca (Ecuador), 1865-1875
MARÍA TERESA ARTEAGA Y JULIO DAVID SUÁREZ

OBITUARIO - RESEÑAS - REFERENCIAS - EVENTOS



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Daniel Noboa y el ejercicio del “poder terrateniente”*

Stalin Herrera** y Anahí Macaroff***

En la actualidad hay un renovado interés por las élites y los grupos económicos. En la región hay una amplia literatura que describe el andamiaje teórico sobre su comportamiento, las nuevas formas de apropiación y control estatal por parte de los sectores empresariales. Las élites en el Ecuador tienen un origen hacendatario y terrateniente, el cual marca una línea de continuidad con las formas de organización del Estado y sus dinámicas de acumulación económica, así como su fortaleza y estabilidad en el tiempo. En este caso, plantearémos algunas de las características principales tanto del presidente Daniel Noboa y su entorno familiar, así como, el perfil de su gabinete ministerial, mismo que apunta a una suerte de continuidad “modernizada” del poder terrateniente.

Contexto

El país vive uno de los momentos más complejos de su historia, tras la pandemia no ha logrado cambiar las tendencias de la crisis económica, social y política. El gobierno de Guillermo Lasso –un claro representante de las élites, uno de los principales accionistas del Banco de Guayaquil y sobre el cual recaen sospechas de poseer empresas en paraísos fiscales– no sólo profundizó el empobrecimiento de la sociedad ecuatoriana, sino que durante su mandato se inició un proceso de desinstitucionalización estatal, que de alguna manera propició que el sistema financiero obtenga ganancias extraordinarias; al mismo tiempo que permitió el avance inusitado de las economías criminales.

Hoy el Ecuador se encuentra bajo un régimen de violencia impensado; lo que se suma a la situación pobreza y la desigualdad, que explica una parte de las movilizaciones sociales de octubre del 2019 y junio del 2022 protagonizadas

* Este artículo es una versión ampliada, y centrada en el peso del poder terrateniente en la organización de la política, de un artículo trabajado para la Fundación Rosa Luxemburgo: “Daniel Noboa el nuevo presidente del Ecuador”.

** Sociólogo, coordinador académico del Instituto de Estudios Ecuatorianos, miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, trabaja temas relacionados con movimientos sociales y transformaciones agrarias.

*** Antropóloga e investigadora asociada al Instituto de Estudios Ecuatorianos, cursa el doctorado de Sociología y Género en FLACSO-Ecuador y es miembro del GT “Élites empresariales, Estado y dominación” de CLACSO.

por el movimiento indígena y los sectores populares –las más grandes y extensas en la historia del país–. El control de las cárceles por parte de las bandas narco delictivas; el asesinato del candidato a la presidencia, Fernando Villavicencio, que se suma a otras autoridades y candidatos asesinados por el crimen organizado; las oscuras relaciones de los allegados del expresidente Lasso con la mafia albanesa; las duras acusaciones por parte del embajador norteamericano; son algunos hechos que muestran el asedio de las mafias sobre el sistema político nacional y su capacidad de permear amplias esferas del Estado, una nueva realidad que coloca al Ecuador entre los países más violentos de la región y el mundo (*Primicias 2023a*).

En tal contexto, las recientes elecciones enfrentaron en segunda vuelta a Luisa González, de la Revolución Ciudadana (RC), y a Daniel Noboa, de Acción Democrática Nacional (ADN): el progresismo frente a las élites rememoraba el enfrentamiento que se produjo en el 2006 entre Rafael Correa y Álvaro Noboa (padre de Daniel Noboa, quien se postuló cinco veces a la presidencia), entre un movimiento que se fortaleció gracias a las luchas sociales contra el neoliberalismo y uno de los representantes de las élites oligárquicas-terratendientes del país. Diecisiete años después, a pesar de la fortaleza electoral que mostró la Revolución Ciudadana en las últimas seccionales, de que las encuestas situaban a Luisa González como la favorita y, que Rafael Correa fue uno de los rostros más visibles de la campaña, no fue suficiente para ganar la presidencia.

Resultaba difícil imaginar que tras la mala gestión de gobierno Guillermo Lasso, las élites regresarían al poder. Qué luego de las movilizaciones indígenas campesinas y populares más grandes de la historia, en el 2019 y en el 2022, ganaría un descendiente de las oligarquías terratenientes del país. El hecho, aunque preocupante, nos remite a una vieja dinámica, las lógicas de acumulación y reproducción del “poder terrateniente en el Ecuador”.

Nota conceptual

En la actualidad hay un renovado interés por las élites y los grupos económicos. Existe una amplia literatura en la región que describe el andamiaje teórico sobre su comportamiento, las nuevas formas de apropiación y control estatal por parte de los sectores empresariales a través del lobby, contribuciones a campañas políticas, las puertas giratorias, el cabildeo y relaciones públicas, su participación en “grupos de industria/comercio/producción”, la captura de agencias regulatorias, etcétera (Macaroff 2023).

Sin embargo, cuando nos ubicamos en el *debate agrario*, resulta indispensable volver a la vieja discusión en torno a las vías de modernización o de expansión del capitalismo en el Ecuador (vía terrateniente, campesina o burguesa, la lucha de clases sin clases), que se ordena entorno a los procesos de transformación y cambio que imprime la *modernidad* al viejo poder *terrateniente* y su condición *oligárquica* despótica en el ejercicio del poder –preferentemente un hombre, blanco, mayor de cincuenta años que golpea sobre la mesa y da órdenes sobre sus “pongos”–.¹ Evidentemente, ya en los años ochenta y principios de los noventa se observaba que la imagen terrateniente se desdibuja y diversifica; y a mediados de los noventa se indentificó a grupos económicos que, además, eran grupos financieros exportadores-importadores, situando así su clara diversificación (Fierro Carrión 1991).

Desde el viejo debate a las nuevas formas de apropiación y control estatal hay también categorías como clases de poder, grupos hegemónicos o élites del poder que, con sus diferencias, intentan caracterizar a ese núcleo de personas o familias que controlan y comandan el poder político y económico, logran el control estatal y crean instituciones que les aseguran su reproducción política e ideológica, así como la conformación de una capa de operadores y administradores que comparten sus intereses (Wright Mills 1982).

En este caso, interesa situar la importancia y el peso del “poder terrateniente” en la construcción de la política y la sociedad en el Ecuador, no porque creamos que en la actualidad se pueda hablar de élites terratenientes: con el tiempo y el grado de diversificación de sus actividades desde los años ochenta esto puede resultar un arcaísmo. Sin embargo, las élites en el Ecuador tienen un origen hacendatario y terrateniente, el cual marca una línea de continuidad con las formas de organización del Estado y sus dinámicas de acumulación económica, así como su fortaleza y estabilidad en el tiempo (Macaroff 2019).

¿Quién es Daniel Noboa?

Si bien Daniel Noboa es el heredero de una de las fortunas más importantes del país –el Grupo Noboa–, durante la campaña se presentó como un político nuevo/joven, en una posición conciliadora, con una autodescripción de “centro-izquierda” y abierto a apoyar la No Explotación petrolera en el Yasuní, los derechos

¹ Sobre el tema, a finales de los años 1980 y principios de los 1990, hay una amplia literatura, sobre la cual recomendamos los trabajos de Barsky (1984), North (1985), Maiguashca y North (1991), y Guerrero (1994).

GLBT y a recuperar el rol del Estado. Su carta de presentación fue su cargo como asambleísta nacional por la Provincia de Santa Elena, su formación y experiencia en el mundo de los negocios se resume de la siguiente manera:²

- 2005. Cuando tenía 18 años, fundó su primera empresa “DNA Entertainment Group” dedicada a la organización de eventos.
- 2010. Recibió su título en “Administración de Negocios” en la Escuela de Negocios Stern de la Universidad de Nueva York (NYU Stern School of Business).
- 2010-2018. A los 23 años, ocupó el puesto de Director Naviero, luego Director Comercial más joven de la Exportadora Noboa.
- 2019. Maestría en “Administración de Negocios y Administración Pública” en el Kellogg School of Management.
- 2020. Maestría Administración Pública en Harvard University.
- 2021. Fue electo asambleísta por la Provincia de Santa Elena, ocupó la presidencia de la Comisión de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa. Candidato por el movimiento político Ecuatoriano Unido (a la edad de 33 años).
- 2022. Maestría en “Comunicación Política y Gobernanza” en The George Washington University.
- 2023. Presidente de la República por la coalición política Acción Democrática Nacional (ADN), compuesta por el PID (Pueblo, Igualdad y Democracia), y MOVER.

Algunas características del proceso de transformación de las élites pueden verse en el mismo perfil del nuevo presidente. Su experiencia profesional la adquiere en la empresa familiar, claramente anclada al modelo agro-empresarial. Daniel Noboa se aleja de la figura tradicional de “oligarquía hacendataria”; no solo ha acumulado experiencia como director en el negocio familiar, sino que está “bien formado” en el mundo de *los negocios globales*. Así, se presenta un renovado rostro empresarial: si bien pesa el capital económico heredado de sus padres, le suma un capital social y simbólico obtenido gracias a su paso por prestigiosas universidades de negocios; las cuales, como ya han mostrado los clásicos estudios sobre las élites, son un nodo clave para ingresar a las redes de las élites empresariales a escala global (Mills 1957).

2 Ver: Daniel Noboa Azin. Presidente (<https://danielnoboazain.com/>).

Pasado y presente empresarial

Daniel Noboa, si bien reconoce la trayectoria político y empresarial de su padre, a su vez toma distancia en la forma de concebir el ejercicio de la política y del poder; pero la pregunta es, ¿cuánto se diferencia del modelo de acumulación familiar y cómo juegan los conflictos de intereses cuando las élites empresariales se hacen con la gestión de lo común?

Recientes noticias provocaron varias reacciones en las esferas políticas, la primera de ellas fue la que presenta como amiga personal de Rafael Correa a la empresaria Isabel Noboa –tía del actual presidente–; en otra noticia la prefecta del Guayas Marcela Aguiñaga anunció la ejecución de un proyecto educativo de la Prefectura en conjunto con la Fundación Unidos por la Educación, que pertenece a esta empresaria, en dicha noticia Aguiñaga se refirió a Isabel Noboa como “mi tía”, lo cual fue un evidente guiño político con la familia del presidente electo (*Vistazo* 2023).

Sin embargo, más allá del uso mediático, las relaciones de la familia Noboa con las esferas políticas han constituido un eje central de su lógica de acumulación. Esta familia es uno de los núcleos políticos de mayor influencia en el Estado. Luis Noboa Naranjo, abuelo de Daniel, tenía una relación cercana con los expresidentes Carlos Julio Arosemena Monroy (1961-1963) y León Febres Cordero (1984-1988), quien también fue directivo en Industrial Molinera, Sociedad Anónima San Luis, Ingenio San Carlos y Cartonería Ecuatoriana, todas empresas de Noboa.

El salto cualitativo en la fortuna familiar, que les permitió transformar una empresa en un grupo empresarial, no hubiera logrado tales niveles de acumulación sin las relaciones con las esferas de poder político estatal. El control o influencia sobre las políticas estatales fueron claves para que Exportadora Bananera Noboa modifique, entre 1964 y 1976, su participación en el mercado desde un 16% a un 48% (Larrea, Espinosa y Sylva 1987, 59). Gracias a los vínculos políticos de Luis Noboa con el gobierno militar, que le arrendó a bajo costo la Flota Bananera Ecuatoriana, creada en 1966, con un sustancial aporte estatal. En su análisis sobre los grupos financieros en el país, Luis Fierro Carrión (1991) sostiene que la mayor parte de la costosa inversión que implicó la formación de la flota de barcos refrigerados del Grupo Noboa fue financiada por el Estado durante el boom petrolero. Este hecho, sumado al subsidio de combustibles para la exportación de banano, sobre todo después de 1972 –año de inicio del boom–, será unos de los factores claves para su gran crecimiento. Finalmente, en 1980

el Estado determinó que la flota generaba pérdidas y decidió ponerla a la venta, siendo el comprador el Grupo Noboa (Larrea, et al. 1987, 96-97). Lois Roberts (2009) señala que otro de los elementos que favoreció el crecimiento de esta fortuna fue la relación con la diplomacia ecuatoriana, que propició la búsqueda de nuevos clientes en países no tradicionales y el establecimiento de una política comercial nacional, dedicada a beneficiar la exportación de banano. Podríamos sumar otros ejemplos, ya que el abuelo de Daniel Noboa era considerado uno de los hombres más influyentes de la política nacional, pero lo que se intenta resaltar es la estrecha relación entre el modelo de acumulación de la familia y el control de los bienes y las políticas estatales.

Lo cierto es que, en la actualidad, Daniel Noboa pertenece a uno de los grupos más influyentes y de las fortunas más grandes del país, incluyendo a la exitosa Exportadora Bananera Noboa que ocupa el puesto diecinueve en el ranking empresarial (SRI 2023). Y, si bien está asociado con el mercado de banano, es un holding empresarial que se compone de 141 empresas de las que se tiene registro; una estructura diversificada que interviene en distintas esferas de la economía.

Hablar de la Exportadora Bananera Noboa implica situar un hecho: la estructura empresarial controla las distintas esferas de la cadena; tanto la producción, el procesamiento de alimentos, la venta al por mayor y menor, la exportación, la importación de insumos y maquinaria, las finanzas, el mercado inmobiliario, los seguros, las comunicaciones, otras. Describimos una estructura con un enorme poder “territorial”, pues controla ámbitos indispensables para la producción y reproducción de la economía campesina. Solo en el sector bananero, regula las cuotas de exportación, marca el precio, la importación de insumos, la producción del cartón y –al ser el grupo económico más importante– controla la representación y organización del sector.

A decir de estas notas, hay que resaltar que el Grupo Noboa es uno entre otros cuarenta y cuatro grupos empresariales que tienen intereses en el campo, si bien sus espacios de acumulación económicos pueden ser muy distantes –como la construcción o la educación superior– (Quevedo 2014). Las élites económicas – hoy, grupos económicos– están articuladas de manera horizontal, tienen acciones o relaciones con otras empresas y grupos familiares. En ese sentido, resalta que el Grupo Nobis –propiedad de Isabel Noboa³– ocupa el lugar número veintiocho del ranking empresarial; se compone de ochenta y cinco empresas, de las cuales, catorce están en paraísos fiscales. Pero, la capacidad de articulación familiar y

3 Catastro empresarial SRI, 2023.

empresarial es bastante más amplia y compleja; según Fernando Muñoz Miño (2023), Daniel Noboa Azin es “el nodo más importante de una compleja red empresarial que involucra a familiares cercanos, parientes lejanos, linajes de administradores de confianza, y empresas nacionales y extranjeras”.⁴

Así, aunque en palabras de Daniel Noboa es “diferente ser empresario a ser banquero” (*La Posta* 2023), la realidad es que el nuevo presidente está mucho más cerca del mundo financiero de lo que admite. No solo porque el grupo tiene cuatro empresas financieras, en donde está el Banco del Litoral, o porque en el escándalo regional que vincula a presidentes latinoamericanos con paraísos fiscales, además del nombre de Guillermo Lasso, aparece el nombre de Daniel Noboa (*La Vanguardia* 2023), sino porque todo su círculo responde a patrones de acumulación que requieren mantener el programa de las élites. Por lo cual, lo máximo que cabe esperar es alguna forma *aggiornada* de neoliberalismo, con una relación con los sectores populares centrada en la filantropía y el asistencialismo que promueve la Fundación Cruzada Nueva Humanidad de su madre.

Los sinsentidos de su posición política

Como se ha señalado, el actual presidente afirmó ser un candidato de centroizquierda y a favor de los derechos sociales, poniendo de ejemplo tanto el trabajo de su padre y la labor de su madre en la fundación que brinda asistencia médica a los sectores populares. Sin embargo, hay varios temas que no posibilitan el ocupar un lugar en la izquierda y están relacionados con su capacidad de intervención “local territorial”; bastaría decir que la exportadora bananera históricamente tiene varias denuncias de sus trabajadores en torno a la explotación laboral y el trabajo infantil (Human Rights Watch 2002), de pequeños productores en torno al no pago del precio oficial de la caja de banano (Puruncajas 2005) o de comunidades campesinas contra la violación de sus derechos de propiedad territorial (Coffey 2018). Pero, si la evasión de impuestos y el uso de paraísos fiscales –que son causales que impiden la candidatura a cualquier cargo público– no fueron suficientes para cuestionar la candidatura de Daniel Noboa, estas denuncias pasaron como temas poco relevantes y además de responsabilidad de su padre.

⁴ Recomendamos de manera especial el trabajo realizado por Fernando Muñoz Miño (2023), titulado “País de parientes”, en el cual de manera interactiva y a través de datos duros se puede observar el círculo empresarial alrededor de Daniel Noboa Azin, en cual se evidencia la relación entre el poder político y económico.

Sin embargo, más allá de lo que quiera contarnos el mandatario, incluso más allá de las manchas de su padre, la composición política de su propuesta dista mucho de situarse al centro. Por un lado, su binomio, Verónica Abad, es una empresaria cuencana conservadora, militante de las organizaciones pro-vida (*Plan V* 2023) y parte del Foro Liberal de América Latina:⁵ una plataforma que promueve los idearios libertarios de la renovada extrema derecha o, como gustan verse, la “derecha buena”; este es un espacio en donde se pueden reconocer los grandes relatos de Milei en Argentina, Bolsonaro en Brasil y Trump en EE.UU. Abad fue candidata a la Alcaldía de Cuenca en las elecciones seccionales de febrero de 2023, con el movimiento Amigo;⁶ y en el 2021 buscó ser asambleísta nacional como militante de CREO, el partido de Guillermo Lasso. A lo largo de la campaña, fue una figura de bajo perfil, pero se hicieron públicas varias intervenciones que generaron cierta polémica: cuestionó que el Estado deba garantizar la educación cuando las personas pueden hacerlo; añadió además que: es “anti impuestos”, por lo que recomendó a la ciudadanía buscar maneras de “evadir impuestos” señalando que; “no [tiene] vergüenza de hacerlo” (*Radio La Calle* 2023).

Por otro lado, los partidos que confluyen en la alianza Acción Democrática Nacional (ADN) y auspiciaron la candidatura del joven Noboa, fueron el PID (Pueblo Igualdad y Democracia) y el Movimiento Verde, Ético, Revolucionario, Democrático (MOVER), actores que sostuvieron la reforma proélites de Lenín Moreno. El primero fue fundado por Arturo Moreno, primo de Lenín Moreno, y el segundo se compone de las fracciones o *restos* de Alianza País, el viejo partido de Rafael Correa que luego quedó en manos de Lenín Moreno (Celi 2022; *GK* 2023a).

En la primera vuelta electoral, Daniel Noboa leyó bien el contexto electoral y buscó situarse por fuera de los discursos y las confrontaciones correístas vs anticorreístas –una polarización que ha marcado la vida del país desde el 2007–.

5 Según su página web, el Foro Liberal de América Latina es la única instancia internacional promotora de la formación y acción política en favor del gobierno limitado, el libre mercado y la propiedad privada, mediante el proyecto *La Gran Devolución* y el programa *Las Cinco Reformas*. Su posición se construye en oposición al socialismo. Los pilares de su estrategia son el “orden, la justicia y la libertad”. Entre sus reformas plantean la necesidad de libertad y quitar al Estado de donde estorba: economía, educación, servicios médicos y jubilaciones y pensiones; gobierno limitado, mercado libre y propiedad privada (Ver: www.foroliberaldeamericalatina.org).

6 El movimiento Acción Movilizador Independiente Generando Oportunidades (AMIGO) tiene su precedente en un movimiento local de Manabí fundado por Daniel Mendoza, quien representaba en la Asamblea al movimiento oficialista Alianza PAÍS –que fue fundado por Rafael Correa y luego quedó en manos de Lenín Moreno–. En el 2020, Daniel Mendoza fue apresado y condenado por organización ilícita. En el 2021, fue la base de la candidatura de Pedro Freile a la presidencia.

Tras el paso a la segunda vuelta, el conjunto de partidos que se adscribieron abiertamente como anticorreístas y se situaron a la derecha del espectro político, salieron a felicitar al candidato y a ofrecer su apoyo político; un apoyo numéricamente importante, ya que, si algo caracterizó el proceso electoral en la primera vuelta, fue que asistimos a unas “primarias de la derecha”, en donde Noboa tomó el primer puesto para enfrentar a la candidata del progresismo.

El gabinete y las redes de influencia

Durante los primeros días del mandatario, Alberto Dahik –un economista defensor acérrimo del neoliberalismo y un artífice de la dolarización en el 2000– caminaba por los pasillos del Palacio de Gobierno y se presentaba como asesor del joven presidente. Su figura abrió una fuerte especulación sobre la orientación del Gobierno, pero para afirmarlo era necesario caracterizar mejor al equipo que se instaló en el nuevo régimen.

En este sentido, resulta crucial dar una mirada a la arquitectura del Ejecutivo. Según la estructura de la función Ejecutiva, existen cerca de ciento once entidades en las cuales están diecisiete ministerios, nueve secretarías adscritas a la Presidencia, cinco consejos nacionales de igualdad –los cuales tienen un “rango” privilegiado en la definición de la política pública y la gestión de recursos públicos–. En este artículo tomaremos solamente los ministerios y algunas figuras claves que nos permiten construir una reflexión sobre la influencia de los sectores empresariales en el gobierno.

La siguiente matriz fue construida a partir de la revisión de las noticias publicadas recientemente, la experiencia expuesta en los perfiles de las redes y otras fuentes, como el SRI y la Superintendencia de Compañías. En la tabla 1 intentamos visualizar tres características que sobresalían en la información recopilada: 1) si son dueños o tienen acciones en empresas, lo cual los define como empresarios; 2) si previamente tenían vínculos con redes empresariales; y 3) si tienen formación en empresas, finanzas o mercados. La experiencia de los ministros es más amplia, pero descartamos esa otra información, pensando en recoger aquella que caracteriza mejor al staff del presidente: sus vínculos empresariales.

Tabla 1. Miembros del gabinete del presidente Daniel Noboa

Nombre y cargo ministerial	Empresario/as	Redes empresariales	Educación empresarial
Ana Changuín, Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación			
Andrea Arrobo, Ministerio de Energía y Minas			
Andrés Guschmer, Ministerio del Deporte			
Arianna Tanca, Ministerio de la Mujer y de Derechos Humanos			
César Martín, Ministerio de Telecomunicaciones			
Damián Larco Guamán, Servicio de Rentas Internas			
Daniel Calderón Zevallos, Ministerio de Educación			
Franklin Danilo Palacios, Ministerio de Agricultura			
Gabriela Ochoa, Servicio Nacional de Aduanas			
Gabriela Sommerfeld, Ministerio de Relaciones Exteriores			
Giancarlo Loffredo, Ministerio de Defensa			
Humberto Plaza, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda			
Ivonne Núñez Figueroa, Ministerio del Trabajo			
Juan Carlos Vega, Ministro de Economía y Finanzas			
María José Pinto González, Secretaría contra la Desnutrición Infantil			
Mónica Palencia Núñez, Ministerio de Gobierno y Encargada del Ministerio del Interior			
Roberto Izurieta, Secretario de Comunicación de la Presidencia			
Roberto Luque Nuques, Ministerio de Obras Públicas			
Romina Muñoz, Ministerio de Cultura			
Sade Fritschi Naranjo, Ministerio de Ambiente			
Sariha Moya Angulo, Ministerio de Economía y Finanzas			
Sonsoles García, Ministerio de Industrias y Comercio			
Zaida Rovira Jurado, Ministerio de Inclusión Económica y Social			

Fuente: notas de prensa de *El Universo* (2023) y portales digitales *GK* y *Primicias* (2023). Elaboración propia.

La primera observación arroja la información detallada en la tabla –la más simple– es que se puede afirmar que la propuesta de gobierno tiene una clara orientación proempresarial:

- Con muy pocas excepciones, todos tienen empresas o vienen de redes empresariales; han sido presidentes, gerentes o administradores de empresas, miembros o representantes de grupos empresariales con enorme capacidad de incidencia, como las Cámaras de Comercio, la Federación Ecuatoriana de Exportadores o la Asociación de Exportadores de Banano.
- El 54% de los funcionarios son originarios de Guayaquil, el 19% de Quito, y los demás son de Cuenca, Machala, Loja, Ibarra y Santa Elena.
- Una buena parte son jóvenes profesionales; algunos son claros representantes de las élites, otros tienen un fuerte apego y lealtad a la familia Noboa, y muchos se han formado en las mejores escuelas de negocios.

En varios aspectos tienen mucha similitud con el perfil de Daniel Noboa. Sobre todo, encarnan la idea de la imagen empresarial. Son figuras de éxito, con intereses económicos explícitos, empresas propias, son parte de redes comerciales nacionales y vínculos globales.

Las características del equipo ministerial llaman la atención, sobre todo porque se entiende y conoce que los intereses empresariales son divergentes con los intereses públicos, lo cual marca los límites y la orientación de la política pública. La Ministra de Trabajo, por ejemplo, tiene una vasta experiencia como jueza de lo laboral en el Guayas, dictamina sobre la creciente disputa entre los trabajadores y los empresarios; pero al mismo tiempo, es empresaria y Gerente de LATI S.A., vinculada al sector inmobiliario. Figuras como Gabriela Sommerfeld, Ministra de Relaciones Exteriores, y Giancarlo Loffredo, Ministro de Defensa, tienen vínculos directos con intereses relacionados a las industrias de armas y los servicios de inteligencia de Israel; se alinean con los intereses de las élites nacionales y con la Embajada de los Estados Unidos (Peralta 2023; *Primitivas* 2023b, 2023c). Vale recordar que Guillermo Lasso planteó una propuesta para la liberalización de la importación y el porte de armas (*El Comercio* 2023); además, promovió la posibilidad de implementar un Plan Ecuador, inspirado en el Plan Colombia, para combatir el narcotráfico y contener las guerrillas (Del Rincón 2022).

Así, podríamos seguir enumerando la compleja contradicción entre los intereses empresariales y los intereses de los sectores populares. Pero, para mantener

el eje de reflexión sobre “tradicción política” de las élites de origen terrateniente en el Ecuador y sobre la historia de la familia Noboa en la dirección de importantes instituciones del gobierno –en especial el Ministerio de Agricultura–, es importante resaltar la figura de Franklin Danilo Palacios, Ministro de Agricultura, quien fue CEO de Corporación Palmar y presidente de la Asociación de Exportadores Bananeros del Ecuador (Acorbanec) (*El Universo* 2023a; *Primicias* 2023d); también, la figura de Damián Larco Guamán, director del Sistema de Rentas Internas (SRI), quien fue parte de la mesa de negociación entre la Asociación de Exportadores de Banano y la autoridad tributaria para establecer un impuesto único a la renta (*El Universo* 2023b).

La llegada del sector empresarial a la administración pública es un fenómeno recurrente, no solo en Ecuador, y que ha sido analizado por ejemplo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), quienes alertan sobre los problemas de conflictos de intereses y caracterizan los diferentes tipos situaciones denominadas como “puertas giratorias”. Para el caso de Ecuador, vemos en la composición del gabinete dos tipos de puerta giratoria, una del sector privado al sector público y otra del sector gremial empresarial al sector público, en la cual ejecutivos empresariales y representantes gremiales son designados en puestos claves dentro del Estado, donde elaboran políticas a favor de sus intereses particulares (Castellani 2018).

Sin embargo, la cooptación del Estado por parte del sector empresarial no es una práctica nueva, especialmente en los sectores agroindustriales y bananeros, quienes a lo largo de la historia han tenido el control de varias instituciones de gobierno y, en especial, del Ministerio de Agricultura.

Tabla 2. Ministros de Agricultura 1992-2023

Gobierno	Ministro	Período	Sector vinculado
Sixto Durán Ballén	Mariano González Portés	1992 - 1996	Cañicultura
Abdalá Bucaram	Hugo Encalada Mora	1996 - 1997	Bananero
Fabián Alarcón	Alfredo Saltos Guale	1997 - 1998	Bananero
Jamil Mahuad	Emilio Gallardo González	1998 - 1999	Agroexportación
	Salomón Larrea Rodríguez	1999 - 2000	Bananero
Gustavo Noboa	Mauricio Dávalos Guevara	2000	Floricultor
	Galo Plaza Pallares	2000 - 2003	Ganadero

Lucio Gutiérrez	Luis Macas Ambuludi	2003	Dirigente indígena
	Sergio Seminario Vologdine	2003 - 2004	Bananero
	Rodrigo Lasso Donoso	2004	Terrateniente
	Salomón Larrea Rodríguez	2004	Bananero
	Leonardo Escobar Bravo	2004 - 2005	Bananero
Alfredo Palacios	Pablo Rizzo Pastor	2005 - 2007	Bananero
Rafael Correa	Carlos Vallejo López	2007 - 2008	Floricultor/palmicultor
	Walter Poveda Ricaurte	2008 - 2009	Arrocero
	Ramón Espinel Martínez	2009 - 2011	Académico
	Stanley Vera Prieto	2011 - 2012	Bananero
	Javier Ponce Cevallos	2012 - 2017	Sociólogo
Lenín Moreno	Vanessa Cordero Ahiman	2017 - 2017	Arrocera
	Rubén Flores Agreda	2017 - 2018	Académico
	Xavier Lazo Guerrero	2018 - 2021	Bananero
Guillermo Lasso	Tanlly Vera Mendoza	2021 - 2021	Bananero
	Pedro Álava González	2021 - 2022	Bananero
	Bernardo Manzano Díaz	2022 - 2023	Bananero

Fuente: García (2023, 202).

La reducción de la autonomía relativa del Estado permite a estos sectores económicos una injerencia directa sobre la política pública y la legislación a favor de su sector. Las élites agroexportadoras han usado históricamente al Estado para lograr su “modernización” y diversificación económica, sin perder la tierra (North 1985). Su presencia en las distintas esferas de gobierno les asegura el “ordenamiento” de la política pública y la subordinación del Estado a sus intereses, que son los intereses de su “mercado”. Basta recordar a Raúl Ledesma, el memorable Ministro del Trabajo, quien era hijo de Eduardo Ledesma –referente del principal consorcio de exportadores bananeros AEBE–, el cual, en funciones, en nombre de la brutal crisis causada por el Covid-19 en el Ecuador, impulsó los contratos por horas para el sector agrícola, una reforma de mayor flexibilidad laboral y empobrecimiento de los trabajadores.

Sus primeros pasos

Además de la designación de sus ministros, entre las primeras actividades realizadas por el Presidente estuvo el viaje a los Estados Unidos, donde planteó a los grupos económicos de ese país reducir impuestos para atraer inversiones (*El Universo*, 2023b).

A su retorno, el rumbo del naciente gobierno está claramente definido por su propuesta al Legislativo. A solo una semana de asumir la presidencia, Daniel Noboa envió a la Asamblea Nacional –con carácter de urgente en materia económica– el proyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo. El carácter de urgente hace que la Asamblea tenga solo treinta días para decidir si aprueba o rechaza la norma. El proyecto incluye treinta y nueve artículos reformativos y cincuenta y cinco para la creación del régimen para la atracción de inversiones. Una mirada rápida del proyecto de ley nos arroja tres alertas.

