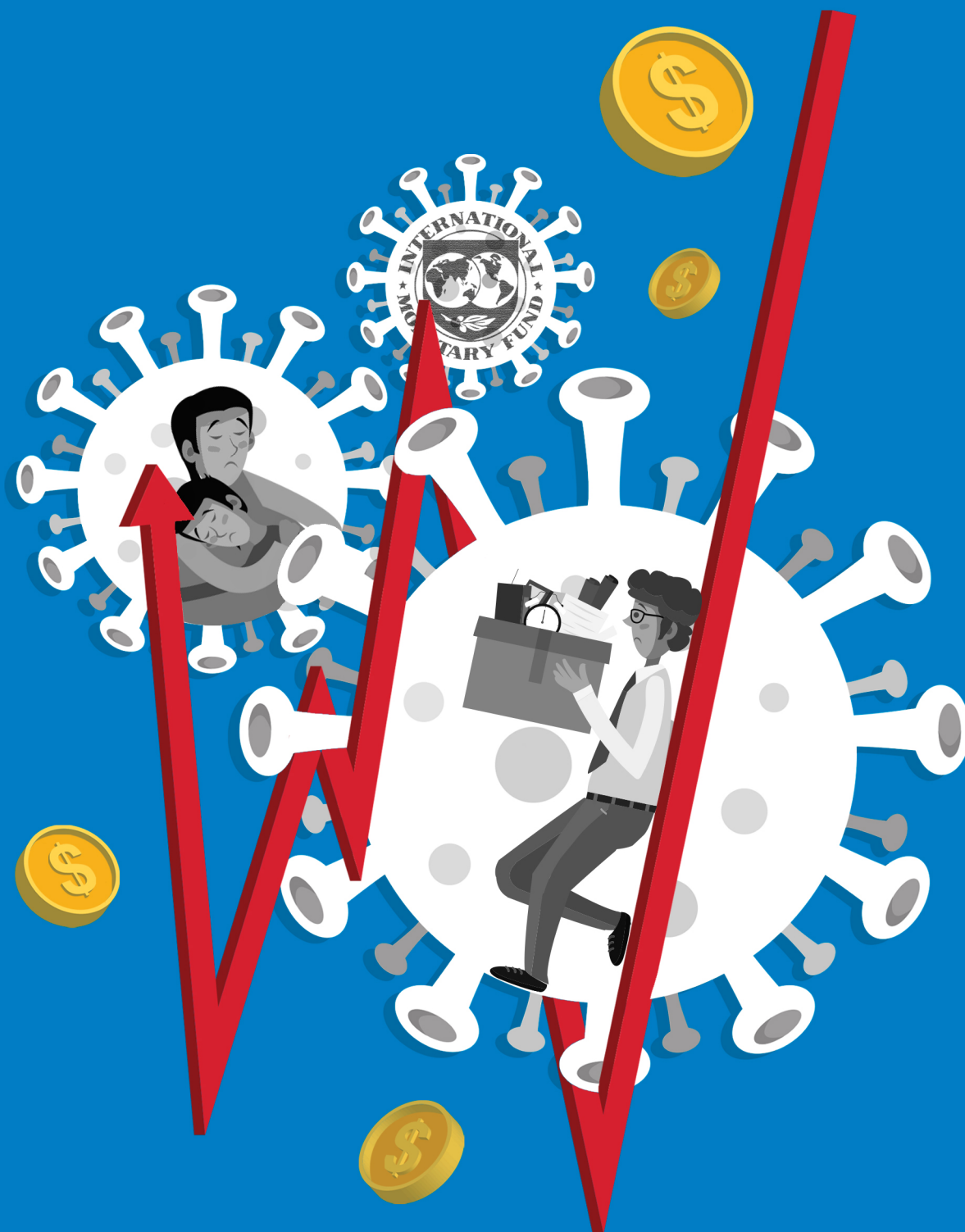


Ensayos sobre los impactos de la pandemia del COVID-19 en la Economía ecuatoriana

Segundo Semestre 2020



© Facultad de Economía  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2020

**Diseño y Diagramación:**  
Gabriel Arguello

Las opiniones vertidas en los artículos de la revista Economía y Humanismo, son de reponsabilidad exclusiva de cada autor.

# Contenido

## **3** Prólogo - Andrés Mideros Mora

## **4** Artículo introductorio - Mateo Villalba, Francisca Granda, Andrés Mideros y Nora Fernández.

## **13** COVID 19: Una mirada macro

### **13** *El rol del Estado frente a la pandemia COVID-19*

**13** **Pablo Andrade**

**16** **Esteban Nicholls**

### **21** *Efectos y perspectivas económicas*

#### **21** *COVID-19, impacto externo, monetario y financiero*

**21** **Jaime Fernández**

**25** **Xavier Rosero**

#### **29** *Desafíos de la dolarización ante la inminente recesión global*

**29** **Jaime Fernández**

**34** **Verónica Artola**

#### **39** *Cómo enfrentar los efectos económicos del COVID*

**39** **José Gabriel Castillo**

#### **44** *Perspectivas, una mirada crítica a los proyectos de ley urgentes en materia económica ante el COVID-19*

**44** **Pabel Muñoz**

## **48** COVID-19: Servicios públicos y bienestar

### **48** *Sostenibilidad del sistema de salud en el contexto de la pandemia del COVID-19*

**48** **Michael Grignon**

**51** **Ruth Jimbo**

**54** **Ana Cristina Mena**

- 58** *Efectos y desafíos del COVID-19 en la educación*
- 58 Priscila Hermida**
- 62** *Agroecología en las ciudades, una solución con más aliento que la crisis*
- 62 Pablo López**
- 68 Andrea Martínez**
- 70 Renaud Metereau**
- 74 Andrés Simbaña**
- 75** *Efectos del COVID-19 a nivel subnacional, producción y cadenas agroalimentarias*
- 75 Grace Guerrero Zurita**
- 78** *Desigualdad de género y cómo enfrentar el COVID-19*
- 78 Rosa Cañete Alonso**
- 83 Gabriela Palacio**
- 88** *Impactos, medidas y alternativas del COVID-19 en el trabajo y el empleo*
- 88 José Luis Fuentes**
- 91 Katuska King**
- 94** *La niñez, adolescencia y sus familias, desafíos en la protección social a causa de los efectos provocados por la cuarentena*
- 94 Gabriela Larreátegui**
- 97 Pablo Samaniego**



## Prólogo

Andrés Mideros Mora.

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

La pandemia de la enfermedad del coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19) ha puesto a la humanidad frente a uno de los más grandes desafíos de la historia, en donde el futuro es incierto. No volveremos a la vida de antes y debemos ser flexibles y adaptarnos a las nuevas circunstancias. Es necesario generar resiliencia en múltiples aspectos, la economía no es una excepción.

La crisis sanitaria se trasladó de manera inmediata a los procesos económicos. La paralización de la producción por las medidas de aislamiento, necesaria para detener la curva de contagio, afectó la disponibilidad de bienes y al empleo, de manera particular en actividades informales, a lo que se sumó la imposibilidad de mantener operativas las cadenas logísticas de circulación de productos. Los mercados dejaron de funcionar, al tiempo que la capacidad de consumo de los hogares y, por ende, el bienestar de los hogares se deterioró drásticamente.

Por su parte, las necesidades del sistema sanitario incrementaron la presión en las finanzas públicas y la capacidad de respuesta ante la crisis dependió de la orientación de la política económica y la capacidad fiscal. De la misma manera, las medidas necesarias para mitigar los efectos en las empresas y los hogares aumentó la demanda de estímulos fiscales e instrumentos de protección social.

De esta manera, se han generado una serie de efectos económicos que han dado lugar a lo que se prevé como la mayor crisis desde la segunda guerra mundial. En el caso ecuatoriano, el efecto se estima tres veces mayor que la crisis financiera de 1999, al tiempo que se pronostica un retroceso de alrededor de diez años en la lucha contra la pobreza. La economía ecuatoriana se ve particularmente afectada por debilidades de su estructura económica: elevada desigualdad, bajo valor agregado, alta informalidad, y vulnerabilidad a shocks del sector externo.

En este escenario, es deber ineludible de la academia pensar alternativas centradas en la búsqueda del bienestar de las personas, y esto nos exige pensar fuera de las medidas convencionales experimentadas y de lo que la teoría convencional propone.

Es así que desde el Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE se llevó a cabo entre el 26 de marzo y el 19 de noviembre de 2020 una serie de seminarios, en los que se puso en discusión el boletín de coyuntura “Crisis económica y pandemia COVID-19 en Ecuador”, y que contó con la participación de 105 ponencias (disponibles en <http://iie-puce.com/>) y más de 5.000 personas conectadas mediante herramientas telemáticas y redes sociales.

En esta edición especial de la Revista Economía y Humanismo, de la Facultad de Economía de la PUCE, se presenta una síntesis de este proceso de reflexión colaborativa a través de un grupo de artículos organizados en dos ejes:

- 1) COVID-19: una mirada macro, en la que se discute el rol del Estado ante la paralización de los mercados por la pandemia, las afectaciones económicas transmitidas desde el sector externo y las particularidades de la dolarización para el caso ecuatoriano, y se cierra con reflexiones sobre los mecanismos de política económica disponibles y una revisión crítica al proyecto de Ley que fue propuesto por el gobierno nacional; y,
- 2) COVID-19: servicios públicos y bienestar, en la que se parte de un análisis de la pandemia desde la economía de la salud, para después dar paso a la revisión de las afectaciones en la educación, el trabajo y el empleo, las cadenas agroalimentarias, la desigualdad de género y la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes.

De esta manera se presenta una memoria escrita de los principales canales de afectación de la crisis, que permiten identificar los ámbitos que demandan atención, y se generan alternativas de política pública para pensar una reactivación económica que ponga en el centro al ser humano, su bienestar y su relación sostenible con el ambiente.

# Artículo Introdutorio

## Crisis Económica y Pandemia COVID-19 en Ecuador 2020

Mateo Villalba, Francisca Granda,<sup>1</sup>  
Andrés Mideros y Nora Fernández.

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

La pandemia del COVID-19 se transmite a la economía, mediante la paralización de la producción, intercambio y consumo, generando la mayor crisis económica desde la segunda guerra mundial. En términos de política económica se requiere superar la disyuntiva neoclásico-keynesiana con el fin de estar a la altura de las consecuencias económicas de la crisis. Si se precisa mantener el distanciamiento social durante un período considerable de tiempo, entonces se requiere una transformación profunda del esquema dependiente del ciclo económico hacia una economía intertemporalmente sostenible y a prueba de crisis; es decir, la construcción de una economía resiliente.<sup>2</sup>

Así, con en este artículo introductorio del Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE, escrito en las primeras semanas del aislamiento, se propuso el diálogo desde una reflexión organizada en base a tres preguntas: 1) ¿cuáles son los efectos de la pandemia sobre la economía y qué están haciendo los países, alrededor del mundo, para enfrentar esta crisis global?; 2) ¿cuáles son las restricciones que enfrenta el Ecuador para tomar ese tipo de medidas?; y, 3) ¿dadas la necesidad de intervención y las restricciones que tenemos, qué podemos hacer para enfrentar las crisis en nuestro país?

### ¿Cuáles son los efectos de la pandemia sobre la economía y qué hacen los países del mundo frente a la recesión global que provoca la pandemia en materia económica?

Hasta hace poco se creía que las muertes masivas aleatorias ya no eran una amenaza para la humanidad, pues estaban controladas por el avance tecnológico de la medicina. Hoy este supuesto está cuestionado, no solo por el COVID-19, sino por la posibilidad de nuevos virus en el futuro

que vengan del mismo origen y sigan el mismo mecanismo de propagación. La paralización de la economía ha sido una necesidad para evitar más muertes, pero ¿hasta cuándo podemos sostener una paralización tan masiva y generalizada? Ni siquiera los datos de la “Gran Depresión” evidencian una paralización tan agresiva. La magnitud de la recesión global que viene será de grandes dimensiones y podría superar los registros de la historia.<sup>3</sup> ¿Cómo nos podemos preparar para esto? Existe un costo de intercambio (trade-off) que se debe poner sobre la mesa: hay que minimizar las muertes ocasionadas por la pandemia, pero también los efectos económicos adversos que perturbarán gravemente la vida de las personas.

La paralización económica afecta a la demanda, pues la gente no solo deja de consumir, sino que algunos pueden verse privados de bienes y servicios esenciales para la supervivencia. También la oferta es afectada pues la paralización puede destruir capacidades productivas, desmantelar infraestructura, llevar a la disolución de empresas y afectar a la economía del cuidado. Como nunca, la situación requiere aceptar que necesitamos adaptarnos a una nueva realidad que tendrá efectos adversos sobre la economía de manera sostenida y persistente. Publicaciones del FMI señalan que nos encontramos en un escenario económico similar al de una guerra.<sup>4</sup> Por esto los gobiernos del mundo están actuando con gran fuerza y sin contemplaciones.

La característica general que podemos ver en las diferentes medidas que se han tomado a nivel mundial para enfrentar la recesión global, derivada de la pandemia, se pueden resumir en masivas intervenciones del Estado, con instrumentos y planes, no-convencionales para inyectar liquidez a la economía a través de las empresas y la protección de los ingresos y capacidad de consumo de las personas y los hogares. Algunos ejemplos:

-En Estados Unidos, inicialmente, la Reserva Federal (banco central estadounidense) inyectó US\$1,5 billones de dólares en préstamos a corto plazo para garantizar la liquidez del

1) Se agradecen comentarios de Carlos Andrade, Christian Albuja, Jackeline Contreras, José Luis Fuentes, Jaime Gallegos, Grace Guerrero, Iván González, María Mercedes Prado, Carlos Reinoso y Pablo Samaniego. Cualquier error u omisión es responsabilidad de las y los autores.

2) <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-04/corona-volkswirtschaft-resilienz-beschaeftigung-grundeinkommen>

3) <https://www.expreso.ec/actualidad/economia/carmen-reinhart-ecuador-ira-default-crisis-coronavirus-8255.html> <https://blogs.imf.org/2020/04/01/economic-policies-for-the-covid-19-war/>

4) <https://blogs.imf.org/2020/04/01/economic-policies-for-the-covid-19-war/>

sistema, pero a finales de marzo anunció una intervención sin precedentes: un plan de compra ilimitada de bonos del tesoro de los EE. UU y activos hipotecarios. Hasta el momento se registra cerca de US\$4 billones inyectados al mercado.<sup>5</sup>

-En Canadá se introduce un paquete de medidas de US\$107.000 millones, que incluye US\$ 55.000 millones en aplazamientos de impuestos, y US\$ 52.000 millones en transferencias a trabajadores que no cuentan con seguro de desempleo.<sup>6</sup>

-En Alemania, se ha más que duplicado, en menos de un mes, el paquete de medidas iniciales “hasta niveles nunca antes vistos en la historia alemana”<sup>7</sup>. El paquete inicialmente concebido en 550.000<sup>8</sup> millones de euros (aprox US\$611.000 millones) a principios de marzo, pasó a bordear los 1.800 millones de euros (aprox US\$2.032 millones) para finales del mes. Los préstamos “ilimitados” inicialmente concebidos para sostener la liquidez de pequeñas empresas y compensarlas para evitar despidos masivos<sup>9</sup>, ahora incluyen subsidios directos. Este paquete también incluye un nuevo fondo<sup>10</sup> que le permitirá comprar acciones de empresas afectadas por el coronavirus para evitar que cierren. También ha relajado los requerimientos para que las personas subempleadas y trabajadores autónomos accedan a seguridad social y prestaciones de bienestar. “Esencialmente, de un solo golpe, el gobierno alemán ha introducido un ingreso básico incondicional, al menos por el momento. El Estado esencialmente ha transferido toda la economía a la unidad de cuidados intensivos: en miles de empresas, el gobierno pagará una parte de los salarios. Industrias como el turismo y la aviación se mantendrán a flote con préstamos públicos. Y en las empresas que han sido más golpeadas,

el gobierno ahora tiene la posibilidad de tomar riesgos para evitar que se hundan”. Finalmente, como plan contingente, se ha anunciado que Alemania se prepara para nacionalizar empresas afectadas por la crisis económica del COVID-19 para evitar los daños sobre la oferta<sup>11</sup>, y se está considerando que se fusionen la seguridad social pública con los seguros privados, con el fin de que disminuyan las primas para los asegurados.<sup>12</sup>

-En Italia, se ha anunciado un conjunto de medidas de emergencia que asciende a 25.000 millones de euros. Esta intervención contempla, entre otras cosas, la suspensión temporal de pagos de hipotecas y de algunos impuestos, el plan va dirigido tanto a las familias como a empresas. La suspensión de hipotecas contempla un periodo de gracia de 90 días, en el que no se genera interés, no se pagan cuotas ni se amortiza capital, para aliviar la economía de los hogares. Es decir, los bancos no cobrarán más intereses por la ampliación de plazos y diferimientos otorgados.<sup>13</sup>

-En Nueva Zelanda, el gobierno anunció un segundo paquete de estímulo de 12.100 millones de dólares neozelandeses (más de US\$7.300 millones), en enero había anunciado el primero, con el objetivo de: mantener a los trabajadores en sus empleos, subvencionar los sueldos de los empleados de los negocios afectados, apoyar a las personas de bajos ingresos con un incremento de las pensiones y ayudas para pagar la electricidad, compensar pagos tributarios de los negocios, emplear más trabajadores y poner a disposición del sector sanitario pruebas para detectar el virus y mascarillas, entre otros recursos necesarios.<sup>14</sup>

-En Irlanda, se nacionalizaron hospitales y clínicas privadas mientras dure la pandemia.<sup>15</sup>

5) <https://elpais.com/economia/2020-03-23/la-reserva-federal-anuncia-compras-ilimitadas-de-activos-hasta-que-se-estabilicen-los-mercados-financieros.html>

6) <https://www.cbc.ca/news/politics/trudeau-income-supports-covid19-1.5509247>

7) <https://www.spiegel.de/international/germany/what-next-attention-slowly-turns-to-the-mother-of-all-coronavirus-questions-a-853a559e-d454-41e2-b8f2-e8f2c8d5ca18>

8) <https://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/1363716-330/alemania-anuncia-cr%C3%A9ditos-ilimitados-para-ayudar-a-empresas>

9) <https://www.spiegel.de/international/germany/german-cabinet-agrees-to-750-billion-euros-in-emergency-aid-measures-a-9905ff76-c22d-4a9e-a3d4-c44633daf94e>

10) Considerando el problema a acceso de financiamiento de países vecinos altamente endeudados como Italia, los países de la zona han emitido “Coronabonos” de forma conjunta, a fin de que los países financieramente más débiles se beneficien de la calidad crediticia de los países financieramente más fuertes. Como otra alternativa, estos países están considerando conceder líneas de crédito especial de rescate de fondo ESM de Luxemburgo, con la salvedad de que estas no deberán estar condicionadas a requerimiento de política económica como se acostumbraba

<https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-03/coronabonds-esm-coronavirus-europaeische-union-hilfspaket>

11) <https://www.economista.es/economia/noticias/10429227/03/20/Alemania-se-prepara-para-nacionalizar-empresas-si-el-impacto-del-Coronavirus-se-descontrola.html>

12) <https://www.zeit.de/zustimmung?url=https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-04/corona-volkswirtschaft-resilienz-beschaeftigung-grundeinkommen/seite-2>

13) [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/03/10/economia/1583842348\\_781445.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/03/10/economia/1583842348_781445.html)

14) <https://www.efe.com/efe/espana/economia/nueva-zelanda-anuncia-un-paquete-de-estimulo-7-300-millones-usd-por-covid-19/10003-4197535>

15) <http://www.resumenlatinoamericano.org/2020/03/25/covid19-irlanda-nacionaliza-hospitales-privados-mientras-dure-la-pandemia/>

-En Dinamarca, en un récord de 24 horas, partidos políticos de todo el espectro ideológico, junto a empresas y sindicatos, acordaron un paquete de protección del trabajo y a las empresas en dificultades, por un valor de US\$6,27 billones.<sup>16</sup>

-En Singapur, se anunció un paquete de US\$ 4,6 billones para financiar transferencias directas a la población vulnerable y a los programas de protección social territorializada como son los Community Development Councils.<sup>17</sup>

-En Chile, se anunció un paquete de US\$ 11.750 millones, que incluye reasignación de recursos hacia el sector salud, un seguro especial de desempleo, aplazamiento del pago de impuestos, y crédito a personas y empresas.<sup>18</sup>

-En Argentina se anuncia un paquete de \$380.000 millones de pesos (más de US\$ 5.700 millones) de apoyo a las empresas para el pago de sus cargas laborales.<sup>19</sup>

-En Perú se prepara un paquete de US\$ 25.000 millones (equivalente al 12% del PIB), tanto para la contención de la emergencia como para préstamos al sector productivo.<sup>20</sup>

-A nivel global, más de 84 países, han implementado o ampliado sus programas de protección social y políticas activas de empleo.<sup>21</sup>

En el caso ecuatoriano las medidas que se pueden implementar deben ser analizadas sobre la base de las restricciones específicas de la economía nacional, que se discute en la siguiente sección.

### ¿Cuáles son las restricciones de Ecuador para tomar medidas del tipo que se han tomado en países desarrollados?

La economía ecuatoriana es relativamente pequeña, abierta y con déficit de balanza de pagos, de ingreso medio-alto,<sup>22</sup> sin fondos de ahorro público, con una creciente necesidad de financiamiento para cubrir el déficit fiscal, con bajos niveles de valor agregado

(primario exportadora), y altamente vulnerable a choques exógenos, particularmente a aquellos que afectan los precios de sus principales productos de exportación (como el petróleo) y el encarecimiento del dólar estadounidense, moneda de curso legal en Ecuador desde el año 2000.

La economía real presenta un débil desempeño desde el año 2015 hasta el presente, con registros volátiles de bajo crecimiento o incluso negativos, episodios atípicos de deflación y cifras desconcertantes de aumento de pobreza, desigualdad, desempleo y subempleo. El crecimiento económico ha estado fuertemente correlacionado con el gasto público y, particularmente, con el precio del petróleo. El cambio del patrón de especialización de la economía (primario, extractivista y exportador de materias primas) pudo haber transformado esta dinámica de crecimiento económico, no obstante, la estructura productiva del país no se ha modificado.

El sector fiscal que venía de un proceso de expansión del gasto desde 2010 no ha podido contener hasta hoy un déficit crónico que se mantiene en cifras difíciles de sostener. En los últimos años, se ha recortado el gasto de inversión –reforzando los efectos recesivos de la economía–, no se ha podido reducir significativamente el gasto corriente y se han perdido importantes ingresos tributarios, dejando el problema de déficit sin mejoras consistentes. Esto ha ocasionado que se recurra a un agresivo endeudamiento que alcanzó los 58.533 millones de deuda pública agregada (53,39% del PIB) a enero de 2020, según la nueva metodología del Ministerio de Finanzas.<sup>23</sup> El país acarrea déficit fiscal durante los últimos 10 años, es decir los ingresos, por recaudación de impuestos, por exportación de crudo y otras fuentes, no alcanzan a cubrir los gastos del Estado. Actualmente, lo más preocupante es que según el Indicador de Blanchard, elaborado por el Reporte de Consistencia Macroeconómica, la deuda pública es insostenible.<sup>24</sup>

Además, el riesgo país ha superado los 6 mil puntos básicos y el financiamiento del mercado de capitales está prácticamente cerrado.

16) <https://www.nytimes.com/2020/03/28/business/nordic-way-economic-rescue-virus.html>  
<https://euobserver.com/coronavirus/147827>

17) <https://www.straitstimes.com/politics/up-to-900-cash-help-for-singaporeans-in-supplementary-budget-government-to-freeze-fees-and>

18) <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/03/20/chile-deja-de-lado-su-prudencia-fiscal-a-medida-que-aumenta-la-amenaza-del-coronavirus/>

19) [https://www.clarin.com/economia/coronavirus-argentina-dnu-ventajas-empresas-evitar-ola-despidos\\_0\\_YCRBsPOSL.html](https://www.clarin.com/economia/coronavirus-argentina-dnu-ventajas-empresas-evitar-ola-despidos_0_YCRBsPOSL.html)

20) [https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52104166?at\\_custom2=facebook\\_page&at\\_custom4=68B2FBD0-734A-11EA-81B6-E70A3A982C1E&at\\_custom1=%5Bpost+type%5D&at\\_campaign=64&at\\_custom3=BBC+News+Mundo&at\\_medium=custom7&fbclid=IwARIWS8uT9TKYWDp9XoHfYVu4mQ2lBOIKYJM4InFOWibeWGL5gwMoYkEvY](https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52104166?at_custom2=facebook_page&at_custom4=68B2FBD0-734A-11EA-81B6-E70A3A982C1E&at_custom1=%5Bpost+type%5D&at_campaign=64&at_custom3=BBC+News+Mundo&at_medium=custom7&fbclid=IwARIWS8uT9TKYWDp9XoHfYVu4mQ2lBOIKYJM4InFOWibeWGL5gwMoYkEvY)

21) [http://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/03/Social-protection-responses-to-COVID19\\_March27.pdf](http://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/03/Social-protection-responses-to-COVID19_March27.pdf)

22) <https://datos.bancomundial.org/income-level/ingreso-mediano-alto>

El financiamiento emergente, multilateral y bilateral, anunciado por el gobierno, es positivo, pero puede ser insuficiente para la magnitud del problema. Los pocos instrumentos de liquidez con los que contaba la política económica de nuestro país han sido limitados por falta de confianza, y se ha notado lentitud para reasignar presupuestos hacia el sistema sanitario del país, algo imprescindible en esta situación de emergencia global, donde cabe anotar que dicho sector, desde 2018 ha perdido asignaciones y sufrido despidos de personal, aumentando su vulnerabilidad y disminuyendo sus capacidades.

Con relación al sector monetario y financiero, aunque ha mantenido un buen desempeño en los últimos años, más temprano que tarde se puede ver afectado por los problemas del sector real cuando los actores económicos experimenten problemas para pagar sus obligaciones financieras. Si a esto se suma la pérdida de reservas internacionales (RI) y el bajísimo nivel de estas frente a la liquidez total (M2) se denota la fragilidad del esquema monetario que requiere de un contingente de liquidez suficiente para enfrentar adversidades de la magnitud de las que se puede esperar ante esta crisis global y atípica.

Cabe profundizar sobre las particularidades de la economía ecuatoriana al estar dolarizada y cómo se gestiona la liquidez bajo este esquema monetario. En general, existen al menos dos formas de crear dinero: la emisión primaria, que consiste en imprimir billetes y acuñar monedas por parte de los bancos centrales, y la emisión secundaria que es la multiplicación del dinero que realizan las entidades financieras cuando otorgan préstamos o crean endógenamente dinero en respuesta a la demanda del crédito. De esta manera, la liquidez agregada de la economía (M2) se incrementa cuando las entidades financieras –públicas o privadas–, en respuesta a la demanda de crédito, otorgan préstamos y crean endógenamente dinero, lo que se puede constatar en los agregados monetarios y el registro contable de la expansión de los balances de dichas entidades. En los respectivos balances se registra un nuevo activo: la deuda que contrajo el deudor con esa entidad y, al mismo tiempo, se registra un nuevo pasivo: el depósito acreditado en la cuenta de ese deudor de donde éste puede girar (crece el activo y el pasivo de la entidad en igual medida

y el patrimonio permanece inalterado). Así, bajo esta segunda forma de crear dinero (creación endógena), el dinero –en “dólares”– no salió de la Reserva Federal de los EE.UU. (en adelante Fed) o del Banco Central del Ecuador (que no puede hacer emisión primaria bajo dolarización), ni de las bóvedas o acervos de la entidad financiera prestamista. El crédito y su contrapartida, el depósito, fueron creados endógenamente por esa entidad financiera, en respuesta a la demanda de crédito.

Bajo dolarización se renuncia a la capacidad de realizar emisión primaria, pero la secundaria se mantiene. La expansión de los sistemas financieros –mayor cobertura geográfica, poblacional y volumen de operaciones– y el avance de la era digital en el mundo han causado que la emisión primaria pierda espacio y la emisión secundaria sea la principal fuente de dinero disponible alrededor de todo el planeta. Según Positive Money, de todo el dinero disponible en el Reino Unido en 2014, por ejemplo, se estima que solo el 3% corresponde a billetes y monedas; el 97% corresponde a dinero, de emisión secundaria, “creado y transado” electrónicamente. La posibilidad de expandir la liquidez más allá de la disponibilidad de divisas emitidas por la Fed, o de activos convertibles a esa divisa, es justamente uno de los elementos que permite funcionar y facilita la sostenibilidad de la dolarización. Pues de esta manera, la liquidez puede expandirse para responder a las necesidades de la economía real.

Cuando la emisión secundaria expande la liquidez agregada, a través de la creación endógena de dinero, el volumen de depósitos a disposición de los agentes económicos aumenta. De estos depósitos, los agentes económicos pueden realizar pagos o transferencias. Si estos pagos o transferencias se realizan por medios financieros de pago (cheque, transferencia electrónica, tarjeta de crédito o tarjeta de débito) y no en especie monetaria y, además, se efectúan al interior del circuito doméstico del sistema nacional de pagos (es decir que no trascienden las fronteras del Ecuador), no se requiere de reservas internacionales (RI) para ejecutar esas transacciones. Pero si los agentes económicos deciden demandar parte de sus depósitos en efectivo (billetes y monedas) o realizar un giro al exterior, el sistema financiero, en la mayoría de los casos a través del Banco Central, se ve obligado

23) [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Presentaci%C3%B3n-Bolet%C3%ADn-de-Deuda-P%C3%BAblica-Enero-2020\\_act23032020.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Presentaci%C3%B3n-Bolet%C3%ADn-de-Deuda-P%C3%BAblica-Enero-2020_act23032020.pdf)

24) <https://rcmpuce.com/historial-de-reportes/>

a recurrir a las reservas internacionales (RI). En efecto, la única manera de obtener billetes y monedas emitidas por la Fed o realizar un giro al exterior en dólares de los EE.UU., es si se dispone en caja de divisas (especies monetarias emitidas por la Fed almacenadas en bóvedas) o si se tiene la disponibilidad de activos internacionales (depósitos u otros valores en el extranjero) que se pueden liquidar para efectuar el giro al extranjero o importar la especie monetaria demandada (billetes o monedas). De aquí que la sostenibilidad del esquema de dolarización depende de que se disponga de un volumen suficiente de reservas internacionales (RI) para mantener la capacidad operativa necesaria para atender la demanda de efectivo (billetes y monedas) y los requerimientos netos de giros al exterior de los agentes económicos a través del sistema nacional de pagos. Por lo tanto, el nivel de reservas internacionales, y más precisamente la relación entre estas reservas y la liquidez total,  $RI/M2$ , es un indicador de gran relevancia para evaluar la sostenibilidad de la dolarización.

Entonces, el dinero endógeno o crédito que financia actividades intensivas en el uso de efectivo (billetes y monedas), en última instancia se ve reflejado en una reducción de reservas internacionales, pasa lo mismo con el crédito que aumenta la demanda de bienes importados porque requiere de giros al exterior.

Cabe señalar que la alta preferencia por tenencias en efectivo (billetes y monedas), coloquialmente conocida como “colchón-bank”, y la intensidad con que algunas actividades económicas realizan transacciones en efectivo (billetes y monedas) -más aún en una economía con un enorme sector informal- debilitan la sostenibilidad del esquema monetario, algo que hay que subrayar bajo esta situación tan delicada.

Finalmente, las divisas llegan del sector externo, a través de la balanza de pagos. Pero dicho sector, con sus problemas estructurales y sin medidas de contención en los últimos años, viene reafirmando su tendencia deficitaria de la balanza no-petrolera, atenuada únicamente por el comportamiento recesivo de la economía que también frena las importaciones. Sin embargo, la apreciación del dólar y el derrumbe del precio del crudo afectarán de manera importante a este sector, que es el más vulnerable y el canal de transmisión más directo y devastador de los choques externos hacia la economía doméstica ecuatoriana.

En resumen, Ecuador no dispone de instrumentos de liquidez, ni ahorros, ni suficiente financiamiento y los ingresos petroleros, tributarios y de otras fuentes, se han venido contrayendo significativamente. Adicionalmente, el esquema monetario necesita ser protegido de las presiones a las que lo expondrá esta crisis global. Las medidas anunciadas por el gobierno, centradas en una política de austeridad y de corte contractivo, son insuficientes para cubrir las necesidades de: incrementar las asignaciones de emergencia en salud; fortalecer y proteger el esquema monetario; defender la capacidad de consumo de los hogares; proteger la capacidad de producción de nuestra economía y la generación de empleo. En este sentido, es necesario plantear instrumentos alternativos de política económica en el marco del contexto específico del país.

**En conclusión, ¿qué podemos hacer en Ecuador dadas las necesidades y las restricciones que tenemos?**

Debemos empezar por reconocer que no hay una vuelta a la “normalidad” en el futuro inmediato de Ecuador. Esto nos obliga a adaptarnos de manera oportuna a una nueva realidad. Mientras más tardemos en reconocer esto, mayores serán las pérdidas sociales y económicas.

Los efectos no se verán únicamente en pérdidas humanas, que son extremadamente dolorosas, sino también en la afectación económica a gran parte de la población, que luego de la pandemia, quedará en situación de alta vulnerabilidad por la eventual destrucción de sus medios de vida, que llevará a un aumento significativo de la pobreza. La extrema desigualdad que existe en nuestro país se incrementará todavía más y con ello el descontento social podría erosionar aún más la débil cohesión social existente.

La erupción de protestas o manifestaciones masivas bajo las presentes circunstancias sería catastrófica y se debe evitar a toda costa. Una recesión sin precedentes requiere medidas de la misma naturaleza, que busquen un equilibrio entre minimizar las muertes ocasionadas por la pandemia y, al mismo tiempo, limitar los efectos económicos adversos que afectarán gravemente la vida de las personas en el futuro.

El primer paso para enfrentar un problema es reconocer su existencia y asumir que la situación que enfrentamos ha cambiado. La recesión global que se viene, junto

con los problemas domésticos de Ecuador (descritos anteriormente), convergen hacia un escenario sin precedentes en la historia económica reciente del país. Los esfuerzos de ajuste y estabilización fiscal basados en el acuerdo con el FMI, firmado en 2018, deben ser revisados en cuanto a su viabilidad bajo este nuevo escenario, considerando que se necesita el financiamiento de este y otros multilaterales. Tal es la magnitud del problema mundial, que el propio FMI y el Banco Mundial, ya han hecho un pedido, público y formal, a los países más ricos y al G20 para que se suspendan los pagos de deuda externa de los países de ingreso bajo con la finalidad de mejorar la liquidez disponible de los países deudores para invertirla en la emergencia sanitaria. Posteriormente, la titular de la CEPAL, ha solicitado considerar también a las economías de ingreso medio, altamente endeudadas y con capacidades fiscales reducidas, como Argentina y Ecuador.

Una vez reconocido el problema, maximizar la disponibilidad de ayuda y créditos emergentes, multilaterales y bilaterales, como los que ha anunciado el gobierno es una necesidad que hay que apoyar, pero podría ser insuficiente para los desafíos que se enfrentan, pues las medidas tradicionales no siempre permiten adaptarse a las nuevas circunstancias. Medidas fiscales contractivas, podrían empeorar el problema inmediato. Por ello, es imprescindible que el país genere instrumentos acordes a sus particularidades. En el marco del cambio del escenario global y la magnitud de la crisis que se viene, se debe abrir un espacio plural, transparente y participativo para analizar la implementación de medidas no-convencionales.

“Como recordatorio, existe un consenso que las consecuencias económicas de la crisis solo pueden mitigarse si el Estado mantiene la economía a flote”<sup>25</sup>. Necesitamos profundizar e innovar en los instrumentos de política económica, que consideren opciones altamente focalizadas para enfrentar esta crisis. Mas allá de simplemente esperar que los paquetes de estímulo generen trabajo rápido y estabilicen salarios, lo cual no necesariamente se produce en confinamiento, “el Estado tiene la gran responsabilidad (incluso más que antes) como autoridad redistributiva y de medios de vida”<sup>26</sup>. Bajo estas premisas, se ponen a consideración

y discusión pública las siguientes alternativas:

1. Redistribuir los presupuestos públicos para garantizar los recursos necesarios para enfrentar: la crisis sanitaria, las necesidades básicas de alimentación y la protección social de las personas más pobres y vulnerables, incluyendo a grupos de atención prioritaria como adultos mayores que son particularmente vulnerables ante la pandemia. Todas las entidades del sector público, que no estén directamente relacionadas con estas tres prioridades deben reducir su presupuesto al mínimo indispensable, hasta que se supere la emergencia sanitaria, y reasignar el resto a estos sectores prioritarios. Particular atención debe darse a las inversiones que hagan más seguro trabajar y consumir para las personas, como incrementar las pruebas, el material de protección y las facilidades de aislamiento de los contagiados.<sup>27</sup> Adicionalmente, toda creación de fondos desde iniciativas de la sociedad civil, deben sumarse a este esfuerzo coordinado por los entes rectores de la política de salud pública y de protección social.

El fortalecimiento de la capacidad de planificación, tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es fundamental para determinar las capacidades sociales para enfrentar la crisis, y las brechas que se requieren cubrir, así como para establecer los niveles mínimos de sostenimiento de otros servicios; además para coordinar las iniciativas privadas de apoyo, que aportan, pero no sustituyen la capacidad y responsabilidad del Estado de garantizar los derechos de la ciudadanía.

2. Reestructurar y renegociar la deuda pública antes de entrar en un default o evento de incumplimiento de pagos. Es necesario anticiparse con una adecuada estrategia de reestructuración de obligaciones externas. Los países que han logrado anticiparse han sido muchos (38% de todos los acuerdos de este tipo entre 1978 y 2010) y han logrado: minimizar los castigos financieros, agilizar las negociaciones y disminuir las pérdidas y los impactos negativos sobre la economía.<sup>28</sup>

25) <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-03/coronabonds-esm-coronavirus-europaeische-union-hilfspaket>

26) <https://www.zeit.de/zustimmung?url=>



Lamentablemente, la gravedad de esta crisis puede llevar al país a un nuevo default, lo que aumentaría el costo de financiamiento y podría reducir las fuentes de recursos, a futuro. Sin embargo, generar liquidez para atender las necesidades sociales debe ser la prioridad, y no hay duda de que el financiamiento de los servicios de salud está por encima de cualquier otra obligación, particularmente bajo las circunstancias actuales; no obstante, se debe hacer de manera responsable, negociando una moratoria o aplazamiento condicionado antes de caer en incumplimientos.

3. Impulsar la emisión masiva de Derechos Especiales de Giro, por parte del FMI, para brindar asignaciones emergentes a los países en vías de desarrollo para enfrentar la crisis sanitaria y los efectos de la recesión global. La situación actual requiere que el FMI cumpla su rol de coadyuvar al buen desempeño de la economía mundial y el cierre de las brechas que se observan en el concierto internacional. Los países deberían calificar para esta opción por su nivel de ingreso (bajo y medio), su nivel de endeudamiento y su capacidad de política económica (monetaria y fiscal). Si bien no es una medida que depende exclusivamente del Ecuador, se debe impulsar acciones globales para incidir en el FMI, a fin de buscar la ayuda que requieren los países, especialmente aquellos que no cuentan con una moneda fuerte considerada de reserva.

4. Impulsar los instrumentos de liquidez, de corto plazo, del Banco Central del Ecuador como: ventanilla de redescuento, operaciones de reporto y operaciones de mercado abierto, mientras dure la crisis. Si bien la historia del uso de este tipo de instrumentos en el país puede generar cierta desconfianza por los abusos del pasado, son fuentes de liquidez para la economía que se requieren de forma temporal, para lo que se debe establecer mecanismos de transparencia y control político y social.

5. Adicionalmente a los instrumentos convencionales como aranceles y salvaguardias, para controlar las importaciones especialmente de bienes suntuarios, se requiere implementar un mecanismo temporal, mientras dure la

crisis, de compensación para el sector externo, similar a la propuesta del “timbre cambiario”, como un mecanismo de mercado para limitar las importaciones dependiendo del flujo de divisas que entran por exportación. Para importar solo se podría pagar con un timbre – emitido por el Estado- que se entrega a los exportadores de acuerdo con el flujo de divisas que ingresan al país y ese timbre se negocia con los importadores en el mercado secundario. El mercado define el precio de manera transparente. Así se incentivan las exportaciones, se contienen las importaciones y se preserva la liquidez doméstica para defender la dolarización. Es importante considerar la necesidad de exceptuar cuotas y aranceles de ciertos insumos intermedios y bienes de capital esenciales para enfrentar la emergencia sanitaria y sostener la capacidad productiva del país. Adicionalmente, si bien esta serie de medidas podrían ser percibidas y denunciadas como violaciones de los compromisos asumidos por el Ecuador en el marco de la OMC y la CAN, y generar desconfianza entre los agentes económicos si no se maneja con transparencia, se debe considerar que su implementación permite compensar los problemas estructurales del sector externo, y la propuesta se debe presentar ante la OMC como lo que es: una medida de emergencia y temporal (mientras dure la crisis), de carácter macro prudencial, para evitar una crisis de balanza de pagos, salvada reconocida en el marco legal de las resoluciones de este organismo y que, bajo las actuales circunstancias, estaría plenamente justificada, en especial para una economía en vías de desarrollo que no tiene moneda propia.