La primera es una nueva reforma tributaria con exenciones que benefician a los grandes deudores y grupos económicos, entre los cuales se encuentra el Grupo Noboa y el Grupo Nobis. Estos ya se habían visto beneficiados con la remisión y condonación de deudas a través de la Ley para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, de Lenín Moreno, en la cual se establece que no podía haber otra remisión en los próximos diez años, de aquello solo pasaron cinco años. Con la remisión planteada por el Gobierno, se dejarían de percibir, al menos en el caso de los 500 deudores más importantes, alrededor de USD 1.354,64 millones (SRI 2023), y vale remarcar que Exportadora Bananera Noboa encabeza la lista de deudores (Dávalos 2023).

La segunda se relaciona con la creación de zonas como estrategia para el fomento del empleo joven. Entre las actividades que pueden realizarse en las zonas francas se incluyen: 1) manufactura; 2) agrícola y agroindustria; 3) procesamiento de productos pesqueros o acuícolas; 4) procesamiento de productos de la silvicultura (Art. 39). Las zonas francas no solo permiten la libre explotación e importación de recursos sin el correspondiente pago de impuestos, sino que abren la posibilidad de generar regímenes de contratación aún más precarios de los ya existentes. Estos dos primeros ámbitos son de particular interés de los sectores agroindustriales.

La tercera alerta tiene que ver con la instalación del mecanismo denominado Asociaciones Público Privadas (APP), que habilita un proceso de privatización camuflada, tanto de la infraestructura del Estado como de los servicios públicos (Dávalos 2023).

Reflexiones finales

En el momento sorprende un hecho: tras Guillermo Lasso, a pesar de su responsabilidad en la crisis y la violencia que hoy se expande por el país, la sociedad vuelve a optar por un clarísimo representante de las élites. Para varios analistas, el hecho se explica por la coalición de poderes tras el candidato, sus medios y la billetera del padre; pero este artículo no intenta explicar la coyuntura. Es muy probable que en corto plazo las tensiones del momento, la ley económica urgente y la construcción de mayorías para el ordenamiento estatal logren resolverse. También sorprende que, si bien Daniel Noboa ha planteado que trabajará para su reelección, no le interesa correrse de la apuesta neoliberal, sus primeros pasos apuntan a resolver los intereses inmediatos de la familia (quitarse de encima las deudas tributarias) y fortalecer la puesta neoliberal (zonas francas, libre mercado y flexibilización laboral).

Políticamente, Noboa se ha presentado como un actor que evita situarse en posiciones ciegas. Cuando asambleísta, el viaje que financió al Grupo Interparlamentario de Amistad entre la República de Ecuador y la Federación de Rusia “estaba compuesto por –además de Noboa– Marcela Holguín, Pamela Aguirre y Johanna Ortiz (UNES-RC), Vanessa Freire (BAN), Johanna Moreira (ID) y Jorge Abedrabbo (PSC)” (*GK 2023b*); mostró que puede dialogar con las distintas posiciones. Así mismo, la Revolución Ciudadana (RC) –el bloque parlamentario más importante de la Asamblea Nacional–, ha hecho pública su voluntad de construir una mayoría parlamentaria, tanto ADN como la RC necesitan de dicha alianza para tener mayoría en el Legislativo.

Aunque la terrible gestión del gobierno que llevó a la salida anticipada de Guillermo Lasso muestra que las élites no tienen ninguna voluntad de mantener un pacto por la sociedad, el Estado y lo común, Daniel Noboa nos muestra la enorme capacidad de las élites para *reinventarse* y recrear su hegemonía sobre la sociedad. Muestra su apuesta neoliberal (privatización, precarización laboral, reprimarización de la economía, alineación con los intereses transnacionales, subasta ambiental), así como el hacer del Estado un lugar que asegura la ampliación de sus ganancias y mejora su inserción en los mercados globales. Todo a costa de la sociedad local y la naturaleza, y con enormes efectos sobre las sociedades rurales y los sectores campesinos.

Más allá de la coyuntura, nos interesa resaltar la continuidad de la importancia del viejo poder terrateniente. Si bien, los niveles de diversificación actuales no nos permiten hablar de élites terratenientes o “puramente agrarias”, en el caso

del mandatario Daniel Noboa podemos ver ese origen y el proceso de diversificación y modernización. Además, la condición primaria-exportadora del modelo de acumulación y la creciente reprimarización de la economía sigue colocando a los intereses ligados a la agroindustria en un lugar central de la política. A su vez, la transición de *élites terratenientes y oligarquías a burguesías* capitalistas se sostiene mediante la diversificación de sus intereses, que les permite el control de distintas esferas de la producción, el comercio, las finanzas, el consumo y, sobre todo, el control del mismo Estado.⁷

En el caso de Daniel Noboa y su familia (grupos Noboa y Nobis), podemos mapear y describir todas las estrategias que las élites usan para condicionar y moldear la política pública a sus intereses: lobby, contribuciones a campañas políticas, las puertas giratorias, el cabildeo y relaciones públicas, su participación en grupos de industria, comercio, producción, la captura de agencias regulatorias, etcétera. Pero, lo más interesante del caso está relacionado con su red de influencia. Si bien está articulada al entramado empresarial con el cual logran condicionar distintos sectores de la economía (producción, procesamiento, circulación, comercio y consumo), se trata de una influencia que parte del núcleo familiar (Noboa Azin), se expande por redes empresariales, núcleos de articulación y presión (cámaras, asociaciones, consorcios), se articula con operadores (gerentes, presidentes o administradores) y se alimenta y enlaza con las redes globales, gracias los centros de formación (universidades e institutos de negocios).

Paralelamente, las movilizaciones sociales del 2019 y 2022 marcaron un hito histórico. Su intensidad, su extensión nacional y su masividad muestran que la sociedad tiene la voluntad de enfrentar su hegemonía y situar en el debate los grandes problemas de la sociedad, aunque luego no logre construir alternativas con posibilidad de triunfo electoral. Con Daniel Noboa en la Presidencia, las élites lograron ganar la disputa. Mientras que el progresismo y las fuerzas de izquierda no logran encontrar una estrategia que permita representar las grandes demandas de la sociedad. Las élites encuentran una nueva plataforma para legitimar su presencia en el reparto de lo público.

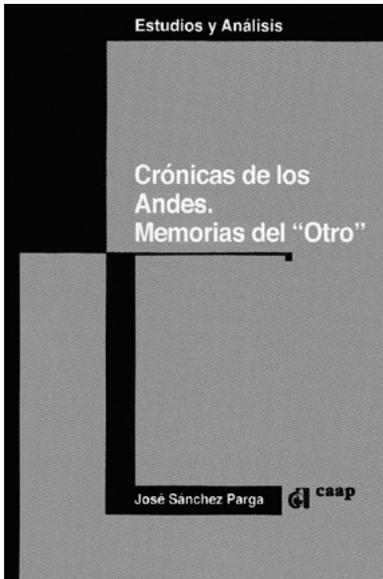
⁷ Una observación que a principios de los años 1990 ya estaba presente en el trabajo de Maignushca y North (1991).

Bibliografía

- Barsky, Osvaldo. 1984. *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional/FLACSO.
- Castellani, Ana. 2018. “Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública”. *Nueva Sociedad* 276. <https://n9.cl/8m3ck>.
- Celi, Estefanía. 2022. “PID: movimiento de un primo de Lenín Moreno debutará en las seccionales”. *Primicias*, 28 de Mayo. <https://n9.cl/z7v4t>.
- Coffey, Gerard. 2018. “Engabao: entre el mar y Álvaro Noboa”. *La Línea de Fuego*, 11 de julio. <https://n9.cl/frhjy>.
- Dávalos, Pablo. 2023. “Economía Política de la acumulación de capital. Las reformas legales de Guillermo Lasso y Daniel Noboa en Ecuador”. *Rebelión*, 15 de diciembre. <https://n9.cl/h2ccr>.
- Del Rincón, Fernando. 2022. “Lasso le solicitará a Biden la creación de un “Plan Ecuador” para combatir la crisis de seguridad”, *CNN*, 8 de junio. <https://n9.cl/bawer>.
- El Comercio. 2023. “Lasso anuncia la tenencia y porte de armas para defensa personal en Ecuador”, 1 de abril. <https://n9.cl/92v4u>.
- El Universo. 2023a. “¿Quién es Danilo Palacios, el empresario orense que será ministro de Agricultura de Daniel Noboa?”, 29 de octubre. <https://n9.cl/4e9tz>.
- _____. 2023b. “Daniel Noboa afirma que no subirá impuestos con la reforma tributaria que impulsará”, 7 de noviembre. <https://n9.cl/o3c8b>.
- Fierro Carrión, Luis. 1991. *Los Grupos Financieros en el Ecuador*. Quito: Centro de Educación Popular.
- Guerrero, Andrés. 1994. *Los Oligarcas del Cacao. Ensayo sobre la acumulación originaria en el Ecuador: Hacendados, cacaoteros, banqueros, exportadores y comerciantes de Guayaquil*, Quito: Editorial El Conejo.
- García, Denis. 2023. *El riego parcelario para la agricultura familiar campesina en Ecuador: entre el poder político y las castas hidráulicas*, Tesis de Maestría, Facultad de Agronomía, Universidad Central del Ecuador, Quito.
- GK. 2023a. “Alianza País ahora es Mover. ¿Cuál es su historia?”, 11 de julio. <https://n9.cl/fp0j0>.
- _____. 2023b. “¿Quién es Daniel Noboa, presidente electo de Ecuador?”, 16 de octubre. <https://n9.cl/mcfrw>.
- Human Rights Watch. 2002. “Ecuador: Abusos generalizados contra los trabajadores bananeros: El trabajo infantil peligroso y el antisindicalismo plagan el sector”. *Human Rights Watch*, 24 de abril. <https://n9.cl/8j451>.
- La Posta. 2023. “¿Noboa es igual a Lasso?” [Video de Facebook], 22 de agosto. <https://n9.cl/jjyzx>.
- La Vanguardia. 2023. “El candidato presidencial ecuatoriano Daniel Noboa se benefició de negocios en paraísos fiscales”. 15 de octubre. <https://n9.cl/jua2b>.

- Larrea M., Carlos (Ed.), Malva Espinosa y Paola Sylva Charvet. 1987. *El banano en el Ecuador. Transnacionales, modernización y subdesarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Macaroff, Anahí. 2019. *La Vía Terrateniente: línea histórica de las élites agrarias en la política ecuatoriana*. Cuaderno de Reflexión. Quito: Observatorio del Cambio Rural - Ocaru/ IEE. <https://n9.cl/zwvdra>.
- _____. 2023. “De banquero a presidente. Las élites económicas ecuatorianas y sus mecanismos de incidencia política”. En *Las tramas del poder en América Latina. Élite y privilegios*, editado por Inés Nercesian, Francisco Robles-Rivera, Miguel Serna. Buenos Aires: CLACSO. <https://n9.cl/05fwu>.
- Maiguashca, Juan y Liisa North. 1991. “Orígenes y significado del velasquismo: Lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972”. En *La cuestión regional y el poder*, editado por Rafael Quintero. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Muñoz Miño, Fernando. 2023. “País de Parientes”. *Informa Ec*. <https://n9.cl/ux2dl>.
- Noboa, Daniel. 2023. “Conóceme un poco más”. <https://danielnoboaaazin.com/biografia/>.
- North, Liisa. 1985. “Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador”. *La economía política del Ecuador: campo, región y nación*, editado por Louis Lefebvre. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Peralta, Gabriela. “Noboa y las élites al poder ¿Quiénes serán sus ministros de llegar a la presidencia?”, *Wambra Radio*, 13 de octubre. <https://n9.cl/xxy8n>.
- Plan V. 2023. “Verónica Abad, la cuencana que propone rescatar la política junto con Daniel Noboa”, 7 de agosto. <https://n9.cl/wk8v7>.
- Primicias. 2023a. “Ecuador, en el ‘top 10’ de los países con mayor criminalidad del mundo”, 26 de septiembre. <https://n9.cl/fomdp>.
- _____. 2023b. “¿Quién es Gabriela Sommerfeld, la próxima canciller de Ecuador?”, 25 de octubre. <https://n9.cl/q25ct>.
- _____. 2023c. “Gian Carlo Loffredo, el ministro con formación militar israelí que tomará el pulso a las FF. AA.”, 13 de diciembre. <https://n9.cl/si318>.
- _____. 2023d. “Noboa designa a un bananero como su Ministro de Agricultura”, 29 de octubre. <https://n9.cl/085xy>.
- Puruncajas, Adriana. 2005. “Productores bananeros estafados por Bananera Noboa”. *UITA*, 25 de noviembre. Montevideo-Uruguay. <https://n9.cl/ix9sa>.
- Quevedo, Tomás. 2014. “Agroindustria y concentración de la propiedad de la tierra. Elementos para su definición y caracterización en el Ecuador”. *Cuadernos de debate*. IEE/ CEDES. <https://n9.cl/2bqgy>.
- Radio La Calle. 2023. “Estas son las declaraciones más polémicas de la candidata Verónica Abad”, 1 de septiembre. <https://n9.cl/smw13>.
- Roberts, Lois J. 2009. *Empresarios ecuatorianos del banano*. Quito: CODEU.
- Servicio de Rentas Internas. 2023. Catastros del Registro Único de Contribuyentes (RUC). <https://www.sri.gob.ec/catastros>.

- Vistazo. 2023. "Marcela Aguiñaga e Isabel Noboa trabajan en un proyecto educativo: encuentro causa reacciones divididas", 24 de octubre. <https://n9.cl/i2ep9d>
- Wright Mills, Charles. 1982. *La élite de poder*. México: Fondo de Cultura Económica.



Crónicas de los andes. Memorias del "Otro"

José Sánchez Parga

Serie Estudios y Análisis
ISBN: 9789978510322
316 pp.

El título de la obra es una provocación a esa simplificación del otro que se ha hecho, contemporáneamente, como el denostado objeto de una antropología, siempre intrínsecamente colonial, construido como inferior -como si la Antropología tuviera un desmesurado poder-. En este marco, el estudio del otro ha sido descalificado sin beneficio de inventario. Esta obra tiene muchas lecturas posibles, sus descripciones oscilan entre una otredad colonizada y una otredad en igualdad de condiciones. En este último sentido, algunas de las propuestas del autor siguen vigentes e invitan a continuar la reflexión sobre temas como la vida y muerte, la circulación de dones, entre otros.

En Chile falló la conducción del proceso

Raúl Borja

Este artículo, fechado en febrero de 1974, pocos meses después del derrocamiento de Salvador Allende, es una temprana evaluación de lo que fue el gobierno de la Unidad Popular, electo en 1970 y derrocado el 11 de septiembre de 1973. El mismo se encontró atrapado en la confrontación con el centro y la derecha, y aún más con las propias contradicciones dentro de la alianza gubernamental. El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) jugó un papel central en la dinámica de crítica al presidente Allende. Uno de los mayores límites al proceso no solo fue la beligerante oposición de derecha y centro, sino la trama conflictiva al interior de la izquierda en el marco de una radicalización de la movilización popular.

Nota Aclaratoria*

“La vía chilena es aquella que nos hemos trazado sobre la base de nuestra historia, de nuestras tradiciones y de nuestra idiosincrasia; hemos elegido actuar dentro del ámbito de la democracia burguesa para transformarla en una auténtica democracia socialista”

Salvador Allende. Discurso en Viña de Mar, 13 de febrero de 1971.

El 11 de septiembre de 2023 se cumplieron cincuenta años del derrocamiento del gobierno de Salvador Allende. El tiempo transcurrido es una ocasión para evocar un gobierno de izquierda que cerró un largo ciclo de la historia de Chile. La excesiva violencia del golpe militar, el bombardeo del palacio de La Moneda y la desproporcionada represión a las organizaciones políticas y sociales de la izquierda permanecen como hechos impactantes que pueden ser rememorados con múltiples fuentes escritas y audiovisuales. La dictadura de Augusto Pinochet fue también la implantación de un modelo neoliberal que reestructuró radicalmente la sociedad y la política.

El triunfo de Salvador Allende como candidato presidencial de la Unidad Popular (UP) en 1970 —que fue una coalición de partidos políticos de izquierda entre los que estaban el Partido Comunista, Partido Socialista, Partido Radical,

* La Nota Aclaratoria realizada fue realizada por el Dr. Hernán Ibarra, miembro del Comité Editorial de la Revista. En términos generales se ha realizado solo una revisión formal a la versión original del artículo.

Movimiento Popular Unitario (MAPU), la Izquierda Cristiana y otras pequeñas agrupaciones– abrió un proceso inédito en la historia de América Latina, la conquista del gobierno por la vía electoral. El Partido Comunista, fundado en 1922, y el Partido Socialista, creado en 1933, eran las fuerzas de izquierda predominantes en Chile. Estos dos partidos y otros agrupamientos formaron en 1956 el Frente de Acción Popular (FRAP) que operó como una coalición electoral hasta 1969 cuando se constituyó la Unidad Popular.

Salvador Allende (26 de junio de 1908-11 de septiembre de 1973), proveniente de una familia tradicional de clase media alta y médico de profesión, fue inicialmente un dirigente regional fundador del Partido Socialista en 1933. Su larga carrera política implicó su paso por la gestión pública como Ministro de Salubridad, Previsión y Asistencia Social durante el gobierno de Pedro Aguirre Cerda entre los años 1939 y 1942. Tuvo un desempeño parlamentario como senador entre 1945 y 1953; luego, entre 1953 y 1961. Fue candidato presidencial en 1952, 1958, 1964 y 1970. En las elecciones de 1958, Allende perdió por apenas 40.000 votos ante el candidato conservador Alessandri.

Para las elecciones de 1964, la contienda fue con Eduardo Frei Montalva del Partido Demócrata Cristiano (PDC), que obtuvo el 55,8% y Allende que alcanzó el 38,64% de la votación. La contienda de 1964 era entre la “revolución en libertad” propuesta por el PDC y la “revolución socialista” enarbolada por la izquierda. Durante el gobierno de Frei, se expidió una importante Ley de Reforma Agraria en 1967 y se desarrolló la sindicalización campesina. En su gobierno también se impulsó la nacionalización parcial del cobre. Estas importantes reformas hicieron que corrientes de ultraderecha llamaran a Frei el “Kerensky chileno”, haciendo un símil con el liberal que antecedió a Lenin en Rusia. Una disidencia izquierdista del PDC formó en 1969 una nueva agrupación, el Movimiento de Acción Popular Unitario, que será luego una organización constitutiva de la UP.

En las elecciones de 1970, Salvador Allende obtuvo el 36,3% de los votos, Alessandri, de la derecha, 34,9% y Radomiro Tomic, de la Democracia Cristiana, 27,8%. El gobierno de Allende constituyó la culminación de un largo periodo de estabilidad política entre 1932 y 1973. Para que esto ocurriera fue clave la Constitución de 1925 que incorporó derechos sociales políticos y estructuró un régimen presidencialista. Esta Constitución, con algunas reformas, se mantuvo vigente en el gobierno de la Unidad Popular.

El programa de gobierno de la UP tenía aspectos nacionalistas, como la estatización del cobre, la profundización de la reforma agraria, la creación del área de

propiedad social de la economía, la ampliación de los derechos sociales y políticos, entre los que estaba una reforma educativa.

El senador socialista italiano Lelio Basso argumentó en 1971 que la legalidad podía ser utilizada y también transformada para producir reformas profundas. La experiencia histórica de la izquierda y el movimiento obrero europeo señalaban como se había realizado un largo curso de incorporación de derechos sociales y políticos sin cambiar el régimen capitalista. En el caso chileno también había existido un dilatado proceso iniciado en los años treinta de inserción de fuerzas políticas de izquierda en la institucionalidad. Lo que estaba en juego, según Basso, era la factibilidad de producir cambios legales profundizando las reformas con la capacidad de control del ejecutivo y apoyados en la movilización popular.

Al margen de la Unidad Popular se hallaba el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), fundado en agosto de 1965. Con una base predominante de estudiantes de clase media, llegó a tener una relativa influencia en los pobladores y pequeños sectores de trabajadores y campesinos. El MIR provino del elenco de organizaciones insurreccionales y de izquierda radical alentadas por la revolución cubana. Proponía que el poder se debía conquistar por la vía armada. Luego del triunfo de la Unidad Popular, el MIR organizó el Grupo de Amigos Personales (GAP), un cuerpo armado destinado a la protección de Allende.

Entre los análisis más tempranos de la experiencia de la Unidad Popular y el derrocamiento de Allende se encuentran *El Estado y los problemas tácticos en el gobierno de Allende* (1974) de Joan Garcés, así como, *Vida y muerte del Chile popular* (1974) de Alain Touraine. Ubicado en el conflictivo presente de aquel tiempo, Garcés reveló los problemas más irresolubles del gobierno, que se encontraba entrampado en una institucionalidad que difícilmente podía ser cambiada. Este joven asesor jurídico español de Allende situó la problemática del uso de la legalidad en lo que se pensaba era una transición al socialismo. Touraine, testigo de la candente coyuntura anterior al derrocamiento, relata día a día, a modo de un diario, los conflictos, la escena política y los actores entre julio y septiembre de 1973. Sus apuntes describen el comportamiento de los actores y los escenarios cambiantes de días intensos. La objetividad del sociólogo francés no deja de expresar la angustia de una situación que marchaba hacia el abismo. En agosto de 1973 sus entradas al diario registran el creciente papel del gremialismo movilizad por la derecha y la brecha entre el MIR y la UP. Los elementos de radicalización del proceso, la aguda confrontación y la dificultad de una real conducción política aparecen claramente junto a una crisis económica, inflación y desabastecimiento.

Tomás Moulian en *Chile Actual. Anatomía de un mito* (1997) interpretó los cambios que trajo el modelo neoliberal instaurado por Pinochet y la salida que significaron los gobiernos de la Concertación. Exploró el fracaso del gobierno de la Unidad Popular, con el problema central de una revolución pensada en un camino pacífico que se enfrentaba a la posibilidad de un cambio violento en el marco de una sociedad acostumbrada a la institucionalidad y los pactos. Moulian se aparta de la idea de que el régimen de Pinochet fue una dictadura fascista y más bien la define como una revolución capitalista que puso fin a la vía chilena al socialismo. Pone atención a la ciudadanía neoliberal con la creación de individuos centrados en el consumo y los medios personales de ascenso social. De allí que los actores políticos no tendrían más que asumir como dados los marcos institucionales del neoliberalismo definidos por la Constitución de 1980.

Indudablemente, la reforma agraria fue un asunto fundamental que se instaló en Chile desde la década de 1960. Implicó agudos conflictos que sobre todo tenían que ver con el alcance de los límites a la propiedad. *La trama oculta del poder: reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973*, (2016), de Oscar Oszlak relata el modo en que La Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) el principal gremio de los terratenientes chilenos enfrentó la amenaza que trajo primero la Ley de Reforma Agraria de 1967 expedida en el gobierno de Frei que también facilitó la sindicalización campesina; y luego el mayor alcance de la redistribución de la propiedad agraria durante el gobierno de Allende. La SNA, era un poderoso gremio fundado en el siglo XIX que había logrado en diversas épocas incidir en las políticas agrarias. Con un tejido de lazos familiares y políticos se proyectaba en el parlamento y la opinión pública.

Los dieciséis años de la dictadura de Pinochet concluyeron en 1989, dejando sin embargo en los gobiernos de la Concertación el legado de una sociedad neoliberal. Los intentos insurreccionales armados y de movilización no tuvieron capacidad de proponer una alternativa radical.

La figura de Salvador Allende se encuentra detalladamente narrada por Eduardo Labarca en *Salvador Allende. Biografía sentimental* (2014). Esta ágil biografía le otorga una dimensión humana a Allende en el marco de su esencial vida política. Sus lazos familiares, su carrera política, personalidad y su carisma emergen como detalles de una trayectoria de vida. Determinados aspectos de la vida privada de Allende corresponden a su gusto por la buena mesa, el vino, afición al teatro y sus actrices, su faceta de conquistador y su capacidad para manejar relaciones extra matrimoniales. Labarca, un conocedor de los círculos sociales y políticos de la izquierda chilena, recurre a muchas fuentes escritas y testimoniales. La dinámica

de los acontecimientos tiene una celeridad especialmente en los tumultuosos días de agosto y septiembre de 1973. El suicidio de Allende adquiere la naturaleza de un gesto de honor y dignidad,

Para el tema de la memoria de los participantes de la época de la Unidad Popular, una referencia relevante es *Rebeldes, reformistas y revolucionarios* (1992) de José del Pozo. En este estudio de historia oral sustentado en entrevistas, se identifican el origen social de los militantes de izquierda, sus experiencias vitales y las vivencias durante esa época. Es muy notable como reflexionan sobre su pasado y evalúan los eventos de acuerdo a su participación. Las relaciones con las orientaciones políticas radicales o reformistas emergen dentro de marcos sociales y familiares.

Esta nota aclaratoria solo tiene la intención de ofrecer una visión sintética de lo que fue el gobierno de la UP, mencionar algunos textos que aportan a una perspectiva y la memoria de lo que fue esa época.

Para la edición del artículo se realizaron correcciones formales y se han incorporado unas notas al pie de página que se consideraron indispensables.

Cuando estuve viviendo en Alemania como refugiado político luego de salir de Chile después del golpe del 11 de septiembre de 1973, escribí este artículo y lo envié a Quito a los compañeros del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), donde aún militaba. Ellos lo publicaron inmediatamente en la revista *Debate Mir Causa Proletaria*, año 2, número 5. En esa misma edición fue reproducida una entrevista a Miguel Enríquez, secretario general del MIR de Chile, algo que es importante destacar, pues los dos artículos son visiones totalmente diferentes de la comprensión de lo que había sido el proceso del gobierno de la Unidad Popular presidido por Salvador Allende entre 1970 y 1973. Por obvias razones, el artículo de mi autoría apareció publicado con un seudónimo: Andrés Segovia. El texto que ahora transcribo es casi idéntico al publicado en la revista, salvo unas pocas modificaciones de sintaxis, quedando en mí poder el texto original a modo de facsímil. Desde entonces han transcurrido cincuenta años y mucha agua ha corrido bajo los puentes. Ahora hay valiosas crónicas y análisis interpretativos de esos sucesos y del proceso chileno en su conjunto, por lo que —reconozco— el valor relativo del documento publicado fue (es) que la reflexión la hice tan solo después de cinco meses de aquel desgraciado desenlace del 11 de septiembre de 1973, que lo escribí solo procurando dar un aporte a la reflexión de la militancia del MIR ecuatoriano.

Mi criterio sobre lo que pasó en Chile es –dada la cercanía– una apreciación sintética, crítica e incompleta de lo sucedido. Es necesario conocer –además– que hasta hoy no se han publicado análisis integrales sobre el asunto en cuestión, al menos ningún partido de la izquierda chilena lo ha hecho, e igual, creo, ninguno de los teóricos que vivieron en Chile hasta el 11 de septiembre ha encarado aún este desafío. Algo explicable, pues, en general las personas que vivieron ese proceso, y más que todo el fulminante ataque de la reacción chilena, no quieren hablar del asunto, es como si un trauma causado por semejante derrota obligara a la gente a tratar el tema solo en medio del silencio. Los partidos de la izquierda chilena afrontan ahora la difícil tarea de sobrevivir al ataque mortal que Pinochet desató desde el 11 de septiembre. Esa es hoy su labor prioritaria. El análisis sesudo del proceso ya vendrá más adelante. Por supuesto que al hablar ahora de los partidos de la izquierda chilena no lo hacemos acerca de los organismos que conocimos antes del 11 de septiembre. El golpe es tan fuerte que muchas de las características de aquellos partidos han quedado como un recuerdo histórico invaluable. Eso para unos; para otros, como una evocación impregnada de justo orgullo. Quizás para la mayoría de la militancia de la izquierda chilena que ha sobrevivido, aquel es un recuerdo doloroso, lo que explica el silencio y –aún más– la ausencia de crítica.

En ese contexto de la derrota se explica en buena medida –además– una actitud que prevalece, por la cual sobre esa fatídica circunstancia unos partidos culpan a otros por la derrota. Así es como, por ejemplo, el MIR señala a los reformistas, o sea al Partido Comunista, a buena parte del Partido Socialista Chileno, al Partido Radical (liberales de izquierda), como también a los allendistas, esto es, a quienes se movían detrás y alrededor de la personalidad de Salvador Allende. Incluso se menciona a Allende, por ser el principal conductor del proceso, los militantes del MIR le señalan como el conductor de la derrota. Por el otro lado, los partidos así señalados acusan a “los ultras” (el MIR) como los principales culpables de que el proceso político no haya culminado tal como estaba previsto desde un principio, lo que se reflejaba a modo de un proceso contenido en el Programa de los 30 Puntos de la Unidad Popular. Todo este intercambio de acusaciones mutuas hoy no es público, aunque el mundo se da perfecta cuenta de aquello. En otros lugares, en Cuba por ejemplo, este debate es a fondo entre los dirigentes de la Unidad Popular y del MIR, que han llegado allá en condición de exiliados; igual cosa sucede en Roma o París. A mi criterio, tal cual sabré razonarlo después, estas acusaciones son unilaterales y carentes de autocritica, por lo mismo, poco contribuyen a una rectificación que se deba

hacer para la prosecución del proceso chileno en las nuevas condiciones. Y, por qué no decirlo, en beneficio del proceso latinoamericano.

Para analizar las causas de la derrota habría que remitirse a todo el pasado político chileno anterior a la década del 70. El triunfo de Allende fue un resultado buscado y previsible, dadas las condiciones del desarrollo productivo, social y político de ese país. Hubo fuerzas políticas de la izquierda chilena que se dieron perfecta cuenta de aquello y supieron darle al proceso anterior al triunfo de 1970 el sentido correcto. El Partido Comunista, por ejemplo, hizo lo posible y necesario para lograr el triunfo electoral que permitió su llegada al poder del gobierno central.

Recordemos que también fuera de Chile sucedían mediaciones a favor del triunfo electoral: por caso, en la Primera Conferencia de la Organización Latinoamericana de Solidaridad (OLAS), en 1967 en la Habana, se le dio al proceso chileno un trato especial, previendo que por sus condiciones sociales y políticas particulares se avizoraba un triunfo electoral de la izquierda sobre la derecha en las elecciones de 1970; esto, si es que se unían principalmente los dos partidos de izquierda más importantes de Chile, el Comunista y el Socialista. Entonces, en La Habana, en la Conferencia de la OLAS se impuso un criterio político objetivo entre quienes optaban por los procesos de lucha armada, incluyendo la delegación del MIR chileno que tuvo –eso sí– una tribuna en esa reunión continental, de modo que siguió manteniendo buenas relaciones con Cuba, empero, se abstuvo de empujar el triunfo electoral de la Unidad Popular en Chile. No obstante este giro circunstancial del MIR chileno, este partido adoleció otra vez de dogmatismo en el manejo de la táctica política del proceso chileno *ad portas*.¹

El triunfo electoral no solo era posible en Chile, sino que también era necesario, dadas sus condiciones particulares de desarrollo económico, de avance social y de polarización política. La conquista del gobierno en 1970 era necesaria para alcanzar el poder total dentro de un proceso histórico previsible. Esto lo entendieron perfectamente las fuerzas de la derecha y la reacción, también el gobierno de Estados Unidos y la CIA. Pero la conquista del gobierno central no era la del poder en su conjunto. Como tal, el reformismo acechaba a las fuerzas de la izquierda que, desde un enfoque revolucionario, latían en el proceso chileno. En la Unidad Popular se había sostenido que aquella conquista del gobierno

¹ Un estudio reciente sobre el MIR, basado en documentación desclasificada de la CIA, permite observar la trayectoria de esta organización política radical. Ver: Téllez Lúgaro, Eduardo, Felipe Novoa Saldías y Nicolás Iturra Fonseca. 2023. "El Movimiento De Izquierda Revolucionaria según La CIA, 1967-1971". *Cuadernos De Historia* 58 (junio): 333-353. DOI: <https://n9.cl/kz5vq> (Nota de los editores).

central serviría de “palanca” para la toma del poder total. En términos teóricos esa parecía ser una estrategia correcta y necesaria. Mas, ya en el proceso de hacer gobierno, esto era diferente. Contribuyeron a la derrota tanto los que no apoyaron al gobierno de Allende, porque tenían la vista fija en el dogma de que participar en la lucha política electoral –que forma parte del mismo régimen contra el que se lucha– es trazar con el sistema burgués, es caer en el reformismo, es traicionar a los objetivos de la revolución socialista. De otro lado, también contribuyeron a la derrota los que no hicieron de la conquista del gobierno (con todo lo importante que aquello implicaba) la palanca para el asalto al poder total. Creo que el dogmatismo se sumó al reformismo para hacer fracasar la revolución.

Las masas pocas veces pecan de dogmatismo. En ellas la dialéctica de la historia se genera espontáneamente, eso mismo las ubica en el plano de reconocer los avances y retrocesos del proceso y procesarlos en su conciencia en relación con el compromiso. Las masas van sintiendo la revolución y son el pulso de la misma. Quiénes no entienden esto, aun cuando hagan el papel de dirigentes políticos, conducen a las masas al fracaso.

En Chile las masas fueron al acto electoral de 1970 conscientes de lo que querían: un gobierno popular por el que habían luchado más de treinta años y que en una ocasión hasta lo tuvieron, esto como resultado de la alianza de los partidos políticos de izquierda en el FRAP (Frente de Acción Popular). Pero esa oportunidad se la perdió al final, también por efecto de la tremenda oposición desatada por los enormes intereses imperialistas del salitre, el cobre y el hierro. Más tarde, en 1958 estuvieron a las puertas de ganar las elecciones y solamente un solapado fraude electoral les arrebató el triunfo. Para 1964, cuando ganó Eduardo Frei, la unión de la oligarquía, la burguesía y la llamada clase media chilena triunfó electoralmente ante las fuerzas de izquierda. Por todo esto, el triunfo de la Unidad Popular en 1970 era un logro histórico merecido y fraguado en medio de las largas luchas políticas de casi medio siglo de los obreros, mineros y campesinos chilenos, correspondiendo plenamente a su grado de conciencia de clase. Allí estaba enraizado el valor revolucionario de la jornada de 1970. Entonces, la dirección era sin duda la cabeza pluripartidista de la Unidad Popular, destacando Salvador Allende. Quiénes se apartaban de esta realidad lo hacían también de las masas. Y esto sucedió en cierta medida con el MIR chileno.

Durante el transcurso del gobierno popular las masas empezaron a labrar realmente su destino en esta nueva fase de la revolución chilena. Al menos así lo sentían –por ejemplo– los obreros de las empresas estatizadas, que gobernaban en buena medida los destinos de sus centros de producción y empezaban a construir

de modo concreto el socialismo en Chile. Aparte de esto, un número considerable de personas, que estaba en el carro del proceso por motivos diferentes a los que identificaban a la clase obrera, fue ganando poder de decisión. Elementos que iban ascendiendo en posiciones dentro del aparato del Estado y en la Unidad Popular, a costa de la larga lucha de las masas populares y que ahora veían la oportunidad y los modos de satisfacer sus apetitos y aspiraciones de ascenso social, pues tenían a “su presidente”, a “su compañero Allende” en el gobierno.

No obstante, las masas sentían más el peligro de la revancha reaccionaria interna y del imperialismo que el que representaba la burocracia enquistada ya sea en los partidos de la Unidad Popular, en sus organismos de masas, empezando por la CUT (Central Única de Trabajadores)² y hasta en el círculo cercano del presidente Allende. Pero quien advertía abiertamente de ese peligro interno para el proceso no tenía el suficiente peso político entre las masas, ni para que el gobierno le escuche, ni para que las masas tomen conciencia de la verdadera magnitud del peligro que representaba la burocratización del proceso. El MIR hacía cabeza de esta posición crítica, que se revelaba en denuncias públicas al burocratismo del proceso. Lo hacía respaldado por importantes sectores populares, principalmente de pobladores semiproletarios. Estos sectores sentían el peso mayor de los trámites de corte burocrático por parte de aquellos funcionarios que estaban en los ministerios y demás organismos públicos, gracias a su entrega incondicional a la línea política de la Unidad Popular. Aquellos sectores populares vivían las peores condiciones materiales y sociales desde hace muchos años atrás y, por eso mismo, exigían soluciones efectivas a sus demandas al gobierno popular de Salvador Allende. Empero, sentían en carne propia los obstáculos del legalismo, del formalismo, de los hábitos burocráticos. Antes aquello se explicaba en otro contexto, dada la presencia de los funcionarios de la derecha enquistados en los lugares claves de la administración pública. Peor aún, muchos de esos burócratas “momios” siguieron obstaculizando la labor del gobierno popular, haciendo de “quinta columna”, lo que era parte de la estrategia de la derecha para debilitar al gobierno de Salvador Allende. Pero ahora esas masas tenían junto a sí a un gobierno popular electo por ellas, frente al cual debían sacrificar toda la riqueza creadora de su presencia política, ante la conducta del burócrata con carnet de la Unidad Popular, del señor Ministro de la Unidad Popular, de su corte de funcionarios. Obviamente, también del presidente Allende.

2 La historia del movimiento obrero chileno y sus relaciones con la política desde comienzos del siglo XX hasta 1970, los orígenes y trayectoria de la CUT, está muy bien expuesta por Alan Angell, *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*, Era, México D.F., 1974 (Nota de los editores).

Durante el proceso, el MIR había cometido numerosos errores políticos a consecuencia de su inapelable apego al esquema de pensamiento sobre la lucha armada como la vía para la toma del poder total. Errores que se proyectaban al presente. Por aquello, Salvador Allende, las burocracias de los principales partidos de izquierda chilena, la burocracia de la CUT y una gran cantidad de oportunistas se aprovecharon de que el MIR se había equivocado con insistencia respecto al apoyo al gobierno popular para acusarle ante las masas de “ultrismo”, de colaboracionismo en la práctica con la derecha golpista, etcétera. De modo que, aquella crítica justa que hacía el MIR y otros pequeños sectores militantes de la izquierda (los trotskistas, por caso) se topaba contra toda una maquinaria desprestigiadora. De modo que, entonces, las luchas internas en el seno de la izquierda se fueron agudizando, cayendo en episodios que solo servían a la desorientación de las masas y al fortalecimiento de la reacción. En conclusión, los errores se fueron incrementando, combinándose, complementándose, fortaleciendo a la reacción. Entre tanto, las masas seguían confiando en su gobierno, como el hijo hace con su padre; pero cada día, en vez de desarrollar sus poderes creativos y revolucionarios, el proceso tendía a entregar más responsabilidades a las burocracias y a un elenco de oportunistas y aprovechadores.

La riqueza del proceso político de masas en Chile se había fraguado en muchos años de lucha electoral. Evidentemente, uno de los valores más importantes de ese proceso era la forja de la conciencia de las masas, particularmente de la clase obrera; se había realizado en un largo trecho de tiempo, en medio de luchas frontales contra los intereses capitalistas. Pero, al rendir culto a esta forma de adquirir conciencia política de las masas, había quienes suscribían el legalismo, el parlamentarismo, el constitucionalismo burgués, el respeto a las instituciones del estado burgués y a otros valores políticos e ideológicos del sistema. A este efecto, yo destaco a Salvador Allende como el mejor ejemplo del dirigente fraguado en esas largas luchas de los trabajadores chilenos, pero aferrado a ese estado de la conciencia política. Por supuesto, en muchas ocasiones a Allende le tocaba rendir respetos públicos a esa carga valorativa, ideológica y política burguesa, porque era el presidente de la República, el personaje más visible dentro de un estado burgués. Además, Allende se encontraba bajo la lupa de ese poder instituido, vigilado por la prensa de la derecha, atacado por la reacción. Él estaba obligado a manejar una actitud de condescendencia a ese entramado del sistema. No obstante, como dirigente de masas debía trascender aquello, pues lideraba desde la Presidencia un proceso que pretendía ser revolucionario y socialista. Esto era válido también para los dirigentes políticos de los partidos de la Unidad Popular

que formaban parte del gobierno, que más que responder al Estado, debían estar inmiscuidos entre las masas, sintiendo los latidos de su consciencia, orientando el desarrollo revolucionario del proceso.

Creo que Salvador Allende, así como esos dirigentes de los partidos de la Unidad Popular y los dirigentes de las masas, principalmente de la CUT, no pudieron ponerse al ritmo de los sucesivos avances y retrocesos de esa consciencia de las masas. Solo veían lo epidérmico del fenómeno en curso. Eran incapaces de entrar de lleno en un proceso de revolución de sus consciencias, demasiado anquilosadas por el tipo de trajinar político de Chile y el tiempo transcurrido. En consecuencia, ellos también cada día se apartaban más peligrosamente de las masas y esto coartaba el salto cualitativo de la consciencia de las masas hacia la toma plena del poder.

Ya hice mención a la consciencia de las masas en 1970. La Unidad Popular desde entonces sacó provecho de esto a través de sucesivas campañas políticas. Conviene destacar, por ejemplo, la coyuntura de las elecciones municipales realizadas en todo el país a los seis meses de ascendido el gobierno, en marzo de 1971, cuando la Unidad Popular obtuvo un rotundo triunfo en las urnas y elevó su electorado de un 37%, cuando ganó Allende, este fue cercano al 50%. Hay que destacar que durante todas esas campañas, la tendencia general no era la de preparar a las masas en la lucha política en sí, pues los dirigentes se contentaban con su activa presencia en los actos electorales y utilizaban algunos de los métodos y estilo de trabajo, similares a los que también empleaban las fuerzas reaccionarias, pues la lucha electoral tiene una cancha con líneas trazadas, demostrando así su apego al régimen político burgués, su poco interés en la educación revolucionaria de las masas y su falta de compromiso en torno a desarrollar la consciencia política de los trabajadores.

De todos modos, en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, la Unidad Popular volvió a alcanzar un relativo triunfo logrando cerca del 44% del electorado, quedando atrás con poco de la coalición de la derecha (PN y DC). Esto creó nuevas ilusiones en los dirigentes de masas de la izquierda. Pecando de triunfalismo, ellos transmitían un sentimiento a las masas de que ese triunfo electoral aseguraba no solo la permanencia del gobierno popular hasta el final de su periodo de seis años (1976) –por tanto, la vigencia de todo el programa político de la Unidad Popular–, sino que en las elecciones presidenciales próximas era posible ganar y continuar con el proceso de cambios por la vía democrática y pacífica, por un nuevo periodo de gobierno de seis años. En conclusión, en los actos electorales y de masas de 1973 se transpiraban todos los apegos a la política

burguesa por parte de los altos dirigentes de masas. Y si bien esos triunfos servían para consolidar posiciones alcanzadas durante el gobierno de Allende, también creaban ilusiones en las masas a consecuencia del oportunismo de altos dirigentes políticos de la Unidad Popular, o de su ilusionismo político. Ellos no alcanzaban a comprender el movimiento dialéctico de ese proceso, el sentido y límite de los avances y retrocesos. Pero a pesar de la influencia de este tipo de dirigentes, las contradicciones generadas en el proceso pudieron más en el desarrollo de la conciencia del pueblo.

Hasta aquí se han expuesto algunas de las más importantes características de la izquierda chilena durante el tiempo del gobierno popular. Ahora se dirá que la reacción chilena –donde destacaban dos partidos: el Partido Nacional y la Democracia Cristiana– tuvo variadas conductas y respuestas desde el momento que se conoció el triunfo de Salvador Allende en marzo de 1970. Sin embargo, hubo una reacción que día a día se fue aclarando más y más, concentrando la reacción de la derecha. Esto es, la seguridad de que solo mediante la oposición radical, firme e irreconciliable al gobierno se lograría un debilitamiento suficiente que impidiera que se alcancen los objetivos programáticos. La derecha chilena tuvo siempre contradicciones internas, más que todo dentro de la Democracia Cristiana, pero nunca descansó en aquella campaña de oposición contumaz, de constante desprestigio en los grandes medios de comunicación, de alineamiento de la Iglesia Católica y –en suma– de búsqueda del debilitamiento al gobierno de Allende.

Consecuentemente, el choque de intereses y aspiraciones políticas entre las masas y la reacción era cada día más claro, no había lugar a equivocaciones de interpretación, a mantener esperanzas en una vía conciliatoria. La conciencia política de las masas había alcanzado tal nivel en la lucha diaria contra las fuerzas reaccionarias internas e internacionales, que comprendió que llegaría el momento en que las propias acciones de esas fuerzas de la derecha obligarían a las masas a exigir a su gobierno que actúe de modo contundente y radical, que responda con fuerza a la reacción. En esas circunstancias, la conciencia de las masas sobrepasó los niveles de confianza en la lucha pacífica por el socialismo, esa singular estrategia chilena para alcanzar paso a paso el poder total. Sin embargo, ese histórico momento no lo marcó el gobierno de Allende sino la reacción chilena. Fue inmediatamente después del primer intento de golpe militar, el 29 de junio de 1973. Ciertamente, hubo fuerzas militantes dentro de la Unidad Popular y desde afuera, particularmente el MIR, que siempre insistieron en la vigencia de esa voluntad de la reacción de impedir que Salvador Allende gobierne por seis

años y cumpla el programa político con que la Unidad Popular ganó en 1970. Y si en determinados momentos el MIR no manejó con inteligencia este asunto y su crítica al gobierno parecía no tener medida, en cambio, con el pasar de los días, ante las evidencias de que la reacción golpista amagaba desde la derecha, esas posiciones críticas mostraban que tenían la razón de su parte.

Estaba claro: solo la violencia organizada de las masas posibilitaría enfrentar a la derecha y tomar el poder total, de modo que la tarea más importante en ese momento era lógicamente organizar el poder popular. Por lo mismo, todas las demás acciones, tanto las del gobierno como las de la CUT y demás organismos de masas, debían ponerse al servicio de la organización del poder popular. Pero esta presunción tenía fuertes adversarios dentro de la Unidad Popular, al interior del Partido Socialista Chileno, del MAPU, de la Izquierda Cristiana. El mismo presidente Allende y sus funcionarios incondicionales, los burócratas incrustados en las esferas del gobierno y amparados con el carnet de alguno de los partidos de la Unidad Popular, muchos dirigentes de la CUT aferrados a sus esquemas políticos tradicionales, a sus posiciones burocráticas y a su estatus social, ascenso alcanzado de repente y celosos de sus privilegios logrados, todas estas fuerzas no coincidían en que esta presunción tenía visos de realidad.

Aquel momento de auge de la conciencia política de las masas chilenas, resultado del intento fallido del 29 de junio de 1973, fue el tiempo preciso para empezar a desplazar definitivamente del poder a la reacción. Esta, o por lo menos sus sectores más inmediatistas, habían fallado en el golpe militar. Esto sirvió no solo para despertar la ira de las masas, sino también para hacer crecer la confianza en su fuerza, potenciar su conciencia de la necesidad del uso de la violencia revolucionaria. La avalancha popular inmediata fue sorprendente y se expresó a partir de la tarde de aquella fecha del frustrado golpe militar, no solamente con marchas de miles de personas enardecidas, sino mediante la toma masiva de industrias, de fundos a los terratenientes, en las movilizaciones de sectores suburbanos de pobladores pobres. En el bloque reaccionario de clases y partidos de la derecha cundió el miedo al constatar la ira del pueblo y su movilización combativa. Dentro de las fuerzas armadas creció la simpatía de los militares progresistas, pues los oficiales fascistas habían demostrado su incapacidad táctica y política, y se habían auto identificado como golpistas y no-democráticos. Las bases populares demócratas cristianas cercanas al senador Radomiro Tomic se acercaron de modo espontáneo a las bases de la izquierda, perfilando una unidad de clase encomiable. Es decir, la izquierda ganó en número, lo contrario de lo que estaba sucediendo en el bloque reaccionario de clases.

Por todas esas razones, ese era el momento preciso para impulsar un ataque a fondo por la toma de todo el poder. Pero entonces, no solo que se demostró la incapacidad de los más destacados líderes de la izquierda para proyectar una salida estratégica a tan singular situación. También se revelaron de modo franco las consecuencias de no haber previsto tal crisis del poder burgués, así como de haber desperdiciado treinta meses del gobierno popular, de haber desgastado la fuerza creadora de las masas en un conjunto de campañas políticas importantes, pero menos importantes que la organización del poder popular que precisaban las masas para las nuevas circunstancias.

El 29 de junio de 1973 fue el primer intento de golpe militar. Entonces temblamos de ira e impotencia al constatar que no podíamos contraatacar a fondo a una reacción desesperada, aterrorizada, despechada por el fracaso de la intentona. Además, no sabíamos cómo hacer para sumar a las fuerzas progresistas que de soslayo se manifestaban dentro de las fuerzas armadas. Impotencia que se sintió en todos los partidos de la Unidad Popular, inclusive en el MIR, que, a diferencia de los partidos de la UP, no había gozado –si cabe el término– de las oportunidades tenidas por los partidos que habían participado en el gobierno. El 29 de junio y en los siguientes días se demostró que esos partidos eran eficaces para organizar campañas electorales y mítines, pero incapaces para dirigir a las masas en la toma del poder total. Mejor dicho, la primera y segunda semana de julio de 1973, la conciencia de las masas creció de modo imponderable, sin embargo, los partidos y los dirigentes del proceso no aprovecharon esas condiciones para organizar y liderar la toma del poder total. Se evidenció su incapacidad política y organizativa. Entonces empezó a fraguarse la última etapa del gobierno popular y la primera etapa de su derrota. Se demostró que todos los partidos de la izquierda chilena habían dejado a un lado la preparación de las masas para poder desempeñarse en ese momento histórico, que de antemano se sabía que era inevitable.

No obstante, hay que hacer algunas especificaciones. El MIR no estaba implicado en el control del Poder Ejecutivo, lo que influyó limitando sus posibilidades de desarrollo como fuerza política en el periodo del gobierno popular y, de modo particular, en la preparación para enfrentar lo que se veía venir y disponer lo que se requería para salir adelante en ese momento de desconcierto de la burguesía y de ascenso de las masas provocados por el intento fallido de golpe de Estado habido en junio. Esto hay que decirlo, sin desconocer tampoco que el gobierno de la Unidad Popular garantizó que no se desate la represión del Estado, lo que no hubiese sucedido con cualquier otro régimen burgués, que habría desatado su fuerza represiva contra un partido como el MIR, con planteamientos radicales.

Hay que destacar también lo que sucedía dentro del Partido Socialista Chileno. Dentro de este partido se procesaba desde tiempo atrás un debate intenso sobre el asunto de la preparación militar de sus integrantes para afrontar debidamente la posibilidad de que se desate una lucha con las fuerzas reaccionarias. El Partido Socialista Chileno había estado siempre hegemonizado por una pequeña burguesía de izquierda, sobre la significativa y enorme militancia de origen obrero y campesino. En aquel debate se perfilaban las tendencias oportunistas del partido, los dirigentes legalistas aferrados a la esperanza de que el sistema capitalista en su conjunto sea derrocado con orden, respetando la institucionalidad y con la fuerza de la razón electoral. Dirigentes que se aprovechaban de su proximidad al gobierno de Salvador Allende para alcanzar privilegios materiales, en muchos casos expropiados a la burguesía industrial y los terratenientes chilenos en nombre de la legitimidad del proceso en marcha. Fuerza de derecha dentro del partido, que se enfrentaba a una tendencia radical conformada más que todo por los cuadros socialistas jóvenes.

La disputa de tendencias dentro del Partido Socialista Chileno se revelaba también entre quienes manejaban el aparato sin que las bases obreras y campesinas tengan una participación decisiva. Este partido fue históricamente un aparato electoral eficiente, con una amplísima base popular, con direcciones donde predominaban los intelectuales y burócratas profesionales, con sectores que a raíz de la revolución cubana empujaban las tesis de la toma del poder por medio de las armas, aunque sin mayores muestras de consecuencia práctica con dicho planteamiento. De esa manera, durante todo el periodo del gobierno de Salvador Allende, la lucha por esos planteamientos tácticos y estratégicos sobre la toma del poder político adquirió un carácter retórico. La tendencia oportunista y burocrática al menos fue consecuente con sus planteamientos de siempre, en cambio los llamados radicales dentro del Partido Socialista se pasaron los tres años del gobierno de la Unidad Popular haciendo todo lo que se quiera, menos preparándose con conciencia para lo que pregonaban. Lo más peligroso de esto fue que con su radicalismo mintieron a las masas, pues llegado el momento de mostrar en la práctica una forma revolucionaria de la vía armada, no sólo que no había nada planificado, sino que esa verborrea se convirtió en miedo en muchos de sus más notables exponentes.

Todo esto se hizo más palpable aún después del 29 de junio y en adelante, pues quiénes militaban en el Partido Socialista y pudieron vivir de cerca esa situación comprendieron el sentido de la hojarasca de la postura de los radicales, donde se demostraba la demagogia y la actitud falsa de tal posición. Cuando se

requerían dirigentes para la lucha, lo que se mostró es ambición de ser llamados comandantes. Cuando el proceso exigía militantes preparados militarmente, se encontraron elementos que desconocían el A B C de la materia, charlatanes del asunto, esto es, de los aspectos tácticos y estratégicos de la guerra revolucionaria. Cuando se requerían militantes preparados para enfrentar las nuevas condiciones, se encontraron algunos elementos de base que podían defender a tal o cual dirigente del partido, o asustar a unos cuantos militantes de Patria y Libertad, pero nunca cuadros listos para enfrentar a los cuerpos militares. Por último, cuando se requerían planes e ideas sobre el enfrentamiento militar que se veía venir, se constató una confusión o propaganda en muchos casos de quienes se reconocían como jefes militares. La lucha dentro del Partido Socialista se prolongó a todo nivel, pues, además de esa disputa entre los llamados reformistas y los radicales, se pudo apreciar una inútil pugna entre militantes que deseaban ascender posiciones que nunca las habían labrado. Entonces, todos querían ser comandantes y ninguno ser soldado. Esto condujo a que tampoco el Partido Socialista pudiera aprovechar las condiciones de la crisis posterior a junio.

En el Partido Comunista de Chile el asunto tuvo un carácter diferente. En este partido nunca se hicieron públicas las discusiones sobre la necesidad o no de optar por la lucha armada para la toma del poder total o al menos para defender al gobierno popular frente al golpe previsto. Una vez que las masas empezaron a presionar con fuerza para que el gobierno adopte una conducta firme contra la reacción, el Partido Comunista dijo que se oponía al uso de la violencia porque cuidaba la sangre del pueblo y que sabía muy bien que, en una guerra civil, en un enfrentamiento militar de clases, correría mucha sangre del pueblo chileno; pero que, si la reacción intentaba arrebatarse el triunfo popular con medios violentos, el Partido Comunista respondería con “verdadera heroicidad”. Esto afirmó el PC en agosto de 1973, cuando todo el mundo hablaba de “guerra civil”, de necesidad de preparación militar, de armarse para la defensa del proceso, etcétera. La postura pública del Partido Comunista despertó esperanzas entre las masas, particularmente entre su base obrera. Esto parecía empatar con las circunstancias que se vivían, que no solo indicaban la necesidad de preparar aparatos armados selectos, sino también de predisponer el ánimo de las masas, redoblar la toma de confianza en sus fuerzas para enfrentar eso que se creía iba a llegar, la guerra civil.

Sobre la guerra civil tendrán que decirse aún muchas cosas en Chile, ahora más que antes, cuando la reacción interna e internacional derrotó al pueblo haciendo uso de la mayor campaña de violencia que se había conocido en toda la historia contemporánea de la lucha social en América Latina. Lo que sí ha

quedado bien claro es que todas las experiencias mundiales que nos da a conocer la historia, tanto las experiencias de triunfos como las de derrotas a las fuerzas revolucionarias, fueron subestimadas por los dirigentes de la Unidad Popular y por el propio presidente Allende. Entre julio y agosto de 1973 en Chile se habló tanto del tema sin remitirse a lo que el proletariado mundial nos entregaba, unas veces como experiencias y en otras como teorías de la guerra civil. Se le presentó a este asunto únicamente desde el lado trágico –algo que necesariamente conlleva–, pero sin poner en claro que la burguesía chilena y el imperialismo preparaban una arremetida violenta y total, sin importarles que entonces correría sangre del pueblo chileno, ante lo cual se debía preparar a las bases de la Unidad Popular y en el momento preciso tomar la iniciativa. Lo que hizo aquella dirección política del proceso fue todo lo contrario. Claro, en esos meses aquella dirección ya estaba resquebrajada. Quizá por eso no sea pertinente hablar, como en otras ocasiones anteriores, de una dirección del proceso. Desde el momento que no se aprovechó la crisis inmediata posterior al 29 de junio, se perdió la iniciativa, se debilitaron las fuerzas, se dejó una ancha brecha en el campo de la lucha de clases para que transiten por ahí con relativa facilidad las fuerzas reaccionarias y golpistas.

El precio de una guerra civil es sumamente alto para las masas y para todo un país. Pero si se entendía que este desenlace era inevitable, correspondía prepararse para tomar la iniciativa y ganar esa guerra lo más pronto posible y con el menor costo en vidas humanas. Al final advino la anunciada avalancha reaccionaria, el fatídico 11 de septiembre, y el resultado de la violencia reaccionaria fue de miles de muertos y desaparecidos entre el pueblo chileno.³ Todas sus organizaciones de masas y sus organizaciones políticas han sido destruidas, sus restos que quedaron con vida son perseguidos a muerte, ha sido liquidada toda posibilidad de resistencia, de acumulación de fuerzas revolucionarias, por lo menos durante algunos años más. Sobre esa circunstancia en torno a la guerra civil, el MIR desarrolló entre julio y agosto una campaña intensa de propaganda, encabezando una corriente política que defendía la tesis de que la guerra civil debía ser primero parada y luego ganada; de que había que cortar de manera definitiva las alas a la derecha golpista, haciendo uso preciso de la estrategia y las tácticas militares. Así mismo, el MIR sostenía que había que ganar políticamente en la coyuntura,

3 El informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación –más conocido como Informe Rettig– presentado en febrero de 1991, contiene relatos sobre violaciones a los derechos humanos y sobre los métodos empleados en dichas violaciones, la selección de las víctimas, los métodos de represión, la forma de garantizar la impunidad y las instituciones responsables. La Comisión recibió algo más de 3.400 denuncias y clasificaron como víctimas de la violencia política a 2.279 personas (Nota de los editores).

apoyándose en el poder popular armado, apuntando a liquidar totalmente a las fuerzas de la reacción.

Recuerdo que luego de la crisis de junio, entre personas que pertenecían a la dirigencia obrera del Partido Comunista se afirmaba que el partido estaba en capacidad de armar a medio millón de obreros, una fuerza suficiente para enfrentar con posibilidades de éxito a la ofensiva militar de la reacción durante un lapso no muy largo. No obstante, al parecer nadie sabía cómo manejar un arma, no sólo por las deficiencias en el campo de “el arte de la guerra”, sino, incluso, por la falta de un plan estratégico de acción militar, por lo que se sostenía que, si ese momento llegara pronto se debería tener confianza en el partido, en su capacidad de reacción militar y en el poder de la clase obrera. En suma, dentro del Partido Comunista de Chile sobraba la confianza. Enfoque que hizo creer durante algunos días posteriores al golpe del 11 de septiembre, que el Partido Comunista Chile iba a jugarse entero en un momento preciso y que, entonces, le correspondería el papel determinante en la nueva etapa de lucha armada y de defensa del proceso popular. Los militantes de ese partido creían aquello. Subjetivamente estaban preparados para afrontar las nuevas condiciones, pero a la hora de la hora, no sólo que el PC falló, sino que cedió el peso de la iniciativa a los golpistas y tomó el camino de la retirada.

Todo lo que parecía ser una inteligencia táctica madurada en decenas de años de lucha, con grandes y dolorosas experiencias internacionales como las de la Guerra Civil Española, resultó ser, en definitiva, una cruda verdad: tampoco el Partido Comunista Chileno estaba a la altura de las nuevas circunstancias que se habían creado a lo largo de los tres años anteriores, durante el gobierno de Salvador Allende; las que exigían que en determinado momento una decisión estratégica radicalmente diferente, en concreto, asumir un compromiso definitivo y hasta las últimas consecuencias, con las aspiraciones de las masas chilenas, de proseguir su proceso al socialismo.

Para concluir, en Chile no falló la teoría de la lucha de clases. La derrota sufrida más bien la ratifica. En Chile no fallaron las masas, ellas aportaron decenas de años de lucha política por la conquista de su gobierno popular, aunque luego constataron en carne propia que la reacción no cedería pacíficamente a las razones de la historia de ese país. Las masas chilenas estuvieron dispuestas a defender sus conquistas a cualquier precio y profundizarlas, utilizando, por último, el único medio que les sobraba cuando la derecha atacó con todo, esto es, la fuerza de las armas. En Chile falló la conducción política del proceso. Al respecto, se constató que los partidos cuya tradición fundamental había sido la lucha legal y

parlamentaria, mediante la cual se pudo lograr más de un triunfo significativo, como fue la derrota electoral a la reacción chilena en 1970, esos partidos difícilmente pueden transformarse cualitativamente en el momento en que la lucha de clases exige dar un paso adelante. Entonces, esos partidos se constituyen –por lo contrario– en un obstáculo objetivo para la marcha ascendente al socialismo. El propio peso que esos partidos adquirieron históricamente entre las masas, durante los largos años de lucha legal y parlamentaria, coadyuva a la postre para que la balanza de la lucha se incline –por desgracia– no a favor de las masas.