6. Con la finalidad de liberar liquidez y aumentar los ingresos de los estratos pobres, bajos y medios, que tienen una mayor propensión al consumo y una menor propensión al ahorro, para atenuar el comportamiento recesivo de la demanda agregada, es necesario implementar medidas tributarias de corte progresivo (cobrar más a los que más tienen) para contar con recursos que se redistribuyan a los sectores más necesitados y para cubrir gastos de la emergencia sanitaria, gravando rentas del capital y grandes patrimonios, en lugar de descontar porcentajes a salarios.

27) <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-04/corona-volkswirtschaft-resilienz-beschaeftigung-grundeinkommen/seite-2>

28) <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/premio-nobel-economia-propone-testeos-masivos-frenar-nid2348644>



Inclusive, se pone en discusión el establecer un ingreso básico que vaya más allá de la transferencia del BDH, permitiendo la aportación voluntaria al IESS, salario por microemprendimiento y autoempleo, financiado a partir de un “impuesto de solidaridad” como contribución de los sectores más acaudalados (por ejemplo, un impuesto de hasta el 70% de la riqueza para el 2% de ingresos más altos).<sup>29</sup>

Si bien la historia nos alerta sobre la difícil viabilidad política de este tipo de medidas en nuestra región, la pandemia y sus consecuencias económicas globales hacen imperativo buscar un nuevo pacto fiscal de esta envergadura para el Ecuador.

7. Considerando el tiempo que puede tomar el movilizar recursos externos, debemos discutir mecanismos para redistribuir recursos desde los sectores que tienen un empleo adecuado estable a los que no lo tienen. Esta medida debe ser temporal, mientras dure la crisis, y debería hacerse sobre la base del ingreso neto (descontando del ingreso laboral los gastos en función de la composición del hogar y las obligaciones familiares), tanto para trabajadores públicos como privados.

8. Implementar de manera urgente medidas de prevención<sup>30</sup> de la violencia de género, y de la carga adicional de trabajo no remunerado de cuidados en las mujeres, incluyendo: garantía, disponibilidad y acceso a insumos para las necesidades específicas de mujeres que se encuentran en la primera línea de atención de salud. Considerar como servicios básicos las líneas telefónicas y otros mecanismos de atención y protección a víctimas de violencia doméstica, y poner especial atención en las medidas de protección social y de estímulos financieros a compensar la carga adicional de trabajo no remunerado de cuidado.

La experiencia China demostró que, si bien la cuarentena masiva es la mejor forma de frenar la propagación del virus, esta forma de arresto domiciliario tiene un alto precio, que incluye miedo, aislamiento, depresión y violencia doméstica. Los efectos secundarios

de las medidas podrían poner en peligro la salud “e incluso la vida” de las personas en ciertos grupos de riesgo, que incluyen personas de tratamiento médico especial, personas que dependen de servicios de bienestar infantil y juvenil o en instalaciones para discapacitados, y personas que viven en hogares de cuidado. Esto también se aplica a personas “amenazadas por el aislamiento social” y mujeres y niños en riesgo de violencia doméstica, y poner especial atención en las medidas de protección social y de estímulos financieros a compensar la carga adicional de trabajo no remunerado de cuidado.<sup>31</sup>

9. Crear, de manera emergente, una corporación de naturaleza mixta (pública y privada) para desarrollar instrumentos de liquidez y efectuar transferencias monetarias en efectivo, de acuerdo con lo que dicte el ente rector de la política de protección social, con el objetivo de atender las necesidades esenciales de salud y alimentación, por medios de pago electrónico accesibles para no-bancarizados (plataforma USSD), para fortalecer el sistema de pagos y la dolarización al reducir la demanda de billetes y monedas, en segmentos de la población y actividades económicas intensivas en el uso de efectivo. De esta manera se podría fortalecer la propuesta de ampliación del Bono de Desarrollo Humano de manera que llegue con mayor agilidad a todos los hogares que lo requieran, incluyendo a los hogares vulnerables que hayan perdido sus ingresos por los efectos de la crisis y la aplicación de medidas de distanciamiento social. Adicionalmente, permitiría incrementar la transferencia a un valor que se encuentre entre la línea de pobreza (US\$ 357 mensuales aproximadamente por hogar) y el de la canasta vital (US\$ 508 mensuales por hogar).

10. Bajar tasas de interés, reducir tarifas financieras (en especial de transacciones electrónicas), abrir nuevas líneas de crédito contingente y declarar un plazo de gracia en que se suspendan temporalmente las obligaciones de pago y la generación de intereses de créditos productivos, hipotecarios y de consumo,

29) <https://www.zeit.de/zustimmung?url=https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-04/corona-volkswirtschaft-resilienz-beschaeftigung-grundeinkommen/seite-2>

30) La experiencia China demostró que, si bien la cuarentena masiva es la mejor forma de frenar la propagación del virus, esta forma de arresto domiciliario tiene un alto precio, que incluye miedo, aislamiento, depresión y violencia doméstica. Los efectos secundarios de las medidas podrían poner en peligro la salud “e incluso la vida” de las personas en ciertos grupos de riesgo, que incluyen personas de tratamiento médico especial, personas que dependen de servicios de bienestar infantil y juvenil o en instalaciones para discapacitados, y personas que viven en hogares de cuidado. Esto también se aplica a personas “amenazadas por el aislamiento social” y mujeres y niños en riesgo de violencia doméstica.

<https://www.spiegel.de/international/germany/what-next-attention-slowly-turns-to-the-mother-of-all-coronavirus-questions-a-853a559e-d454-41e2-b8f2-e8f2c8d5ca18>

vigentes. Bajo esta circunstancia de emergencia global se debe priorizar la liquidez de las personas, los hogares y las empresas sobre las utilidades de las entidades financieras. No es adecuado, bajo esta gravísima circunstancia, ampliar plazos y diferir pagos (con reestructuraciones y financiamientos) si esto implica generar más carga de intereses para la gente. En este momento la prioridad es sostener la liquidez de las personas, los hogares y las empresas. Es necesario evaluar la magnitud de estas medidas de manera que se garantice la viabilidad y sostenibilidad financiera de las entidades financieras privadas y de las cooperativas de ahorro y crédito, estratificando por segmentos de dichas entidades.

11. Implementar una serie de mecanismos de apoyo financiero al sector productivo, en cuanto al aplazamiento del pago de impuestos de personas naturales y jurídicas, subsidios y acceso a financiamiento a tasa de interés de 0% y con debidos periodos de gracia para pago de obligaciones patronales y así sostener el empleo, y mantener la capacidad productiva.

12. Si el Ecuador posee una ventaja es la producción de alimentos, para lo cual, se debe promover la producción de las unidades de agricultura familiar y campesina, de la economía solidaria, y de productores convencionales para abastecer los centros de comercialización. Ponemos a discusión si una parte de la producción de alimentos debería ser adquirida y distribuida directamente por el Estado, para brindar condiciones de seguridad a productores y consumidores, reducir el riesgo de contagio y garantizar el acceso a los sectores más pobres y vulnerable del país, así como de las personas que se vean afectadas por las medidas de distanciamiento social. En especial en los lugares donde el virus ha ocasionado mayores problemas (como ciertas zonas de la ciudad de Guayaquil). Es necesario actuar de manera coordinada entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), el Ministerio de Agricultura y el MIES, y en relación con redes de voluntariado con organizaciones, fundaciones o cualquier actor territorial, para fortalecer las redes de comercialización, cadenas de valor y circuitos cortos locales, fomentando lógicas de consumo basadas en reciprocidad y confianza.

Hay muy poco tiempo para actuar. Los países que logren mitigar los impactos sociales y económicos, y garantizar la capacidad de recuperación serán los que actúen con rapidez y decisión, priorizando el bien común.

Con este aporte damos inicio a la presentación de una serie de diálogos con distintos actores sociales y académicos del país, para construir propuestas desde la solidaridad y la resiliencia.

---

31) <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/3/news-women-and-covid-19-governments-actions-by-ded-bhatia>

# COVID 19: Una mirada macro

## El rol del Estado frente a la pandemia COVID-19

Pablo Andrade

Universidad Andina Simón Bolívar

La situación de crisis implica más una estrategia de acción de arriba hacia abajo que de abajo hacia arriba, siendo un factor político importante a considerar el Estado, a diferencia del gobierno, es un enorme poder organizacional que puede desplegarse en todo el territorio. Actualmente, en el Ecuador la organización estatal estaba bajo una enorme presión. Propone entender a las capacidades estatales como las habilidades del Estado para implementar las metas oficiales (de largo plazo) o coyunturalmente las metas de un gobierno.

La presión sobre la organización estatal tiene dos aspectos diferentes y pone en juego dos niveles de capacidad distintas. En primer lugar, está la presión de emergencia (inmediata). Lo que ha mostrado la crisis sanitaria en los recursos financieros, administrativos y humanos en la ciudad donde el brote es más intenso (Guayaquil) son sumamente débiles. Sin embargo, esta situación podría manejarse, dependiendo de la capacidad de la ciudad para suplementar de alguna manera aquello que el Estado carece. Esta dinámica podría generalizarse a todos los lugares del territorio donde las capacidades estatales son débiles, pero los municipios cuentan con los recursos para proveer los servicios de salud y control de la población. Por ejemplo, la emergencia sanitaria en Guayaquil empezó a cambiar cuando el Municipio local dejó de enfrentarse al Estado y empezó a coordinar acciones. El efecto de la coordinación entre el Estado y los poderes locales se muestra, incluso de manera más dramática, en el caso de Quito donde la coordinación fue fuerte desde el principio de la emergencia, o donde muchas veces el Municipio de Quito ha avanzado con medidas sanitarias que luego el Estado ha retomado.

El país está con un gobierno asediado débil, que propone un plan para manejar la crisis sanitaria sin negociarlo o dialogar, que puede o no ser adecuado. En algunos aspectos ese plan es adecuado, en otros no. Sin embargo, el gobierno no ha tomado en cuenta un elemento

fundamental y es la capacidad instalada en este momento para manejar la coordinación económica que es prácticamente nula. Los instrumentos estatales para guiar a la economía se reducen a la capacidad relativamente buena del Estado para cobrar impuestos; sin embargo, por las características de la crisis económica desatada por el COVID-19, la utilidad de la capacidad recaudatoria para guiar la economía es muy limitada. Esto no quiere decir que la idea del gobierno no esté de acuerdo con cobrar ciertos impuestos para financiar algunas medidas de manejo de la emergencia, es necesario que se lo haga. Sin embargo, el plan económico propuesto por el gobierno carece de una visión de largo plazo; esta visión requiere ver más allá de la crisis, y tiene que basarse en la posibilidad de ir construyendo capacidades estatales más fuertes, creando modos de coordinación económica más fuertes. De hecho, no es extraño que los países que han manejado mejor la doble crisis sanitaria y económica del COVID-19, son países con altos niveles de coordinación económica y social, como: Alemania, Finlandia, Dinamarca, Canadá, China, Taiwán y Corea del Sur, entre otros.

Para entender mejor la crisis por la que estamos atravesando es un buen método es la comparación, entre países, sino también históricas. Para evaluar el papel del Estado en el manejo de las pandemias, es útil analizar en el tiempo, a un momento de sociedades no estatales con pandemia. La peste negra es un ejemplo ideal, aproximadamente gran parte de las regiones de Europa murió, siendo así las  $\frac{3}{4}$  partes de la población. La ausencia del Estado es un riesgo enorme; la inacción estatal puede constar una enorme cantidad de vidas y, al mismo tiempo, una acción estatal excesivamente burda como el confinamiento del último mes lleva a una parálisis económica que efectivamente pone en riesgo a las personas más débiles de la sociedad.

¿Qué lecciones nos dejan esas comparaciones? En primer lugar, que es necesario mejorar la coordinación entre los proveedores públicos de salud. En el ejemplo de Guayaquil, existen 3 grupos diferentes de proveedores de salud mientras que en las demás ciudades encontramos solamente 2. En este último caso, los proveedores de salud están claramente diferenciados; un grupo de proveedores es público para los trabajadores formales e informales con salarios bajos o medios para el

sector del IESS, otro grupo es el del sistema estatal. Entre los dos tipos de proveedores hacen un sistema inventado para que los pobres no se mueran rápidamente. El siguiente grupo son los proveedores privados, al cual tienen acceso aquel sector de tener empleos con la capacidad de demanda, esto es con seguro privado. Resalta que estos dos sistemas entre sí no coordinan, no se suplementan y no logran encajar. En Guayaquil, para hacer las cosas más complicadas, el tercer grupo de proveedores se produce una mezcla entre público y privado, y atiende a todo tipo de pacientes sin distinción entre trabajadores formales e informales.

En principio parecería que la coordinación entre los proveedores de salud podría lograrse con cierta facilidad, haciendo los ajustes necesarios. Sin embargo, la teoría de los sistemas complejos dice que los sistemas que existen muchas veces no pueden ajustarse retroactivamente; se debe crear algo nuevo. Esta dinámica es la que hemos observado en la actual crisis sanitaria, los varios grupos de proveedores de salud que hacen el sistema ecuatoriano no han funcionado cuando más se los necesitaba. Este hecho sugiere crear algo nuevo, y que esa creación debe ser liderada desde el gobierno, central y que puede efectuar negociaciones que de otro modo serían muy difíciles de hacer. El gobierno debió negociar con las élites locales un mejoramiento del sistema de salud de la ciudad, este no beneficio el cambio de una mayor cooperación y una incidencia del Estado en el gobierno local. El Estado ecuatoriano no puede seguir fingiendo que Guayaquil es una República independiente.

Finalmente, es claro que en algún momento tendremos que pasar a un manejo diferente de la crisis sanitaria; algo distinto a la cuarentena total, lo que los voceros gubernamentales y los medios de comunicación han dado en llamar "la nueva normalidad". Es necesario preguntarnos ¿A quién va dirigida la nueva normalidad? Recordemos que el Ecuador es una sociedad altamente desigual. El mundo en el que habita una persona de clase media, con empleo formal, no es el mundo en el que habita la persona del sector informal y tampoco lo es en el mundo rural. Este último contraste es muy claro, el mundo rural en el Ecuador ha sido relativamente poco afectado por el COVID-19; hay muy pocos casos de contagio, las cadenas de valor no se han interrumpido, con problemas en ciertas zonas por dificultades logísticas. Para muchas personas del mundo de clase media y alta la nueva normalidad va a ser una normalidad digital, es decir una normalidad elevada

en precios de mantener, pero factible, en la medida que se pueda defender el status. Las políticas que pueden ayudarnos a evitar este escenario deben partir de las crisis que han afectado a las ciudades. Las ciudades ecuatorianas deben ser rediseñadas con sistemas de salud eficientes para atender a la mayor parte de los pobladores. La crisis ha desorganizado las actividades comerciales, a la construcción y al sector industrial, acá hay una oportunidad para cambiar nuestro funcionamiento económico. El gobierno podría negociar con los grandes grupos económicos y generalmente con compañías en que la mano de obra es fácilmente reemplazable y pobremente organizada para evitar que los trabajadores paguen el costo de la recuperación económica. Esta estrategia tendría el beneficio adicional de facilitar la negociación con otros sectores sociales. En efecto, una fuerza laboral débil es altamente susceptible al desempleo, por lo que los trabajadores se comparten estratégicamente, tienden a ser parte del sector informal y formal al mismo tiempo, lo cual complica la negociación social. Finalmente, en Ecuador el sector financiero es altamente especulativo, y sus preferencias de crédito están orientadas hacia los grupos económicos establecidos, antes que, a compañías medianas y pequeñas, es necesario que el Estado provea los estímulos para cambiar esos comportamientos de manera que se produzca una mayor diferenciación productiva.

¿Creen los panelistas que el hecho que este sea un año electoral ha entorpecido la toma de decisiones del Estado ecuatoriano?

¿En el marco de esta crisis civilizatoria de la modernidad occidental considera que los efectos de la pandemia pueden conducir a un nuevo rumbo en términos de construcción reflexiva global de un orden internacional distinto hacia el siglo 21? ¿en ese contexto que respuesta institucional puede dar América Latina y que podemos poner en el campo desde nuestras ciencias sociales?

¿Tomando en cuenta el comentario de la nueva normalidad, es una normalidad tecnológica? ¿Es el Estado el que debería garantizar el acceso a la tecnología sí o no? ¿Cómo debería ser y en función de qué?

La crisis del COVID-19 tiene un patrón común a lo largo de todas las naciones, no importa donde esté ubicado el brote, ya sea Asia, Europa o América Latina. La crisis ha resaltado y potenciado tendencias que ya venían dándose.

En Ecuador la crisis ha puesto en evidencia la debilidad del gobierno. El gobierno no disfrutaba de confianza por lo menos desde la crisis de octubre del 2019; luego de esa crisis el gobierno quedó como un blanco fácil, esta situación ha entorpecido la implementación de algunas de las decisiones del gobierno, mientras que aquellas que no requerían de la confianza de los electores se han implementado con cierta facilidad, lo que, irónicamente, le ha permitido al gobierno conquistar una cierta legitimidad entre la población.

El año electoral no es un riesgo; lo que puede estar en riesgo es la democracia. El gobierno para avanzar considera elementos urgentes sin ningún tipo de negociación toma decisiones que efectivamente ponen en riesgo la democracia liberal se está yendo por un mal camino. Una decisión complicada es la de aplazar las elecciones, otra la de establecer sistemas de censura o amenazar a la Asamblea Nacional.

El gobierno nacional ha actuado apresuradamente en algunas cosas. Por ejemplo, en la urgencia que se le da a la exportación petrolera. No tiene mucho sentido el exportar petróleo en la coyuntura actual de colapso de los precios internacionales. Otra decisión problemática es el apoyo a la reactivación de la construcción. Si bien este sector absorbe a un montón de gente, muchas de esas personas bien podrían regresar al campo y ser parte de una cadena logística que ha respondido muchísimo mejor a la crisis que el sector de la construcción. Finalmente, está el manejo que el gobierno ha hecho de la información; la mejor información científica tiene que ser proporcionada de manera clara y simple, así las políticas de manejo sanitario pueden tener el respaldo activo de la población. Este último aspecto no es solo un esfuerzo del gobierno, es un esfuerzo que puede coordinarse con los medios de comunicación que en estas circunstancias han actuado bastante mal.

La crisis ha mostrado cuán importante es el acceso a las tecnologías de comunicación. El Internet debería ser considerado un servicio público, su acceso y calidad deben estar regulados por el Estado, pero además debe ser provisto al conjunto de la población a los precios más baratos posibles. Alcanzar esos niveles de provisión y calidad implica un enorme esfuerzo tecnológico porque, entre otras cosas, significa mejorar las condiciones de infraestructura de comunicación del país.

América Latina, no ha dado respuestas institucionales, de coordinación regional de América Latina han fallado miserablemente, a pesar que hay buenas experiencias en el manejo de epidemias en el pasado. Sin embargo, los países sudamericanos no han logrado crear iniciativas de cooperación entre los distintos institutos de investigación en salud de la región. Una de las pocas instituciones latinoamericana que ha funcionado bien en promover políticas y difundir información pertinente es el Banco Interamericano de Desarrollo. Una crisis civilizatoria; de hecho, todo lo que están haciendo todos los estados del mundo y las organizaciones internacionales tiene como objetivo evitar que ocurra una crisis de la civilización. El sistema Capitalista se va a reinventar, en direcciones muy contradictorias. Hay nuevas oportunidades para la recreación del sistema en base a las nuevas decisiones que se están tomando. Hay que recordar que una crisis es el momento en que se toma las decisiones con la mayor incertidumbre posible y las consecuencias de esas decisiones son enormes, por lo que se debe tomar las decisiones con gran reflexión, porque esas decisiones van a tener consecuencias por generaciones. Para las universidades una de esas decisiones claves es con relación al futuro de la investigación científica. Los esfuerzos de investigación deberían dirigirse hacia las afectaciones de la vida cotidiana, a las afectaciones al mundo del trabajo, las afectaciones a la movilidad, y a las afectaciones a la salud de largo plazo. Es necesario, además, que esos esfuerzos se hagan mediante el diálogo entre las ciencias sociales y las llamadas ciencias duras. Sugiero que es importante que la nueva investigación sea fuertemente comparativa y ponga atención a la dimensión temporal. La doble crisis del COVID-19 se parece a un incendio causado por un rayo al caer en un bosque; la causa inmediata (el rayo) no podría provocar un incendio sin la acumulación previa de una serie de condiciones que facilitan la transmisión del fuego entre los árboles. Es necesario aclarar para cada caso qué factores provocaron el incendio, y aprender de los elementos comunes.