En Chile se comprobó una vez más que amplios sectores socialistas, educados en la lucha legal y parlamentaria, enajenaban su conciencia política a las conquistas que en este plano habían alcanzado junto con el Partido Comunista; y principalmente, ese gran aparato dirigente en los distintos niveles de la organización se fue rezagando en relación con el ascenso de la conciencia revolucionaria de las masas.

De su parte, el MIR y varios grupos pequeños de militancia revolucionaria, como los trotskistas, parecían proyectarse como la alternativa de dirección en los momentos que el ascenso de la lucha de clases exigía una posición radical. Pero tampoco supieron resolver las contradicciones con el bloque hegemónico de la izquierda, donde destacaban el PC y el PS. El MIR era la organización más representativa del ala de izquierda del proceso chileno, como tal se fue adaptando mejor que los otros partidos al ascenso del proceso político y adquirió fuerza en el transcurso de los tres años del gobierno popular. Sin embargo, no comprendió el proceso con toda su amplitud y complejidad. El MIR agudizó contradicciones existentes con el Partido Comunista, principalmente, lo que hizo no solo que desperdiciara fuerzas en campañas de ese tipo, sino que le llevó a una situación en la que no acumulaba la suficiente fuerza entre las masas como para obligar a la conducción de la Unidad Popular a cambiar su enfoque legalista del proceso o, si no, a desplazarse de la dirección. Esto no sucedió con el MIR, que demostró falta de madurez política en el trato de las contradicciones con la Unidad Popular en el seno de las masas.

24 de febrero de 1974.



Una década desperdiciada
Las sombras del correísmo

Alberto Acosta
John Cajas Guijarro

Serie Estudios y Análisis
ISBN 978-9942-963-40-6
258 pp.

A la pregunta central de los autores de este libro: ¿por qué no se dio la tan ansiada e indispensable transformación? responden con fundamentos y datos: “que el Ecuador, especialmente en términos económicos, no se transformó”. Como en otras épocas, con el nuevo *boom* petrolero, el gobierno de la década de R. Correa, concluyó con un estratosférico desequilibrio, abultada brecha de la balanza comercial, una inmensa deuda pública, sin provisiones para el futuro; bastante cerca de la inviabilidad o de la “enfermedad holandesa”, como señalan los autores.

La corrupción judicial: concepto y dinámicas. La Corte Constitucional de Ecuador en perspectiva comparada

Santiago Basabe-Serrano*

Este artículo ofrece una definición de corrupción judicial con pretensiones de parsimonia y generalización. Además, discute cómo en función del lugar que ocupa la Corte sometida a estudio dentro de la estructura jerárquica del Poder Judicial, varían tanto las formas de materialización de los actos de corrupción como las variables que los explican. En lo de fondo, el artículo plantea que en altas cortes de justicia la concentración del poder político es un factor que facilita la emergencia de actos de corrupción sistemáticos. Para la verificación empírica se toma como caso de estudio a la Corte Constitucional del Ecuador, una de las instituciones con mayor presencia de corrupción judicial a lo largo de la vida democrática de dicho país. Basado en entrevistas en profundidad e información de archivo de diferentes fuentes, el artículo relata tanto las interacciones como los complejos mecanismos de negociación y entrega de recursos económicos a cambio de decisiones constitucionales.

Introducción¹

Desde diferentes sectores y actores se ha señalado que la corrupción constituye un factor decisivo para impedir tanto la preservación de las garantías y derechos ciudadanos como la emergencia de economías sustentables y vigorosas. De hecho, un simple análisis de correlación da cuenta que no es posible hallar regímenes democráticos consolidados en los que los niveles de corrupción sean preocupantes. Tampoco hay casos de países desarrollados en términos económicos que a la par presenten problemas serios de este tipo en sus instituciones. Con ello, si bien los estudios que observan los efectos de la corrupción son útiles para conocer los resultados nocivos de convivir en sociedades poco transparentes, para el diseño de políticas públicas resulta prioritario conocer las condiciones que favorecen el surgimiento de prácticas corruptas.

* Profesor Investigador Departamento de Estudios Políticos, FLACSO Ecuador. sbasabe@flacso.edu.ec.

¹ Este artículo está basado en un capítulo de mi autoría (Basabe-Serrano 2022) titulado “Judicial Corruption: The Constitutional Court of Ecuador in Comparative Perspective”, que consta como parte del libro *The Limits of Judicialization*, editado por Sandra Botero, Ezequiel González-Ocantos y Daniel Brinks, y publicado por Cambridge University Press.

Dentro de ese amplísimo abanico de aristas que dan cuenta del concepto corrupción, una de las más interesantes es la que se relaciona con la vida del Poder Judicial. Al respecto, estudiar la corrupción judicial es clave, no sólo porque su presencia relaja los mecanismos de control del poder político, sino también porque debilita la protección y expansión de los derechos de la ciudadanía. Las razones citadas dan cuenta que estudiar la corrupción desarrollada alrededor de las cortes de justicia, tanto desde los mecanismos a través de los que se verifica como a partir de las variables que la facilitan, abre espacios a una agenda de investigación relevante y cuyas repercusiones van más allá de la discusión académica. Sin embargo de lo dicho, los avances generados desde la Ciencia Política o la Economía son marginales y se limitan al estudio de los incentivos selectivos que operarían sobre los actores. Desde el Derecho, hay una producción vasta aunque restringida a la discusión prescriptiva del rol del juez y al diseño de estructuras legales que desincentiven la perpetración de conductas delictivas relacionadas con actos de corrupción judicial.

Este artículo se compone de cuatro partes. La primera tiene que ver con la construcción de una definición de corrupción judicial que sea lo suficientemente parsimoniosa, pero que a la vez esté en capacidad de capturar las distintas facetas del fenómeno. La segunda parte se refiere a las distinciones que, en razón del tipo de interacciones, procesos de negociación y pagos, se dan entre casos de corrupción judicial micro, meso y macro. En la tercera parte tomo como caso de estudio la escandalosa secuencia de actos de corrupción judicial suscitados en la Corte Constitucional del Ecuador en el período 2009-2019. En la cuarta parte planteo conclusiones y algunas ideas que podrían alimentar una futura agenda de investigación sobre corrupción judicial en América Latina.

Corrupción judicial: una definición

Como he mencionado, establecer una definición de corrupción judicial que sea lo suficientemente amplia para incluir los distintos actos que dan cuenta de ella, pero que a la vez evite la laxitud y su consecuente vaciamiento de contenido, es una tarea inicial e indispensable (Hilbink y Ingram 2019; Power y Taylor 2011; Morris y Blake 2010). Con dichas prevenciones, propongo como concepto de corrupción judicial a *cualquier acto consumado por un juez, fiscal o funcionario que, por acción u omisión, altera la imparcial dirección o contenido de una decisión –sentencia o auto– a cambio de dinero, especies o cualquier otro tipo de beneficios materiales o simbólicos entregados por una persona –natural o jurídica– que mantiene interés directo o indirecto en el proceso judicial.*

Algunas precisiones deben realizarse en función del citado concepto de corrupción judicial. Por un lado, esta opera solamente cuando el daño a la administración de justicia a través de una decisión espuria efectivamente ha sido causado, y dicha acción u omisión se da como consecuencia de la entrega de recursos de cualquier tipo. Así, tanto la tentativa de alterar el curso normal de un proceso judicial como la mera promesa de eventos o pagos futuros no constituyen *per se* hechos suficientes para incluir la conducta de quienes forman parte de la estructura orgánica de cortes y tribunales de justicia dentro del concepto de corrupción judicial. Por otro lado, este acto tiene como sujeto solamente a aquellas personas que son parte de las distintas instancias de la administración de justicia. Con variaciones, me refiero a jueces y funcionarios de tribunales de primer nivel, cortes de apelaciones o de segunda instancia y cortes supremas o tribunales de casación.

Se incluyen en esta descripción a jueces y funcionarios de cortes constitucionales que, en algunos países, no son parte del Poder Judicial. Por tanto, las cortes supremas y las de naturaleza constitucional se asimilarían en cuanto a actores, lógicas y dinámicas de relacionamiento e interacción. Adicionalmente, constituyen sujetos activos de un acto de corrupción judicial aquellos jueces que son parte de otro tipo de tribunales en los que se verifica una forma similar de asignación de recursos y que no pertenecen al Poder Judicial. Me refiero específicamente a instancias de justicia electoral, de resolución de conflictos agrarios o de justicia transicional, por ejemplo. Se incluyen también entre quienes pueden cometer actos de corrupción judicial a los fiscales y sus asistentes, pues en algunos países, como Ecuador, la Fiscalía no es parte del Poder Judicial. Por exclusión, las resoluciones asumidas en la arena administrativa o aquellas asumidas en cualquier espacio de resolución alternativa de conflictos, no tendrían relación con el concepto de corrupción judicial.

En lo que respecta a quienes intervienen en la interacción necesaria para que se de un hecho de corrupción judicial, identifiqué dos grupos de actores. Por un lado, aquellos que pertenecen al Poder Judicial y cuya participación es imprescindible para que se verifique un acto de corrupción. Por tanto, e independientemente de la arena de decisión, para que el concepto de corrupción judicial resulte aplicable a un caso concreto se requiere la participación de un juez, fiscal o del personal burocrático del Poder Judicial. En este último grupo se encuentran los secretarios, amanuenses y, en general, quienes siendo parte del aparato judicial no administran justicia de forma directa. Precisamente en base a esta distinción entre jueces y fiscales respecto al resto de funcionarios, algunos

autores han señalado que la corrupción judicial puede ser de naturaleza operacional, en primer caso, y administrativa, en el segundo caso (Idowu y Ibidapo 2014; Ugochukwu 2011; Badel 2008).

Como consecuencia de la descripción expuesta, se excluye del grupo de actores que son parte del concepto de corrupción judicial a quienes por sus experticias son convocados a colaborar con su opinión dentro de un proceso legal. Específicamente me refiero a peritos, personal de la policía judicial y, en general, a quienes cooperan en la resolución de conflictos entre las personas, o entre estas y el Estado. Aunque el manejo doloso de una pericia profesional o de un informe policial pueden llegar a ser hechos delictivos y serían parte de un concepto genérico de corrupción, el hecho de que estos actores no tengan un vínculo de pertenencia con el Poder Judicial aísla sus conductas del concepto que propongo. Si bien es cierto que el comportamiento doloso de este tipo de actores puede afectar a la pureza de la decisión judicial, incluir este tipo de actos dentro de la definición de corrupción judicial podría generar un ensanchamiento conceptual injustificado.²

En el segundo grupo de actores que intervienen en la interacción que da lugar a hechos de corrupción judicial se encuentran todas aquellas personas, naturales o jurídicas, que en interacción con un funcionario del Poder Judicial dan lugar al hecho. En esta categoría se incluyen los abogados en libre ejercicio profesional, los usuarios del servicio judicial y, en determinados contextos, los funcionarios públicos. También son parte de este grupo las personas que sirven de intermediarios o ejercen actividades de *lobby* entre la parte procesal interesada y quien administra justicia. La descripción de los actores que forman parte de esta categoría es más amplia que la anterior en virtud de la diversidad de intereses que son resueltos por las distintas instancias de la administración de justicia. En resumen, mientras uno de los sujetos que interactúa para dar lugar a actos de corrupción judicial debe ser parte de la estructura de las cortes y tribunales de justicia, el otro puede ser cualquier persona cuya intención sea orientar –en un sentido u otro– la decisión que debe asumir el juzgador.

Con actores y arenas de decisión claramente identificados, el aspecto más importante del concepto corrupción judicial constituye la delimitación de los actos que lo definen. Al respecto, propongo que para que un hecho pueda ser considerado dentro del concepto citado se requieren dos momentos concatenados entre

² La definición de corrupción judicial propuesta por Gloppen (2014) es de aquellas en las que en el afán de otorgar un significado más amplio al concepto se termina por vaciarlo de contenido.

sí. El primero tiene que ver con la entrega de dinero o cualquier tipo de beneficio –material o simbólico– al juez, fiscal o funcionario del Poder Judicial por parte de una persona interesada en orientar, en su favor o de su representado, la dirección o contenido de una decisión importante dentro de un proceso judicial.³ El segundo momento se relaciona con la acción u omisión de parte del juez, fiscal o funcionario administrativo, a través de la que se materializa la alteración de la decisión judicial, sea en su dirección o contenido.

En la secuencia de momentos concatenados que definen a un hecho como parte del concepto de corrupción judicial existe un caso *sui generis* que debe ser citado. Me refiero al que se verifica cuando el beneficio que se entrega es precisamente la designación como juez o fiscal a cambio de la posterior alteración de una decisión judicial. En dicha situación, el acto de entrega es la constitución de la persona, precisamente, como sujeto del posterior acto de corrupción. Por tanto, una vez que la contraprestación se realice, el hecho sería considerado dentro del concepto de corrupción judicial. Un referente empírico que ejemplifica el escenario descrito es el que estudian Baraybar y González-Ocantos (2002) al describir el escándalo Cuellos Blancos en Perú. En efecto, en ese caso se trata de una red clientelar que intercambia designaciones dentro del Poder Judicial a cambio de sentencias favorables.

Dada la diversidad de actores, interacciones y tipos de pagos que dan cuenta del concepto corrupción judicial, las decisiones judiciales a las que me refiero no son solamente aquellas que dan fin a un proceso legal, como las sentencias. Pueden ser también resoluciones sobre aspectos relevantes dentro de un litigio, como son los autos interlocutorios o incluso con decisiones menores, plasmadas en providencias, que podrían incidir parcialmente en el curso del proceso judicial. Adicionalmente, en el concepto de decisión judicial se incluyen las decisiones que asumen los fiscales dentro de los procesos penales y que tienen relación con su actividad de persecución de los hechos criminales. En definitiva, para efectos de la definición de corrupción judicial, las decisiones judiciales deben ser interpretadas en sentido amplio, como relatos a través de los que jueces y fiscales de forma directa, y los funcionarios judiciales de forma indirecta, declaran un hecho específico dentro de un proceso legal.

En la definición de corrupción judicial omito referirme a cuál de las partes es quien activa la interacción, pues esa discusión no se refiere al concepto mismo sino a los actores que dan el primer movimiento en este juego de intereses. De

3 Para Gloppen (2014) la entrega es definida como toda forma de influencia inapropiada.

hecho, en función de si es el juez, fiscal o funcionario del Poder Judicial el que propone el intercambio o si la iniciativa proviene del usuario del servicio o algún intermediario, varios autores establecen distintas figuras delictivas (Ayres 1997). Sin embargo, más allá de la utilidad de dicha discusión para fines del Derecho Penal, tales distinciones resultan irrelevantes cuando se trata de construir un concepto de corrupción judicial que sea parsimonioso y observable empíricamente. Adicionalmente, resulta innecesario para efectos de la articulación de una definición de corrupción judicial incluir si el pago generado va en beneficio del propio juez, fiscal o funcionario o si es a favor de un tercero.

La corrupción judicial y sus variantes

En esta parte planteo que, si bien el concepto de corrupción judicial aplica a cualquier espacio de toma de decisión que implique asignación de recursos materiales o simbólicos, las modalidades a través de las que se verifica dicho fenómeno varían en función de la ubicación –natural o por asimilación– del tribunal dentro de la pirámide del Poder Judicial. Por tanto, una vía para diferenciar analíticamente las formas como opera la corrupción judicial está dada por un sistema clasificatorio basado en la jerarquía del tribunal de justicia. Así, podríamos distinguir entre corrupción judicial *micro*, anclada en los juzgados de primera instancia; *meso*, que corresponde a los tribunales intermedios o de apelaciones; y *macro*, que tiene lugar en las cortes de última instancia o en las de naturaleza constitucional. Junto a la distinción *de jure* ya expuesta, en el plano *de facto* las diferencias entre los tres tipos de corrupción judicial están dados por: (i) el tipo de actores involucrados en la interacción que se suscita entre los operadores de justicia y el demandante de la decisión, (ii) la complejidad de la negociación y (iii) la intensidad de los pagos que se requiere efectuar para obtener la alteración de la decisión judicial.

Como he mencionado, la corrupción judicial *micro* se escenifica en juzgados de primera instancia y en las distintas materias (v.g. civil, penal, laboral). Allí se incluye también la justicia de paz, la de los jueces letrados y en general la oficiada por aquellos tribunales que son el punto de partida del proceso judicial de cada país. En este tipo, la interacción entre las partes es más directa, cotidiana y carente de mediadores. Si no es el propio usuario del servicio judicial quien inicia el intercambio, se suele recurrir a pequeños interlocutores de los funcionarios judiciales a los que se pretende acceder. A diferencia de la corrupción *macro*, en estos espacios la interacción se dirige prioritariamente hacia los funcionarios ad-

ministrativos del Poder Judicial. Amanuenses, secretarios y personal de apoyo de los tribunales suelen ser quienes se encargan de alterar la dirección o contenido de las decisiones judiciales.

En cuanto a los procesos de negociación entre las partes, estos suelen ser menos complejos. En general se requieren “favores” menores dentro del proceso judicial, y para ello existen tarifas medianamente establecidas (Mujica 2011). Puesto que las decisiones originadas en este tipo de tribunales son susceptibles de apelación –en la gran mayoría de los casos–, la posibilidad de que se revierta la decisión en la siguiente instancia judicial disminuye los costos en los que debe incurrir quien demanda la actuación dolosa del juez, fiscal o funcionario judicial.

La corrupción judicial *meso* se verifica en las cortes intermedias o de apelaciones, también llamadas provinciales, distritales o estatales, dependiendo de la organización del Poder Judicial de cada país. En este tipo se plantea un escenario distinto de cara a finiquitar los términos del intercambio. En primer lugar, existe mayor intermediación entre el juez, fiscal o funcionarios judiciales y la parte interesada. En este aspecto, los abogados tienen un papel más relevante para actuar como *brokers* entre sus clientes y quienes se encargarán de la alteración de la dirección o contenido de la decisión judicial. Adicionalmente, los términos de la negociación tienden a complejizarse, pues para muchos de los procesos judiciales esta será la instancia en la que se tomará la decisión definitiva, tanto por la ausencia de recurso de casación o de tercera instancia, como por los requerimientos legales y económicos para acceder a esa vía de impugnación. Como consecuencia de lo dicho, los pagos que se efectúan a fin de perfeccionar la corrupción *meso* suelen incrementarse en volumen, cuando son materiales, o en importancia, cuando son de naturaleza simbólica.

Finalmente, la corrupción judicial *macro* se presenta en las cortes supremas o nacionales, tanto en las que actúan como tribunales de tercera instancia como en aquellas que limitan su actuación a resolver el recurso extraordinario de casación. Por extensión, dentro de esta categoría se incluyen a las cortes constitucionales que son autónomas de la estructura del Poder Judicial y a aquellos tribunales de última instancia para temas específicos, como es el caso del tribunal agroambiental de Bolivia. Por la connotación política que está vinculada a este tipo de cortes, surgida de la naturaleza política de los mecanismos de selección y designación de jueces, la interacción entre las partes inmersas en los hechos de corrupción judicial en este nivel suele ser más sofisticada. Por tanto, la gestión individual de los abogados para acceder a los jueces o fiscales no es suficiente, sino que se requiere vínculos más poderosos, generalmente ligados a actores políticos y económicos.

En ocasiones, el nexo entre quienes alterarán la decisión judicial y el beneficiario final también lo encarnan grandes y reconocidos estudios jurídicos, en los que se conjugan las experticias jurídicas con la cercanía a los espacios de poder político con los que, directa o indirectamente, tienen vinculación los jueces y fiscales.

Por la importancia en la asignación de recursos que implica un juicio sustanciado ante cortes supremas o constitucionales y el tipo de interacción anotado, la posibilidad de corrupción judicial desde los funcionarios de menor jerarquía es menos probable. A la par, los términos de la negociación se tornan más complejos pues las diferencias entre la dirección y contenido de una decisión respecto de otra, si bien pueden ser sutiles sus consecuencias jurídicas, pueden llevar por caminos muy distintos al interesado en el proceso judicial. Además, dado que en estas arenas de toma de decisión concluye la disputa entre las partes procesales, la entrega de recursos económicos o de otra naturaleza resulta más onerosa para la parte interesada. Como consecuencia, en general quienes son parte de hechos de corrupción judicial *macro* son personas con capacidad económica o contactos políticos para solventar los costos que implica manipular una decisión judicial.

Con la diferenciación de los tipos de corrupción judicial en función de quienes son parte de la interacción generada, la intensidad de la negociación y la cuantía de los pagos realizados, en esta parte se ha otorgado una visión panorámica de cómo opera este fenómeno social. Con ello, en el siguiente acápite analizo el caso de la Corte Constitucional del Ecuador, uno de los tribunales de justicia más corruptos de dicho país y referente de ausencia de transparencia en la provisión del servicio judicial.

La Corte Constitucional del Ecuador: un caso emblemático de corrupción judicial

La Corte Constitucional del Ecuador (en adelante CC) constituye un buen caso de estudio para testear la presencia de casos de corrupción judicial *macro*. Para ello, recurro prioritariamente a veinte entrevistas en profundidad realizadas personalmente entre febrero y julio de 2019 a abogados constitucionalistas y ex funcionarios de la CC. En total, dispongo de más de treinta horas de transcripciones de testimonios de personas que estuvieron vinculadas de forma directa a los escándalos de corrupción judicial desatados en la CC. Esta información es absolutamente relevante, pues por la naturaleza del tema en discusión no es fácil hallar personas que estén dispuestas a revelar hechos como los que en este

artículo se describen.⁴ Pocos estudios sobre corrupción judicial parten de evidencia empírica directa y fiable como la que aquí se presenta. Por la naturaleza de la investigación planteada, garantice el anonimato a todos y cada uno de los informantes. Adicionalmente, utilice información del archivo de la propia CC, notas de medios de comunicación y documentos públicos relacionados con el patrimonio y antecedentes profesionales y académicos de los jueces de la CC.

En cuanto al período de análisis, me concentro en la gestión de la CC entre el año 2008, cuando se crea dicho tribunal por disposición de la Constitución, hasta la destitución de su penúltima cohorte en agosto 2018. La CC está integrada por nueve jueces constitucionales, elegidos por nueve años y con renovaciones parciales de tres jueces cada tres años. Las candidaturas provienen del Ejecutivo, Legislativo y de la Función de Transparencia y Control Social, y la designación la efectúa una comisión calificadora integrada por dos representantes de cada uno de los poderes del Estado ya citados.⁵ En definitiva, quienes nominan candidatos son quienes eligen a los jueces constitucionales, independientemente que la Constitución señale que existirá un concurso público con veeduría e impugnación ciudadana. Además, la CC goza de autonomía administrativa-financiera y no forma parte del Poder Judicial.

Durante el período temporal que analizo transitaron por la CC diecinueve jueces titulares distribuidos en tres cohortes. La primera estuvo integrada por jueces que habían sido designados para el Tribunal Constitucional, establecido en la Constitución de 1998, y que decidieron autodenominarse “CC para el período de transición” una vez que la Constitución de 2008 entró en vigencia. El 6 de noviembre de 2012 se posesionó la segunda cohorte, en rigor la primera CC, con seis jueces nuevos y tres que se mantuvieron de la primera conformación (Seni, Viteri y Pazmiño). A partir de 2015 se da la primera renovación parcial (mediante sorteo, dejan la CC Maldonado, Gagliardo y Jaramillo) y allí es posible ubicar la tercera cohorte de la CC.

En el plano político este caso de estudio está rodeado por la llegada de Rafael Correa al poder en 2007, lo que trajo consigo una nueva Constitución en 2008, y con ella el incremento de poderes institucionales a favor del presidente. Adicionalmente,

4 N. del E. El autor ha informado que tiene el consentimiento y la autorización de sus entrevistados para la publicación de sus testimonios.

5 La función de transparencia y control social, asimilada a un Poder del Estado en la Constitución de 2008, está integrada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo y las superintendencias –bancos, compañías, economía popular y solidaria, telecomunicaciones, control de poder del mercado, y ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo–. Hasta hace pocos meses también existía la superintendencia de información y comunicación.

en las elecciones presidenciales de 2009, Correa ganó en una sola vuelta y su partido político, Alianza País, obtuvo 47,58% de los asientos en la Legislatura. Para las elecciones de 2013, Correa volvió a triunfar sin necesidad de *ballotage* y el tamaño de su bancada ascendió a 72,99%. Tales circunstancias, sumadas al apoyo popular al jefe de Estado, que fluctuó entre el 50% y 60%, y una bonanza económica debida a precios internacionales del barril del petróleo nunca vistos en la historia del Ecuador, sentaron las bases para lo que podría denominarse un caso de presidencialismo imperial (Basabe-Serrano 2017).

La acumulación del poder político en manos de un solo actor político llevó inexorablemente a que la CC pronto sea integrada por personas dóciles al ex-mandatario, sin preparación académica ni profesional y que, en la gran mayoría de los casos, había desempeñado previamente funciones de confianza en el Poder Ejecutivo. Una revisión exhaustiva de las hojas de vida de los jueces da cuenta que, previamente a su llegada a la CC, ninguno de ellos fue abogado litigante en temas constitucionales, profesor en áreas relacionadas a dicha materia o parte del Poder Judicial. Si bien en el anteriormente denominado Tribunal Constitucional los jueces con alto perfil profesional y académico no fueron mayoritarios, un grupo estimable cumplía con requisitos mínimos que permitían garantizar, medianamente, decisiones de alta calidad y referenciales para la sociedad.

La ausencia de méritos de los integrantes del CC trajo consigo no sólo el agradecimiento por la designación a un cargo al que nunca habrían llegado en un proceso de selección meticuloso, sino también la sumisión absoluta a los designios del Ejecutivo en los casos que le resultaban de interés. Al respecto, el secretario jurídico de la Presidencia de la República, Alexis Mera, era quien semana a semana establecía la agenda de decisiones de la CC, acorde a la agenda establecida en el Palacio de Gobierno o a las directrices que sábado a sábado emanaban de los denominados “enlaces ciudadanos”, organizados en diferentes ciudades del país por el presidente Correa. Al respecto, uno de los entrevistados señala que:

Eso sí yo puedo dar fe, Alexis Mera visitaba todas las semanas a la Corte Constitucional. Tenía una hora, tenía un día. De hecho vos ibas a esa hora, ese día, y siempre le encontrabas a Alexis Mera que entraba al despacho de Patricio Pazmiño, el presidente de la CC. Tenía su listita de casos. Decía este caso de esta forma, este caso de esta otra forma. Él [Alexis Mera] no firmaba ningún registro. A diferencia mía y de otros teníamos que firmar el ingreso. Si tu pides el control vas a encontrar las firmas de todos pero no la de él. Él subía con su seguridad.

Una ex funcionaria es concordante en cuanto a la injerencia directa del Gobierno nacional en las decisiones de la CC a través del secretario jurídico de la Presidencia, al mencionar que:

Alexis Mera iba a la CC, al menos al comienzo iba prácticamente cada semana. Entraba y decía “a ver este caso, este otro; lo quiero así”. Iba directo a la Presidencia de la CC y luego al despacho de los cinco jueces que hacían la mayoría. Él llegaba y decía, “a ver tales casos; tienen que resolver así”. Decían que eran casos que venían directamente ordenados por Rafael Correa.

Así, los casos en manos de la CC que tenían relevancia política para el gobierno eran decididos por el presidente Correa y comunicados a los jueces a través de su interlocutor, el secretario jurídico de la Presidencia. En este tipo de intercambios no existía la entrega de recursos de ningún orden por parte del Ejecutivo, sino que se esperaba una decisión favorable al gobierno como muestra de subordinación, agradecimiento o incluso temor a quien había facilitado el acceso a tan alto tribunal de justicia. Por tanto, en estos casos se puede hablar de una afectación a la independencia de los jueces para decidir libres de presiones, pero no de corrupción judicial. Sin embargo, la sumisión de la CC a las decisiones en las que el Ejecutivo tenía intereses, implícitamente, llevaba consigo la garantía de impunidad frente a otros casos en los que los jueces podían intercambiar sentencias por recursos económicos, prioritariamente. Así, frente a un escenario en el que el diseño institucional prácticamente eliminaba toda forma de control judicial y político sobre los jueces del CC, y en el que el poder político por parte del Presidente era casi absoluto, los espacios para la corrupción judicial campeaban.

De las diferentes atribuciones de la CC, la que prevaleció para la perpetración de hechos de corrupción judicial fue la denominada acción extraordinaria de protección (en adelante AEP). A través de dicha prerrogativa, la CC puede dejar sin efecto o modificar una sentencia o auto definitivo en los que se haya violado por acción u omisión los derechos consagrados en la Constitución. Las condiciones de procedencia de dicha acción son mínimas, y esencialmente se centran en el hecho de que se hayan agotado previamente todos los recursos ordinarios y extraordinarios establecidos para cada caso. Si bien en la ley existen algunos criterios adicionales, en términos generales acceder a la CC a través de una AEP es relativamente sencillo. Dado que incluso las sentencias de casación dictadas por las salas de la Corte Nacional pueden quedar sin efecto a través de una AEP, entre los abogados litigantes se ha denominado a esta acción como la “cuarta

instancia”. De hecho, del total de acciones presentadas a la CC durante el tiempo considerado para el análisis, el 75% son AEP.

En términos institucionales, una vez que se propone una AEP el primer filtro es la sala de admisión de la CC. En dicha instancia, tres jueces resuelven sobre la viabilidad jurídica de la acción propuesta sin que exista recurso impugnatorio alguno. En caso de aceptar a trámite la AEP, el proceso se sortea a uno de los nueve jueces, quien se encargará de elaborar un proyecto de sentencia que, finalmente, será conocido por el Pleno de la CC para dictar una decisión definitiva. En caso contrario, si la sala de admisión desecha la AEP, ahí termina la posibilidad de comparecer por esa vía ante la CC. Por tanto, la decisión que se asume en esa arena es clave y allí está precisamente el primer espacio de corrupción judicial. En efecto, en la sala de admisión es donde se producía el primer intercambio de dinero por una providencia que aceptaba o negaba a trámite la AEP. Sobre este tema uno de los informantes señala:

La famosa sala de admisión se volvía en una especie de mercado, en donde todo el mundo primero negociaba que se admitan o no se admitan los casos, según la conveniencia. Por ejemplo, si tienes un tema tributario y la cuantía que debes pagar al Servicio de Rentas Internas es, por decir algo, cinco millones de dólares, entonces para que te admitan ese caso primero se aseguraban de que pagues por todo el proceso; es decir, hasta la sentencia. Pero la prueba de amor era la admisión. Si tú estás ahorrando cinco millones entonces tienes que pagar un millón de dólares, o sea, un 20%. Así, para admitir el caso primero tenías que dar doscientos mil dólares. Depositado ese valor estabas garantizando la admisión y, además, trato especial en el resto del proceso. ¿Cuál era el trato especial?: que se podía elaborar la sentencia junto a tus abogados.

Por la jerarquía de la CC, la negociación de la admisión y de los subsiguientes pasos no se daban directamente con los jueces, sino a través de diversos y sofisticados canales de intermediación y negociación. Uno de ellos eran los propios asesores del juez y otro los estudios jurídicos integrados por antiguos funcionarios de la propia CC. En general, los intermediarios tomaban la iniciativa de ponerse en contacto vía telefónica con los usuarios del servicio judicial o con sus abogados a fin de ofrecer sus gestiones, tanto para conseguir la admisión como para las posteriores etapas de sustanciación hasta llegar al fallo definitivo. Al respecto, otro entrevistado apunta:

(...) es tan importante esa interacción o esa superposición que se hacían de cargos desde adentro hacia afuera y luego de afuera hacia adentro. Si un año trabajaste como

amanuense dentro de la Corte, el siguiente año ya estuve de asistente jurídico en un estudio, entonces este círculo siempre fue así... Entonces, el asesor del juez podía decirte “váyase a tal estudio jurídico.... nosotros con ese estudio jurídico nos entendemos.” Entonces tenías que dejarle a tu abogado y tenías que cambiarte de estudio jurídico... y ahí hay un papel bien importante, fue el del juez XXXX, pues él tenía su propio estudio jurídico, aunque todos los cobros los hacía a nombre del hijo.

Sin embargo, cuando los intereses en juego dentro de los procesos eran más cuantiosos, los grandes estudios jurídicos, sobre todo de Quito y Guayaquil, eran los encargados de encabezar la negociación entre los jueces de la CC y el usuario del servicio. En general, estos estudios no sólo contaban entre su staff de abogados con profesionales de reconocido prestigio en materia constitucional, sino que poseían también información privilegiada de los movimientos que se daban al interior de la CC. Para ello, funcionarios de la CC estaban a su servicio. Al respecto, un ex funcionario de la CC afirma:

Los grandes estudios jurídicos tienen el siguiente mecanismo: le pagan mensualmente a una persona de la secretaría general para que te informe cómo está el proceso. Ni siquiera para que hable con el juez. Esa persona tiene un sueldo extra porque una cosa es ser Secretario General y tener tu sueldo y otra es, además de ese sueldo, tener otro más. Yo conocí un caso de una empresa que quería contratarme para que le ayude consiguiendo información. Me decían que una persona de la secretaría general les estaba cobrando tres mil dólares mensuales y que eso era demasiado. Que ellos estaban dispuestos a pagarme mil dólares mensuales, pues sabían que yo tenía relaciones ahí adentro (en la CC) y podría obtener la misma información a menor costo. ¿Qué tal?

Si bien una forma de conseguir una decisión de la CC era pactando las condiciones económicas para que todo el proceso sea favorable, otra opción era establecer acuerdos parciales: un monto para obtener la admisión, otro para conseguir un proyecto de sentencia favorable y un tercer desembolso por la decisión final, que la debía asumir el Pleno de la CC. En este caso, los valores totales podían ser mayores, pues los intermediarios ante la sala de admisión no necesariamente eran los que representaban al juez ponente. Adicionalmente, esta forma de negociación implicaba un acuerdo adicional con la Secretaría General, pues de esa instancia junto a la Presidencia de la CC dependía que unos procesos y no otros lleguen al orden del día del Pleno del CC. Sobre el papel de la Secretaría General y la Presidencia de la CC, uno de los entrevistados dice:

El segundo filtro era que pase a orden del día; eso tenía la presidencia total control porque con el reglamento decía que el orden del día se elabora con el presidente de la Corte, de acuerdo al orden cronológico, en teoría. Pero el presidente de la corte, lo que decía es “este es un caso político, no lo vamos a tocar. Este es un caso particular tratemos esto”. Cómo se hacía el orden del día es un misterio porque eso lo hacían el presidente con el secretario que subía con su *check list* en el que tenía las cuentas comprobadas de en qué juicios efectivamente se habían hecho los desembolsos.

Los niveles de corrupción en la CC se convirtieron de a poco en una práctica común, sin distinción de jueces e independientemente de las acciones presentadas.⁶ Por ello, en el foro de abogados se decía y conocía que en AEP, por ejemplo, si no se entregaba dinero, no solo que no se recibía una sentencia favorable, sino que además el caso podía quedar archivado, bien a la espera de que sea colocado en el orden del día de la CC o incluso en espera de un pronunciamiento de la sala de admisión sobre la procedencia o no de la acción. La naturalización de la corrupción en la CC llegó a tal punto que, si no se aceptaba la “ayuda” cuando el intermediario se comunicaba telefónicamente con el abogado o el cliente, la sanción era el archivo de la causa. Un abogado en libre ejercicio profesional recrea este hecho:

Esto es *vox populi*, todo el mundo sabe que para que te admitan un caso había que pagar. A mí me ocurrió solo una vez. Yo tenía un caso muy importante. Un caso de hecho que hasta ahora lo tengo porque como no accedí, no se despachó. Recibí una llamada de una persona que se identificó con un nombre y apellido que yo no conocía y que dijo ser extremadamente cercano al presidente de la Corte. Me dijo: “sabes que me encontré en el despacho del juez este caso y creo que tienes la razón. Me gustaría poderte ayudar a que se despache”. Entonces le dije que cuáles eran tus condiciones. Me dijo, “tenemos que reunirnos en el Hotel Marriot”, yo te diría el salón en que nos tendríamos que reunir. Tú tendrías que ir con tus clientes y obviamente ahí conversaríamos los términos. Entonces le dije: “yo no tengo este tipo de prácticas, pero lo que sí hago en estos casos es comunicarle a los clientes para que, si ellos desean, entren en contacto contigo”. Hablé con los clientes, se negaron y le comuniqué al intermediario. Me dijo: “qué pena, entonces tu caso no se va a despachar”. En efecto, es un caso que no se ha despachado en cuatro o cinco años.”

Las grandes sumas de dinero recibidas por los jueces de la CC como fruto de la corrupción no sólo implicaban un nivel de vida ajeno al sueldo que percibían,

⁶ Algunos entrevistados señalaron que durante la primera cohorte de la CC, la denominada de transición, existieron dos o tres jueces que no eran parte de los hechos de corrupción mencionados. Ninguno de ellos fue ratificado para la conformación de la CC que inició funciones a finales de 2012.

sino además conductas ausentes del más mínimo pudor, incluso frente al resto de funcionarios de la propia CC. En ese aspecto, la impunidad que les garantizaba ser sumisos con el gobierno del momento, detentador de poder político casi absoluto, habría incidido para que aún las más elementales formas se descuiden. Un entrevistado, con vínculos aún en la CC relata:

Les pagaban en efectivo. Y tú le llegabas a ver al juez XXXX con fajos de billetes, pero no te estoy hablando que el juez llevaba unos cien dólares en el bolsillo. No, tú le veías al tipo que sacaba de la solapa del terno muchos billetes. En cada bolsillo tenía fajos de billetes.

En sentido similar otro ex colaborador de la CC describe el siguiente suceso:

Un día estaba conversando con el juez con el que trabajaba y la vista de su oficina daba hacia el parque El Arbolito. De repente, le digo al juez, “mire a ese hombre que viene por ahí”, era uno de los secretarios de la CC, esto era las once de la mañana, más o menos. Junto a él venían dos chicas que trabajaban aquí y traían unas fundas. Entonces le vemos a él que mete la mano a una de las fundas y saca un fajo de billetes. Todas las fundas estaban llenas de billetes y con esos billetes entraron a la CC.

Entre los numerosos casos de corrupción judicial suscitados en la CC, uno de los más emblemáticos es el que se originó en la causa legal que enfrentaba a la Cervecería Nacional con un grupo de empleados que reclamaban el pago de utilidades no recibidas durante dieciséis años. Luego de varios años de litigio, y mientras el expediente se ventilaba en la justicia ordinaria en la ciudad de Guayaquil, la CC asumió la competencia de dicho proceso legal. Aunque esta facultad legal, similar al *per saltum* existente en Argentina es parte del ordenamiento legal ecuatoriano, nunca antes se la había utilizado. Si se considera que estaban en juego más de noventa millones de dólares de indemnización a favor de los trabajadores y, sobre todo, las críticas ya existentes sobre la transparencia en la gestión de la CC, dicha decisión apareció ante la opinión pública como dudosa.

Como se esperaba, la sentencia asumida por el Pleno de la CC fue en el sentido de negar el derecho de los trabajadores a las indemnizaciones. Sin embargo, antes de que el fallo sea notificado a las partes procesales, el asambleísta Galo Lara denunció públicamente la entrega de un millón de dólares a favor de quien fungía como defensor de la Cervecería Nacional (*El Universo* 2011a). Lo llamativo del caso era que dicho abogado había adquirido su título profesional

pocos meses atrás, por lo que resultaba contra intuitivo que una empresa de las dimensiones de la citada no recurriera a un estudio jurídico prestigioso (*El Comercio* 2011a). Las sospechas se acrecentaban aún más en consideración a que el ahora defensor de la Cervecería Nacional había sido asesor del presidente de la CC, Patricio Pazmiño, y era hermano del Secretario General de dicho tribunal. Por tanto, los rumores que se empezaron a difundir en diversos medios era que el millón de dólares se destinó como una retribución por el fallo en perjuicio de los ex trabajadores.

Tal fue el escándalo generado por este dudoso hecho que inmediatamente después de que la denuncia circulara, el Pleno de la CC decidió dejar “sin efecto” la sentencia (*El Comercio* 2011b). El inverosímil argumento ofrecido por el tribunal fue que, dado que la decisión no se había notificado formalmente, dejarla sin valor jurídico no afectaba en modo alguno al curso del proceso. Así, el caso Cervecería Nacional fue devuelto al tribunal de origen, sin una decisión expresa. Pocos meses después, el 4 de marzo de 2011, la Corte Provincial de Guayaquil resolvió el caso ratificando la sentencia de primera instancia que reconocía el derecho de los trabajadores. Como consecuencia de ello, la Cervecería Nacional interpuso una acción extraordinaria de protección, el 5 de abril del mismo año. El auto de aceptación a trámite se dio más de dos años y medio después, el 21 de noviembre de 2013, sin que hasta la destitución de la “corte cervecera”, en agosto de 2018, se haya decidido el caso en mención. Recién en 2019, la nueva CC conoció sobre este litigio, dictando una sentencia favorable a los intereses de los extrabajadores de Cervecería Nacional.

Por la magnitud de la reacción social ante los hechos relatados, el vicepresidente de la CC inmediatamente solicitó una indagación al Fiscal General del Estado, mientras que el juez constitucional, Alfonso Luz Yúnes, declaró públicamente que “solicitó que el Pleno de la CC proceda a la destitución del Secretario de la Corte, Arturo Larrea Jijón, por los hechos que son de dominio público” (*La Hora* 2011; *El Universo* 2011b). Sin embargo de lo mencionado, el Fiscal General del Estado, quien antes había sido ministro y abogado personal del presidente Correa, decidió luego de algunos meses archivar la indagación respecto al presidente de la CC, aduciendo falta de pruebas (*El Comercio* 2012). Si bien el secretario general de la CC dejó su cargo, la figura jurídica utilizada fue la remoción, lo que a diferencia de la destitución le permitía ocupar cargos públicos posteriormente (*La Hora* 2011b). De esta forma se evidenció la protección otorgada por la CC a uno de los engranajes más importantes en el entramado de corrupción judicial diseñado al interior de ese tribunal de justicia.

Con la llegada del presidente Moreno al gobierno, en mayo de 2017, una de sus primeras decisiones políticas fue el reordenamiento de las principales instituciones del Estado.⁷ Para el efecto, convocó a una Consulta Popular en la que se decidió iniciar un proceso de evaluación de varios organismos, entre ellos la CC. Así, un Consejo de Participación Ciudadana de Transición propuso un examen tanto de las destrezas profesionales de los jueces de la CC como de su patrimonio. En dicho contexto los escándalos de corrupción fueron un tema de particular atención, al punto que la Contraloría General del Estado ha emitido ya glosas con indicios de responsabilidades penales en contra de varios jueces de la CC. Tal fue la agitación que provocó la investigación realizada a la CC que las reacciones de los jueces se pueden ver recreadas en el siguiente testimonio:

En este último periodo, cuando ya entra el Consejo de Participación de Transición, a fines de 2018, a revisar el patrimonio de los jueces, se asustan y empiezan a traer la plata a la oficina, a los despachos, para mandar a depositar de cinco mil dólares en cinco mil dólares, todos los días, en diferentes cuentas. Esto nos contó a nosotros un chofer de la Corte porque a él le tocaba ir todos los días al banco a depositar. Nos decía que los billetes estaban tal como habían salido del banco, aún con el envoltorio de la fecha de entrega y que eran billetes del 2013, del 2015, del 2016.

Una vez destituidos los miembros de la CC, se inició un concurso de méritos y oposición orientado por una comisión de expertos. Como resultado de ese proceso de reclutamiento, el 5 de febrero de 2019 la Asamblea Nacional posesionó a los nueve jueces constitucionales. La nueva CC se encuentra conformada prioritariamente por profesores universitarios y algunos abogados en libre ejercicio profesional. Su titular, Hernán Salgado Pesántes, expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y uno de los juristas más reconocidos en el país, ha iniciado un plan de reestructuración que hasta el momento ha conseguido agilizar los procedimientos y, esencialmente, devolver la confianza ciudadana en la CC. Más allá de las diferencias existentes al interior de la CC –en especial por visiones distintas sobre el derecho– la transparencia y honestidad de sus integrantes es quizás el aspecto que la opinión pública y el foro de abogados consideran la mayor fortaleza de este tribunal de justicia constitucional.

7 A los pocos meses de su posesión, el presidente Moreno se distanció de su predecesor por razones de diferente naturaleza. Una de ellas fue el retiro del apoyo político al vicepresidente Jorge Glas, enjuiciado penalmente y posteriormente sentenciado a seis años de privación de la libertad. Jorge Glas había ocupado ese cargo con el expresidente Correa y era el actor clave para evitar que los escándalos de corrupción propiciados en los diez años de gobierno de la “Revolución Ciudadana” se hagan públicos.

En resumen, el caso de la CC de Ecuador da cuenta de que en escenarios en los que el poder político se encuentra concentrado, no sólo la independencia de los jueces para resolver los casos descende, sino que además los espacios para la corrupción judicial tienden a acrecentarse. Como ha sido evidenciado a partir de entrevistas en profundidad, mientras el gobierno se veía satisfecho con la resolución de casos que eran de su interés, a cambio garantizaba que, en aquellos conflictos entre particulares, los jueces de la CC puedan intercambiar libremente sus fallos por dinero. Así, la corrupción judicial en la más alta instancia de justicia constitucional del país llegó a niveles en los que –para que prácticamente cualquier decisión sea asumida– se requería previamente de la entrega de recursos económicos.

Conclusiones y futura agenda de investigación

Dadas las dificultades existentes para capturar un concepto de corrupción judicial que sea a la vez parsimonioso y empíricamente observable, en este artículo propuse una definición que cumpla ambos parámetros. Para el efecto, planteo que un acto puede ser considerado dentro de dicha definición si existe la entrega de recursos materiales o simbólicos de parte de una persona –natural o jurídica– a un juez, fiscal o funcionario del Poder Judicial a cambio de alterar la dirección o contenido de una decisión judicial. De esta forma se delimita claramente quiénes son los sujetos que deben ser parte de la interacción, el objetivo y –esencialmente– en qué debe consistir la acción que da lugar al acto de corrupción judicial. Para los efectos de construir un concepto de corrupción judicial, resulta indiferente si es el juez, fiscal o funcionario judicial quien solicita la entrega de recursos económicos o si el movimiento inicial proviene del usuario del servicio.

Esta definición de corrupción judicial excluye las conductas dolosas de jueces, fiscales o funcionarios del Poder Judicial que se dan como resultado de presiones de orden político o social provenientes de actores exógenos a las cortes de justicia, y aquellas conductas que nacen de otros actores pertenecientes a la organización judicial. En el primer caso se trataría de casos de interferencia en la independencia judicial externa, mientras que en el segundo se trataría de limitaciones a la independencia judicial interna. Si bien los casos de corrupción judicial como los de limitaciones a la independencia judicial se reflejan en la alteración del curso natural de las decisiones que se asumen en cortes y tribunales de justicia, la diferencia de fondo está en las razones que tienen los operadores de justicia para actuar en tal sentido.

Posteriormente argumenté que, si bien la definición de corrupción judicial ofrecida puede viajar temporal y geográficamente, las formas como opera difieren en función de la jerarquía de la corte que sea objeto de análisis. Así, actores y mecanismos de interacción, complejidad de las negociaciones y cantidad de recursos que entrega el usuario del servicio a cambio de la decisión, tienen connotaciones diferentes si el tribunal es de primera, segunda o tercera instancia. Por ello, distinguí entre corrupción judicial micro, meso y macro. A nivel micro, la interacción entre juez, fiscal o funcionario y el usuario del servicio suele ser directa, la complejidad de lo que se requiere es menor y la cuantía de los recursos entregados suele ser menos onerosa. El nivel meso incluye más actores en el intercambio, requiere un proceso de negociación más complejo en fondo y forma, y los recursos que viabilizan el acto doloso son de mayor envergadura. Finalmente, la corrupción macro está dada por sofisticados mecanismos de acercamiento a los jueces o fiscales, términos de acuerdo más específicos e ingentes cantidades de dinero, esencialmente, por el cambio en la dirección o contenido de las decisiones.

La jerarquía del tribunal sujeto a estudio no sólo marca las distinciones en las formas como opera la corrupción judicial, sino también los factores que facilitan su presencia. En este artículo me concentré en la corrupción en altas cortes de justicia y señalé que allí la variable clave tiene que ver con la medida en la que el poder político se encuentra distribuido. Una mayor concentración del poder afecta no sólo a la independencia de los jueces para decidir, sino que además establece un ambiente de impunidad en el que los jueces y fiscales tienen las condiciones óptimas para incurrir en actos de corrupción judicial. La CC de Ecuador me sirvió como caso de estudio para constatar empíricamente la hipótesis que planteo. La valoración cualitativa expuesta da cuenta de una corte constitucional en la que sistemáticamente, y casi sin excepción de jueces, el intercambio de dinero por decisiones fue prácticamente la única forma que tenían los usuarios de acceder a un resultado favorable. El análisis del caso de la “corte cervecera” dio cuenta de lo dicho.

Finalmente, la discusión planteada en este artículo deja abonado el terreno para una prolífica agenda de investigación en el campo de los estudios sobre corrupción judicial. Por un lado, es imprescindible incrementar el número de estudios de caso y, a la vez, procurar incrementar los trabajos comparados, tanto los de n pequeño como los de n grande. Adicionalmente, los estudios sobre las formas como opera la corrupción judicial aún son marginales y concentrados en altas cortes de justicia (Llanos et al. 2016). Resta por conocer más estas dinámicas

en cortes intermedias e inferiores. Este ejercicio de investigación se torna aún más necesario si se considera que por la estructura del Poder Judicial, el desempeño de los distintos tribunales de un mismo país suele tener diferencias, en ocasiones abismales. Solo por citar un ejemplo, la calidad de las decisiones e independencia de los jueces supremos mexicanos o brasileños parecería guardar una distancia importante respecto a lo que ocurre con sus colegas de otros niveles.

Por otro lado, la investigación de naturaleza causal sobre los factores que inciden para alentar o desincentivar los actos de corrupción judicial aún es deficiente. Dado que en los países con democracias más industrializadas este fenómeno es menos impactante, el reto para el estudio de este tema tiene que provenir de países en los que la corrupción judicial es un mal endémico. En ese aspecto, América Latina debería ser el eje de la discusión e investigación científica. Si bien es cierto se conoce sobre los efectos nocivos de la corrupción judicial sobre la consolidación de las instituciones políticas, el crecimiento económico, la disminución de la pobreza o la proliferación de inversión extranjera (Robertson y Watson 2004; Seligson 2002; Gupta et al. 2002), los estudios en los que dicha variable actúa como dependiente son menos desarrollados en la región. Adicionalmente, resta por conocer en qué medida la corrupción judicial restringe la capacidad de las cortes para controlar el poder político, y también cómo su presencia afecta a la tutela y expansión de los derechos ciudadanos.

Si no se conocen a profundidad tanto los factores que afectan a la presencia de hechos de corrupción judicial como las dinámicas e interacciones a través de las que se dan los intercambios ilegítimos, es difícil establecer insumos de cara a la elaboración de políticas públicas de remediación. Si la primera parte del estudio sobre corrupción judicial no está efectuada, es difícil pensar que la segunda tenga resultados efectivos. Quizás allí está la explicación del por qué las varias olas de reformas judiciales desarrolladas en América Latina, al menos en el eje de corrupción, han sido infructuosas y –más allá de los recursos económicos invertidos– no han generado mayores resultados positivos para los distintos países (Oyanedel 2019; Pásara, 2019; Basabe-Serrano, 2015; Hammergren, 2007; Inclán e Inclán, 2005; Sieder, 2003).

Bibliografía

- Ayres, Ian. 1997. “The Twin Faces of Judicial Corruption: Extortion and Bribery” *Denver University Law Review* 74 (4): 1231-1253.
- Badel, Martha. 2008. *La corrupción judicial en Colombia. Una aproximación al mapa de riesgos*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia y Corporación Excelencia en la Justicia.
- Baraybar, Viviana y Ezequiel González-Ocantos. 2022. “Prosecutor Agency, Backlash and Resistance in the Peruvian Chapter of Lava Jato”. Chapter. In *The Limits of Judicialization: From Progress to Backlash in Latin America*, edited by Sandra Botero, Daniel M. Brinks, and Ezequiel A. Gonzalez-Ocantos, 314–40. Cambridge: Cambridge University Press .
- Basabe-Serrano, Santiago. 2015. “La reforma judicial en América Latina: avances, retrocesos y agenda de investigación”. En *Reforma judicial en América Latina y el desafío de la revolución de la justicia en Bolivia*. La Paz: Ministerio de la Presidencia de Bolivia.
- _____. 2017. “Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 157: 3-22.
- _____. 2022. “Judicial Corruption: The Constitutional Court of Ecuador in Comparative Perspective”. Chapter. In *The Limits of Judicialization: From Progress to Backlash in Latin America*, edited by Sandra Botero, Daniel M. Brinks, and Ezequiel A. Gonzalez-Ocantos, 217–41. Cambridge: Cambridge University Press.
- El Comercio. 2011a. “Los Larrea tuvieron nexos con A. País”. 20 de febrero. <https://n9.cl/zlct8>.
- _____. 2011b. “La Corte dejó sin efecto fallo de la Cervecería”. *El Comercio*, 12 de febrero. <https://n9.cl/560hl>.
- _____. 2012. “Él no se mete con los alfiles del Presidente”. 25 de febrero. <https://n9.cl/9pc0x>.
- El Universo. 2011a. “Cheque de Cervecería causa acusación a la Corte Constitucional”. 5 de febrero. <https://n9.cl/tx4gm>.
- _____. 2011b. “Corte Constitucional remueve a su secretario y asoma otro escándalo”. 4 de marzo. <https://n9.cl/cwyvd>.
- Gluppen, Siri. 2014. “Courts, Corruption and Judicial Independence”. In *Corruption, Grabbing and Development*, edited by Søreide, Tina y Aled Williams. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi y Rosa Alonso-Terme. 2002. “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?”. *Economics of Governance* 1 (3): 23-45.
- Hammergren, Linn. 2007. “Fighting Judicial Corruption: A Comparative Perspective from Latin America”. In *Global Corruption Report 2007*, edited by Transparency International. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hilbink, Lisa y Matthew C. Ingram. 2019. “Courts and Rule of Law in Developing Countries”. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, edited by William R Thompson. Oxford: Oxford University Press.

- Iadow, Gafar y Samuel Ibidapo. 2014. "Perception of Judicial Corruption: Assessing its Implications for Democratic Consolidation and Sustainable Development in Nigeria". *Journal of Sustainable Development in Africa* 2 (16): 67-80.
- Inclán, Silvia y María Inclán. 2005. "Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado". *Perfiles Latinoamericanos* 26 (2): 55-82.
- La Hora. 2011a. "Caso de Cervecería regresó a los juzgados". 12 de febrero. <https://n9.cl/e1s91>.
- _____. 2011b. "CC removió a Arturo Larrea". 4 de marzo. <https://n9.cl/p1j5x>
- Llanos, Mariana, Córdula Tibi Weber, Charlotte Heyl y Alexander Stroh. 2016. "Informal Interference in the Judiciary in New Democracies: A Comparison of Six African and Latin American Cases". *Democratization* 23 (7): 1236-1253.
- Morris, Stephen D. y Charles H. Blake. 2010. *Corruption and Politics in Latin America. National and Regional Dynamics*. Bolder: Lynne Rienner.
- Mujica, Harris. 2011. *Micro políticas de la corrupción: redes de corrupción y poder en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.
- Oyanedel, Juan Carlos. 2019. *Assessing Judicial Reforms in Developing Countries*. Londres: Springer.
- Pásara, Luis. 2019. "La reforma judicial: balance y perspectivas reales de cambio". *Revista Argumentos* 13 (1): 18-23.
- Power, Timothy J. y Matthew M. Taylor. 2011. *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Robertson, Christopher J. y Andrew Watson, A. 2002. "Corruption and Change: The Impact of Foreign Direct Investment". *Strategic Management Journal* 25 (4): 385-396.
- Seligson, Mitchell. 2002. "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries". *Journal of Politics* 64 (2): 408-433.
- Sieder, Rachel. 2003. "Renegociando la ley y el orden: reforma judicial y respuesta ciudadana en la Guatemala de posguerra". *América Latina Hoy* 35: 61-86.
- Ugochukwu, Basil. 2011. "The Pathology of Judicialization: Politics, Corruption and the Courts in Nigeria". *The Law and Development Review* 4 (3): 58-87.

Perfil sociodemográfico de los ministros del gobierno de Lenín Moreno 2017-2021

Henry Patricio Allán Alegría*

A diferencia del periodo 2007-2017, el gobierno de Lenín Moreno contribuyó a debilitar la institucionalidad pública y crear las condiciones para que personajes vinculados a la empresa privada capturen el Estado, a través de los conocidos mecanismos de puertas giratorias y lobby empresarial, con el objetivo de impulsar una política pública que favorezca intereses particulares en detrimento del interés general. Desde este punto de vista, en este artículo nos planteamos resolver una pregunta bastante simple: ¿Quiénes fueron los ministros que Lenín Moreno designó a lo largo de su mandato? ¿Cuáles eran sus características sociodemográficas? ¿Qué tipo de vinculación tenían con el sector empresarial? ¿Eran los ministros, propietarios de empresas, altos ejecutivos o dirigentes empresariales? Para desarrollar nuestra investigación utilizamos una metodología cuantitativa y, a través de un procedimiento de estadística descriptiva presentamos los resultados obtenidos.

Introducción y trayecto de la investigación**

A partir de su elección como presidente de la República, en el año 2007, el gobierno de Rafael Correa implementó una serie de políticas económicas de carácter heterodoxo para terminar con lo que él denominaba la “larga y triste noche neoliberal”; al mismo tiempo el nuevo régimen recuperaba las capacidades del Estado, concretamente las de planificación, regulación y redistribución. Estos cambios estuvieron acompañados por una política de descorporativización, mecanismo mediante el cual, actores sociales no elegidos y que habían colonizado partes importantes del Estado fueron desplazados de los centros de toma de decisiones públicos.

* Docente en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador (UCE).
E-mail: hpallan@uce.edu.ec.

** Esta investigación es producto de las actividades académicas desarrolladas en el observatorio sobre Elites y Poder Político en el Ecuador Contemporáneo (EPPEC) auspiciado por la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador. El autor agradece la colaboración de la estudiante Alina Garófalo Cecati de la carrera de Ciencia Política de la UCE, quien recopiló buena parte de la información sobre el gabinete de Lenín Moreno; también reconoce la asistencia prestada por el estudiante Mateo Cáceres para llenar algunos vacíos de información.

En este sentido, uno de los principales objetivos del gobierno de la Revolución Ciudadana fue construir un Estado relativamente moderno, fuerte, centralizado y que responda al interés general y no a demandas corporativas y privativas como las sostenidas por las cámaras empresariales, sindicatos e incluso organizaciones indígenas. De esta forma, durante los diez años del denominado correísmo, una parte importante de las elites económicas ecuatorianas fueron alejadas no solo del aparato estatal, sino que su influencia en la política pública mermó significativamente. Incluso, este proceso se evidenció en los gabinetes de ministros que Rafael Correa designó, pues la mayoría de funcionarios provenían de la academia, las ONG y los organismos internacionales.

En el año 2017, en medio de un relativo desgaste del gobierno de Rafael Correa, fue elegido presidente del Ecuador Lenín Boltaire Moreno Garcés, quién, al menos en teoría, debía continuar con los postulados de la Revolución Ciudadana, una muestra de ello fue la designación de su primer gabinete de ministros, la mayoría de ellos funcionarios del gobierno anterior y muy cercanos al exmandatario.

Sin embargo, a los pocos meses, Moreno empezó a tomar distancia de su antecesor y poco a poco iniciaba un viraje político de 180 grados, que se legitimó cuando a inicios del año 2018 convocó a una Consulta Popular cuyo objetivo era la des-correización del país, medida que en la práctica significaba, por un lado, cambiar la estructura estatal y, por otro lado, expulsar o cooptar a los funcionarios que ocupaban altos cargos públicos y eran leales al expresidente Correa, al mismo tiempo se propiciaba el retorno de las viejas elites económicas al Estado, nombrando ministros a propietarios de grandes empresas, altos ejecutivos o representantes gremiales.

En otras palabras, las transformaciones institucionales llevadas a cabo por el “Gobierno de Todos” –eslogan de Moreno– contribuyeron a debilitar la institucionalidad pública y crear las condiciones para que personajes vinculados a la empresa privada –algunos de ellos provenientes de familias connotadas– capturan el Estado a través de los conocidos mecanismos de puertas giratorias y lobby empresarial, con el objetivo de impulsar una política pública que favorezca intereses privados en detrimento del interés general.

Desde esta perspectiva, nos planteamos tres grupos de preguntas; el primero, bastante básico, se propone responder ¿Quiénes fueron los ministros que Lenín Moreno designó a lo largo de su mandato? ¿Cuáles eran sus características socio-demográficas? ¿Qué tipo de vinculación tenían con el sector empresarial? ¿Eran los ministros, propietarios de empresas, altos ejecutivos o dirigentes empresariales? Incluso, queremos establecer si existieron diferencias entre los dos gabinetes

que Moreno nombró, el primero, ideológicamente progresista y el segundo de orientación liberal.