## El rol del Estado frente a la pandemia COVID-19

Esteban Nicholls

Universidad Andina Simón Bolívar

El rol del Estado a nivel macro y micro está viéndose una crisis ontológica producto de lo que Ulrich Beck denomina la modernidad reflexiva (Beck, 2003). La idea fundamental de la modernidad reflexiva es que el éxito mismo de la modernización menoscaba sus logros llevando a una transición a la sociedad del riesgo (Beck, 1986, 1994, 2003). En contraste con la primera y segunda modernidad, donde el capitalismo (liderado por los Estados Unidos) y el marxismo (liderado por la Unión Soviética en la posguerra y la presencia de Marx en el siglo XIX), la tercera modernidad, la modernidad reflexiva, carece de las meta-narrativas propiciadas por estos polos ideológicos. Esto define, buena parte del contexto en el que la crisis del COVID-19 ocurre; en este contexto no hay horizontes intelectuales definidos, se ha menoscabado al Estado luego del triunfo de prácticas neoliberales tras la caída de la Unión Soviética. Es importante anotar que el neoliberalismo se sustenta, en parte, en la idea de la modernización, la cual es considerada teleológicamente como un camino al progreso sin límites. En gran parte esta noción de progreso se sustenta en los avances tecnológicos que el mercado y la ciencia/tecnología han producido. Se ha apostado, por tanto, a que los problemas que genera la propia modernización sean regulados por el mercado y en el avance tecnológico. Así, las crisis de tipo global, se piensa, podrán ser solventadas a partir de la efectividad del progreso tecnológico. El ejemplo más notable es el del cambio climático, en el que se espera que desarrollos de tecnologías, como, por ejemplo, la producción energética renovable salve al planeta de un problema creado por los propios avances de la modernización. Este escenario ha ido relegando a los modos de existencia (c.f. Latour, 2012) no ligados a la ciencia, como el político. Esto ha puesto al sector político en un segundo plano y el sector de lo político es el ámbito primordial del Estado.

En este contexto las soluciones no-farmacéuticas al COVID-19 están siendo las que han fallidamente respondido a una pandemia en parte por una noción mitificada de la ciencia, en este caso, la ciencia médica. Señalaba anteriormente que estamos ante una crisis ontológica. Esta se ha hecho evidente cuando los tiempos dictados por el esparcimiento del virus contrastan con los tiempos en los que se mueve la ciencia. En este sentido es importante leer la etnología del laboratorio y los estudios de Pasteur provenientes de Bruno Latour (De Vries, 2016). En particular, la ciencia médica tiene un modo de existencia, es decir un tiempo y un espacio y una serie de redes, prácticas y leguajes que definen su modo de existencia. El método científico, en particular el de la ciencia médica, está limitado por la propia naturaleza de su actividad: el cultivo de virus es, el desarrollo de vacunas, los permisos burocráticos, las publicaciones revisadas por pares, etc., que permiten que la ciencia exista como tal. La ciencia como modo de existencia va más allá de la errada idea de la aplicación del método científico. La ciencia es todo un ecosistema que en última instancia termina en publicaciones que no siempre son revisadas masivamente y más importante aún, muchas de ellas son simplemente ignoradas. Es un proceso mucho más complejo que la idea del experimento y la epistemología racionalista. El COVID-19, sin embargo, maneja sus propios tiempos, es un actante en sí mismo (cf. Latour, 2012). La rapidez con la que el virus se ha esparcido en pocos meses produce una disonancia ontológica con el hacer de ciencia dura. Por tanto, está, como ha sido evidente (no hay cura, vacunas o paliativos) está muy por detrás de las respuestas no-farmacéuticas.

En este sentido, es el mundo de lo político en el que debe combatir en primera línea el virus. Por "lo político", hago referencia a un modo de existencia, no a un aparato de instituciones ligadas al gobierno de un Estado (aunque ellas son parte de este modo). En este caso es la ciencia social debe llevar el liderazgo en la interpretación y traducción de lo que significa convivir con un riesgo aumentado (ya dije que vivimos en la sociedad del riesgo). En el modo de existencia de la ciencia, es fácilmente observable que sus prácticas/hábitos han sido puestos en un plano de disonancia ontológica. En este sentido, es posible que la crisis del COVID, cree un nuevo modo de existencia en plano científico ya que los tiempos en los que la ciencia existe no son eficaces en la sociedad del riesgo,

y menos aún en el contexto del riesgo aumentado como el de la crisis actual (Beck no consideró en sus escritos pandemias de tipo zootécnicas). Hasta que no llegue una vacuna efectiva dese el primer mundo, en el mejor de los casos en los próximos 12 o 18 meses, la economía global ya habrá sufrido una caída terrible y el costo humano altísimo, más allá de los efectos directos del virus, y hay evidentemente el agravante que el mismo proceso capitalista-neoliberal producirá, muy probablemente, que las naciones ricas acaparen la vacuna por un tiempo adicional no determinado. Así, el tercer mundo tendrá, una vez más, un duro tiempo de espera ligado a su dependencia del norte global.

Lo anterior me lleva a pensar en el Estado. Lo que la crisis producida por el COVID-19 ha puesto en evidente manifiesto es que años de neoliberalización y globalización han menoscabado al Estado y sus capacidades – no su preponderancia como organización de organizaciones, o la forma política de organización global, el ente con el monopolio del uso de la violencia o su aparato burocrático.

Dentro de este patrón de (des)orden global el neoliberalismo ligado al capitalismo canibalístico exportado por los Estados Unidos mediante instrumentos ideológicos, redes sociales y poder duro ha tenido un impacto particularmente fuerte en Ecuador. Ecuador, como sabemos es uno de los países de Latinoamérica con peores resultados en cuanto a la penetración de la pandemia, sus efectos y la respuesta que a este se le ha dado. Se podría, erróneamente argumentar que la revolución pasiva de los 10 años liderados por Rafael Correa fueron un intento de desligarse de este patrón (el neoliberal). Sin embargo, lo único que este período hizo es reproducir el capitalismo desde el Estado, el cual, por la naturaleza misma del sistema global estuvo íntimamente ligado a las instituciones del neoliberalismo globalizado; así, por ejemplo, la deuda acumulada por el Estado proveniente de China sigue el mismo patrón que otras fuentes de financiamiento. Es evidente que China tiene un interés estratégico, no ideologizado en penetrar a Latinoamérica. Fue un error pensar lo contrario. China es, en definitiva, la potencia más importante de capitalismo globalizado estatal. Así mismo se recurrió al sistema financiero centrado en Estados Unidos para la venta de títulos financieros y por último la ideología de facto, no fue de corte marxista sino desarrollista – es decir el progreso y modernización fueron puntales de dicho “proyecto político”.

Por último, habría que resaltar, sin embargo, que en términos relativos se dio un fortalecimiento del Estado, pero este se vio limitado, como lo hubiese precedido Max Weber, por la figura y el despliegue del liderazgo carismático del presidente Correa. En la época pos-Correa, no ha habido un proyecto de Estado (ver Jessop, 2008 para una definición de lo que significa un proyecto de Estado). El virus ha puesto de claro manifiesto que lo que se han dado son respuestas-parche de tipo gubernamental, sin movilizar los recursos estratégicos del Estado. Estas respuestas tienen el agravante de la descoordinación (debilidad institucional), algunas de ellas escandalosamente perniciosas, como informaciones incorrectas como la del ministro de salud quien afirmó, prematuramente, que el COVID-SAR 2 es un virus de aerosol cuando los resultados sobre la duración del virus en el aire, particularmente en lugares con altos niveles de radiación ultravioleta, como Quito, son aún desconocidos – al menos, no existe un consenso científico al respecto. La desinformación, es evidentemente un problema en contexto de una pandemia.

Ante el panorama expuesto, la pandemia ha puesto en evidencia las debilidades de muchos Estados y las fortalezas de otros. En el caso ecuatoriano se ha visto lo primero. El único eje de la sociedad que tiene el poder para coordinar los diferentes polos de poder de esta es el Estado; este es el único ente que puede movilizar, realojar y desplazar recursos estratégicos en pos de combatir la pandemia y evitar un colapso total de la economía y la vida de las personas afectadas. Las respuestas de Estado, en contraste con las burocráticas, tienen que ver con la reorganización del territorio, la población, los regímenes de seguridad, además, por supuesto con la dotación de servicios públicos y la reorganización de la producción en tiempos de crisis. El gobierno central no es más que la fuerza cinética del Estado –su entrelazamiento no implica que una respuesta gubernamental sea Estatal. Lo que hemos visto es un enfoque gubernamental disperso y descoordinado, como ya lo mencioné – es decir, la ausencia del Estado.

El problema generado por la pandemia ha revelado, no un problema de orden científico (aunque esto es altamente debatible), sino uno ontológico-político. Esta crisis ontológica que posiblemente dure mucho tiempo tiene el potencial de crear lo que ya en el discurso público se conoce como la “nueva normalidad”. Pero es importante preguntarse



¿qué significa una nueva normalidad?”. Para responder a esta pregunta debemos regresar al plano teórico y ubicar a esta idea en el contexto de la sociedad del riesgo y los modos de existencia de lo político y lo científico.

En primer lugar, debemos añadir a la sociedad del riesgo la existencia de millones de virus que potencialmente, de manera zootécnica sean transmitidas a humanos. Esto va ligado claramente a un aspecto fundamental de la sociedad del riesgo y es la expansión de la frontera humana en espacios “naturales”, lo que incrementa el contacto entre especies animales y seres humanos, pero también al crecimiento de la pobreza global, que sin duda aumentará a raíz de la crisis económica producida por la recesión global el contacto entre especies (incluida la humana). La pobreza desemboca en la ocupación de espacios naturales y el consumo de carne animal que fácilmente puede producir una nueva pandemia. La sociedad del riesgo, es ahora una sociedad del riesgo aumentada: una que tiene relativa a la existencia propia del mundo natural y sus “actantes” (Latour, 2012; Callon, 199; Law, 1999) y aquella de los seres humanos. En este sentido debemos ubicar a una nueva normalidad en un contexto de riesgo aumentado, y al mismo tiempo en un análisis sobre los modos de existencia de lo político, lo científico, el hábito y sus múltiples actantes.

Por consiguiente, las lecciones “aprendidas” relacionadas a la pandemia no son, evidentemente un problema del Estado ecuatoriano, son problema del paradigma global de la modernidad reflexiva. Es también una crisis de “traducción” entre el modo científico y el modo político (. Esta crisis de traducción implica una disonancia ontológica entre la creencia en el poder de la ciencia y su realidad como modo de existencia (su tiempo-espacio, sus quehaceres mundanos, la infraestructura de diseminación científica y el actante no humano que la hacen posible). Por tanto, los sistemas de salud no deben ser el enfoque mediato de esta crisis, sí el inmediato: este debe ser reforzado siguiendo modelos como el canadiense o el noruego – algo que claramente es difícil de lograr en países pobres, pero esta es una discusión que merece tratada en un trabajo aparte.

#### La realidad del virus como actante

Según una investigación realizada en Stanford University sobre carga viral a pacientes que han tenido el virus, este está mucho más esparcido

de lo que se ha contabilizado con exámenes de positividad, hospitalizaciones o muertes. Este es un hecho que ha afectado particularmente a la gente pobre y minorías (Johns Hopkins University, 2020). Las soluciones gubernamentales que se vienen proponiendo, como el uso de mascarillas o el distanciamiento social son efectivas, pero, en el contexto del riesgo aumentado, las soluciones deben ser estatales y de largo plazo. Sería trágico que una vez que esta pandemia haya pasado, las lecciones de corte ontológico sean ignoradas bajo un falso sentido de seguridad. Yo propondría que debemos, por un lado, “volver al Estado” (c.f. Evans et al. 1985) y fortalecer las redes globales de cooperación, así como enfocarnos en crear redes de traducción entre diferentes modos de existencia. Con preocupación lo que vamos observado es una realidad distinta: el multilateralismo se ha quebrantado y la cooperación efectiva entre países ha sido mínima (excepto por el sector de la ciencia médica, cuya cooperación internacional ha sido notable). La crisis debe dejar entenderse meramente como una cuestión de salud o sanitaria, la lección debe provenir de la noción de que el planeta entero a girado hacia una sociedad de riesgo aumentado. Por tanto, si se sigue pensando en que se tiene que mejorar los hospitales y los sistemas médicos, aunque importante, es sumamente limitada. Las próximas crisis provenientes del cambio climático, crisis financieras pendientes, desastres nucleares, etc. (ver Beck, 2001) traerán consigo retos aun desconocidos y con posibilidades de terminar con la especie humana, como lo ha mencionado Noam Chomsky en numerosas ocasiones. El avance del “desarrollo” que mescaba sus propios avances, y por tanto la idea de la modernidad reflexiva debe ser contemplada como un nuevo modo de existencia. Debe abandonarse la teleología desarrollista.

En este contexto el Estado es central y el modo político aún más. La fe en la ciencia, disminuida en la modernidad reflexiva, tiene un modo propio de existencia y no camina al ritmo de los riesgos que se avecinan. Ecuador en particular no se encuentra preparado para ninguna de las crisis mencionadas (salvo la nuclear, ya que en Ecuador no existen plantas nucleares). El futuro es el modo político, en la ontología latouriana, el razonamiento y la forma de convivir con el riesgo aumentado. La importancia de la traducción como eje central implica mirar a lo político en conjunción con un modo de existencia distinto, al científico y de este modo deberán liderarse las respuestas subsiguientes crisis.



Es importante recalcar la idea de que cada modo de existencia es ontológicamente distinto a los demás (15 modos detectan Latour – Latour, 2012), es por este motivo que cualquier “nueva normalidad” debe enfocarse en el concepto de “traducción” – en la relación ontológica entre lo político y lo científico, entre otros.

El Estado ecuatoriano despliegue acciones estratégicamente selectivas (Jessop, 2008) enfocadas en movilizar, reorganizar la producción, controlar el movimiento de capitales sin comentar los errores de la década anterior; tiene que tener una clara idea de qué capitales se están moviendo dentro y hacia fuera del país, evitando la especulación; por otro lado, los impuestos deben ser realojados y de manera urgente hacer una reforma al impuesto a la renta. Debe de igual manera abandonarse la imposición recesiva del neoliberal que se ha implementado, mediante el cual se toma a la brecha fiscal como el termómetro de la economía. El Estado debe gastar de forma estratégica. Será misión del gobierno entrante retomar el tema de la estabilización macroeconómica. De momento debe existir una política fiscal expansiva: aumentar la productividad nacional y para ello hay varias formas de hacerlo: primero la coordinación de la producción, pero también la coordinación de la demanda: en la demanda se puede poner, por poner un ejemplo sencillos programas a orientar el consumo hacia producción nacional. Políticas tan sencillas como reorganizar perchas en los supermercados con mayor demanda hacia productos ecuatorianos diferenciados de los importados, sería un modesto inicio. El problema principal es que el Estado y el gobierno están desarticulados – sin un proyecto de Estado, el vínculo necesario entre sociedad civil y Estado no va a producirse. Esto genera dispersión política, resurgimiento (o fortalecimiento) de poderes locales no estatales, y una gran desconfianza en la idea/imagen de un Estado presente (ver Migdal, 2001).

Por otro lado, la cerca del 60% de los ecuatorianos viven de la economía informal por tanto la cuarentena o medidas similares no pueden ser irreflexivamente importadas de países del primer mundo. Nuevamente actos Estatales como, por ejemplo, una reorganización territorial es fundamentales. Solamente en la mitad del mes de julio, por ejemplo, se ha propuesto estratificar a Quito en barrios o sectores, no en parroquias (estas son excesivamente grandes dentro del contexto de una pandemia). Es una iniciativa positiva, pero no deja de ser irónica: la respuesta es sin duda

tardía y será, por tanto, poco efectiva. Ahora es sin duda extemporal en pensar en soluciones como el troceo de contactos y otras medidas que países como Taiwán implementaron en el mes de enero.

Por otro lado, persiste el absurdo como “instrumento” gubernamental. Por ejemplo, procesos de desinfección de atuendos, desinfección de vehículos, restringir la movilidad vehicular o usar mascarillas dentro de vehículos unipersonales, entre otras medidas dan cuenta de que el papel de la ciencia en las decisiones del gobierno es nulo.

Esta es una excelente oportunidad para pensar en una nueva normalidad por dos razones. La primera porque si se cree que se puede volver a la etapa pre-pandemia se ignora la crisis ontológica que esta ha creado y sus efectos dentro de la sociedad del riesgo. El sentido de seguridad en las personas y particularmente el proceso del diario vivir basado en el hábito y la rutina (c.f. Giddens, 1985, 1994) han sido conmocionados. La nueva normalidad debería tener como eje principal lo que Bruno Latour llama “actantes”, es decir el espectro ontológico en el cual se descentraliza al ser humano como amo del mundo natural. Las especificidades de la teoría del actor-red para poder entender el enfoque que propongo (algo que en este corto trabajo resulta imposible hacer). El humano es un actante más; no es el centro de la construcción de modos de existencia, como claramente lo demostró el misterioso murciélago de Wuhan.

A nivel micro, es necesario que las personas cambien patrones de consumo. La biopolítica nos ayuda atender que ya no se vive en un mundo en el que se puede contar con las herramientas clásicas de intervención del Estado. La gubernamentalización del Estado ha orientado a este a controlar flujos poblacionales de vida (no de la muerte, como en feudalismo) pero esta vida puede tener dos vías, la una es creadora de una vida integrada al medioambiente, mientras que la otra una acumulación aún más perniciosa en la que la producción de vida se oriente a la producción de seres humanos aún más ligados al sobre-trabajo, y al desbalance entre capital y todo lo demás, particularmente el medioambiente – no capital vs. seres humanos como lo repetía hasta el hastío el Presidente Correa. Hablando de Correa, él critica al gobierno actual por confundir el ahorro con la liquidez; se deben tener fondos de ahorro líquidos (al contrario de lo que comenta al expresidente, muchos entendemos la diferencia entre inversión como ahorro y el ahorro

financiero, líquido) como los de, por ejemplo, Noruega, para que el país esté preparado para crisis como la que se está viviendo. Finalmente, el concepto de lo público, en una nueva normalidad, debería ocupar un lugar central. El espacio público es generado en la interacción entre sociedad civil y Estado – las dos caras de una misma moneda. El espacio público va más allá de parques, aceras o vías de tránsito. El espacio público es un sentido de autoridad donde el autogobierno y el gobierno del Estado entran en un sistema de calibración (ver Jessop, 2008). El espacio público entendido en estos términos puede servir como un espacio de traducción entre diferentes modos de existencia: el político, el del hábito, el de la ciencia, etc. (Latour, 1991, 2002).

¿Creen los panelistas que el hecho que este sea un año electoral ha entorpecido la toma de decisiones del Estado ecuatoriano?

¿Es necesario reconstruir toda la sociedad ecuatoriana del Estado, dónde quedan las empresas y emprendimientos, por qué toda la responsabilidad se le otorga al Estado y hay un factor externo global que incide en el país?

¿Cuál cree que puede ser la respuesta del Estado ante la emergencia considerando que no hay fecha para la vacuna?

El Estado, que sea y no una serie de gobiernos locales o poderes locales que es lo que hay en el Ecuador tiene que coordinar con la empresa privada y fomentar el corporativismo alejado del patrimonialismo. El Estado no debe hermetizarse del capital social, sino que apalanque el capital social existente, esto incluye a la empresa privada; sería absurdo pensar que un país capitalista no se apalanque la empresa privada para diferentes fines. El tipo de capitalismo que existe en los Estados Unidos, por ejemplo, donde los trillones de dólares se han gastado, las familias medias reciben mil doscientos dólares por adulto, vivir con esa cantidad en, por ejemplo, Chicago es imposible. A esto debe añadirse el hecho que el programa de ayuda social terminara a finales de julio.

El gobierno puede hacer cosas aún sin tener una base social, porque más que confianza en teorías del Estado esto se llama el proyecto de Estado, lo que significa la base social que sustenta a un proyecto de sociedad-Estado; el panelista quisiera un tipo de Estado de bienestar tipo Noruega, pero eso no importa porque el rango de posibilidades del Ecuador no da para esto.

El gobierno puede hacer cosas sin confianza, como enseñar a cómo lavarse las manos; adelantarse en las políticas sus políticas al virus (virus no tienen fronteras), si no se actúa rápido la pandemia nos cobrará el doble. Como mencioné en mi intervención, eso quiere decir que hay que movilizar al Estado estratégicamente. Por ejemplo, segmentar al país en territorialidades razonables, no en parroquias, cantones o provincias. Lo mismo debe hacerse segmentando al país por sectores económicos y por poblaciones. Por otro lado, la asociación entre empresa privada puede dar aliento a una recuperación relativa al adoptar políticas públicas básicas como instalar laboratorios ambulantes. Hay un “ejército” de desempleados que podrían bajo un decreto de emergencia ser empleados con este propósito. Es fundamental entender que el ecosistema del ecuatoriano promedio es la calle. Lo que hace que las políticas de Taiwán o Canadá, por citar dos ejemplos no sean efectivas en un país donde llevar las mascarillas y paquetes alimentarios a los sectores populares es prácticamente imposible. El virus debe atacarse en el ecosistema del común del ecuatoriano.

Otro punto clave es hacer una orden para que los productos ecuatorianos estén primeros en las perchas de los lugares en donde se compra comida, porque se necesita que la producción ecuatoriana se priorice, pero bajo un sentido coercitivo, sino a bajo la elección educada de las personas; es necesario educar masivamente a la gente en cuestiones básicas que no tenga nada que ver con la política electoral, ni con el partidismo, enseñarles ciertas cosas esenciales sobre la transmisión del virus. El gasto y despliegue de información masiva y de fácil comprensión ha sido inadecuada, por no decir ausente. El gobierno puede hacer muchas cosas sin hablar de soluciones de Estado que son mucho más complejas, que la normalidad de ecuatorianos y la normalidad de países del primer mundo son muy distintas: no se puede controlar a toda la movilidad de capital, pero si puede haber dispositivos de control de capitales efectivos y más aún en situaciones de emergencias; los Estados no son ni partidos ni gobiernos. El Estado es la forma en que se organizan y se reorganizan los aparatos estratégicos en un tiempo-espacio, este puede reconfigurarlo. Basta leer a Anthony Giddens para entenderlo.

## COVID-19: Impacto externo, Monetario y Financiero

Jaime Fernández

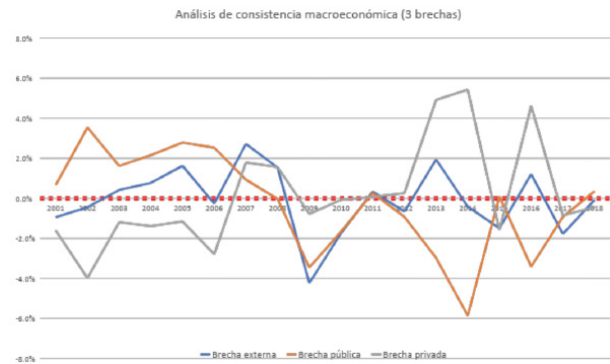
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

El análisis de las consecuencias de la crisis del COVID-19 en el sector externo, monetario y financiero, tema de vital importancia en una economía dolarizada, tal como lo es la economía ecuatoriana, donde, la liquidez, las reservas, la balanza de pagos y las exportaciones son cruciales para mantener a flote la economía del país, más aun, frente a la pandemia actual.

Dadas las particularidades del sector externo ecuatoriano, especialmente el persistente déficit de tendencia creciente en la balanza comercial no-petrolera y la drástica caída del precio del petróleo que se acaba de experimentar y se mantendrá en el futuro inmediato: ¿Cuál es el impacto que deberíamos esperar en el sector externo de la economía ecuatoriana ante este escenario de recesión global que se deriva de la pandemia del COVID-19?

En una economía dolarizada, donde las entidades financieras no cuentan con un prestamista de última instancia y dependen de cierta disponibilidad de acervos internacionales para sostener la expansión de la liquidez que se realiza, endógenamente, al otorgar préstamos en respuesta a la demanda de crédito ¿Qué desafíos enfrentarán el sector monetario y financiero bajo los efectos negativos que se vivirán en el sector externo por la recesión global que se deriva de la pandemia del COVID-19?

La consistencia macroeconómica permite evaluar las diferentes políticas. Para demostrar esto, es pertinente usar el enfoque de las 3 brechas de Edmar Bacha quien, a partir de las relaciones de la contabilidad nacional, llega a plantear una identidad entre el ahorro e inversión de los 3 sectores clave de la macroeconomía, externo, público y privado. La ecuación es definida como la brecha ahorro/inversión privada más la brecha ahorro/inversión pública es igual al ahorro externo, es decir la balanza de pagos. El siguiente gráfico representa las 3 brechas en el caso ecuatoriano



En este se evidencia que, en los últimos 10 años, el sector privado tiene una brecha persistentemente positiva, es decir ahorró más de lo que invirtió. Pero este ahorro privado, al no financiar el déficit del Estado, está financiando el ahorro externo. Esto significa que este ahorro está saliendo del país, y se expresa fundamentalmente mediante los saldos negativos de la balanza comercial no petrolera, la cual es cada vez más deficitaria.

Para una economía dolarizada como la ecuatoriana y en el contexto en el que el dólar está muy apreciado, se rompieron los oleoductos OCP y SOTE, es natural que exista una perspectiva bastante pesimista respecto del déficit fiscal. Por tanto, en el corto y mediano plazo, existirá una brecha muy difícil de cerrar por iniciativa pública. Entonces, la única forma de cerrar la brecha fiscal está en manos de la empresa privada y el sector externo. Hay que tomar medidas para evitar que este ahorro doméstico salga. Por eso, una dimensión de análisis sumamente importante en dolarización es la preferencia externa por el ahorro doméstico.

A veces se suele equiparar la dolarización con el tipo de cambio fijo. Si bien tienen muchas similitudes, en este último caso, la moneda (supongamos el peso) no necesariamente es apetecible para las economías vecinas, por lo que el peso circulará mayoritariamente dentro de la economía. Esto evita una de las principales debilidades de una economía dolarizada, que paradójicamente radica en la fortaleza de la moneda circulante.

En dolarización la situación es diferente; el dólar es apetecible por los países vecinos. En este contexto, se desangrará más la liquidez de la economía. Es importante construir medios de pagos electrónicos, que no faciliten esta salida de divisas, para evitar la salida fuerte de divisas; esto se logra evitando que el dinero circule de manera física y desde luego, también le da sostenibilidad al sistema financiero.

Hay que ser menos ortodoxos y empezar a pensar en políticas que salgan del cajón, ver que hacen en otros países. El BCE es el proveedor de liquidez en todo el mundo, es un mecanismo que no hay que descartarlo, sin caer en abusos. Finalmente, si otros países están restringiendo sus exportaciones, en el futuro estos países van a salir a buscar mercados de forma abrumadora, no se debe ser ese mercado natural que permita recuperar su sector externo. Al contrario, hay que tomar medidas como salvaguardas y tarifas para evitar ser ese mercado y que no se agrave más la situación de liquidez.

¿Cuáles serían los principales elementos que se deben considerar para la construcción de políticas y medidas económicas que permitan aumentar la resiliencia de los sectores externo, monetario y financiero, ante la crisis? ¿Por qué están ausentes, hasta el momento, los sectores externo, monetario y financiero en la discusión pública sobre política económica y en las propuestas del gobierno? ¿No es el momento oportuno para que el sector financiero aumente su resiliencia, aunque tenga que reducir su rentabilidad, con la finalidad de facilitar el pago de obligaciones por parte de sus clientes y así minimice el aumento de la cartera vencida y los efectos negativos sobre la economía durante la recesión?

Un elemento implícito en la pregunta que nadie ha tratado es que las instituciones privadas están ausentes. El problema no solo es fiscal, si bien es cierto que es un problema grave que se viene arrastrando. Existen grupos de interés que inciden en el accionar del gobierno, provocando que existan temas que queden fuera de la discusión. Es preciso salirse de las pasiones para encontrar mecanismos que permitan superar esta situación actual.

Este es el momento oportuno para que el sector financiero demuestre su resiliencia puesto que este no solo está conformado por bancos sino también por la economía popular y solidaria. Esta tiene una resiliencia natural, por su forma de operar en territorio, la cual es cada vez más fuerte. En la crisis del 99, ninguna cooperativa de las más grandes quebró. Este hecho actualmente demuestra la importancia de la economía popular y solidaria para la recuperación. La ventaja de las cooperativas es que pueden colocar crédito enfocado a sectores como la agricultura, actividades que no tienen un componente importado alto. Además, es un crédito que se genera endógenamente, característica propia del territorio,

que permite que el dinero se quede circulando en el territorio, pero enfatiza en que falta fortalecer este segmento.

En cuanto a la banca privada, los bancos están preparados para la crisis, debido a sus altos niveles de liquidez. Además, sus altas utilidades si bien se explican por sus altas tasas de interés también es porque no toman demasiado riesgo. Todos los bancos están sobre encajados en el BCE. Ante este contexto, no existe problema alguno, es más, hay una oportunidad para aprovechar de mejor manera estos excedentes de liquidez, rebajando tasas de interés y relajando plazos. Es ahí la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera tiene un papel importante, si este ceder no sale de la voluntad de los propios bancos.

También se debe potenciar instituciones como el seguro de depósitos y el fondo de liquidez, que ayudan en una economía sin prestamista de última instancia para sostenerlo mejor. Para esta mejora, es necesario llevar bien esas inversiones, garantizar la sostenibilidad, la transparencia, y mantener la solidez, porque ahora se necesita que estas instituciones estén más fuertes que nunca. Se requiere la creación de un fondo de garantía solidario, cuyo objetivo debe ser dar crédito a las personas o emprendimientos que no pueden acceder al crédito, por sus condiciones. Si bien es una propuesta que debe partir desde el Estado, también debe existir una contraparte de los demás actores, especialmente privados.

El impacto esperado de la recesión global, ocasionada por la pandemia, es de tal magnitud que probablemente las medidas convencionales de política económica no sean suficientes para enfrentarlo, por ello, muchos países han tomado la iniciativa de intervenciones no-convencionales para aumentar la liquidez de los hogares, las empresas y la economía en general ¿Qué medidas no-convencionales se podrían implementar?

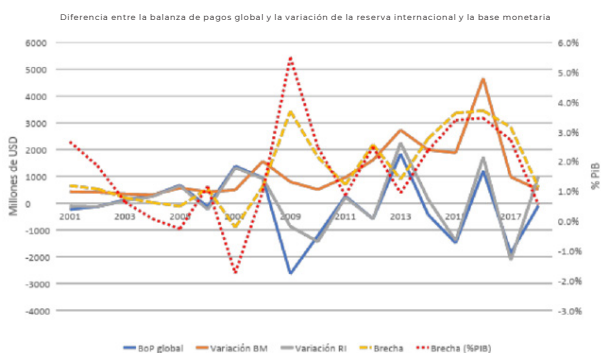
Un grupo de economistas de la ESPOL ha propuesto la creación de un fondo de garantía en Ecuador para impulsar el crédito necesario para mantener el funcionamiento de las micro, pequeñas y medianas, empresas, de manera que puedan cubrir nómina y capital de trabajo.

¿Ayudaría implementar este mecanismo en estos momentos, cómo se lo podría implementar?

En 2015, ante los choques externos que sufrió Ecuador, el economista Alberto Dahik propuso

la implementación temporal de un mecanismo de compensación para el sector externo, denominado “timbre cambiario”. Este mecanismo de mercado serviría para limitar las importaciones dependiendo del flujo de divisas que entran por exportación. Para importar solo se podría pagar con un timbre –emitido por el Estado- que se entrega a los exportadores de acuerdo con el flujo de divisas que ingresan al país y ese timbre se negocia con los importadores en mercado secundario. Así se incentivan las exportaciones, se contienen las importaciones y se preserva la liquidez doméstica para defender la dolarización. ¿Ayudaría implementar este mecanismo temporal en estos momentos tan amenazantes?

En un estudio del BCE se señala que, en teoría, sin estos flujos invisibles, la variación de la masa monetaria debe coincidir con la balanza de pagos global, ya que es la única fuente de salida e ingreso de divisas. En el gráfico se observa que a partir de 2010 estas líneas empiezan a despegarse y la brecha se vuelve cada vez más grande. El gráfico demuestra que efectivamente existen estos flujos no registrados que inciden, por suerte, positivamente en la economía positivamente, y que pueden llegar a representar valores tan altos en ciertos años como el 5% del PIB. No obstante, al no saber exactamente qué está detrás de estos flujos no registrados y, por tanto, no tener control sobre ellos, no se puede depositar las esperanzas de la liquidez de la economía en dichos flujos.



Sobre la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco Central Europeo, estos organismos no imprimen dinero físico, es más un tema de confianza que permite una creación ex nihilo de manera electrónica, creación secundaria de dinero. El dinero moderno ya casi no se imprime, la creación consiste en poner dígitos en las cuentas electrónicas y con ese dinero se efectúan las transacciones en la economía,

siguiendo esta lógica, este mecanismo es viable en el BCE.

Si el dólar se queda circulando dentro de la economía no hay problema, el problema es que una fracción se usa para pagos internacionales, y cuando el BCE hace cruces, eso merma las reservas internacionales. Pero si el instrumento es manejado con responsabilidad y mediante un análisis técnico, esta emisión puede ser viable. Respecto a las medidas innovadoras. Se explica el efecto del ISD en la dolarización. Este es un tipo de depreciación del dólar ecuatoriano, sin embargo, es preciso tener en cuenta que lo recaudado se ha ido para el gasto corriente. El timbre cambiario no es mala idea, es parecido a una forma de depreciación indirecta, este mecanismo de depreciación empieza cuando estos papeles se negocian en el mercado. Los papeles son recaudados por el lado de los importadores, entonces estos serán los que financien a los exportadores, de manera resumida una forma de ISD variable. También es preciso señalar que el dinero electrónico ha sido satanizado, porque la gente cree que se crea un mecanismo para emitir dinero y esto conducirá a la inflación, pero existen otros mecanismos para solucionar el problema de la liquidez, solo deben ser buscados y otros potencializarlos.

Para el final de marzo de 2020, las Reservas Internacionales registraron su cifra más baja desde marzo del 2006 (USD 1.990 millones), en términos absolutos; la situación es mucho más grave si se mide el nivel de reservas internacionales como porcentaje de la liquidez total (RI/M2), apenas algo más del 3%. Bajo dolarización se requieren reservas internacionales para atender la demanda de efectivo, en billetes y monedas, y las necesidades de giros al exterior ¿Qué mecanismos se podrían implementar para desincentivar el uso de billetes y monedas en las transacciones económicas y así defender las reservas internacionales? ¿Qué medidas adicionales podrían reducir los giros netos al exterior para proteger las reservas del país?

La Asamblea Nacional aprobó una resolución que pide al Banco Central del Ecuador otorgue liquidez inmediata al Estado, con la finalidad de cubrir las necesidades urgentes para atender la emergencia sanitaria, social y económica. En la siguiente administración, el mecanismo se siguió utilizando en un principio, pero luego fue prohibido por ley. ¿No sería más conveniente buscar los mecanismos para fortalecer las reservas internacionales y utilizar este instrumento dentro de los límites razonables de sostenibilidad?

No se puede discutir sobre los ideales de la dolarización en un contexto normal porque el contexto actual es nuevo, agudizado por el COVID-19, por lo que existe la posibilidad de repensar la economía desde sus bases, en vista de lo que demanda la situación actual. Evidentemente es un riesgo la emisión secundaria por parte del BCE, en el pasado fue un riesgo innecesario. Se la utilizó para gasto que no era necesario en ese momento, pero ahora es necesario porque la contraparte es un costo social, que tendrá un efecto en la demanda agregada. Este mecanismo fue mal usado en el pasado, pero ahora es otro contexto, en donde todos los bancos centrales del mundo hacen lo mismo, pues de estos mecanismos innovadores depende no solamente la reactivación económica, sino que pueden implicar salvar vidas. Si bien no es lo ideal ni una medida aconsejable en tiempos “normales”, no se puede ignorar que hay un coste social alto como contraparte, pero hay que determinar límites.

Esta práctica recién es legal a partir del 2014. Antes la banca pública era encargada de generar liquidez en la economía a través de una suerte de triangulación: el Banco Central compraba esos bonos para generar liquidez. Tal vez en este contexto este sistema puede volver a ser válido, en vez de usar al BCE. Se debe aprovechar una ventaja implícita en la dolarización, pues en las economías dolarizadas la ventaja es el control inherente de precios. A la emisión inorgánica históricamente se le ha atribuido la capacidad de generar inflación, por eso se le ve tan mal. La velocidad de ajuste de los precios relativos en una economía dolarizada es muy inferior a la de una con moneda propia, por lo que el efecto inflacionario no debe ser una restricción para este tipo de operaciones. De hecho, la economía ecuatoriana está en una deflación ya algunos periodos consecutivos, lo cual representa otra ventaja para la economía en esta coyuntura.

Es preciso resaltar a ventaja de la implementación del dinero electrónico en estas circunstancias y el papel que debe jugar la economía popular y solidaria que es fundamental. La liquidez creada debe estar atada a los programas sociales, si los programas sociales se financian de esta manera, deben hacerlo en un circuito cerrado, dirigido al pago de servicios básicos y alimentos, y de esta manera no es necesario el uso de dinero físico, esto abriría la ventana para la utilización de otros medios digitales.

En un contexto de shock de oferta y demanda, desequilibrios de la cuenta corriente y de capital, la depreciación de otras monedas frente al dólar, los problemas de liquides, decrecimiento y lento proceso de recuperación económica, lo que conlleva a un aumento de la morosidad y por lo tanto de solvencia ¿Cómo contrarrestar los riesgos de una desconfianza bancaria, dado que la dolarización debería mantenerla, no es un factor que nos hunde más? ¿Se debería recuperar la idea del dinero electrónico manejado por el BCE?

¿Cuáles son las consecuencias corto, mediano y largo plazo de la implementación de la cuenta única que pretende implementar el gobierno, sabiendo que esta política fiscal contractiva va a contribuir a contraer más el consumo desde antes de la cuarentena?, situación que se va a ver reflejada en varios indicadores como la deflación en ese sentido ¿Cómo vemos la demanda agregada y la producción en el desempeño en el país?

La dolarización quizás pudo haber sido la mejor de todas las posibilidades en 1999, pero se la pudo haber hecho de mejor forma. Los costos de salida son mayores de los costes de mantenerse. Por tal motivo es necesario repensar la economía bajo las condiciones actuales de la economía. La dolarización es más una camisa de fuerza que una salvación, citando a Sachs y Larraín. Es cierto que ha ayudado a combatir los problemas de la devaluación y la inflación en el país. Pero lastimosamente, el Ecuador es un país de extremos, no hay la capacidad de encontrar puntos intermedios. No está en riesgo la dolarización, pero hay que pensar en mecanismos para mantenerla. La creación de una cuenta única para combatir la emergencia sanitaria evidencia un potencial problema de principal y agente que derivaría en asimetrías de información, pues cuando hay fondos con fines específicos, no es una buena idea poner al frente del mismo a partes con conflictos de interés.



## COVID-19: Impacto externo, Monetario y Financiero

Xavier Rosero

Federación Ecuatoriana de Exportadores

El análisis de las consecuencias de la crisis del COVID-19 en el sector externo, monetario y financiero, tema de vital importancia en una economía dolarizada, tal como lo es la economía ecuatoriana, donde, la liquidez, las reservas, la balanza de pagos y las exportaciones son cruciales para mantener a flote la economía del país, más aun, frente a la pandemia actual.

Dadas las particularidades del sector externo ecuatoriano, especialmente el persistente déficit, de tendencia creciente, en la balanza comercial no-petrolera y la drástica caída del precio del petróleo que se acaba de experimentar y parece se mantendrá en el futuro inmediato ¿Cuál es el impacto que deberíamos esperar en el sector externo de la economía ecuatoriana ante este escenario de recesión global que se deriva de la pandemia del COVID-19?

En ese sentido, en el esquema monetario y el sector financiero, ecuatoriano: una economía ecuatoriana dolarizada, donde las entidades financieras no cuentan con un prestamista de última instancia y dependen de cierta disponibilidad de acervos internacionales para sostener la expansión de la liquidez que se realiza, endógenamente, al otorgar préstamos en respuesta a la demanda de crédito ¿Qué desafíos enfrentarán estos dos sectores bajo los efectos negativos que se vivirán en el sector externo por la recesión global que se deriva de la pandemia del COVID-19? ¿Cómo podrán mantener o incrementar la provisión de liquidez para la economía que se vuelve más necesaria que nunca ante la magnitud de esta recesión?