En este punto debemos recordar que, en sociedades como la ecuatoriana, más allá del sistema político formal –como los resultados electorales, la ideología, la militancia en partidos, entre otros aspectos– las elites también deben ser estudiadas en su vida cotidiana y, sobre todo, en su pertenencia a una serie de redes sociales y familiares a través de las cuales podríamos obtener información sobre las decisiones políticas que toman. En este sentido, el segundo grupo de preguntas pretende responder cuestiones como las siguientes: ¿Cuáles fueron los espacios de socialización de los ministros? ¿Cuál es su origen familiar? ¿Pertenecieron o no a gremios profesionales, religiosos y culturales? Por último, el tercer grupo de preguntas va dirigido a determinar si en el gobierno de Lenín Moreno un sector de las elites económicas capturó el Estado e impuso sus intereses a través del conocido sistema de puertas giratorias, así como el lobby empresarial.

En este artículo solo responderemos al primer grupo de preguntas:¹ ¿Quiénes fueron los ministros que Lenín Moreno designó a lo largo de su mandato?, de forma concreta nos preguntamos sobre la edad, género, lugar de nacimiento, nivel de educación y profesión; pertenencia a las ONG, universidades, partidos políticos, centros de pensamiento, entre otras organizaciones, y sobre todo su vinculación al sector empresarial.

La investigación se basó en el análisis cuantitativo, para lo cual elaboramos una matriz con una serie de datos sociodemográficos de los ministros y a través de un procedimiento de estadística descriptiva presentamos los resultados obtenidos. Las fuentes utilizadas fueron diversas: por un lado, información primaria sobre los vínculos de los ministros con el sector empresarial, datos que fueron tomados del Servicio de Rentas Internas (SRI) y de la Superintendencia de Compañías y, por otro lado, información secundaria proveniente de varios periódicos nacionales en línea, portales de internet de los diferentes ministerios, hojas de vida de los funcionarios subidas a la web, redes sociales, entre otras fuentes.

Como parte de la estrategia investigativa diferenciamos dos gabinetes ministeriales en el periodo de gobierno de Lenín Moreno. El primero, conformado por treinta funcionarios, que fueron designados en mayo del 2017 cuando el expresidente tomó posesión de su cargo, se trataba básicamente de ministros vinculados al gobierno de Correa, con una visión progresista o de izquierda y

1 En el marco del proyecto sobre Elites y Poder Político en el Ecuador Contemporáneo (EPPEC) hemos previsto que las respuestas a las dos inquietudes restantes serán presentadas de forma independiente en otros dos artículos académicos de próxima publicación.

con marcado carácter tecnocrático. El segundo grupo, con cuarenta y nueve funcionarios, fue nombrado después del triunfo del Sí en la Consulta Popular de febrero del 2018 y, representaba de manera clara al sector empresarial con un discurso neoliberal y anti-estatista.

Finalmente, es necesario destacar que Lenín Moreno designó a setenta y cuatro personas como ministros, sin embargo, se realizaron setenta y nueve nombramientos. Esta diferencia se debe a que cinco personas repitieron funciones y pasaron a ocupar otras carteras debido a la extinción y, en otros casos, a la fusión de ministerios. En este sentido, metodológicamente optamos por procesar la información de setenta y nueve nombramientos.

Estado del arte

A diferencia de países como Chile, Argentina o Brasil, los estudios sobre los gabinetes de ministros en Ecuador son escasos; de hecho, apenas, registramos tres textos que se concentran directamente en la composición, formación y, en general, en las características sociodemográficas de estos funcionarios, además de otros tres ensayos que describen los gabinetes ministeriales de manera indirecta o tangencial.

En primer lugar, tenemos el trabajo de Patricia Sotomayor y Sergio Huertas, quienes analizan la representación de las mujeres en los gabinetes ministeriales de Ecuador desde el retorno a la democracia en 1979, hasta el gobierno de Rafael Correa en el año 2015. Utilizando una metodología estadística de regresión lineal múltiple, los investigadores concluyen que una mayor presencia de mujeres en los ministerios depende de: a) su mayor incorporación al mundo del trabajo, b) su alta presencia en el legislativo o cortes supremas de justicia y c) el tamaño de la bancada del Ejecutivo en la Asamblea. Los autores finalizan destacando que, variables como el número de mujeres con mayores niveles de formación universitaria, así como la ideología del presidente, son de poca importancia para dar cuenta de la integración femenina del gabinete (Sotomayor y Huertas 2017, 25).

Por su parte, Santiago Basabe, utilizando un modelo de regresión lineal, explica la poca presencia de mujeres en los ministerios de Ecuador desde 1979 hasta el año 2015. Para el autor, variables como el número de mujeres en la legislatura y el tamaño de la bancada oficialista en la Asamblea incrementan las probabilidades de una mayor participación femenina en la composición del gabinete. El autor agrega que variables como el número de ministerios, la ideología del presidente, el tamaño de la fuerza de trabajo femenina en el mercado laboral y la difusión de las ideas de igualdad de género –realizadas por organismos internacionales– tie-

nen poco peso a la hora de explicar la subrepresentación femenina en las carteras de Estado (Basabe 2020, 40).

Sobre estos dos primeros trabajos es necesario destacar que ambos –Basabe (2020) y el de Sotomayor & Huertas (2017)– concuerdan en señalar que variables como una mayor presencia de mujeres en el legislativo, así como el tamaño de la bancada del Ejecutivo en la Asamblea son buenos predictores para determinar la representación femenina en los gabinetes presidenciales; a la inversa, la difusión de ideas como la paridad de género y la ideología del presidente son irrelevantes al momento de explicar la subrepresentación de las mujeres en los ministerios. A pesar de que utilizan el mismo método estadístico de regresión lineal, estos trabajos difieren sobre la importancia del tamaño de la fuerza laboral femenina en el mercado de trabajo para dar cuenta de la conformación de un gabinete, para Basabe esta variable no tiene relevancia mientras que para Sotomayor y Huertas es fundamental.

Un tercer y último estudio es el de Sindy Mora, César Ulloa y José Díaz, quienes analizan la trayectoria y las características de los ministros de lo que los autores denominan líderes populistas: Rafael Correa, Jair Bolsonaro y Nayib Bukele. Para el caso ecuatoriano, los investigadores concluyen que el de Correa es ante todo un gabinete tecnocrático conformado con personas no vinculadas a la “elite política” (Mora et al. 2022, 67-77).

En lo que tiene que ver con los trabajos que abordan de manera tangencial las características sociodemográficas de los gabinetes ministeriales de Ecuador, tenemos en primer lugar el estudio de John Polga-Hecimovich, quien analiza el gabinete de Rafael Correa. El autor describe la alta rotación de los ministros y atribuye este fenómeno a tres razones importantes: 1) castigos presidenciales a los funcionarios por el percibido mal desempeño, 2) maniobras presidenciales para garantizar unidad del partido y el ejecutivo y 3) cambios orientados para lograr buenos resultados electorales en noviembre de 2012 (Polga-Hecimovich 2013, 146).

Por otro lado, el ensayo de Henry P. Allán, describe el gabinete de Rafael Correa del año 2011, para el autor, los altos funcionarios de gobierno provenían ante todo de la clase media; fueron educados en universidades ecuatorianas mayoritariamente privadas y en menor medida públicas; además, el 86% de los ministros tenían títulos de posgrado, la mayoría obtenidos en reconocidas universidades extranjeras. Concluye el investigador que en la designación de ministros tuvieron un mayor peso los méritos y el capital social construido en el sistema educativo que los lazos familiares o la vinculación al mundo empresarial de los altos funcionarios públicos (Allán 2012, 27).

Finalmente tenemos el ensayo realizado por Alejandro Olivares y Pablo Medina, quienes analizan la debilidad institucional ecuatoriana a partir de las protestas de octubre del 2019. En uno de los acápites del estudio, los autores concluyen que la mayoría de los ministros de Lenín Moreno no tenían un perfil político sino tecnocrático, lo que facilitó al presidente mantener cierta independencia respecto de los partidos políticos, pero al mismo tiempo le impidió establecer acuerdos de gobernabilidad con el Legislativo (Olivares y Medina 2020, 323).

En conclusión, como podemos apreciar en el estado del arte, no existen investigaciones que den cuenta de la composición del gabinete de ministros del gobierno de Lenín Moreno; de hecho, en general la bibliografía sobre los ministros ecuatorianos es ínfima, por lo que este trabajo pretende contribuir a llenar un vacío de información sobre esta temática que en otros países de la región tiene un gran impulso.

Los ministerios: ¿cuál es su importancia?

De acuerdo a la Constitución, para ser ministro de Estado se requiere nacionalidad ecuatoriana, “estar en goce de los derechos”, no ser “miembro de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo” ni ser “pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de quienes ejerzan la Presidencia o la Vicepresidencia de la República” (Constitución 2008, Art. 153).

La ley también establece que no pueden ser ministros los “propietarios o representantes de empresas nacionales o extranjeras, que mantengan contrato con el Estado” (Constitución 2008, Art. 151). Esta prohibición pretende evitar el conflicto de intereses que puede surgir cuando representantes del sector privado ocupan altos cargos públicos. Incluso, dos años después de haber sido cesados del cargo, los ministros y otros altos cargo del Estado no pueden ocupar puestos directivos en empresas privadas nacionales o extranjeras que también mantengan tengan contratos con el Estado y tampoco se pueden desempeñar en instituciones financieras internacionales acreedoras del país (Constitución 2008, Art. 153).

La importancia de los ministros radica en que estos altos cargos públicos funcionan como representantes del Ejecutivo en las carteras de Estado y son los encargados de ejecutar las medidas que el presidente decide llevar a cabo. De allí que es fundamental saber ¿quiénes son los ministros?, ¿cuál es su postura sobre lo público?, ¿cuál ha sido su trayectoria laboral? y si esta incide en el tipo de decisiones que toman, entre otras preguntas, cuyas respuestas nos ayudarán a comprender de mejor forma por qué se implementa o no, una determinada política pública.

En el caso ecuatoriano, las principales atribuciones y obligaciones de los ministros son: a) “ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”, y b) “presentar ante la Asamblea Nacional los informes que les sean requeridos y que estén relacionados con las áreas bajo su responsabilidad, y comparecer cuando sean convocados o sometidos a enjuiciamiento político” (Constitución 2008, Art. 154).

Finalmente, debemos anotar que la Constitución no solo autoriza al Ejecutivo a nombrar y remover ministras y ministros de Estado, sino también a decidir el número de ministerios con los que va a trabajar y cuáles serán los ámbitos de su rectoría. En este último sentido se debe entender que, en el Ecuador, en general, cada gobierno ha decidido crear o suprimir carteras de acuerdo a su necesidad. Recordemos que, en el caso de Lenín Moreno, una de sus promesas electorales fue la de eliminar varios ministerios –en medio de una fuerte campaña mediática en contra del supuesto gasto público excesivo y de la “gran” cantidad de burócratas y dependencias administrativas–, de esta forma el “Gobierno de Todos” empezó con veintitrés carteras de Estado y terminó con diecisiete.²

¿Quiénes son los ministros?

A continuación, describiremos quiénes eran los ministros del gobierno de Lenín Moreno, sus características sociodemográficas, su educación y titulación, así como su militancia partidista. Para ello, como lo señalamos, procesamos la información de setenta y nueve altos cargos y la presentamos de forma general y posteriormente de manera comparativa; trataremos de establecer similitudes y/o diferencias entre los dos gabinetes del expresidente, el primero de carácter progresista y el segundo proveniente del sector empresarial.

² El día de su posesión, el 24 de mayo de 2017, el nuevo presidente emitió dos decretos ejecutivos: el primero, el No. 5, a través del cual se eliminó el Ministerio del Buen Vivir y la Secretaria Nacional de Administración; y el segundo, el No. 7, el más importante, suprimía varios Ministerios de Coordinación (el de la Producción, Empleo y Competitividad; de Sectores Estratégicos; de Seguridad y del Conocimiento y Talento Humano); fusionaba el Ministerio de Coordinación de la Política Económica con el Ministerio de Finanzas para dar paso al Ministerio de Economía y Finanzas; mientras que el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social se transformaba en la Secretaría Técnica del “Plan Toda una Vida”. En este sentido, Lenín Moreno empezaba su mandato con veintitrés ministerios que posteriormente, en el año 2018, se volverían a reducir a diecisiete, al desaparecer los ministerios de Justicia, Hidrocarburos, Comercio Exterior, Deportes, Minería y Acuicultura.

Datos sociodemográficos: edad y género

En términos de edad, el gabinete de Moreno tuvo como promedio 50 años. En nuestra investigación no encontramos una gran diferencia en la media de edad de los ministros, tanto del primero como del segundo gabinete. Para el primer caso fue de 49,6 años,³ mientras que para el segundo fue de 50,3 años. Sin embargo, por cohortes de edad notamos que en el primer gabinete (progresista), el mayor número de ministros se encontraba en el rango de 41 a 50 años; mientras que el segundo (empresarial), los funcionarios tenían entre 51 y 60 años mayoritariamente.

En términos de género, se trataba de un gabinete mayoritariamente masculino, con el 78,5% de hombres y solamente el 21,5% de mujeres. En principio, estas cifras no deberían llamarnos la atención, puesto que siguen una histórica tendencia del país desde el retorno a la democracia: la subrepresentación femenina en los gabinetes.⁴ Incluso, si comparamos estos resultados con el gobierno de Rafael Correa quien en el año 2011 había designado a quince mujeres como ministras de un total de treinta y siete funcionarios, es decir el 42% del total (Allán 2012, 27); los datos confirman el enorme retroceso de la presencia femenina en altos cargos públicos.

Tabla 1. Porcentaje de mujeres en los gabinetes de Lenín Moreno

Género	Total (79 ministros)		Primer gabinete 2017-2018		Segundo gabinete 2018-2021	
	Nro. ministros	Porcentaje	Nro. ministros	Porcentaje	Nro. ministros	Porcentaje
Hombres	62	78,5%	19	63%	43	87,7%
Mujeres	17	21,5%	11	37%	6	12,3%
Total	79	100	30	100	49	100

Fuente: elaboración propia.

³ Para el primer gabinete, la edad fue calculada al año 2017; de los treinta perfiles analizados obtuvimos información de veintisiete de ellos, lo que representa el 90% del total. Para el segundo gabinete, el año de referencia fue el 2018, de los cuarenta y nueve perfiles analizados obtuvimos información de treinta y cuatro personas, lo que representa el 69% del total.

⁴ Esta tendencia se repite incluso en gobiernos de izquierda, por ejemplo, en el gabinete de Cristina Fernández el 23% de los ministros eran mujeres, mientras que en el de Macri lo fueron solo el 14,35% (Canelo 2021, 153).

A todo lo arriba descrito debemos agregar un paulatino proceso de “masculinización” del gabinete de Moreno. Así, en el primero, los hombres representaban el 63% del total mientras que las mujeres el 37%. En el segundo gabinete, el porcentaje masculino se incrementa notablemente, con un 87%, mientras que el femenino se reduce al 12,3%, con apenas seis ministras. En este punto, es necesario establecer qué ministerios ocuparon las mujeres, ¿fueron ellas nombradas en carteras de Estado con alta importancia, o fueron relegadas a los ministerios de menor jerarquía? Para responder a estas interrogantes nos apoyaremos en uno de los trabajos de Santiago Basabe, quien destaca que en general las mujeres suelen ser designadas en carteras de menor relevancia;⁵ es decir, las que tienen menor impacto en la política pública, las de menor visibilidad en los medios de comunicación y también las que menos recursos manejan, como es el caso de los ministerios de turismo, justicia, deportes o cultura (Basabe 2020, 41).

Añade Basabe que hasta 1998 en Ecuador, ninguna mujer ocupó alguna cartera de Estado catalogada como de “alta importancia política”, como son las de: gobierno, defensa, relaciones exteriores y economía y finanzas (Basabe 2020, 41). De hecho, en todo el gobierno de Moreno, de un total de setenta y nueve ministros, apenas cuatro mujeres –el 5% del total– ocuparon carteras de alta relevancia –producción, economía, relaciones exteriores y gobierno–; nueve funcionarias estuvieron designadas en ministerios de mediana importancia –bienestar social, salud, educación, agricultura, obras públicas–; mientras que las restantes cuatro fueron designadas en carteras de baja relevancia. Incluso, en el segundo gabinete, las ministras de carteras relevantes se reducen notablemente a una sola funcionaria, este es el caso de María Paula Romo, quien fue nombrada ministra de Gobierno. Este fenómeno va a contracorriente de lo sucedido, por ejemplo, en los gabinetes de Rafael Correa, en los que:

La presencia de mujeres en ministerios de alta importancia política se elevó considerablemente a partir de 2007. En efecto, durante el primer periodo del presidente Correa (2007-2008), la presencia de ministras en este tipo de espacios alcanzó el 32 por ciento. Posteriormente, durante su segundo y tercer gobierno (2009-2013 y 2013-2017), la representación de mujeres en ministerios de alta importancia política se incrementó

⁵ El autor clasifica a los ministerios en tres categorías: los de alta, mediana y baja relevancia (Basabe 2020, 41). En general, concordamos con esta clasificación, sin embargo, en nuestro criterio, para el caso ecuatoriano el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, así como el Ministerio de Hidrocarburos, posteriormente integrado al Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables también deben ser considerados carteras de alta relevancia, por la cantidad de temas que manejan, la exposición mediática y los recursos económicos que generan y/o disponen.

a 41,15 por ciento y 40 por ciento, respectivamente. Si bien los datos presentados no reflejan aún paridad absoluta, los avances son considerables no solo en términos cuantitativos sino fundamentalmente cualitativos (Basabe 2020, 42).

Además, de los datos recogidos en nuestra investigación, advertimos la existencia de carteras de Estado absolutamente masculinizadas, es decir, donde la presencia de mujeres es nula, como es el caso de los ministerios de ambiente y agua, transporte y obras públicas, trabajo y telecomunicaciones y defensa. A la inversa, en dos ministerios hubo exclusivamente presencia femenina: se trataba de carteras de Estado que tuvieron una muy corta duración, ya que fueron eliminadas, como Deporte y Justicia.

Finalmente, con todos estos datos podemos concluir que a medida que el gobierno de Lenín Moreno realizaba un giro de 180 grados en su postura ideológica, su gabinete de ministros también cambiaba en términos sociodemográficos. Si bien la representación femenina en el gabinete del expresidente fue minoritaria, con su derechización se ahonda la subrepresentación de las mujeres. A esto hay que agregar que ellas dejan de ocupar algunos ministerios de alta relevancia y son relegadas a carteras con bajo impacto.

La regionalización: el lugar de nacimiento de los ministros

El Ecuador es un país con una enorme heterogeneidad geográfica, cultural y económica que ha derivado en la formación de tres clivajes:⁶ el de clase, el étnico y el regional. Sobre este último señalaremos que se expresa en una oposición entre dos de las tres grandes regiones del país, la Costa y la Sierra, y de forma concreta entre las dos ciudades más importantes, Guayaquil y Quito.

Hasta hace unos pocos años, Guayaquil era la ciudad más poblada del Ecuador y en ella se concentraba una parte importante de la economía de exportación; por otro lado, Quito, la capital de la República, es el centro político del país, aunque no concentra el grueso de la riqueza nacional. No se trata de una disputa entre centro y periferia, en realidad se trata de dos ciudades-regiones equipotentes, cuyas élites buscan imponer su hegemonía en el Estado nacional.

El tema regional ha marcado la vida política del país, al punto que podemos hablar de la existencia de economías, elites e incluso partidos y cultura política

⁶ Para Lipset y Rokkan (1967), un clivaje es una división estructural de la sociedad que organiza el conflicto: pero no se trata de cualquier fricción, sino solo de aquellas que permanecen en el tiempo y que derivan en una fragmentación de la colectividad.

de carácter regional.⁷ Por ejemplo, entre 1979 y el 2006, el electorado costeño fue más proclive a votar por partidos de derecha y populistas, mientras que el serrano se decantaba por la socialdemocracia y la izquierda. Otro ejemplo de la influencia de orden regional en la política también lo podemos advertir en la forma de estructurar los binomios presidenciales⁸ e incluso en la conformación de los gabinetes ministeriales.

En este sentido, en el caso ecuatoriano es de vital importancia determinar el origen regional del gabinete, pues allí se encuentra implícito el carácter de las elites locales, así como sus intereses. Visto de esta manera procedemos a describir el origen regional del gabinete de Lenín Moreno.

Por un lado, tenemos que la mayoría de los ministros de todo el gabinete del expresidente Moreno nacieron en la Sierra, otro grupo conformado por aquellos que lo hicieron en la Costa y, en menor medida los nacidos en el extranjero; no existieron funcionarios procedentes de la Amazonía. Por otro lado, a pesar que el gabinete representa a las dos regiones más pobladas del país, existe una sobre-representación de los nacidos en la región andina, esto si tomamos en cuenta que en el año 2017 en esta región habitaba el 44,7% de la población del país, mientras que en la Costa residía el 49,9% del total.

Esta suerte de “serranización” del gabinete de Moreno –proceso que coincide con su viraje ideológico– se vuelve más evidente al desagregar la información. Por ejemplo, en el primer gabinete los funcionarios nacidos en la región andina representaban el 53,3% del total, cifra que se incrementa al 65,3% en el segundo; a la inversa, en el primer gabinete, los nacidos en la Costa representaban el 43,3%, porcentaje que se reduce al 36,7% en el segundo.

En cuanto a la provincia de nacimiento de los funcionarios, nuestros datos destacan un predominio de Pichincha con 39,4%; Guayas con 29,6%; Azuay y Loja con 5,6% cada una y Manabí con 4,2%. Similar fenómeno sucede en las capitales de esas provincias: Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja son las ciudades de las cuales provienen la mayoría de los ministros. Ahora bien, a pesar de la hegemonía de

7 Como lo señala acertadamente Francisco Sánchez, “cuando se habla de la regionalización de los partidos en el Ecuador, no se está pensando en que estos reivindiquen lo regional en su programa, o que se asienten únicamente en una región, o que su marco de actuación sea el no estatal; sino que se habla de partidos que, a pesar de que su proyecto político implica a todo el territorio y, su campo de actuación política es la de todo el país, son más exitosos electoralmente en una de las regiones sin que esto implique que en las otras no tengan una relativa importancia” (Sánchez 2008, 51).

8 Aunque ninguna ley estipula que el candidato a la presidencia de la República sea de la Costa y el candidato a la vicepresidencia de la Sierra, o viceversa, los “usos y costumbres” políticos del país determinan que así sea; produciéndose, de esta manera, una suerte de equilibrio regional. De hecho, desde 1979 hasta el 2009 no existieron casos de binomios presidenciales que pertenezcan a la misma región.

Quito como lugar de procedencia de los altos funcionarios, podemos señalar que, de alguna manera, existe cierta correspondencia entre el sitio de nacimiento de los ministros y el peso demográfico y económico de las provincias y sus capitales.⁹

Las diferencias sobre el lugar de nacimiento de los dos gabinetes de Moreno radican en que, en el primero, a más de las tres grandes ciudades, algunos ministros habían nacido en pequeñas localidades como Ancón, Cangahua, Chone y Quevedo; mientras que en el segundo gabinete notamos una mayor presencia de ciudades intermedias como Loja, Ibarra, Riobamba, Ambato, Portoviejo, Babahoyo y, en menor medida pequeñas ciudades como Guano y Jipijapa. En este sentido, el segundo es un gabinete con una mayor representación del territorio. Una probable explicación a este último fenómeno radica en la necesidad de Lenín Moreno, a partir de la Consulta Popular de febrero de 2018, de buscar aliados locales, más allá de las tres grandes ciudades, o simplemente se trata de una especie de respuesta a las demandas de las elites locales que buscaban representación en el Ejecutivo, en todo caso es un proceso que necesita ser investigado.¹⁰

Finalmente, no registramos ministros nacidos en la región amazónica y tampoco en ciudades de la provincia de Esmeraldas, en donde existe una mayoritaria población negra; por otro lado, salvo el caso de Humberto Cholango, tampoco existen casos de ministros nacidos en una zona rural del país.

La tecnocracia morenista: educación, titulación y profesión de los ministros

Con respecto a la educación superior, todos los ministros que nombró Lenín Moreno asistieron a la universidad, sin embargo, no todos obtuvieron un título universitario, el 8,9% no completaron sus estudios frente al 91,1% de ministros que tienen un diploma de tercer nivel. Al desagregar la información encontramos

9 Nuestros hallazgos concuerdan con los resultados obtenidos para el gabinete de Michel Temer en el periodo 2016-2018, pues en Brasil, el lugar de nacimiento de los ministros tuvo una distribución bastante homogénea en el territorio nacional (Nercesian y Cassaglia 2019, 379). Sin embargo, el caso ecuatoriano difiere notablemente a los datos obtenidos para el gabinete de Pedro Pablo Kuczynski entre los años 2016 y 2018, puesto que en el Perú el 67% de ministros y ministras provenían del departamento de Lima, mientras que solo el 33% eran del interior del país (Ídem 2019, 379). A diferencia de Ecuador, en el Perú, la capital, Lima, históricamente ha concentrado no solo el grueso de la población sino también el poder económico y político del país; mientras que en nuestro caso, la existencia de una suerte de bicentralismo, sin una clara hegemonía económica y poblacional de las dos principales ciudades –Quito y Guayaquil– y sus respectivas provincias y regiones, ha provocado cierto equilibrio que se expresa en una distribución más homogénea del lugar de procedencia de los ministros.

10 Como dato interesante podemos destacar que, en el gabinete de Correa del año 2012, solo dos ministros de los 37, es decir 5,4%, nacieron en una ciudad intermedia –Portoviejo–, la mayoría absoluta, 94,6%, era oriunda de Quito, Guayaquil o Cuenca (Allán 2012, 27).

que, en el primer gabinete el 97% de los funcionarios tiene un título universitario, porcentaje que se reduce al 87,7% en el caso del segundo.

En referencia a los estudios de posgrado, el 48,1% de todo el gabinete registró estudios de cuarto nivel; pero, al igual que con la posesión de un título universitario, si desagregamos estas cifras por gabinete nos encontramos que en el primero el 66% de los ministros tienen maestría, cantidad que se reduce notablemente al 36,7% en el caso del segundo gabinete. A esto debemos agregar que dos ministras tenían, al momento de esta investigación, estudios doctorales.

A partir de la información consignada, podemos destacar algunos elementos: en primer lugar, los ministros que Lenín Moreno designó para su segundo gabinete, en coincidencia con su cambio de postura política, tienen un menor porcentaje de titulación de tercer nivel y de estudios de posgrado, de hecho, los ministros con estudios de cuarto nivel se reducen casi a la mitad respecto del primer gabinete. Estos resultados podrían ser un indicio de que el expresidente designó su gabinete –ya no valorando su nivel educativo– sino, como lo veremos más adelante, por su vinculación al sector empresarial.

En segundo lugar, a pesar del menor nivel educativo de los ministros del segundo gabinete de Moreno, en términos generales todos los exministros tienen una formación de licenciatura y posgrado muy por encima de la media de Ecuador,¹¹ sin embargo, este disminuye si lo comparamos con el gabinete de Rafael Correa del año 2011, en el que se registra que un 94%¹² de los ministros de la Revolución Ciudadana tenían posgrado, incluso el 88% de los funcionarios habían obtenido su máster en el extranjero y apenas el 12% en universidades nacionales (Allán 2012, 31).

Con respecto a la profesión de los ministros, en general, en todo el gabinete existió un mayor peso de abogados, economistas, ingenieros y profesionales vinculadas a las finanzas. Si desagregamos las cifras por tipo gabinete tenemos que en el primero, la mayoría son ingenieros (eléctricos, electrónicos, naval y civil), con el 21% del total, luego vienen los economistas (21%), abogados (14%), ingenieros comerciales y financieros (14%), médicos, biólogos y sociólogos. También

11 En el año 2017, la cifra total de mayores de 25 años con título universitario registrada en Senescyt fue de 1.063.228 personas al mismo tiempo que 271.353 estudiantes habían inscrito su título de posgrado, eso implica que el 25,5% de los titulados de tercer nivel tenían registrado un diploma de posgrado (Senescyt 2020, 12).

12 Estudios como el de Mora et al. (2022) obtienen cifras similares para el gabinete de Correa, al señalar que la mayoría de los ministros, el 94%, tienen formación universitaria. Lamentablemente este trabajo no especifica el periodo de estudio del gabinete de ministros y apenas mencionan que analizaron el “gabinete inicial” (Mora et al. 2022, 68)

existió un grupo numeroso de ministros con profesiones en Ciencias Sociales y Humanas, como historiador, sociólogo, antropólogo, psicólogo, músico, entre otros. Mientras que, en el segundo gabinete, la relación cambia, los ingenieros (12,2%) y los economistas (12,2%) dejan de ser mayoría y son los abogados, con 24%, quienes dominan los ministerios.

A partir de estos datos podemos afirmar que el reemplazo de un gabinete progresista por uno vinculado al sector empresarial también implicó un predominio de los ministros formados en el derecho por sobre los titulados en ingeniería y economía. No se debe olvidar que, en América Latina, el derecho es una de las profesiones asociadas a la participación política (Nercesian y Cassaglia 2019, 380). En este sentido el gabinete de Moreno es bastante parecido al de un político tradicional como Michel Temer en Brasil (2016-2018), donde el 46% de sus ministros provenían de las ciencias jurídicas, seguidos por los ingenieros (12%), economistas (11%) y administradores de empresas (11%), entre otras profesiones (Ídem 2019, 380).

En lo que tiene que ver con el título universitario, la profesión y el tipo de cartera a la que eran designados los ministros, tenemos que, por un lado, en el caso del primer gabinete de Moreno existió una alta correspondencia entre esas variables, por lo que podríamos afirmar que se trataba de un gabinete altamente tecnocrático,¹³ fenómeno que no es exclusivo de Ecuador, ya que se presentó en la mayoría de los países de la región a partir de los años ochenta, donde predominaron los ingenieros y economistas. Se trataba de un gabinete muy parecido a los de Rafael Correa,¹⁴ conformados en esencia por tecnócratas posneoliberales, fogueados en las lides de la política y el manejo del Estado, que legitimaron sus políticas a través de un discurso científico, interdisciplinario, nekeynesiano, ecológico y con democracia participativa, y para los cuales el Estado es un actor político que

13 Incluso, la especialización tecnocrática y profesional de los ministros del primer gabinete corresponde de forma nítida con la cartera de Estado a la que fueron designados a inicios del gobierno de Moreno. Por ejemplo, Rosana Alvarado, quien trabajó en la ONG Projusticia, fue designada ministra de Justicia; Tarsicio Granizo, director de Asuntos Internos para América Latina de The Nature Conservancy (TNC), fue designado ministro de Ambiente; Medardo Cadena Mosquera, director de estudios y proyectos de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), fue nombrado ministro de Electricidad, y así por el estilo.

14 Mora et al. (2002) sostienen que el 68% de los funcionarios elegidos tenía una formación profesional acorde a la especificidad del ministerio que dirigieron e incluso el 74% había tenido experiencia profesional previa en las actividades relacionadas con la cartera de Estado designada. Los investigadores concluyen su descripción anotando que el 52% de los ministros eran tecnócratas, le siguen en importancia los políticos profesionales con el 32% y en menor medida los funcionarios que provenían del sector privado con un 16% (Mora et al. 2002, 67-77).

representa el interés general y, como tal, no podía responder a particularismos (De la Torre 2013, 34).