La crisis desnuda las falencias estructurales de la economía provocando que una emergencia sanitaria se convierta en una emergencia productiva. Por ello, ahora es el momento de plantear metas sociales como mantener el empleo. En ese sentido, actualmente se va a generar un nuevo paradigma del pensamiento económico, se reevaluarán las relaciones de mercado, de transacciones, las relacio-

La pandemia pone a prueba al sector productivo y real del Ecuador con la cercana conexión que tiene con el sector externo y financiero. Los sectores productivos han venido soportando mucha sobre carga, y las medidas actuales para intentar salir de esta coyuntura generan más sobrecargas, cosa que puede destruir la capacidad de soporte de las empresas, cuyo efecto se transmitirá al sector externo y financiero.

Mirando en retrospectiva al sistema de la dolarización, el anclaje que impone es un sinónimo de disciplina, transparencia y sobre todo responsabilidad. En este marco, es insostenible un sistema que trate de sobreponer la expansión fiscal, sobre otros objetivos de política pública como la salud o la productiva. Esto provoca que aquella vorágine de expansión fiscal ahora pase factura a todos los sectores de la economía. Es necesario crear una nueva estructura a través de consensos.

La economía debe apuntar a las fuentes que pueden traer liquidez a manera de dinero primario. La rigidez y disciplina de un esquema dolarizado en el mercado monetario y cambiario no es compatible con la rigidez en el resto de mercados. Por lo tanto, se requiere una triple flexibilidad para facilitar la sostenibilidad en los principales mercados: laboral, tributario, financiero. Por ejemplo, cuando se habla de flexibilización tributaria, se refiere a una política tributaria que se ajuste con los ciclos, y esto generara estabilidad y sostenibilidad fiscal, sin destruir a la empresa.

En lo laboral se deben priorizar los acuerdos entre trabajadores y empleadores para dar sostenibilidad al empleo. Esto generara una discusión sobre las políticas para definir si el país se detiene donde se encuentran los empleos del pasado o donde se generan los empleos del futuro. En el punto al que conduzca la discusión debe prevalecer el mantenimiento del ingreso de las familias y lograr formalizar a la economía. Esta realidad permitirá también la sostenibilidad de la seguridad social en el largo plazo.

La liquidez interna, ahora se encuentra en disputa, tanto las familias, como las empresas y el Estado necesitan de esta liquidez interna, por tal motivo esta disputa se transforma en un juego de suma cero. Entonces es necesario que el sector exportador pueda aumentar esa liquidez, y encontrar un mecanismo que permita aumentar la circulación de las divisas que ingresan en la economía, generando actividad productiva, comercio interno y empleo, previo a que la divisa vuelva a salir por pagos internacionales.

¿Cuáles serían los principales elementos que se deben considerar para la construcción de políticas y medidas económicas que permitan aumentar la resiliencia de los sectores externo, monetario y financiero, ante la crisis? ¿Por qué están ausentes, hasta el momento, los sectores externo, monetario y financiero en la discusión pública sobre política económica y en las propuestas del gobierno? ¿No es el momento oportuno para que el sector financiero aumente su resiliencia, aunque tenga que reducir su rentabilidad, con la finalidad de facilitar el pago de obligaciones por parte de sus clientes y así minimice el aumento de la cartera vencida y los efectos negativos sobre la economía durante la recesión?

Hay dos puntos clave que resaltar, primero no todo depende de la liquidez interna. Cuando se tiene un sobrecalentamiento del ciclo interno, se va a tener una reducción de las reservas, por lo tanto, se provocará una contracción del mercado interno por la salida de divisas al sector externo. El segundo punto es salvaguardar el sector externo, específicamente la balanza de pagos, ya que la economía se desenvuelve alrededor del ingreso de nueva liquidez. Por tal motivo, es necesario tener nuevos mecanismos que atraigan nuevas divisas y como sociedad esta debe llegar acuerdos acerca de los mecanismos a usar. Hay 4 formas de atraer divisas a una economía: la primera es la inversión extranjera directa (IED), la cual en el caso ecuatoriano no es significativa. Este hecho más bien revela las fallencias estructurales que tiene el Ecuador como país. Esta situación se agrava por los países vecinos que han mejorado mucho en temas de inversión extranjera directa, contexto que los coloca en una mejor posición para afrontar la crisis.

El segundo modo son las exportaciones, el Ecuador históricamente ha dependido mucho del petróleo, por lo que es importante buscar otras medias que compensen el déficit no petrolero, encontrando otras actividades que atraigan más divisas de las que salen, en el comercio exterior. El tercer modo es el endeudamiento externo, este no es ni bueno ni malo, todo depende de para qué y cómo se la use. Pero en las acciones del pasado, el manejo del anterior gobierno de la deuda, han limitado la capacidad de endeudamiento actual del país, cerrando una posible fuente de financiamiento. El cuarto modo son las remesas, las cuales han tenido una tendencia bajista en los últimos años. Del 2008 al 2009 evidencia un 10% de caída. La situación actual es, porque la actividad económica

en todo el mundo está paralizada y entonces los migrantes se encuentran desempleado, que haya una posible caída del 30% en las remesas.

Ante este problema hay dos propuestas: la primera es reforzar la institucionalidad que le permita al comercio exterior tener un mayor flujo de divisas externas. Un ejemplo es el sector financiero, el cual se debería especializar en el comercio exterior, como es el caso de Bancóldex en Colombia, este es un banco que ofrece servicios financieros para los importadores, los compradores de productos colombianos y al exportador colombiano. Después de la pandemia los mercados y los clientes de los exportadores ecuatorianos cambiarán, por lo que este cambio institucional permitirá una mejor adaptación.

La segunda propuesta es precautelar que las divisas traídas por el exportador circulen por el mayor tiempo y de la manera más amplia posible antes de que estas salgan del país. La solución no se halla en medidas que limiten la salida de divisas como el timbre cambiario, sino en la generación de mecanismos que permitan que la divisa que trae el exportador sirva para generar actividad productiva y que la mayoría de las divisas que salgan traigan materias primas y de capital para este sector. Hay que tener cuidado, actualmente la gente se está enfocando mucho en el corto plazo, por intentar salir ahorita de la crisis, pero se deben sentar las bases para que luego sea posible la reactivación.

¿Qué medidas no-convencionales se podrían implementar ante el impacto esperado de la recesión global? Un grupo de economistas de la ESPOL ha propuesto la creación de un fondo de garantía en Ecuador para impulsar el crédito necesario para mantener el funcionamiento de las micro, pequeñas y medianas, empresas, de manera que puedan cubrir nómina y capital de trabajo. ¿Ayudaría implementar este mecanismo en frente a la situación actual, ¿cómo se lo podría implementar? En 2015, ante los choques externos que sufrió Ecuador, el economista Alberto Dahik propuso la implementación temporal de un mecanismo de compensación para el sector externo, denominado "timbre cambiario". Este mecanismo de mercado serviría para limitar las importaciones dependiendo del flujo de divisas que entran por exportación. Para importar solo se podría pagar con un timbre –emitido por el Estado- que se entrega a los exportadores de acuerdo con el flujo de divisas que ingresan al país y ese timbre se negocia con los



importadores en mercado secundario. El mercado define el precio de manera transparente. Así se incentivan las exportaciones, se contienen las importaciones y se preserva la liquidez doméstica para defender la dolarización. ¿Ayudaría implementar este mecanismo temporal en estos momentos tan amenazantes?

En el documento “Boletín de Coyuntura 2020-01 Crisis económica y Pandemia COVID-19 en Ecuador 2020” se exponen algunas soluciones, las tres alternativas que se propone en el documento son: incrementar los aranceles a los bienes suntuarios, salvaguardias y un esquema parecido al timbre cambiario, con compensación entre importadores y exportadores. Incrementar los aranceles a los bienes suntuarios en la práctica no es posible ya que los aranceles que el Ecuador impone a los productos importados están sujetos a los acuerdos firmados con la OMC. Es muy probable que todos los bienes considerados suntuarios ya estén en su techo arancelario, por lo que no hay como subirlos sin incurrir en retaliaciones internacionales.

Respecto a las salvaguardas, que se aplicaron en el 2015, no se pueden colocar actualmente. La razón es que la situación actual presenta diferencias empíricas a lo que ocurrió en el 2015, pues en ese año las importaciones crecían mucho más rápido que las exportaciones, y por eso se aprobó el aumento de las salvaguardias para proteger la balanza de pagos. Ahora las importaciones están cayendo de manera sostenida a un 10% y las materias primas y bienes de capital se han reducido en un 15%. Entonces si se aumentan las salvaguardias solo se conseguiría estrangular más al sector productivo; algo que no se puede permitir ahora son políticas que cierren los mercados al sector exportador.

Finalmente, el documento “Boletín de Coyuntura 2020-01 Crisis económica y Pandemia COVID-19 en Ecuador 2020” expone una solución parecida al timbre cambiario, pero la normativa internacional no permite que se apliquen sistemas como el timbre cambiario. En el acuerdo de subvenciones estipula que estos mecanismos están prohibidos, por eso ningún otro país los ha usado. El timbre cambiario sirve solo para ejercicios en la clase, pero como el Ecuador es parte del comercio exterior no puede usar esos mecanismos. Además, esto representaría una distorsión tan grande que significaría un retroceso en la estructura productiva de cerca de 20 años. Las medidas que se tomen deben estar

enfocadas en la creación de empleo, potenciar las exportaciones y aumentar la producción. Según estudios de la ESPOL y la PUCE las salvaguardas destruyeron empleos, por tal motivo estas no son las soluciones.

Para el final de marzo de 2020, las Reservas Internacionales registraron su cifra más baja desde marzo del 2006 (USD 1.990 millones), en términos absolutos; la situación es mucho más grave si se mide el nivel de reservas internacionales como porcentaje de la liquidez total (RI/M2), apenas algo más del 3%. Bajo dolarización se requieren reservas internacionales para atender la demanda de efectivo, en billetes y monedas, y las necesidades de giros al exterior ¿Qué mecanismos se podrían implementar para desincentivar el uso de billetes y monedas en las transacciones económicas y así defender las reservas internacionales? ¿Qué medidas adicionales podrían reducir los giros netos al exterior para proteger las reservas del país? En relación con lo mencionado, recientemente, la Asamblea Nacional aprobó una resolución que pide al Banco Central del Ecuador otorgue liquidez inmediata al Estado, con la finalidad de cubrir las necesidades urgentes para atender la emergencia sanitaria, social y económica.

En la siguiente administración, el mecanismo se siguió utilizando en un principio, pero luego fue prohibido por ley. Es decir, en el Ecuador se tiende a los extremos o se abusa de un instrumento de liquidez o se lo destruye para imposibilitar su utilización ¿No sería más conveniente buscar los mecanismos para fortalecer las reservas internacionales y utilizar este instrumento dentro de los límites razonables de sostenibilidad?

En primer lugar, hay que señalar una confusión conceptual, en dolarización el BCE es un banco de reserva, y no uno comercial, por tal motivo, es un riesgo innecesario transformar al BCE en un banco comercial, además no es lo más deseable. Es un problema porque el BCE crea dinero de forma secundaria, esa creación no va a estar respaldada en reservas y eso generara problemas con los pagos al exterior. Esta medida sería parcialmente innecesaria si se utilizara dinero electrónico, ya que esto reduce la necesidad de efectivo, pero no soluciona el problema que se generara cuando se hagan pagos al exterior. En ambos casos se genera un estrés innecesario en el BCE, situación que ya se vivió en el 2015 y ahora el Ecuador tiene un descalce de UDS 1.500 millones, por la emisión inorgánica que tienen que ser cubiertos en el contexto actual.

En cuanto a la pregunta de la Asamblea, es irresponsable haber expandido el balance para la creación secundaria del dinero es un intento de preservar el modelo de expansión del consumo, sin tomar en cuenta las vértebras que mantienen la dolarización, lo que obedece a la falta de estudios técnicos para determinar la cantidad de dinero creado y a donde debe ir. En última instancia ese dinero debe ir a los exportadores ya que cada dólar creado endógenamente serviría para atraer un dólar primario del exterior.

La pregunta no es como evitar llegar a los extremos sino a quién como sociedad se va a confiar el ejercicio técnico de hasta cuando es razonable la creación; se están usando mecanismos para los cuales la dolarización no fue creada. Todos los actores de la sociedad deben acostumbrarse a las condiciones que impone la dolarización. Los empresarios se van a tener que acostumbrar a la dolarización y ver como generar competitividad dura y no mediante devaluación. Los trabajadores acostumbrarse a recibir su sueldo en dólares y manejar el poder adquisitivo que eso implica, y el Estado necesita disciplina fiscal, para ir acorde con la rigidez que impone la dolarización. La confusión en torno a estos elementos pone en riesgo la dolarización, para mantenerla, primero se debe crear condiciones para que el sector real recircule el dólar y se mantenga el mayor tiempo posible antes de volver a salir. Segundo, la única manera de que el Ecuador traiga divisas es mediante las exportaciones.

En un contexto de shock de oferta y demanda, desequilibrios de la cuenta corriente y de capital, la depreciación de otras monedas frente al dólar, los problemas de liquides, decrecimiento y lento proceso de recuperación económica, lo que conlleva a un aumento de la morosidad y por lo tanto de solvencia ¿Cómo contrarrestar los riesgos de una desconfianza bancaria, dado que la dolarización debería mantenerla, no es un factor que nos hunde más? ¿Se debería recuperar la idea del dinero electrónico manejado por el BCE? ¿Qué medidas debería tomar el Estado para proteger a las empresas exportadores sin perjudicar a los millones de empleos que este sector brinda?

Se debe encontrar una nueva escala de cómo se reinventa la sociedad, siempre en el marco de lo técnico. En cuanto al empleo, visto de manera general, vale la pena citar el libro "El retorno de las carabelas", en él se señala que cuando el Ecuador estaba negociando el acuerdo comercial con la UE, habría una destrucción de empleos e industrias, incluso una caída marginal del PIB. Pero en la práctica sucedió todo lo contrario, se crearon 200 nuevas microempresas y PYMES, lo que representa más de 20.000 plazas de empleo y no se ha generado la destrucción de sectores productivos. Por tal motivo la solución está en potenciar todos los instrumentos que permitan afianzar la dolarización, las capacidades productivas y el talento humano. En economía se busca cómo salvar una vida sin destruir otras.

## Desafíos de la dolarización ante la inminente recesión global

Jaime Fernández

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

“La teoría que me interesa ... es la de una economía en la que el dinero juega un papel por sí mismo, y afecta las motivaciones y las decisiones, ... de modo que no se puede predecir el curso de los acontecimientos, ni en el largo plazo ni en el corto plazo, sin saber qué papel juega el dinero entre el estado inicial y el estado final. Y esto es lo que se debería entender cuando hablo de economía monetaria”.

John Maynard Keynes

La dolarización es la institución más importante y apreciadas por la población debido a la estabilidad del poder adquisitivo, la reducción de la incertidumbre y la mejoría en la confianza de todas las agentes económicas, mejorando el desempeño económico de los países. Sin embargo, la dolarización también tiene desventajas, la principal de estas es la reducción de herramientas monetarias a las que tienen acceso los diferentes países para hacer frente a los ciclos exógenos. A continuación, se analizan las implicaciones de la dolarización tanto a nivel global como para el Ecuador.

Es preciso señalar los tres desafíos de la dolarización. El primero, es desmitificar la visión dogmática, casi a manera de religión, que se tiene respecto a ella. Muchas veces la dolarización es cuidada como si el fin mismo fuese la sostenibilidad de la dolarización, en efecto, sí debe ser cuidada, pero por ser el arreglo institucional que permite realizar todas las transacciones en la economía ecuatoriana. Hay que entenderla y cuestionarla: entenderla para plantear los instrumentos que permiten dar flexibilidad al sistema e implementar políticas innovadoras que ayuden al proceso de recuperación luego de esta profunda crisis; cuestionarla para analizar sus limitaciones y poder plantear alternativas válidas de política pública.

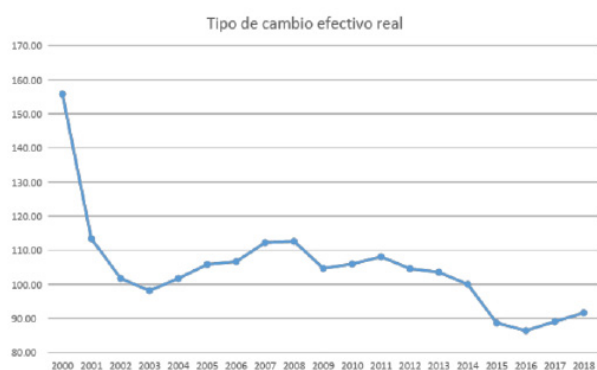
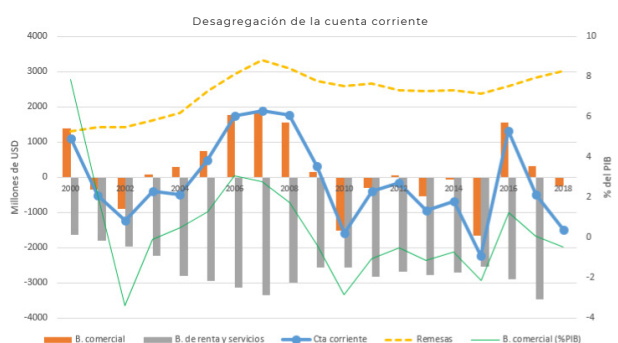
No se deberían debatir los desafíos de la dolarización en sí misma, por las razones expuestas previamente. Lo que se debería plantear son los desafíos que enfrenta la economía del Ecuador, en este contexto de dolarización. Keynes enfatiza que esto le ha inspirado para analizar cuáles son las limitaciones, qué le da estabilidad al sistema y cuáles son las vulnerabilidades de la dolarización.

Mediante el siguiente gráfico, se evidencia la consistencia macroeconómica a través de la identidad contable de las 3 brechas. En este se puede ver cómo se equilibran las brechas de los actores, público, privado y externo. Existe una brecha externa (línea de color azul), que en los últimos años ha sido relativamente deficitaria, pero el mayor problema es la brecha fiscal (línea naranja), que en años recientes llegó a representar alrededor del 6% del PIB. Como contraparte de este déficit fiscal, el sector privado ha tenido superávits casi permanentes. Entonces, mientras el sector fiscal tenga estas brechas el sector privado va a seguir ahorrando más de lo que invierte. Este panorama no sería malo siempre y cuando exista un efecto distributivo positivo, pero el peor escenario es cuando existe acumulación y un crecimiento inequitativo.



El sector externo, si bien en algunos años ha tenido un superávit en otros ha tenido déficit, pero en promedio la balanza ha sido cero, cómo evidencia en el gráfico de Desagregación de la Cuenta Corriente. El esquema del Tipo de Cambio Efectivo Real muestra que en los últimos años el tipo de cambio se ha apreciado, lo que es una desventaja si la economía se encuentra dolarizada ya que los vecinos comerciales pueden devaluar. Ecuador está atado de manos en un sentido tradicional,

aunque existen mecanismos indirectos para deprecia la moneda, como el ISD, el cual puede actuar como un devaluador ficticio si se corrigen las distorsiones tal como se planteado hasta ahora.

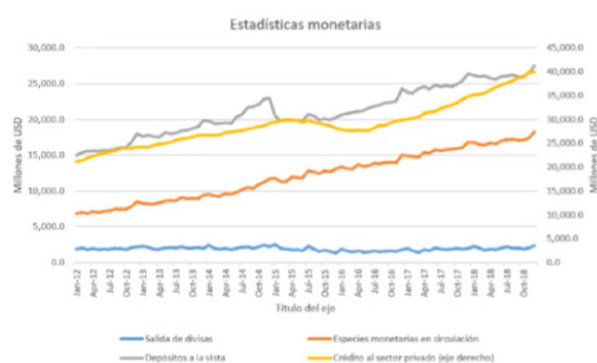


En el siguiente gráfico se evidencia que las reservas internacionales nunca ha sido un agregado macroeconómico fuerte, la serie azul son los valores nominales desde 2006 (4.000 millones en promedio). En esta coyuntura, habría sido muy ventajoso tener altos niveles de reservas para hacer políticas contracíclicas. Las reservas internacionales como porcentaje del PIB presentan una tendencia decreciente, bordeando actualmente el 2%.



El esquema que representa las estadísticas monetarias muestra una tendencia constante de

crecimiento de los depósitos a la vista, especies monetarias en circulación y de los créditos del sector privado. Esto es una buena noticia, ya que demuestra un sistema financiero sólido. Aún en 2015, con una caída de los depósitos, el sistema financiero no se cayó, esto es una ventaja que debe ser aprovechada para la reactivación, por lo que, es necesario mirar al crédito interno.



En siguiente gráfico ilustra un proxy de la preferencia por la liquidez, la cual es el cociente entre las especies monetarias en circulación y los depósitos a la vista. Esta variable tiene una tendencia marcada creciente; en el 2015 la relación era 1, en el 2020 la relación es de 1.6. Esto es un problema puesto que implica que por cada dólar depositado en los bancos existen 1.6 dólares en circulación, lo que resulta particularmente peligroso para una economía que no puede imprimir su propio dinero. El problema se agrava cuando se hacen pagos al exterior con ese efectivo en circulación, pues si fueran únicamente pagos domésticos el problema sería menor.

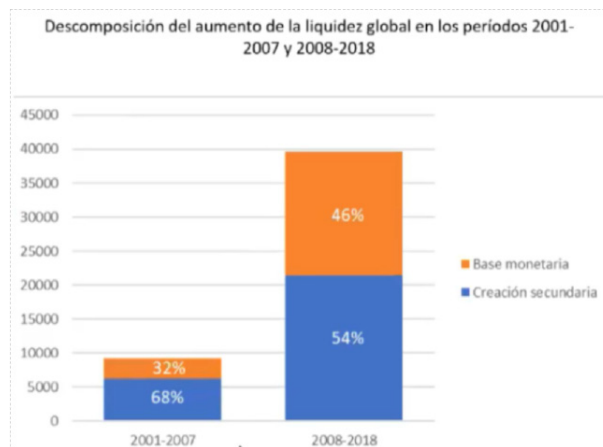
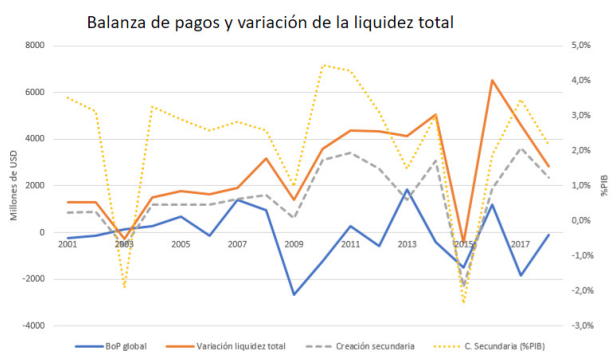


La liquidez global de la economía ha aumentado desde que inició la dolarización ¿Cómo aumentó la cantidad total de circulante si los saldos netos de entrada y salida de divisas han estado en promedio en equilibrio? Esto se debe a que existen

flujos monetarios no registrados. En ausencia de estos, y de creación secundaria, la variación de la balanza comercial debería ser igual a la variación de la liquidez, y por ende, a la de las reservas internacionales, pero como hay flujos no registrados, estas tasas de variación no son iguales.



Aun considerando los flujos no registrados, no se puede explicar toda la variación de la liquidez, entonces, hay otro actor importante, la creación secundaria del dinero. Los bancos son actores económicos, que van más allá de generar el equilibrio entre oferta y demanda de crédito mediante la tasa de interés, como debería ocurrir según la teoría dominante. En la última década, la creación secundaria ha tenido una menor participación en el aumento de liquidez y más bien ha sido la variación de la base monetaria la que ha explicado esos incrementos de la liquidez global. Esto estaría parcialmente explicado por los grandes volúmenes de dinero que ingresaron al país a raíz de los altos precios de los commodities.

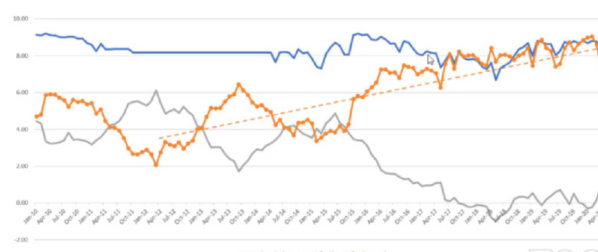


En la siguiente gráfica, la línea azul representa la tasa de interés activa ponderada, y la línea gris representa la inflación. Por lo que la tasa de interés es una política poco usada, ya que la tasa de interés activa permanece casi constante mientras que la inflación es más volátil y ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos años. Esta disparidad ha provocado tasas de interés reales cercanas al 8%. Valor que, en una economía dolarizada es demasiado alto. Esto ha permitido que la banca tenga los altos volúmenes de utilidad que se han observado en años recientes. No obstante, en esta época de crisis, estos niveles de tasas reales y de utilidades para el sector financiero no son lo mejor para la economía, que tienen en el crédito uno de los principales instrumentos de reactivación económica.

Evolución de la tasa activa referencial y la inflación mensual



Aproximación de la tasa de interés real (diferencia entre tasa activa e inflación mensual)



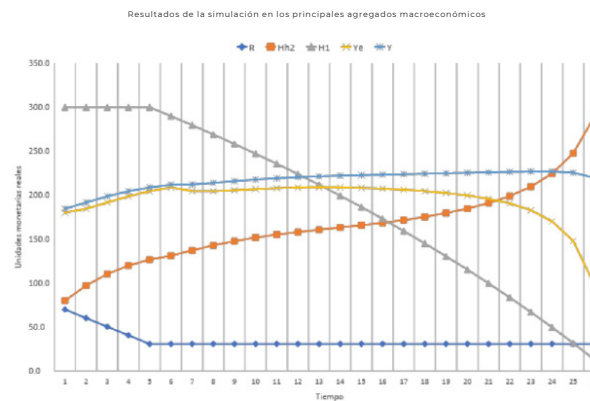
Como evidencia teórica, se presenta un modelo basado en la distinción entre dinero transaccional y dinero no circulante. En este modelo se distinguen dos tipos de dinero, el dinero transaccional y el dinero no circulante. También, existen bonos del gobierno y reservas internacionales. Este dinero no circulante es un dinero que los hogares atesoran por tratarse de una moneda fuerte como el dólar, esto provoca que en dolarización se viva una trampa permanente de liquidez, por lo que las inyecciones de liquidez se vuelven estériles.

Este modelo distingue dos tipos de dinero, el dinero transaccional y el dinero no circulante, también existen bonos del gobierno y reservas internacionales. El dinero no circulante es aquello que los hogares atesoran por tratarse de una moneda fuerte como el dólar lo que provoca que, en dolarización, se viva una trampa permanente de liquidez, por lo que las inyecciones de liquidez se vuelven estériles.

Matriz de balances

	Hogares	Firmas	Gobierno	Resto del mundo	$\Sigma$
Dinero transaccional	$+H_1^h$		$+H_1^g$	$-H_1$	0
Dinero no circulante	$+H_2^h$			$-H_2^x$	0
Bonos del gobierno			$-D$	$+D$	0
Reservas internacionales			$+R$	$-R$	0
$\Sigma$	$+V_h$	0	$+V_g$	$-PEN$	0

Como conclusión del modelo cabe destacar que, en dolarización, la política activa debe ser vía tasas de interés, lo que se hace en la mayoría de las economías modernas, las tasas de interés deben estar enfocadas a la reactivación. De igual manera, es preciso tener en cuenta que en una economía dolarizada la creación secundaria del dinero está limitada por el tamaño de las reservas internacionales, existe una preferencia por la liquidez tanto interna como externa. Externa ya que la población de los países vecinos atesora al dólar por ser una moneda fuerte. Debido a esta preferencia por la liquidez, el país vive una trampa de liquidez en la economía. En esta época la creación secundaria no puede ser solo un monopolio de la banca privada. Es preciso que el BCE encuentre mecanismos innovadores, sin caer en el abuso que permitan esta creación secundaria del dinero y que se de paso a que no cesen los canales de pagos y sea viable la reactivación económica.



A partir de la invitación para desmitificar, entender y cuestionar la dolarización. ¿La dolarización es coherente con la estabilidad y crecimiento a largo plazo? ¿Qué condiciones debería existir para que esto suceda? ¿Cómo país qué otras medidas se tienen?

La literatura dice que las tasas de crecimiento en economías dolarizadas son menores a las tasas de crecimiento de economías con moneda propia, esto no es malo si el crecimiento fuera estable y sostenible. Una economía dolarizada dependerá de la preferencia de liquidez, si las personas atesoran al dólar, esto le resta liquidez a la economía y los años de sostenibilidad se reducen. Por el lado del sector externo, una economía dolarizada sin ningún tipo de restricción a la movilidad de capitales no es sostenible, es preciso tener instrumentos de política económica flexibles que permitan poner estos controles según el contexto.

Ya que uno de los instrumentos para generar políticas monetarias es la tasa de interés, que debe ser un mecanismo activo, es posible decir que quienes defienden la teoría post-keynesiana aseguran que la creación endógena del dinero está dada por la banca privada. De igual manera, es posible precisar que seguro otras escuelas heterodoxas dirán que es necesario otras medidas radicales que limiten la salida de capitales, no permitiendo la libre movilidad de estos, que son muy necesarios para mantener un modelo sin moneda propia. ¿Puede seguirse sosteniendo que es viable seguir con el modelo del Ecuador, con estas restricciones o posturas, ya no es momento de abrir el pensamiento hacia uno que requiere el abandono de moneda, que es tener una economía abierta sin control de tasas de interés por un organismo gubernamental ya que a la final el control a la salida de capitales termina siendo una barrera a la entrada de estos?

La dolarización tiene muchas vulnerabilidades, pero es mucho más costo para el país en términos económicos y sociales abandonar la dolarización. Se puede hablar de cambio estructural, en los patrones ahorro e inversión de los hogares. como del sector público, para dotar de cierta estabilidad a la dolarización, que es un sistema inherentemente inestable. Es importante tener en cuenta que la posibilidad de caer en una profecía autocumplida, esto se debe a que la mayoría del dinero existente en una economía moderna es electrónico y no físico, entonces, la economía se mueve básicamente a través de expectativas. Un claro ejemplo es Zimbabue, al cual, según estimaciones de organismos internacionales, le tomaría entre 20-30 años recuperar los niveles sociales de antes de abandonar su sistema monetario que era prácticamente dolarizado.



## Desafíos de la dolarización ante la inminente recesión global

Verónica Artola

Banco Central del Ecuador

En primer lugar, es necesario pensar cuales son los beneficios y dificultades de la dolarización. También es preciso tener claras las funciones del Banco Central del Ecuador (BCE) en una economía dolarizada, entidad que se ha constituido en el custodio de la dolarización. Si bien, en dolarización el BCE perdió una función tradicional –la emisión de moneda- asumió otros roles, como mantener la estabilidad monetaria y de precios, generar estadísticas y desempeñar el papel de asesor económico de los gobiernos para la toma de decisiones

Además, aunque en una economía con moneda propia un banco central desempeña una función de prestamista de última instancia, en una economía dolarizada se pierde este mecanismo al igual que se genera la imposibilidad de implementar políticas monetarias contra cíclicas en el enfoque tradicional, a través de la emisión monetaria, pero garantiza el normal funcionamiento del sistema de pagos internos y externos.

El papel fundamental de la reserva internacional (RI), que es la variable más importante en dolarización, permite ver la fortaleza o debilidad del país en este sistema monetario. Aún no se entiende cómo funciona la RI, ya que se cree que con los flujos internos se va a afectar a la reserva internacional. Por el contrario, la reserva internacional se nutre de fuentes externas de ingresos, como son exportaciones, remesas, deuda externa, inversión extranjera y entrada de capitales. En cambio, la RI se ve afectada por las importaciones, cuando existe una demanda considerable de efectivo, hay un pago de deuda externa o hay una fuga de capitales. Por esto, en el actual contexto de recesión mundial es necesario ver cómo obtener recursos de fuera para fortalecer la dolarización y cómo reducir la salida para afectar menos a las reservas.

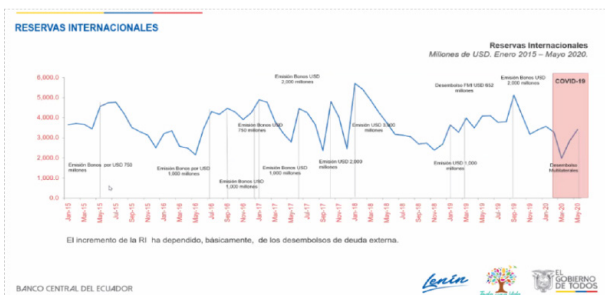
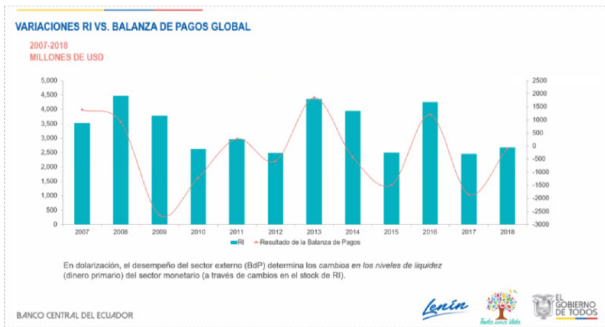
Respecto a las implicaciones del sistema monetario en dolarización, es preciso recordar que los flujos externos son los que aumentan o disminuyen la reserva internacional,

no la actividad interna. La volatilidad de los precios de los commodities (petróleo, camarones, flores, etc.) impacta en las reservas internacionales. En un sistema como el ecuatoriano existe una fuerte conexión entre los flujos fiscales externos y los monetarios, sobre todo a través de los ingresos petroleros. Cuando hay ingresos se genera ayuda al tema fiscal y al monetario, en cambio cuando no se tienen los ingresos se dificulta el manejo adecuado de la dolarización. En este sentido, al no emitir dinero, el BCE tiene otros elementos a su disposición, como el encaje, las tasas de interés, el coeficiente de liquidez doméstico y las reservas mínimas de liquidez. Estos elementos permiten mantener, de alguna manera, la liquidez de la economía.

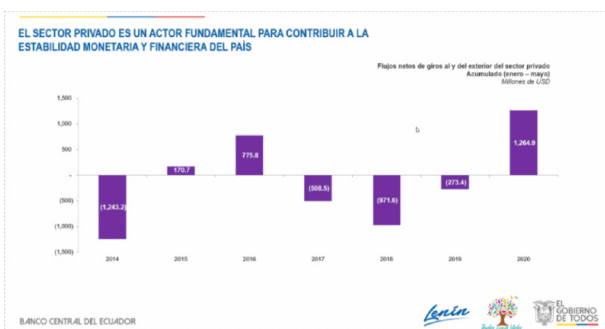


En el siguiente gráfico se evidencia que la RI está muy relacionada con el comportamiento de la balanza de pagos. Por ejemplo, en 2013 se observa que el Ecuador tenía una balanza de pagos sólida y lo mismo pasó con la Reserva Internacional, pero cuando comienzan a salir recursos de la economía también se afectan las RI. El esquema de las reservas internacionales refleja el comportamiento mensual de la RI desde enero de 2015 y muestra que esta se encuentra correlacionada con ingresos de deuda externa. Esto quiere decir que cuando se tenga desembolsos de deuda externa la reserva internacional no aumenta. Por ejemplo, en enero de 2018 se hizo una emisión importante de USD 3.000 millones y la reserva creció notablemente pero después cayó por salida de demanda de efectivo, por importaciones, por pago de deuda, etc. Así también, se evidencia que en 2020 los efectos del COVID-19, con una RI que en las últimas semanas se ha comportado más fuerte y que ha bordeado los USD 3.000 millones debido a los desembolsos de los organismos internacionales.

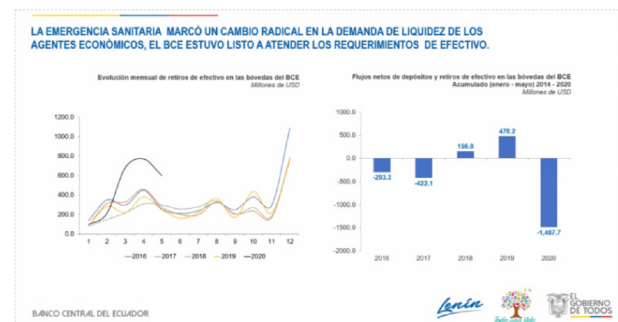




Estos datos esclarecen que para contribuir a la necesaria salud o estabilidad monetaria y financiera que requiere el país, no solo depende del sector público, sino sobre todo de los flujos privados que ingresen en la economía. En ese sentido, en el siguiente gráfico, evidencia que en este año ha habido un comportamiento positivo de los flujos netos que están ingresando a la economía. Es así que restando los giros al exterior que realizan los bancos y sumando lo que es interno (lo neto), comparando con los mismos períodos desde 2014 a 2020, se ve que este ha sido uno de los años en donde ha habido mayores ingresos por parte del sector privado, esto es positivo y ayuda a la dolarización.

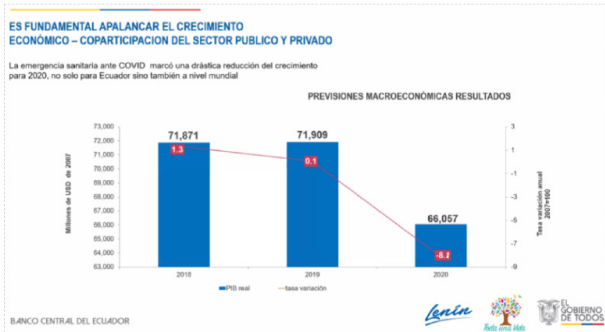


Pese a lo manifestado, existe la preocupación por el retiro de efectivo de las bóvedas del BCE, lo que se debe, entre otros factores, a que apenas empezó el confinamiento por la emergencia sanitaria, la gente comenzó a atesorar dólares en su poder. En el siguiente gráfico se observa que, la línea negra que representa el comportamiento del retiro de efectivo de las bóvedas del BCE entre 2016 y 2020, en el presente año es cuando más retiros se han realizado. Así mismo, viendo los retiros entre enero y mayo desde 2014, en este 2020 que han sacado alrededor de USD 1.480 millones de las bóvedas del Banco Central. Esto de alguna manera se tiene que compensar y el sector público lo ha hecho trayendo recursos a través del endeudamiento externo. Lo positivo es que, si bien hasta abril hay una demanda muy fuerte, ya para junio existe un aumento en los depósitos por parte de las instituciones financieras.



A partir de un análisis de la relación del crecimiento económico con el sistema monetario y la estabilidad del sistema financiero se encuentra que, según las previsiones de crecimiento que genera el BCE, en 2020 la caída de la economía estaría entre un -7% y un -9%. Hay un escenario intermedio del -8,1% de decrecimiento desde que el Banco Central cuenta con estadísticas de crecimiento económico, en 1927 donde está la caída más brusca con una afectación en variables reales como pobreza y empleo, además de que habrá menos recursos de exportaciones de petróleo, banano, camarón y cacao. La caída del precio del petróleo afecta al crecimiento y a los ingresos para mantener la reserva internacional. Al menos en este año, la fuente más rápida e importante de ingresos va a ser el endeudamiento externo que provenga de los organismos multilaterales, en mejores condiciones y en plazos adecuados, para sostener los niveles mínimos, necesarios y

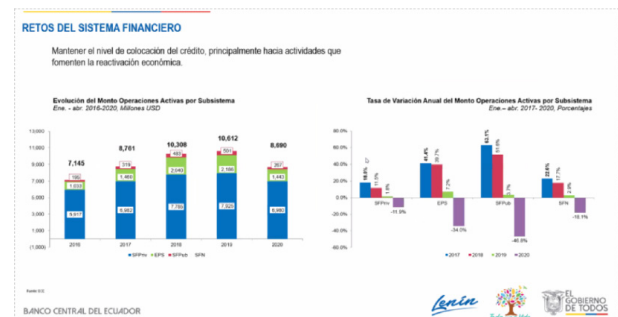
adecuados, para sostener los niveles mínimos, necesarios y adecuados dentro de la reserva internacional, que son recursos que vayan a la parte fiscal y ayuden a hacer algo de reactivación económica, aunque con resultados complicados en este año.



Es a partir de estos análisis que se plantea indagar los retos del sistema financiero, que desempeña un papel importante en la estabilidad de la dolarización. El sistema financiero debe preservar y reorientar la liquidez, impulsar y fomentar el crédito productivo, promover la inclusión financiera y el uso de medios de pago electrónico. Considerando las previsiones de crecimiento económico, el BCE cree que los créditos del sistema financiero (público, privado y cooperativas) en 2020 caerían en alrededor del -15% y los depósitos en un -5%. Por esta razón, uno de los retos será obtener financiamiento externo también para las instituciones financieras, para que puedan minimizar esta caída y jugar un papel contra cíclico en este momento.