Por otro lado, a medida que el presidente daba un giro en su política pública, la correspondencia entre profesión y tipo de ministerio ya no era tan sólida como en el primer gabinete. En el segundo los técnicos fueron reemplazados por los abogados, algunos de ellos con una activa participación en la política partidista.

Los gabinetes de Moreno: una sobrerrepresentación de la educación privada

En el gabinete de Lenín Moreno existió un predominio de los ministros que realizaron sus estudios en universidades privadas (55,7%) y en menor medida de universidades públicas (29,1%). Estos datos evidencian una subrepresentación de los egresados de instituciones públicas; más aún, si tenemos en cuenta que de acuerdo a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt), en el año 2017 los estudiantes matriculados en centros públicos fueron la mayoría, con el 59% del total, mientras que el 41% los alumnos estudiaban en universidades privadas, 13,35% en instituciones privadas autofinanciadas y 28,02% en universidades privadas cofinanciadas (Senescyt 2020, 6).

En correspondencia con estos resultados, en el gabinete total de Moreno la mayoría de sus ministros se formaron en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), con dieciocho profesionales, lo que representa el 27% del total; le siguen en orden de importancia la Universidad del Azuay, con el 15%, mientras que, del lado de las universidades públicas las más importantes fueron la Universidad Estatal de Guayaquil (UEG) y la Universidad Central del Ecuador (UCE), cada una con seis profesionales que representan el 9% respectivamente.

Al desagregar la información por tipo de gabinete, notaremos que el fenómeno de sobrerrepresentación de los egresados de universidades privadas se torna más profundo en el segundo gabinete de Moreno, donde los ministros formados en esas instituciones (61,2%), casi triplican a los graduados de centros públicos (20,4%). Este es un proceso muy diferente al del primer gabinete, en donde prácticamente existe una paridad entre los funcionarios egresados tanto de universidades públicas como privadas.

En este punto, debemos recordar que en los años sesenta y setenta, en Ecuador la elite tecno-política egresaba sobre todo de universidades públicas; sin embargo, a partir de los años ochenta, los altos cargos públicos son ocupados en su

mayoría por egresados de las universidades privadas y extranjeras. A este cambio, contribuyeron el discurso y ciertas políticas neoliberales que en el campo educativo se expresaron en la revalorización de la formación privada y, en el desprestigio de la universidad pública. No se trata de un fenómeno exclusivo de Ecuador, de hecho, en México los graduados de universidades privadas fueron mayoría en los gabinetes de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, a diferencia de los secretarios de Andrés Manuel López Obrador, que en su mayoría provienen de instituciones públicas como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tal como lo señala Allán para este caso:

La dirigencia política de los años cincuenta fue reclutada en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en la Escuela Nacional Preparatoria, sin embargo, a partir de los años noventa la nueva elite mexicana proviene de universidades privadas. Los casos de Vicente Fox y Felipe Calderón son emblemáticos ya que constituyen los primeros presidentes -desde los años cincuenta- que no son egresados de instituciones públicas. (Allán 2012, 26).

Tabla 2: Tipo de universidad donde cursaron sus estudios los miembros de los gabinetes de Lenín Moreno

Tipo de universidad	Total (79 ministros)		Primer gabinete 2017-2018		Segundo gabinete 2018-2021	
	Nro. ministros	Porcentaje	Nro. ministros	Porcentaje	Nro. ministros	Porcentaje
Universidad Pública Ecuador	23	29,1%	13	43,3%	10	20,4%
Universidad Privada Ecuador	44	55,7%	14	46,7%	30	61,2%
Universidad pública y privada Ecuador	3	3,8%	0	0%	3	6,1%
Extranjera pública	5	6,3%	2	6,7%	3	6,1%
Militar	2	2,5%	1	3,3	1	2,0%
No registra estudios universitarios	2	2,5%	0	0	2	4,1%
Total	79	100	30	100	49	100

Fuente: elaboración propia.

En el contexto latinoamericano, el caso ecuatoriano es muy parecido al de Perú, pues allí los miembros del gabinete de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), se formaron mayoritariamente en universidades privadas, confesionales y en último lugar públicas-laicas (Nercesian y Cassaglia 2019, 379). Este fenómeno contrasta con el caso brasileño y argentino, donde los ministros del gabinete de Michel Temer (2016-2018), egresaron sobre todo de “universidades públicas, y en menor medida de las instituciones privadas laicas, confesionales y universidades extranjeras” (Nercesian y Cassaglia 2019, 379); de igual manera la mayor parte, 67,50%, del gabinete de Mauricio Macri realizó estudios de grado en universidades públicas (Canelo 2021, 163).

Una probable explicación al caso brasileño y argentino la encontramos en la existencia de un robusto sistema educativo público, mientras que en el caso de Ecuador y Perú tenemos que, a partir de la democratización de las universidades públicas, a inicio de los años sesenta, las elites de los dos países crearon sus propios espacios de formación universitaria y –dados el profundo clasismo y racismo en los Andes– también podríamos decir sus espacios de diferenciación social. A esto hay que agregar un sostenido debilitamiento y desprestigio de la formación pública a partir de los años ochenta.

Militancia partidista y política de los ministros

En general, en los países de América Latina que cuentan con una mayor fortaleza de las instituciones políticas como el caso de Uruguay, Chile, e incluso Brasil y Argentina, los gabinetes ministeriales suelen reflejar la “composición de las coaliciones y la identificación de aliados sociales y políticos” (Castellani 2018, 58). En otras palabras, los gabinetes expresan los pactos del gobierno con organizaciones partidistas para implementar una agenda de política pública.

Según Olivares y Medina, este no es el caso de Ecuador; por ejemplo, la presencia de partidos políticos en el gabinete de Lenín Moreno fue limitada, ello derivó en que los ministros solo respondan al presidente y no desempeñen una de sus funciones cruciales: coordinar y ser los intermediarios entre las expectativas de los partidos con el gobierno (Olivares y Medina 2020, 322). Los autores mencionados señalan que:

Desde el inicio del gobierno la presencia de los partidos en los gabinetes ha sido escasa. Los cinco partidos que han aportado con sus cuadros son Partido Socialista Ecuatoriano (un ministro), Fuerza Compromiso Social (un ministro), Ruptura 25

(dos ministros), Movimiento Centro Democrático (tres ministros); Alianza PAIS (5 ministros). La mayoría de los ministros que ha tenido Moreno (32 ministros), han sido personas que no tienen militancia. Estos ministros, al igual que el actual vicepresidente, no tienen experiencia política y en algunos casos tienen credenciales académicas, es decir, son tecnócratas y *outsiders* (Olivares y Medina 2020, 322)

Nosotros compartimos en parte las afirmaciones de Olivares y Medina (2020), en el sentido de que la mayoría de los ministros de Lenín Moreno no estaba afiliada formalmente a un determinado partido político. Esto se explica por la histórica debilidad de los partidos, así como su desprestigio; sin embargo, un análisis detallado del gabinete deja en duda las afirmaciones de los autores, en el sentido de que los ministros de Moreno no tenían experiencia política y eran *outsiders*.

Con respecto al primer gabinete del expresidente, nuestros datos arrojan que aproximadamente el 90% ya había desempeñado altos cargos de confianza en el sector público, por lo tanto, no se puede afirmar que se trata de ministros carentes de experiencia política, y menos aún se puede calificarlos como *outsiders*. En rigor deberíamos hablar de un tipo de funcionario que es al mismo tiempo tecnócrata, simpatizante y en algunos casos miembro de Alianza País y sus organizaciones afines, con una postura ideológica progresista y con una amplia experiencia en los gabinetes de Rafael Correa.

Incluso, en el segundo gabinete de Moreno –el más derechista– nos encontramos que el 67% de los funcionarios tenía experiencia laboral en el sector público. Eso sí, únicamente dos ministros se consideraban políticos y miembros de organizaciones partidistas; este fue el caso de María Paula Romo, ministra de Gobierno, e Iván Granda, ministro de Inclusión Económica y Social, ambos militantes de Ruptura de los 25.

Duración del gabinete

En América Latina, sobre todo en países con cierta solidez institucional como Uruguay y Chile, el tiempo de duración de un gabinete suele reflejar el desarrollo de las coaliciones legislativas. En el caso ecuatoriano, al carecer de partidos políticos fuertes, los gabinetes no expresan una coalición entre Ejecutivo y Legislativo para gobernar; de hecho, como vimos anteriormente, el gabinete responde de forma directa al Ejecutivo y la pervivencia de un ministro se explicaría –entre otras causas– por la mayor confianza y aprobación recibida por parte del presidente o debido a procesos de inestabilidad política que implican cambios de gabinete para responder a demandas corporativas, regionales, entre otras.

Desde esta perspectiva, en el caso del gabinete de Moreno, el corto promedio de duración del cargo de ministro se explicaría, entre otras razones, por el inesperado giro político del expresidente; lo que implicó el reemplazo de un gabinete con tendencia progresista por otro que provenía del sector empresarial, un sector que había estado alejado de forma directa del poder durante los diez años que duro el mandato de Rafael Correa.

Al mismo tiempo, la variable duración en el cargo se toma como síntoma de la estabilidad o inestabilidad de un país y por lo tanto de las dificultades para implementar una política pública a largo plazo; de esta forma, un menor tiempo en el cargo implica, entre otros elementos, mayor ingobernabilidad y limitantes a la hora de aplicar medidas públicas. Una perspectiva diferente sobre el mismo tema es la de Fernando Bustamante, quien anota que las elites económicas ecuatorianas siempre buscan controlar el Estado, aunque sea por un breve periodo, para apalancar sus negocios privados o acumular poder (Bustamante 2001, 71).

Teniendo en cuenta el contexto anterior, tenemos que la duración promedio en el cargo de todos los ministros del gobierno de Lenín Moreno fue de 12,08 meses, un dato que no difiere mayormente al obtenido por Polga-Hecimovich para un lapso mayor; de hecho, este autor afirma que “entre 1979 y principios de 2013 existieron 479 ministros con una duración promedio de 386 días” (Polga-Hecimovich 2013, 146), cifra que revela la alta inestabilidad de los ministros en los gabinetes ecuatorianos.

Por rangos de duración en el cargo tenemos, por un lado, que solamente un funcionario estuvo en el gabinete por más de tres años, el Gral. Oswaldo Jarrin Román, ministro de Defensa; mientras que ocho funcionarios ejercieron su cargo entre dos y tres años; los más representativos fueron Xavier Lazo Guerrero, ministro de Agricultura y Ganadería; Carlos Pérez García, ministro de Energía; Richard Martínez Alvarado, ministro de Economía y Finanzas y María Paula Romo Rodríguez, ministra de Gobierno.

Por otro lado, el 58,2% de los ministros ejercieron por menos de un año sus funciones, incluso, muchos de ellos apenas unos cuantos días. A manera de ejemplo, tomaremos el caso de Rodolfo Farfán Jaime en el Ministerio de Salud Pública, quien estuvo en su cargo solamente dieciocho días y renunció debido a los escándalos por la vacunación anticipada contra el Covid-19 a ciertos políticos y empresarios de renombre, relegando a un segundo lugar a personas vulnerables como ancianos y personal de salud.

Finalmente, con la información recabada y desde la perspectiva descrita, sería interesante establecer en futuras investigaciones si el control temporal de

un ministerio deriva en la culminación de un negocio que se había mantenido trunco o, por ejemplo, permite acumular poder para bloquear a un probable competidor, entre otros motivos.

Trayectoria laboral, captura del Estado y puertas giratorias

Experiencia laboral en el Estado

En esta sección daremos cuenta de la experiencia laboral de los ministros, en el sector público y en el privado antes de ser designados para el cargo. Desde esta perspectiva, la información está organizada en términos dicotómicos, es decir, describiendo si los funcionarios tenían o no experiencia laboral previa en el Estado.

Nuestros resultados muestran que en todo el gabinete, en general, existió un alto número de funcionarios –el 85%– que habían desempeñado un cargo público antes de ser designados como ministros, mientras que el 15% no tenía experiencia, ya que habían trabajado exclusivamente en el sector privado.

Sin embargo, al desagregar las cifras por grupos, encontramos que en el primer gabinete de Moreno, el 10% de los ministros tenía como única trayectoria laboral el sector empresarial, mientras que la mayoría –el 90%– había trabajado antes en el Estado, sobre todo como ministros y viceministros, asesores en instituciones públicas y gerentes de empresas estatales; otros tenían experiencia como asambleístas, un grupo menor había desarrollado actividades en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). En definitiva, el primero es un gabinete con una amplia experiencia en el manejo de lo público, pero además con altas credenciales académicas y tecnocráticas. Recordemos que estos mismos funcionarios, antes del año 2007, es decir, antes de la elección de Rafael Correa como presidente, ya trabajaban como docentes universitarios, en consultoría especializada para organismos nacionales e internacionales, en fundaciones,¹⁵ organizaciones no gubernamentales y en *think tanks*.

En cuanto al segundo gabinete, por un lado, tenemos que el porcentaje de ministros con experiencia de trabajo en el Estado se reduce levemente. La mayo-

15 Respecto a las ONG y fundaciones, es necesario recordar que en los años noventa, época de implementación de políticas neoliberales, estas suplieron el rol del Estado ante su retirada del campo social –como la salud y educación– y se convirtieron en una especie de zona de refugio para profesionales liberales que en otras circunstancias hubiesen trabajado en, o para el sector público. Incluso, en este contexto podemos especular que existe una probabilidad de que los ministros arriba descritos hayan trasladado el lenguaje técnico –proyectos, indicadores, variables– de las ONG y su lógica de trabajo –horizontal, sin horarios laborales, resultados por producto– al Estado (Allán 2012, 12).

ría se desempeñó en cargos de mediano rango –por ejemplo, directores departamentales, asesores– en los gobiernos de Correa y Lucio Gutiérrez, en alcaldías y como funcionarios de carrera. Por otro lado, el número de ministros cuya única experiencia laboral se había desarrollado en el sector privado se duplica y pasa del 10% al 18,3%. Estos últimos datos constituyen el primer indicio de un proceso de puertas giratorias, es decir, el acceso de forma directa a puestos claves en el Estado de personas vinculadas al mundo empresarial.

Vinculación de los ministros al sector empresarial

En su trabajo sobre la articulación entre elites económicas y políticas en el gabinete de Mauricio Macri en Argentina, Canelo, Castellani y Gentile (2018), clasifican las trayectorias ocupacionales de los funcionarios de ese gobierno en tres categorías: “públicas puras”, quienes solo ocuparon cargos en el sector público; “privadas puras”, en referencia a los ministros que habían tenido trayectoria exclusivamente en el sector privado, y mixtas, cuando los individuos habían desempeñado alternativamente cargos en ambos sectores (Canelo et al. 2018, 122-123).

En nuestra investigación utilizamos la misma tipología de Canelo et al., para procesar la información de todo el gabinete de Lenín Moreno y obtuvimos lo siguiente: en primer lugar, la mayoría de los ministros poseían experiencia laboral exclusivamente en el sector público, le siguen en orden de importancia los de trayectoria mixta y, finalmente, tenemos los funcionarios que se habían desempeñado exclusivamente en el ámbito empresarial.

Si desagregamos la experiencia laboral de los funcionarios por etapas, notaremos rápidamente que los ministros “públicos puros” del primer gabinete de Moreno son mayoría y disminuyen a favor de los “privados puros” en el segundo gabinete; al mismo tiempo, tenemos un importante incremento de los funcionarios que se habían desempeñado exclusivamente en el sector privado. En otras palabras, la ruptura del expresidente Lenín Moreno con Rafael Correa, y el posterior cambio en su postura política, implicaron una disminución de ministros cuya única experiencia de trabajo era el Estado y un notable crecimiento de los funcionarios vinculados al mundo empresarial, ya sea como propietarios de negocios, altos ejecutivos o representantes gremiales, entre otros.

Tabla 3: Trayectoria laboral de los ministros de Lenín Moreno: 2017-2018

Trayectoria laboral de los ministros		Total (79 ministros)		Primer Gabinete		Segundo gabinete	
		No. ministros	Porcentaje	No. ministros	Porcentaje	No. ministros	Porcentaje
Sin vinculación al sector privado	Público puro	35	44,3%	18	60%	17	34,7%
Vinculados al sector privado	Privado Puro	12	15,2%	3	10%	9	18,4%
	Mixto	32	40,5%	9	30%	23	46,9%
Privado puro + mixto		44	55,7%	12 ¹⁶	40%	32	65,3%
Total gabinetes		79	100	30	100	49	100

Contextualizando estos hallazgos en una perspectiva latinoamericana, por un lado, nos encontramos que el primer gabinete de Moreno se parece al de Michel Temer (2016-2018) en Brasil, donde “el 61% del funcionariado trabajó en la órbita pública en forma exclusiva, el 38% [tenía] una trayectoria público-privada y solo el 2% (un solo miembro) tuvo una trayectoria en el ámbito privado exclusivamente” (Nercesian y Cassaglia 2019, 385). Esto se podría explicar entre otras razones por la formación en el Brasil de un cuerpo altamente profesional y especializado de funcionarios públicos, un proceso muy parecido al ocurrido con el gobierno de Rafael Correa, que contaba con el apoyo y respaldo de una tecnocracia de carácter progresista, y porque además, en aquel país, los empresarios no necesitan ocupar altos cargos públicos “sino más bien construir el lobby y los vehículos políticos para satisfacer sus propios intereses” (Ídem 2019, 390).

Por otro lado, el segundo gabinete de Moreno tiene similitudes con el de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018),¹⁷ puesto que allí la mayoría de los ministros

16 De los doce funcionarios que tenían relaciones con el sector privado, ocho mantenían vínculos con medianas empresas –ya sea como titulares o contratados como técnicos–, mientras que los cuatro restantes estaban ligados con el gran mundo empresarial. Entre estos últimos tenemos a Pablo Campana, ministro de Comercio Exterior y vinculado por lazos familiares al grupo Nobis; Enrique Ponce de León, ministro de Turismo y exgerente del grupo Decameron; Carlos Pérez García, ministro de Hidrocarburos y exgerente de Halliburton Latin America; Ana Katiuska Drouet, ministra de Acuicultura y Pesca, exjefe de adquisiciones de Eurofish, una de las mayores exportadoras de camarón.

17 Pedro Pablo Kuczynski es un reconocido tecnócrata vinculado a organismos internacionales como el Banco Mundial, y en su presidencia anunció la designación de un “gabinete de lujo” compuesto sobre todo por personajes del mundo empresarial.

(69%) tuvo “una trayectoria público-privada”; le sigue en orden de importancia los funcionarios que tuvieron un “recorrido exclusivo en el mundo privado” (16%) y los de “una trayectoria pública pura” (16%) (Nercesian y Cassaglia 2019, 385). Como lo señalan las autoras mencionadas, la presencia de poderes fácticos en los altos cargos públicos del Perú se debe a la débil y tardía formación del Estado, a la fragmentación regional, a un pobre sistema de partidos y una escasa confianza en la democracia y sus instituciones (Ídem 2019, 391), unas características similares a las de Ecuador.

Conflicto de intereses

El tema de la captura del Estado ha cobrado fuerza en América Latina, sobre todo, en los últimos años. Para el caso peruano, Francisco Durand sostiene que adquiere notoriedad a partir de la aplicación de políticas neoliberales en la década de 1990 porque se debilita el poder del Estado, el sector privado crece y se abren los espacios de toma de decisiones a los empresarios (Durand 2012, 24). Cuando aquello sucede es probable que surja un conflicto de interés debido a que estos nuevos funcionarios pueden implementar medidas que beneficien al sector privado en detrimento del interés general (Castellani 2018, 53).

Para Durand, la captura del Estado implica un proceso por el cual grandes empresas obtienen un “acceso privilegiado e influencia indebida sobre el aparato estatal, logrando que los funcionarios ‘cedan a la presión’ y defiendan los intereses privados a costa del interés público” (Durand 2012, 23). Según el mismo autor, la captura no implica una simple influencia, se trata de una presencia directa y permanente de intereses corporativos en áreas claves del Estado, y su objetivo es “prevenir cambios, monitorear su implementación y defender ‘derechos adquiridos’ de los empresarios” (Ídem, 25).

Además, Durand destaca que la captura del Estado se produce a través de dos mecanismos: puertas giratorias y lobby empresarial, las primeras muestran la conexión entre el poder económico y el poder político, y consiste en la elección por parte del presidente y sus ministros de “personal recomendado por los poderes fácticos, debido a la trayectoria laboral que tienen en instituciones como los bancos o los organismos financieros internacionales y su respaldo al modelo económico de libre mercado” (Durand 2016, 40); mientras que la segunda se refiere a la capacidad de influencia en las decisiones de los altos cargos públicos para impedir la aplicación de políticas que de alguna manera perjudiquen el interés empresarial.

Por otra parte, autoras como Castellani profundizan el tema de las puertas giratorias al afirmar que este proceso implica un flujo de funcionarios desde el sector privado al público y viceversa.

Ese flujo puede darse en varias direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (puerta giratoria de entrada); b) funcionarios que al dejar su cargo público son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos (puerta giratoria de salida); o, c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (puerta giratoria recurrente) (Castellani 2018, 50)

En resumen, la captura del Estado implica la imposición de políticas públicas a favor de intereses corporativos en detrimento del interés general. Este proceso arranca con el acceso a importantes cargos gubernamentales de personajes vinculados al mundo empresarial. Si bien es cierto, el mecanismo de puertas giratorias no siempre es ilegal y tampoco supone necesariamente corrupción, sí deriva al menos en un conflicto de intereses.

Ahora bien, en este trabajo no avanzaremos en determinar qué políticas públicas capturaron las elites, pues ello será objeto de otro artículo; en este ensayo nos limitaremos a establecer qué ministros y en qué carteras se produjo un probable conflicto de intereses.

Desde la perspectiva arriba señalada nos concentramos en los actores vinculados a grandes empresas, ya sea como propietarios o accionistas; altos ejecutivos o personajes que tenían algún poder de decisión sobre el rumbo de la empresa y, por último, representantes de gremios empresariales. Realizada esta depuración obtuvimos que veintidós ministros –28% del total del gabinete– cumplían con las características descritas y que tenían una alta probabilidad entrar en conflicto de intereses y por tanto de capturar la política pública. De estos funcionarios, doce tuvieron una trayectoria “mixta” y los restantes diez, privada. A continuación, describiremos las características de estos exfuncionarios.

De los ministros con grandes intereses empresariales, tenemos que quince de ellos –el 68%– fueron CEO (*Chief Executive Officer*) en las empresas que laboraron, mientras que ocho –el 36%– fueron dirigentes de gremios empresariales; entre quienes destacaban Richard Martínez Alvarado, expresidente del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE) y Mauricio Pozo, expresidente de la Cámara de Comercio de Quito.

En lo que respecta a la propiedad empresarial, tenemos que quince exministros¹⁸ (el 68%) tienen registradas a su nombre empresas, mientras que siete (el 32%) no poseen este tipo de registro. Un dato importante es que once de los veintidós exfuncionarios –es decir, el 50%– provienen o tienen familiares que han tenido una actuación política o empresarial importante.

En lo que tiene que ver con las características sociodemográficas de este grupo tenemos que, del total, apenas tres son mujeres, lo que implica un predominio absoluto de los hombres, con el 86%. Estas cifras revelan una suerte de masculinización de los altos cargos públicos de personajes vinculados al mundo empresarial y están en consonancia con una de las características del gabinete de Lenín Moreno, la subrepresentación femenina en los gabinetes.

En cuanto a educación superior, por un lado, tenemos que veinte ministros (el 91%) poseen título universitario y apenas dos de ellos (el 10%) no lo obtuvieron; por otro lado, doce funcionarios (60%) realizaron estudios de posgrados, mientras que ocho de ellos (40%) no obtuvieron un diploma de cuarto nivel. Se trata de cifras elevadas si las comparamos con la media nacional de los graduados universitarios.

En lo que tiene que ver con tipo de formación universitaria, en este grupo notamos un proceso más agudo de sobrerrepresentación de las instituciones particulares en la formación de los altos cargos públicos. De todos los ministros, catorce cursaron sus estudios de licenciatura en universidades privadas (el 70%), mientras que apenas dos de ellos (el 10%) lo hicieron en instituciones públicas; los cuatro restantes (el 20%) se educaron en universidades del extranjero.

A diferencia del primer gabinete de Moreno, donde existió un predominio de ingenieros y economistas, en este grupo hubo una hegemonía de ministros con carreras ligadas al comercio y las finanzas con 30% (seis); economía con 25% (cinco); le siguen en orden de importancia las ingenierías con 20% (cuatro), el derecho con 15% (tres) y arquitectura y comunicación, cada una con el 5%. De forma similar a los hallazgos obtenidos por Nercesian y Cassaglia (2019) para el gabinete de Pedro Pablo Kuczynski, lo que notamos aquí es el predominio de profesiones ligadas a los negocios y, en menor medida, derecho, carrera por antonomasia asociada a los políticos.

18 Entre este grupo destacan, sobre todo por el tamaño de sus empresas, Pablo Campana, exministro de Producción y Comercio Exterior, vinculado a uno de los grupos empresariales más grandes del país: Nobis; Guido Macchiavello, exministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, accionista de Promotora del Sol; Xavier Lazo Guerrero, exministro de Agricultura, accionista de Cluzon S.A.; Iván Ontaneda Berrú, también exministro de la Producción y accionista de empresas vinculadas a la exportación de cacao.

Respecto a la participación política de este grupo, salvo Juan Fernando Velasco –que pertenece a las filas de la Ruptura de los 25–, la mayoría de los ministros no estaban afiliados de manera formal a un partido; a pesar de ello, dos fueron candidatos a la vicepresidencia de la República: Eva García Fabre, por la Izquierda Democrática en el año 2002, y Mauricio Pozo, por el Partido Social Cristiano en el 2017. Otro grupo importante de ministros hizo política a través de organizaciones de la sociedad civil; por ejemplo, Gabriel Martínez, ministro de Gobierno fue parte del Movimiento Generación de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil (UCSG), de la cual fue presidente estudiantil; también tenemos los casos de Pablo Campana y Juan DeHowitt, ministros de Comercio Exterior y Ambiente respectivamente, que fundaron el Movimiento ProponLE al Futuro, organización de empresarios creada para respaldar a Lenín Moreno en la campaña presidencial de 2017.

Conclusiones

En el año 2007 fue elegido como presidente de la República Rafael Correa Delgado, cuyo programa político consistía en dejar atrás “la triste y larga noche neoliberal”; para lo cual emprendió una serie de políticas públicas que pretendían modificar el modelo de acumulación –lo que en Ecuador se conoció como el cambio de la matriz productiva–, una amplia redistribución de la riqueza y, sobre todo, un fortalecimiento del Estado para que adquiriera cierta autonomía frente a las elites económicas del país.

En este contexto, Correa nombró durante su mandato varios gabinetes de ministros, la mayoría¹⁹ no tenían vinculación directa con el gran empresariado nacional, ni como accionistas o altos ejecutivos, o CEO, ni como dirigentes empresariales. A esto se debe agregar una política de descorporativización del Estado que implicó el desalojo de grupos corporativos –como empresarios, militares e incluso trabajadores– de varias instituciones públicas que aquellos habían colonizado.

En el año 2017 fue elegido como presidente Lenín Moreno, quien en teoría debía continuar con los postulados de la Revolución Ciudadana; sin embargo, a los pocos meses de su triunfo dio un giro de 180 grados en su postura ideológica, proceso que se expresó en el reemplazo de su inicial gabinete de ministros²⁰ –la

19 Ello no quiere decir que en los gabinetes de Rafael Correa no se hayan designado ministros vinculados al sector empresarial, solo que estos fueron una minoría, como fue el caso de Verónica Sión, Nathalie Cely, Vinicio Alvarado y Fernando Alvarado.

20 Al respecto, como lo destacan Olivares y Medina (2019), el primer gabinete designado por un man-

mayoría de ellos tecnócratas de corte progresista– por otro integrado por personajes vinculados de forma directa al sector empresarial.

Frente a la ausencia de trabajos académicos que den cuenta de las características de la elite gubernamental ecuatoriana, sobre todo de los gabinetes de ministros, en este ensayo nos planteamos responder a la siguiente interrogante: ¿quiénes eran estos altos funcionarios que Lenín Moreno designó en su mandato? La respuesta a esta pregunta es importante puesto que las características socio-demográficas, las redes familiares y sociales, así como su trayectoria laboral nos dan pistas sobre cómo implementaron y ejecutaron las políticas públicas y, sobre todo, a qué intereses respondieron.

Desde esta perspectiva empezamos destacando que el gabinete completo de Lenín Moreno estaba conformado en su mayoría por hombres, nacidos en la Sierra, con una edad promedio de cincuenta años y, con muy pocas mujeres ocupando ministerios de alta relevancia. En otras palabras, se trataba de un gabinete con una subrepresentación tanto de mujeres como de personas nacidas en la Costa. Un examen detallado de la información muestra que, en coincidencia con el cambio de postura política del Ejecutivo, se profundizaron las diferencias regionales y de género; de esta forma, a fines del año 2018 el gabinete de Moreno se vuelve cada vez más serrano, masculino y, en el mismo las mujeres ocuparon carteras de baja relevancia.

En términos de ciudades de nacimiento Quito, Guayaquil y Cuenca fueron –en ese orden– los lugares de origen de los ministros. Esto evidencia una representación territorial bastante homogénea, pues esas localidades son las de mayor peso económico y demográfico del país. Sin embargo, nuestros datos nos permiten precisar que, a medida que se produce el giro político del gobierno, el lugar de nacimiento de los ministros se amplía a ciudades intermedias como Loja, Ibarra, Riobamba, Ambato, Portoviejo y Babahoyo, lo cual evidencia una mayor representación de los espacios locales.

En términos de educación, todos los ministros cursaron estudios universitarios, sin embargo, el 9% no obtuvo el título; mientras que, en lo referente a posgrados, un poco menos de la mitad de los funcionarios realizó estudios de cuarto nivel. En general, se trataba de ministros con altos estándares educativos si lo comparamos con el promedio general de la población del país; pero con menores niveles si lo confrontamos con el gabinete de Rafael Correa del año 2011. Un

datario representa de manera nítida el estilo del presidente, y sobre todo sus prioridades. “Del mismo modo, los gabinetes intermedios, pueden dar cuenta de los cambios estratégicos del gobierno” (Olivares y Medina 2019, 321).

dato interesante es que, a fines del año 2018, con la designación de un nuevo gabinete de corte más empresarial, el porcentaje de ministros sin titulación universitaria se cuadruplica y pasa del 3% al 12,3%; al mismo tiempo, los funcionarios con estudios de posgrado se reducen notablemente y pasan del 66% al 36,7%.

Con respecto a la profesión de los ministros, en general, existió un predominio de abogados, economistas, ingenieros (eléctricos, electrónicos, naval y civil) y profesiones vinculadas a las finanzas; sin embargo, registramos notables diferencias entre los dos gabinetes: en el primero hubo una hegemonía de ingenieros, seguida por economistas y abogados; mientras que en el segundo gabinete la relación se invirtió, y los abogados pasaron a ser la mayoría –seguidos de ingenieros comerciales, economistas y médicos–. De alguna manera podríamos señalar que, con el cambio de rumbo político del gobierno, pasamos de un gabinete altamente tecnocrático, donde predominaban ingenieros y economistas, a uno de políticos, con hegemonía de abogados y empresarios.

En los gabinetes de Moreno existió un predominio de los ministros que realizaron sus estudios en universidades privadas y una subrepresentación de los funcionarios graduados en instituciones públicas. Este fenómeno se agudizó en el segundo gabinete, cuando solo el 20,4% se había formado en una universidad estatal, a pesar que para el año 2017 los matriculados en instituciones públicas representaban el 59% del total de estudiantes universitarios. Estas cifras muestran que a partir de la década de los años ochenta, la elite política del Estado ya no se forma en la universidad pública, sino que proviene mayoritariamente del sistema universitario privado y, en el caso del gobierno de Moreno, de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil (UCSG).

En lo referente a la experiencia laboral de los ministros, podemos señalar que la mayoría tenía una trayectoria de trabajo previa en el sector público –como ministros en otras carteras de Estado, viceministros, asesores, gerentes, asambleístas, entre otros– y en menor medida en el ámbito privado. Sin embargo, la ruptura política de Lenín Moreno con Rafael Correa implicó el paulatino desplazamiento de aquellos funcionarios y su reemplazo por quienes se habían desempeñado sobre todo en el ámbito privado, configurándose el fenómeno conocido como puertas giratorias de entrada.

En los dos gabinetes de Moreno, pudimos identificar un total de veintidós ministros –28% del total– cuya experiencia laboral se desarrolló en el sector privado, ya sea como gerentes o propietarios de grandes empresas, altos ejecutivos o dirigentes gremiales. Es este el grupo que tiene un elevado nivel de conflicto de

intereses y, un alto riesgo de propiciar el fenómeno de captura del Estado. Sobre ellos diremos, además, que la mayoría eran hombres, provenientes de la Sierra, de origen urbano, con altos niveles educativos, formados mayoritariamente en universidades privadas, con el predominio de profesiones como economía, comercio y finanzas, derecho, ingeniería, arquitectura y agronomía.

Bibliografía

- Allán, Henry. 2012. “Clase media, universidad privada y revolución ciudadana”. *La mala idea*: 5-39.
- Asamblea Nacional de Montecristi. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial Nro. 449.
- Basabe, Santiago. 2020. “La sub representación de mujeres en gabinetes ministeriales: El caso ecuatoriano en perspectiva comparada, 1979-2015”. *Latin American Research Review* 55(1): 31-48. DOI: 10.25222/larr.204.
- Basabe, Santiago y Pablo Medina. 2022. “¿Quién susurra al oído de los presidentes? Una explicación partidista a la asesoría de amigos y familiares. Ecuador en perspectiva comparada”. *Revista SAAP, Sociedad Argentina de Análisis Político* 16(1): 193-209.
- Bustamante, Fernando. 2001. “Economía, Política y familia en la sociedad ecuatoriana: en torno a una crisis bancaria”. *Ecuador Debate* 53: 61-72. CAAP.
- Canelo, Paula. 2021. “¿Una nueva elite política? Perfil sociológico de los gabinetes iniciales de Cambiemos”. *Estudios Sociales. Revista Universitaria* 60(7): 143-182.
- Canelo, Paula, Ana Castellani, y Julia, Gentile. 2018. “Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)”. En *Elites y captura del Estado: Control y regulación en el neoliberalismo tardío*, compilado por García Delgado, Daniel, Beatriz, Anchorena, y Cristina, Ruiz del Ferrier. Buenos Aires: FLACSO-Argentina
- Castellani, Ana. 2018. “Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública”. *Nueva Sociedad* 276: 48-61.
- De la Torre, Carlos. 2013. “El Tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?”. *Latin American Research Review* 48(1): 24-43.
- Durand, Francisco. 2016. *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: Oxfam.
- Durand, Francisco. 2012. “El debate sobre la captura del Estado peruano”. en *Perú Hoy. La gran continuidad*, editado por Eduardo Toche. Lima: Desco.
- Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan. 1967. [eds.]. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Mora, Sindy, César Ulloa, y Díaz José. 2022. “¿Con quién gobierna el populista? Un análisis de los gabinetes de Rafael Correa, Jair Bolsonaro y Nayib Bukele”. *Anuario del Centro de Investigación y Estudios Políticos* 13: 48-84.

- Nercesian, Inés, y Roberto Cassaglia. 2019. “Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú (2016-2018). Un análisis comparativo”. *Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales* 21(2): 372-400.
- Olivares, Alejandro, y Medina Pablo. 2020. “La persistente debilidad institucional de Ecuador. Protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019”. *Revista de Ciencia Política* 40(2): 315-349.
- Polga-Hecimovich, John. 2013. “Ecuador: Estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa”. *Revista de Ciencia Política* 33(1): 135-160.
- Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación [Senescyt]. 2020. *Boletín Anual. Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*. Quito.
- Sotomayor Valarezo, Patricia, y Sergio Huertas Hernández. 2017. “Mujeres en gabinetes ministeriales. Un estudio de Ecuador desde el retorno a la democracia (1979-2015)”. *Revista de Ciencia Política* 55(2): 7-32.
- Sánchez, Francisco. 2008. *¿Democracia no lograda o Democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. FLACSO-Ecuador/Instituto Interuniversitario de Iberoamérica/Universidad de Salamanca.

Rupturas presidenciales: las acciones de la fuerza pública ante movimientos no-violentos del Ecuador en 1997, 2000 y 2005

| María Belén Garrido Cornejo
| Universo de Letras, Sevilla, 2022, pp. 380.

Pablo Ospina Peralta*

Estamos frente a un estudio particularmente valioso. Para explicar las razones por las cuales las tres rebeliones civiles que concluyeron en salidas presidenciales, se saldaron con muy pocos muertos y relativamente poca represión, la investigación se concentra en indagar el rol jugado por la fuerza pública, tanto el Ejército, como la Policía. La fuerza pública es estudiada desde tres perspectivas: qué *factores internos* a los aparatos represivos influyeron en las decisiones de la fuerza pública durante las tres rebeliones, qué factores relativos a la *relación de la fuerza pública con los gobiernos derrocados* influyeron en la decisión de no reprimir, y qué factores relativos a la *relación de la fuerza pública con los movimientos no violentos* contribuyen a explicar el saldo relativamente pacífico de tales revueltas. Son escasísimos los estudios modernos

de historia, sociología y ciencias sociales sobre el Ejército y aún más raros los que analizan a la Policía. Pero no es solo llenar un vacío en el conocimiento, sino haberlo llenado muy bien.

Luego de hacer una revisión de la historia ecuatoriana y de las teorías sobre fuerzas armadas, policiales y movimientos no violentos, la autora se decanta por el marco analítico de Zoltan Barany (2016) que ordena las variables explicativas según estas sean características internas de la fuerza pública, de su relación con los gobernantes y de su relación con los movimientos no violentos (Garrido 2022, 153-4). La autora organiza rigurosamente la exposición de sus resultados en función de estos tres ejes, que subdivide a su vez en varias subcategorías (la síntesis esquemática de todas las categorías y subcategorías se encuentran en la pág. 298). La base de la información empírica, además de una amplia revisión de estudios y de la prensa (*El Universo* y *El Comercio*), es una serie de

* Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar y militante de la Comisión de Vivencia, Fe y Política.

53 entrevistas a profundidad que llegaron a conformarse –algunas de ellas– en verdaderas historias de vida, donde destacan protagonistas de las rebeliones, académicos y, sobre todo, 29 militares y policías, tanto de tropa como oficiales altos y medios (los policías fueron minoría, solo seis, Anexo, pág. 325).

La característica interna que la autora destaca como particularmente relevante para explicar la débil represión en estos eventos, siguiendo a sus entrevistados y a otros académicos y periodistas, es la reducción de la distancia social entre los oficiales de la fuerza pública y los manifestantes. Aquí, más que la Policía, los programas de desarrollo social y productivo del Ejército, su presencia en zonas indígenas o la creación de batallones indígenas como los famosos *Iwias*, pero sobre todo la diversificación interna del reclutamiento de oficiales habría llevado a una mayor facilidad para la identificación entre fuerza pública y manifestantes.¹ Un testimonio de un policía resalta esta cercanía social, refiriéndose al caso de 2005 (aunque podría aplicarse también al de 1997):

Los movimientos sociales que anteriormente intervenían en las manifes-

taciones que la Policía controlaba ya tenían un patrón como tal. La Policía actúa de una forma, los manifestantes de otra y en ese juego del gato y el ratón siguen. Pero ¿qué pasa cuando se cambia este patrón y asoman los “Forajidos”? Básicamente gente de clase media que reclama, que protesta de forma pacífica, pero sobre todas las cosas, yo creo que existió allí un sentido de identidad que se creó con esta gente, porque no era la gente pobre del país, era la clase media que se manifestaba y con esta clase media, media alta, se identificaba la oficialidad de la Policía. Entonces, siendo el comandante general una persona que proviene de la clase media, una clase media se identifica y dice lo que ellos están protestando, les están afectando sus intereses, y los intereses de ellos son los intereses de mi familia, son los intereses de mis hermanos (Garrido 2022, 166-7).²

La autora menciona que las tres caídas presidenciales tienen una notable participación serrana y quiteña en las manifestaciones callejeras, lo que coincide también con el origen fundamentalmente serrano de casi todos los oficiales del Ejército y la Policía (ejemplo, pág. 167).

Otro factor interno relevante es el problema del prestigio institucional del Ejército, que es una de las pocas instituciones estatales que conserva en diversas

1 Un aspecto destacable y poco señalado en la literatura anterior es la importancia de la apertura a la sociedad en colegios y liceos militares o navales, donde llegan clases medias y también elites que luego serán alcaldes, concejales o empresarios (Garrido 2022, 175-6; y testimonio de un militar).

2 La autora destaca que en la Escuela de Oficiales de la Policía la diversidad étnica y social fue menor que en el Ejército (2022, 166), por lo que las manifestaciones de clases medias acomodadas conectaban más directamente con los oficiales de la Policía. Las manifestaciones contra Bucaram, aunque contaron con una diversidad mucho mayor, también fueron protagonizadas por estratos medios.

encuestas un apreciable apoyo ciudadano. Dos distintas entrevistas a oficiales del Ejército lo expresaron así:

El momento que tengamos el problema con el Perú ¿quién nos va a ayudar? Es el pueblo, la gente, son los indígenas. Entonces no podían reprimir [...] y está escrito de manera fuerte en la cabeza de los militares, el no reprimir (Garrido 2022, 172).

“El prestigio de las FFAA ha sido un valor clave dentro de esta institución”, concluye la autora (2022, 186). Otra entrevista a un militar lo ratifica: “El Ejército cuida mucho su prestigio ante la población. Y parte de su prestigio es que no reprime y no masacra en levantamientos o huelgas” (citado en la pág. 187). Prefieren renunciar antes que comprometerse en operaciones represivas masivas.

La presencia política de destacados militares en servicio pasivo en las manifestaciones de las caídas presidenciales también se presenta como un disuasivo para la represión. Esta participación política importante de militares retirados en la opinión pública o en puestos de elección popular se considera parte de una característica interna de la fuerza pública que reduce la distancia con los manifestantes. Hay que resaltar que se trata de militares retirados, no de oficiales de la Policía, que casi nunca tienen participación política protagónica una vez en retiro. Jorge Gallardo, en las manifestaciones contra Bucaram, o René

Yandún y Paco Moncayo, en las caídas de Mahuad y Gutiérrez (págs. 179-81). Quizá faltó resaltar que esta presencia no siempre es compatible con el hecho de que militares en servicio pasivo también estaban del otro lado: Frank Vargas Pazos acompañó a Bucaram hasta el final, tal como Gallardo lo hizo con Mahuad, por no hablar de los muchos militares que se mantuvieron en el gobierno de Lucio Gutiérrez. Me parece que el poder explicativo de este factor podría relativizarse o relacionarse con los otros factores de manera más clara e indirecta, en lugar de relacionarlo directamente con la ausencia de represión.

El recuento de los encontronazos entre los gobiernos de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez con las Fuerzas Armadas y la Policía, ordenados para responder al segundo campo de relaciones significativas para explicar la ausencia de una amplia represión, es también valioso en la sistematización de cosas un poco más conocidas. La autora resalta muy bien la importancia del cambio en la relación con el Perú, gracias a la firma de la paz en 1998 y el deterioro de la opinión de las FFAA frente a Bucaram y Mahuad. También se mencionan cosas menos conocidas, como el malestar por la entrega de la Base de Manta con Mahuad o el descontento por las promesas incumplidas de alzas salariales y de pensiones por parte de Gutiérrez. De particular interés son las anotaciones que relacionan las inversiones del DINE, del ISSFA y el

ISSPOL con el Banco de Préstamos, con la quiebra de Filanbanco, o la compra de 40% del Banco Rumiñahui por Fidel Egas (págs. 222-8). Todo esto resalta la importancia de la afectación directa que sufrieron militares y policías durante la crisis económica del cambio de siglo.

En estos valiosos recuentos también se percibe algo -que quizá la autora no destacó lo suficiente- y que tiene que ver con la relación de los diversos factores explicativos entre sí y con su jerarquización. Me refiero al hecho de que en varios momentos se observa que los mandos del Ejército presionaron a la Policía para reducir la represión. Se señala, por ejemplo, el hecho de que el comandante del Comando Conjunto, Paco Moncayo, habría llamado al comandante general de la Policía, Marco Hinojosa, para advertirle sobre la represión durante las manifestaciones contra Bucaram (citado en la pág. 198, de una nota periodística). En los momentos culminantes de febrero de 1997, la Policía salió sin armas por disposición de la cúpula militar (pág. 199, citado de una nota periodística de *El Comercio*).

En toda esta sección, el ordenamiento de la información en función de su relación directa con la ausencia de represión impide quizá una lectura comparativa de las tres caídas presidenciales y su relación con la fuerza pública. Las coaliciones políticas y sociales que desalojaron a Bucaram y Gutiérrez, fueron sin duda más amplias que las que llevaron a la caída de Mahuad, pues incluían

a las elites empresariales, la prensa y los gobiernos locales en una medida que la coalición contra el gobierno de la Democracia Cristiana no tenía. La fractura regional también fue muy visible y decisiva, de manera que su influjo sobre la fuerza pública sin duda también fue mediado por esa variable. Tanto estos aspectos como el peso de la crisis bancaria o el hartazgo por la corrupción política, o la molestia por la degradación de la imagen de la institución presidencial durante el bucaramoto o el gutierrato, son otras formas de vincular la fuerza pública con la sociedad: se vieron afectados en modo similar y se desesperaban como cualquier ciudadano ante la degradación moral y política que llevó al país a la estampida migratoria, la deshonra nacional y la frustración, debido al peligro de disolución de la propia ecuatorianidad en medio de las demandas regionalistas.

Las estrategias no violentas y la capacidad de los manifestantes para mantenerse disciplinadamente aferrados a buscar el diálogo y reducir la represión, son abordados finalmente como factores importantes, aunque menos decisivos que los anteriores, igual que el papel de organizaciones no gubernamentales o de la embajada norteamericana.

En síntesis, estamos ante un aporte significativo para el conocimiento del país. ¿Qué podríamos reprocharle? En las conclusiones, la autora señala que el trabajo privilegió presentar el conjunto de factores, variables o, como ella las

llama, “categorías y subcategorías” explicativas, pero que hay que establecer su jerarquía y sus relaciones recíprocas. Pero no lo hace. Queda pendiente para un trabajo posterior. Quizá una excesiva dependencia del marco teórico de Barany, altamente descriptivo y propio de las ciencias políticas norteamericanas, cuenta por esta ausencia.

Propongo un par de ejemplos de las bondades de abordar la jerarquización y relación recíproca entre los factores mencionados y cómo varios factores influyen en el resultado final, pero no lo hacen directamente, sino por la mediación de su vínculo con factores explicativos mencionados antes. El valor del prestigio institucional de las FF.AA, ligado tanto a su obra social y productiva como a su decisión de no reprimir está claramente detrás de la participación destacada de militares en servicio pasivo en la vida política nacional y en la opinión pública. Incluso su involucramiento en las caídas presidenciales, y el efecto que ello tuvo sobre las generaciones posteriores de militares, resalta más claramente la importancia de cuidar ese patrimonio de apoyo ciudadano. Sin ese prestigio, los exoficiales no se pueden convertir en figuras relevantes del acontecer nacional, como pasa precisamente con los exoficiales o exgenerales de la Policía, que quedan en un segundo plano. Ese mismo cuidado del prestigio institucional es lo que está detrás de la molestia o la preocupación de los gobiernos de Mahuad, Buca-

ram o Gutiérrez involucraran a militares en las tareas civiles, como la administración de aduanas o el control de la delincuencia organizada, donde precisamente la institución podía verse salpicada por la percepción de participar activamente en una corrupción generalizada. Es decir, hay claramente una *jerarquía* en los factores presentados y una serie de conexiones causales entre unos y otros.

Pero sin duda esta investigación abre caminos, ofrece información nueva y la vierte sobre un molde conceptual ordenado, claro y lógico. Es un trabajo que servirá de base a interpretaciones renovadas y a una comprensión más profunda del papel de las fuerzas de seguridad, las FF.AA y la Policía, con sus matices diversos y sus diferencias, en el futuro político y social del país. Solo nos resta agradecer por este esfuerzo innovador y necesario, por este trabajo completo y destacado, que seguramente se convertirá en una obra de referencia.

Bibliografía

Barany, Zoltan. 2016. *How Armies Respond to Revolutions and Why*. Princeton University Press. DOI: <https://n9.cl/qipqh>.

DOSSIER

Presentación del dossier

Élites económicas y poder político en América Latina

Miguel Ruiz-Acosta, Jonathan Báez-Valencia y Edison Hurtado-Arroba

“Puerta giratoria” o circulación de altos cargos entre campos de poder económico y político en México

Julia Chardavoine

Grupos económicos, redes corporativas y think tanks. El caso del Centro de Estudios Públicos en Chile

Juan Jesús Morales-Martín, Martín Alfonso Videla-Rocha y Roberto Ibacache-Monasterio

Gremios económicos, burocracias y crédito de fomento en Colombia, 1958-1974

Fernando Chisnes-Espitia

Élites y tributación: percepciones del empresariado cordobés en torno a los impuestos

Paulina Santa-Cruz

La crisis de la sociedad señorial y el malestar estatutario de las élites en Chile

Daniilo Martuccelli

TEMAS

Percepciones del profesorado sobre factores extracognitivos en la enseñanza virtual durante la pandemia

Gonzalo D. Andrés, Guillermo E. Macbeth y Patricia S. San-Martín

Entre gigantes y molinos de viento: el lulismo en las elecciones presidenciales de 2018

Mércia Alves y Joyce Miranda Leão Martins

TEMAS

Interseccionalidades de la izquierda y la derecha en América Latina y Europa. Una exploración de los procesos políticos contemporáneos

Nicol A. Barria-Asenjo, Slavoj Žižek, Brian Willems, Ruben Balotol, Gonzalo Salas y Jesús Ayala-Colqui

Bolsones de alimentos, plazas silenciosas. Cambios en el hacer de agentes estatales y militantes sociales en Buenos Aires

Sofía Silva, María Fernanda Alonso y Stella María García

Injusticia ambiental y violaciones de los derechos humanos en Jalisco, México

Beatriz Adriana Venegas-Sahagún y Juan Alberto Gran-Castro

Número anterior:

ÍCONOS 76: Covid-19: de la política a las políticas públicas en América Latina

Número siguiente:

ÍCONOS 78: Sistemas electorales subnacionales en América Latina

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier; Directory of Publishing Opportunities (CABELL'S); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; Directory of Open Access Journal (DOAJ); Emerging Source Citation Index (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; Hispanic American Periodical Index (HAPI); ICI Journals Master list, Copernicus; International Bibliography of the Social Science (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; International Institute of Organized Research (IZOR); LatAm-Studies; LATINDEX catálogo; MIAR; Political Science Complete; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; Sociological Abstracts; SCOPUS; Social Science Journals. Sociology Collection; Ulrich's Periodical Directory; Worldwide Political Science Abstracts (WPSA).

Página web: www.revistaiconos.ec

Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: revistaiconos@flacso.edu.ec

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

***al zur-ich*, más que un proyecto, un recurso estratégico. Memorias del Encuentro de arte y comunidad al zur-ich (2003-2017)**

| Pablo X. Almeida Egas (Compilador)
| Editorial Universitaria/Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 2018, pp.176.

Ana Carrillo*

Este libro, un compendio de artículos escritos por algunos de los protagonistas de *al zur-ich* –encuentro de arte y comunidad realizado principalmente en Quito-Ecuador–, recoge también la visión de otros actores que desde el campo del arte y la cultura fueron testigos, de manera más esporádica, del devenir de este proceso. Además de los artículos, el libro contiene una buena selección de fotografías que nos ayuda a entender de mejor manera las dinámicas del encuentro y que se convierten en un archivo de lo acontecido en términos artísticos y organizativos en los barrios y con los colectivos con los que se llevó a cabo. Esta compilación, de forma particular, es el resultado del premio Nuevo Mariano Aguilera 2017, en la categoría edición y publicación.

Es importante en este libro la reflexión dentro del campo del arte local, nacional y regional que articula una narrativa descriptiva y crítica de las acciones,

motivaciones, objetivos y problemáticas que atravesaron los quince años de la ejecución de un encuentro definido inicialmente como *arte urbano* y, luego, como un encuentro de *arte y comunidad*. Es una publicación que hay que felicitar por dos razones: por la ejecución sostenida y comprometida del encuentro así como, por el esfuerzo de sistematización; ambos gestos –dar continuidad y sistematizar–, bastante difíciles de encontrar en el país.

Tal vez el mismo encuentro tuvo dos logros fundamentales: la persistencia y la lucha combativa por una postura política en el campo del arte, la misma que está presente en esta publicación.

La introducción elaborada por el compilador Pablo Almeida Egas y los primeros artículos de Samuel Tituaña y Omar Puebla presentan las motivaciones de la formulación del encuentro, en una narrativa de sus orígenes, postulados y objetivos. Así, en tonos distintos, el de Tituaña más combativo, el de Puebla más anecdótico, van a poner sobre la mesa la decisión de la

* Universidad de las Artes. Guayaquil.

construcción de un encuentro que se lleve a cabo *al zur-ich* y que tenga por objeto cuestionar de manera práctica los circuitos oficiales de producción y circulación de arte y cultura en la ciudad. La reflexión política nace en la incomodidad que algunos estudiantes de arte de la Universidad Central sienten en los espacios de la propia Facultad y en las articulaciones tempranas con espacios, como el Festival del Sur (proyecto de Artes escénicas y teatro comunitario, gestionado principalmente por Patricio Guzmán, quien fundó y sostuvo el Teatro de la Guaba). Estas reflexiones y prácticas los llevan a repensar el espacio público, sus usos y sus nudos críticos, así como la marcada diferencia de creación de prácticas y políticas públicas, acceso a bienes y derechos culturales diferenciados, en cuyo escenario los habitantes del sur de Quito y los territorios que históricamente ocuparon, así como su memoria, eran un buen ejemplo de distancia cultural provocada, y por lo tanto un campo fértil para la producción cultural reivindicativa. El encuentro elaboraría acciones en favor de la puesta en valor y articulación de lo que ellos veían como potencias poéticas, estéticas y políticas de los habitantes del sur de la ciudad.

Podemos entender estas inequidades en la larga memoria que tiene esta geografía: resultado de los procesos de ordenamiento territorial de mediados del siglo pasado, cuando el sur de la ciudad se destinó a la vivienda de la clase popular trabajadora que iba a ocupar los empleos

creados en las fábricas que allí se construyeron; esta división va a dar nacimiento a una fragmentación en el imaginario de la ciudad, un tratamiento diferenciado en términos de políticas urbanas, y las praxis discriminatorias que regían/rigen las relaciones campo-ciudad.

Con el tiempo el encuentro iría transformando su accionar y sus búsquedas, siempre políticas y orgánicas, planteándose por ejemplo la reflexión sobre las redes de acción, la puesta en valor de la memoria territorial, la manera de relacionar y pensar críticamente, el fin y método del trabajo colaborativo; de todos estos andares, lo más claro que dejaron fue la inscripción disidente en el campo cultural y artístico.

Otros textos del libro miran externamente el encuentro y su producción; unos, como el de X. Andrade, se proponen reclamar otro tipo de memoria del proceso, toda vez que los escritos de los catálogos siempre se dibujan de manera poco problemática y plantean al arte como una solución a varios conflictos instalados en las relaciones de poder de los procesos urbanos, así como plantean el barrio como un lugar de superación de varios conflictos de las artes. La contribución de Ana María Armijos, única mujer presente como autora, repiensa la ampliación en términos de patrimonio material e inmaterial como resultado de la gestión sostenida de un proceso como este. En tanto que los artículos de Manuel Kingman o Alex Schlenker hacen balances más

de corte teórico relacionados con una crítica hecha desde una estética y un poder que se construyen y ejercen “desde abajo”.

El argumento que postula Freddy Simbaña Pillajo, antropólogo y activista comunitario comprometido con los procesos identitarios de las comunas ancestrales del sur de Quito, sitúa el encuentro de arte y comunidad *al zur-ich* en un entramado de gestos reivindicativos provocativos y provocados por grupos autoconvocados cuyas prácticas culturales se consolidaron y visibilizaron en barrios del sur de Quito, tomando como primera referencia el Festival de la Concha Acústica de la Villaflores. Lo interesante de este texto es que ubica una práctica de discriminación y estigmatización de actores culturales como un hecho sobre el cual se ha trabajado y respondido desde procesos organizativos, materiales e intangibles, que han ido consolidando identidades urbanas que vehiculan prácticas y semillas de resistencia. En esta trama de disputa de poder se centra el encuentro de arte y comunidad *al zur-ich*, como un proceso impulsado por un colectivo de gestores/artistas del sur, *wampras* inquietos y combativos que promoverán una serie de actividades articuladas a prácticas y posturas insurgentes que suscitan también reflexiones críticas sobre el *status quo*, y contribuyen a la consolidación y debate de procesos tan complejos y políticos como la identidad.

Esta continuada experiencia artística que invoca la participación, tal como lo

señala X. Andrade en su artículo, requiere una evaluación más allá de los gestores que lo hicieron posible; una sistematización sobre el impacto de los resultados, especialmente en la gente del barrio y del territorio. Una pregunta parece clave: ¿Con qué aportaron a estos barrios y vecino/as los quince años de festival? No es la intención mirar utilitariamente los procesos artísticos, es levantar información de campo que nos permita hacer un análisis menos superficial y, por lo tanto, aportar con esos datos a una reflexión-acción profunda que permita perfeccionar un proceso como este, en todas las dimensiones de su complejidad. En el campo del arte contemporáneo, es obvio que esta compilación tiene una repercusión, pues marca un referente de reflexión y consulta sobre el proceso.

Otra gran ausente es la voz crítica del género, que a lo largo del texto nos lleva a confrontar la realidad de la activación de un espacio público por parte de cuerpos e ideas masculinos. Me parece importante que se considere el trabajo de lo público como atravesado por el trabajo de lo privado. Muchas de las obras que se desplegaron durante varios años elaboraban su praxis a partir de dilemas de género, así como lograron crear un continuo entre lo íntimo y lo público o colectivo. Sin embargo, más allá de las ausencias, el libro permite entender diferentes momentos de un proceso artístico comprometido, que en nuestro contexto adverso articuló estéticas, el territorio, la política y la crítica.

La transnacionalización del crimen y la violencia

Agosto 2023



COYUNTURA

Crisis, caos y securitización. El itinerario del poder hacia un nuevo esquema de dominación

Juan Cuvi

Conflictividad socio política: Marzo-Junio 2023

David Anchaluisa

TEMA CENTRAL

Ecuador en el concierto de la violencia de América Latina

Fernando Carrión y Emilia Silva

La seguridad como excepción ¿Hacia dónde va Ecuador?

Carolina Andrade

El territorio unificado del crimen en el Ecuador

Fernando Carrión Mena

Violencia y delincuencia en el Ecuador: principales problemas, mitos y desafíos

Lautaro Ojeda Segovia

Seguridad ciudadana: entre la violencia interpartidista, el conflicto armado y el narcotráfico. 1950-2022

Hugo Acero Velásquez

Geografía de la violencia en México: el control territorial

Alfonso Valenzuela Aguilera

La violencia que vimos ayer en la escuela

Emilio E. Dellasoppa

DEBATE AGRARIO

La huelga en la hacienda Llin-Llin (1979-1980)

Hernán Ibarra

ANÁLISIS

Deriva necropolítica: violencia, temor y resignación en una política moderna agotada

Eduardo Gudynas

RESEÑAS

Republicanos Negros. Guerras por la igualdad, racismo y relativismo cultural

Miguel Ruiz Acosta

La utopía reaccionaria. Radiografía del relato correísta

Lautaro Ojeda Segovia

El desmantelamiento del multiculturalismo. Extractivismo y derechos indígenas en Ecuador

Juan Illicachi Guzmán

PRESENTACIÓN

COYUNTURA

Récords económicos del gobierno de Lasso

Wilma Salgado Tamayo

Conflictividad socio-política: Julio-Octubre 2023

TEMA CENTRAL

La globalización fragmentada: una discusión conceptual

Oscar Ugarteche

La transición energética en clave geopolítica

Maristella Svampa y Melisa Argento

Crisis alimentaria global, financiarización de los alimentos y graves problemas de gobernanza

Marco Romero Cevallos

Deslocalizando la “crisis” de la movilidad migrante y el control

Soledad Álvarez Velasco y Carmen Gómez Martín

Análisis de impacto de la inteligencia artificial en los derechos y libertades de las personas

Luis Enríquez Álvarez

DEBATE AGRARIO

Daniel Noboa y el ejercicio del “poder terrateniente”

Stalin Herrera y Anahí Macaroff

ANÁLISIS

En Chile falló la conducción del proceso

Raúl Borja

La corrupción judicial: concepto y dinámicas. La Corte Constitucional de Ecuador en perspectiva comparada

Santiago Basabe-Serrano

Perfil sociodemográfico de los ministros del gobierno de Lenín Moreno 2017-2021

Henry Allán Alegría

RESEÑAS

Rupturas presidenciales: las acciones de la fuerza pública ante movimientos no-violentos del Ecuador en 1997, 2000 y 2005

al zur-ich, más que un proyecto, un recurso estratégico. Memorias del Encuentro de arte y comunidad *al zur-ich* (2003-2017)