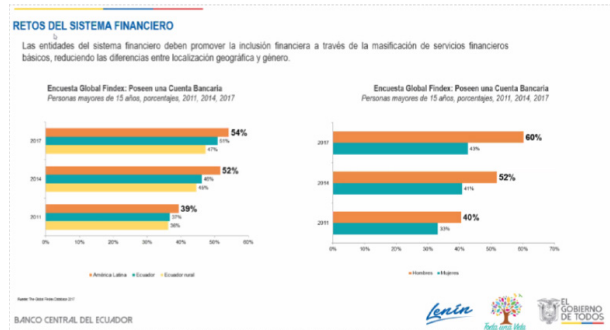


Además, aunque se observa que la tasa de variación anual de las captaciones de los bancos privados no llega a niveles negativos, se evidencia una fuerte desaceleración en estos últimos meses, tanto en bancos como en cooperativas. Esto se refleja en el monto de operaciones activas observado en cada uno de los subsistemas del sistema financiero nacional. Así, en 2019, el monto de operaciones activas fue de USD 10.600 millones entre enero y abril; para este año, en el mismo período ya cayó a USD 8.690 millones. Por ello, se considera importante impulsar la colocación de crédito por parte de las instituciones financieras (privado, público y de la EPS). Evidencia dos aristas a tratar por el lado de la demanda y de la oferta, la gente en este momento no demanda tanto crédito porque se están perdiendo plazas de trabajo y por la actual inestabilidad económica, mientras que las instituciones financieras son más cautas al otorgar créditos. Esto se ve en las tasas de variación anual de los créditos, donde se esclarece que en el total el sistema financiero ha caído en un 18%, siendo el más afectado el sistema público que ha tenido un decrecimiento de casi el 50%.



Es indispensable generar más inclusión financiera y que más personas entren al circuito formal de entrega de crédito en mejores condiciones. En Ecuador, en el año 2017 y según la encuesta Global Findex, solo el 51% tienen una cuenta bancaria, y de este total, solo el 12% utiliza los beneficios de tener una cuenta bancaria, lo que está asociado al sistema monetario y al crecimiento económico. Hay muchos estudios que demuestran que mientras haya mayor acceso al sistema financiero y al crédito formal en una economía, el crecimiento económico y sobre todo los circuitos locales pueden implementarse mucho más. Respecto al 51% que no tiene acceso al sistema financiero es preciso

tener en cuenta que también hacen operaciones en la economía, pero al utilizar más efectivo se produce una merma de recursos de la reserva internacional, afectando a la estabilidad de la RI. Por esto, es indispensable implementar más medios de pago digital en la economía.



Por el BCE pasan todas las transacciones del sistema de pagos que se hacen en la economía, los pagos inmediatos son los que se realizan entre las entidades financieras, entre mayo de 2019 (antes de la pandemia) e igual mes de 2020 (durante la pandemia), se evidencia que las transferencias electrónicas han aumentado en 136%, al igual que la demanda de cajeros subió en 8%. Es sorprendente que el uso de tarjetas de crédito haya disminuido en un 52%, esto pudiera deberse a que en estos últimos meses del año la gente haya privilegiado pagar en efectivo, pues no todos los negocios aceptan tarjetas, ahí está el reto. Es necesario usar más los medios de pago digitales porque esto va a ayudar también a la RI. Como es de conocimiento general, el BCE ya no tiene el dinero electrónico y este pasó a manos del sistema financiero privado a través del BICO y el BIMO, pero lamentablemente este sistema está estancado, por lo que requiere reactivarse. Se observa que en el mejor mes desde que han activado este sistema (abril de 2020) solo se han transaccionado aproximadamente USD 8.000.



A manera de reflexiones finales, es importante tener en cuenta que esta será la peor caída del PIB desde que se tiene datos (1927). Según estimaciones del Banco Central, la pobreza podría crecer este año en tres puntos respecto a diciembre de 2019, por esto, es necesario generar flujos adicionales para canalizar los recursos limitados de la economía hacia actividades con encadenamientos productivos interesantes. Además, este decrecimiento económico se ve no solo aquí sino a escala mundial. Por ejemplo, el Banco Central Europeo prevé un decrecimiento de toda la región de entre 8% y 12%, lo que implica que nuestras exportaciones no podrán ser consumidas en la misma cantidad, y tener ese círculo entre los recursos fiscales externos y el sistema monetario.

Las reservas internacionales son esenciales para garantizar el sistema de pagos internos y externos de la economía, la buena noticia es que se espera alrededor de USD 2.500 millones adicionales de desembolsos para las próximas semanas, y de esa manera se podría ver cómo canalizar más recursos a la economía. Los instrumentos de política monetaria que tiene el Banco Central son indispensables, ya que el BCE está analizando si es factible inyectar liquidez a la economía a través del mercado de valores, pero es aún una discusión porque en este momento la prioridad es tener reserva internacional fuerte, así como la recuperación de las inversiones que en su momento se hicieron para tener un balance más fuerte. Está claro que la crisis tiene incalculables consecuencias, por lo que el BCE está orientado a buscar qué mecanismo se puede emplear para otorgar liquidez a la economía sin que esto implique el uso de ningún dólar de la reserva internacional y sin poner en riesgo ni el balance del BCE ni la sostenibilidad de la dolarización.

Ya que las reservas internacionales son importantes para el funcionamiento de una economía dolarizada y estas se alimentan y se drenan. ¿Con qué herramientas cuenta el BCE para enfrentar estos desafíos y qué tipos de acciones está llevando a cabo para cuidar estas variables? ¿Cómo reducir las salidas de divisas y fortalecer las reservas internacionales?

La pregunta clave es cómo disminuir la salida de recursos sin que esto signifique un control de capitales o un control de importaciones para poner salvaguardias. El BCE señala que para esto no se ha puesto ninguna medida. Es mejor generar iniciativas para que ingresen más recursos que los que salen, el BCE está enfocado en el uso de más medios de pago digitales, por lo que la entidad ha hecho esfuerzos para bajar las tarifas de las transacciones electrónicas de 12 a dos o tres centavos, cubriendo solo los costos operativos del sistema de pagos para tratar de impulsar los medios de pago digitales, que también es una forma de reducir la salida de recursos de la reserva internacional.

También se tiene abiertas líneas de facilidad de liquidez y en los últimos años el BCE ha comprado oro a pequeños mineros. Este oro, en diciembre del año pasado fue convertido en oro monetario que incrementa la reserva internacional. Adicionalmente han adoptado resoluciones de política para, por ejemplo, liberar algo de recursos del sistema financiero a través del fondo de liquidez. Si bien el BCE no es prestamista de última instancia, este aporta a la red de seguridad financiera para liberar casi USD 1.000 millones para que el sistema financiero pueda otorgar más créditos a la ciudadanía y, de alguna manera, esos recursos ingresen al país. Finalmente, se trabaja con Finanzas para ver mejores fuentes de endeudamiento externo que fortalezcan la reserva internacional.

La dolarización requiere de saldos de balanza de pagos positivos, la estrategia de 2015 ha sido lograrlo vía deuda externa. En este momento se plantea continuar por ese camino, sin embargo, llama la atención que no se toman medidas de control de salida neta de divisas al exterior ¿Por qué? De ser el caso ¿Qué medidas se deberían tomar? ¿Es viable un sistema, tipo timbre cambiario? En una perspectiva de mediano plazo, ¿Cómo equilibrar las necesidades de endeudamiento actual con las presiones a las reservas internacionales futura? ¿Qué herramientas de liquidez contingente prevé el BCE?

El manejo de la deuda es complicado, ya se comentó anteriormente cuales son los flujos que alimentan la reserva donde se clarifico que no es solo un asunto de los flujos privados o de los giros al y del exterior, sino que también hay que analizar cómo traer inversión extranjera directa, cómo exportar más o cómo emplear más medios de pago digitales para no tener esa presión en reservas. Entonces ¿Por qué plantear solamente una política de control de capitales?, ya que, por ejemplo, en 2020 han ingresado USD 1.200 millones más respecto a 2019, es ahí donde, en su criterio, se plantea cómo negociar la deuda para hacerla más sostenible. Es necesaria la negociación en este momento para volver más sostenible el pago de la deuda externa, y es ahí donde el Gobierno nacional ha hecho un trabajo importante. En consecuencia, si bien no son ingresos nuevos, va a aliviar un poco lo que sale, porque en este momento los recursos que salen de la Reserva Internacional son fuertes, al igual que el pago de amortizaciones. Para graficar este concepto, es preciso conocer que cada año -y este año en particular- se pagarán alrededor de USD 6.500 millones por concepto de pago de deuda externa. Son montos considerables que de alguna manera deben cubrirse. Por ello, en este momento no es conveniente poner control a los capitales, más en una economía dolarizada.

Respecto a la propuesta de implementar el timbre cambiario, es un tema que aún debe analizarse. En cuanto a los mecanismos de liquidez y teniendo en cuenta que el Banco Central busca tener contrapartes internacionales, se busca que puedan proveer de liquidez inmediata para cualquier emergencia. El BCE tiene dos contrapartes calificadas en el exterior, uno de las cuales es el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) que también da líneas contingentes. En marzo, por ejemplo, se empleó una línea de liquidez por USD 300 millones en la que el BCE puso como contraprestación 240.000 onzas de oro, y que fue pagado 30 días después, esto lo hace para cumplir responsablemente con las obligaciones internas y externas del país.

## ¿Cómo enfrentar los efectos económicos del COVID-19?

José Gabriel Castillo

Escuela Superior Politécnica del Litoral

¿Cómo movilizar recursos públicos y privados para atender la emergencia teniendo en cuenta la restricción del déficit fiscal que tiene el Ecuador? ¿Qué acciones se deben tomar para garantizar la movilización de recursos necesarios para atender la emergencia sanitaria?

La crisis actual tiene características particulares, por ejemplo, el shock: viene tanto por el lado de la demanda como de la oferta, fundamentalmente de este último. Las medidas para tratar cada tipo de shock son distintas; a la hora de estimular la economía, es necesario pensar tanto en dinamizar el consumo de los hogares como en ofrecer una respuesta por el lado de la producción, algo distinto a lo que se ha enfrentado en las últimas crisis.

A diferencia de los países desarrollados que, como en el caso de Estados Unidos que aprobó un paquete de estímulos por alrededor de \$2 billones de dólares,<sup>1</sup> tienen espacio fiscal, ahorro de varias fuentes, y la capacidad de emisión monetaria; los países en desarrollo, como el Ecuador, no tienen ese espacio fiscal, tienen déficit acumulados y no tienen moneda propia para estimular el consumo, requieren de medidas

alternativas. En el momento de la pandemia, algunas de las soluciones que se plantearon previamente para reducir el déficit, difícilmente se pueden implementar; por ejemplo, la monetización de activos (i.e. venta de empresas públicas y activos del Estado) está paralizada.

Es posible plantear dos espacios para salir de la crisis. Primero, el esfuerzo de obtención de fondos internacionales o líneas de crédito emergentes, con la apertura de nuevas líneas de crédito, 500 millones del FMI y del BID y la deuda bilateral con China, son elementos externos que van a permitir algo de liquidez en el caso ecuatoriano. La segunda vía es reducir el gasto, sin embargo, en lugar de promover la reducción del 10% a los salarios de los servidores públicos,

como se ha discutido, impulsan la idea de liberar recursos mediante el pago del 90% a los servidores públicos en líquido, y el 10% en bonos del Estado, cuyo pago se difiere en un periodo (ej. 5 años). Esto permite que el servidor público otorgue una especie de crédito al Estado, un ahorro obligado que en la postcrisis servirá para revitalizar la economía a través del consumo.

¿Qué argumento se puede entender del pago que se hizo de capital de bonos de la deuda externa? En el contexto ecuatoriano, donde el país tiene una restricción en términos del presupuesto por el déficit con un riesgo país que está en 6000 puntos ¿Cuál debe ser el manejo de la deuda?

ESPOL planteó en su momento la necesidad de construir un nuevo pacto fiscal para el desarrollo, el cual plantea una estructura fiscal sostenible donde, entre otras cosas, el futuro económico del país se desprende de los commodities (i.e. el petróleo). Para construir cualquier forma de pacto social, se requiere de un proceso político que incorpore a muchos más actores que solo el Gobierno; éste es solamente un partícipe, que se suma a acuerdos ya construidos, evitando así el oportunismo político previo a elecciones.

Para analizar las medidas, es importante pensar desde el punto de vista de los consumidores, a la par, es fundamental ponerse en los zapatos de quien toma las decisiones (i.e. ministro de Finanzas o presidente de la República); no hay ningún momento en la historia en donde se haya enfrentado todas las calamidades económicas juntas: caída del precio del petróleo, nulo ahorro fiscal, riesgo país que cierra las oportunidades de acceso al mercado de capitales y déficit fiscal que ahoga la acción del Estado. Por eso, las decisiones que se deben tomar desde el punto de vista fiscal no son populares, ni tienen por qué serlo, esta debe ser responsables, y las autoridades a cargo lo están enfrentando.

El problema del pago de deuda es que existen costos de caer en default, en estas circunstancias, se pagó solo el capital y no los intereses de la deuda, en donde el país se acoge a una cláusula de 30 días mientras se analizan las posibilidades de renegociación. Con respecto al anuncio del FMI y del BM, de flexibilizar y condonar el pago de la deuda de los países pobres, no se incluye al Ecuador, porque es considerado un país de ingreso medio; el nivel de bienestar del país no se comparará con países del Caribe o de África, cuyos retos económicos tienen otras dimensiones.

Muchos países están tomando medidas económicas, dependiendo de sus capacidades, enfocadas a mantener el ingreso de las personas. En el Ecuador se evidencia un problema, la pobreza que plantea una disyuntiva en las personas entre salir y contagiarse o quedarse en casa sin nada que comer. En este contexto, ¿Qué acciones se deben tomar para mantener el consumo de las personas constantes y evitar el aumento de la pobreza ante la emergencia sanitaria?

En el tema del consumo, el alto nivel de informalidad en el mercado laboral es un problema. Cerca del 60% de los trabajadores no está asegurado, ni al IESS ni a un seguro privado. En este punto, ¿cuántos hogares tienen capacidad de ahorro? esto es preocupante puesto que en estos momentos ese ahorro es el que sostiene la forma de vida de los hogares. En ciudades como Guayaquil se evidencia la dureza de este fenómeno; en los medios una persona aseveró que: “prefiere contagiarse a no llevar pan a sus hijos.” Esta es la realidad de un porcentaje importante de la población.

En cuanto a los mecanismos para mantener el consumo, se activaron las transferencias corrientes a través del Bono de Desarrollo Humano con un incremento de US\$ 60; esto es útil solamente bajo el supuesto de que la crisis sea temporal, de lo contrario acabará siendo insuficiente. Un problema es que, si bien el Estado está haciendo esfuerzos para controlar los precios en los mercados públicos y municipales, en otros lugares, como las tiendas de barrio, es difícil establecer un mecanismo de control estricto. La especulación va a acabar diluyendo al poder adquisitivo de los US\$ 60 de la transferencia. En estas circunstancias, debe analizarse la posibilidad de que el Estado entregue una canasta básica de alimentos a estos sectores, particularmente en sectores suburbanos marginales y el sector rural. Si bien no existen ya mecanismos públicos de distribución de productos de primera necesidad (i.e. la extinta Empresa Nacional de Productos Vitales-ENPROVIT), la alternativa es hacerlo a través de la intervención de las fuerzas armadas; en caso el problema se agrave.

¿Cómo conservar el trabajo, particularmente en el caso en el que no son factibles opciones como el teletrabajo? Una alternativa es activar emergentemente la obra pública a través de los GAD, vía endeudamiento con la banca pública de desarrollo (i.e. El Banco de Desarrollo del Ecuador), tomando en cuenta todas las recomendaciones de seguridad sanitaria, y así mantener el empleo en la clase trabajadora. Es necesario ser más creativo en identificar cómo los GADs pueden apoyar la reactivación por esta vía.

¿Qué acciones se deben implementar para proteger el empleo e incrementarlo después?

Mantener el empleo es un reto complejo en este momento, un ejemplo es cómo un empresario piensa hacer la liquidación de sus empleados, porque el negocio vive de la operación diaria, y es más económico liquidarlos ahora y recontratarlos posteriormente que seguir pagando salarios por dos meses más hasta que se acabe la emergencia. El problema en el Ecuador es que no existe un buen nivel de ahorro para mantener un seguro laboral útil en estos casos, provocando que los empresarios se enfrenten al dilema de conservar o no el empleo. En estas condiciones, se evidencia la necesidad de establecer mecanismos de flexibilización de la estructura laboral, teniendo en cuenta la complejidad de esto en un entorno de crisis ya que los espacios para mantener el empleo son muy difíciles. Se necesitan medidas que fomenten la dinámica laboral sin destruir los negocios, por ejemplo, hay medidas que se están discutiendo sobre el diferimiento no condonación de los pagos a la seguridad social; la posibilidad de permiso sin sueldo o con un porcentaje de este entre otras alternativas que permitan evitar la destrucción abrupta de empleo.

¿Qué acciones se deben implementar para mantener la cadena productiva y asegurar la provisión de bienes y servicios, especialmente de los bienes básicos como el alimento?

Por lo general, todas las medidas que se plantean para estimular la producción son las mismas medidas permanentes que se promueven en tiempos de paz, es decir, son iniciativas para promover las cadenas productivas y en donde, tanto el Estado como la cooperación internacional, han destinado importantes recursos. La situación que se está enfrentado en la actualidad es distinta, el principal riesgo que actualmente tiene la capacidad



productiva está íntimamente relacionado con la capacidad de movilizar los productos a los mercados.

Para responder a estas condiciones excepcionales, es necesario pensar en mecanismos alternativos de distribución. En el contexto en el que el Estado intervenga, por ejemplo, a través de las fuerzas armadas, se permitirá movilizar y distribuir los productos agrícolas y campesinos, desde los mercados mayoristas, por ejemplo, el mercado de Guamote, a los mercados en donde hay desabastecimiento. Este sistema de distribución se enfoca en los pequeños mercados, en asociaciones y en la agricultura familiar campesina, movilidad de los productos de primera necesidad en riesgo. La movilidad es difícil, no es una novedad, pero la primera reacción drástica es necesaria.

#### ¿Qué acciones se deben tomar para minimizar los costes y tener una rápida recuperación?

En un segundo momento, el de recuperación, existen dos temas claves. Primero, permitir que las PYMES mantengan liquidez mediante mecanismos emergentes de crédito, el diferimiento de pagos de la seguridad social, acuerdos de trabajo por jornadas según la actividad de la empresa, de tal forma que, el pago de salarios permita mantener la operabilidad. Este es un elemento fundamental, la reforma laboral, que requiere acuerdos y compromisos sociales, sin embargo, dicho es el talón de Aquiles del sector productivo, y si se quiere mantener la dolarización, es necesario encontrar otros mecanismos que permitan generar condiciones de competitividad.

En el mediano y largo plazo, se debe transparentar los costos que asumen las empresas por el lado del impuesto corporativo. En el Ecuador una empresa paga de impuesto a la renta el 25%, a lo que se suma la repartición de utilidades a los trabajadores de un 15%; esto resulta en una tasa efectiva de alrededor de un 36% sobre las utilidades. Si se compara cuanto pagan las empresas a nivel regional (i.e. alrededor del 25%) claramente este nivel le resta competitividad productiva está íntimamente relacionado con la capacidad de movilizar los productos a los mercados.

#### ¿Qué medidas se deben tomar desde el sector financiero público y privado para afrontar esta emergencia?

Hablar del sector financiero es un tema delicado, el negocio financiero no es cualquier negocio, su labor de intermediación es fundamental. El sector financiero privado, ventajosamente, y derivado de las regulaciones que nacieron después de la crisis financiera de 1999-2000, se ha mantenido con un buen manejo de liquidez, aunque también es bastante conservador. El manejo de la liquidez de las cooperativas es distinto, tanto desde la operatividad como desde la regulación.

La respuesta, al momento, como mecanismos de alivio de liquidez de los bancos, ha sido débil. El único mensaje que se ofrece va por la vía de diferimiento de las utilidades y, por lo tanto, era un sector que parecería no estaba asumiendo ningún costo. Tuvo que pasar una regulación de la Junta Monetaria para que se promuevan de manera generalizada algunas alternativas. En algunos tipos de crédito, como el productivo o el de consumo, es factible promover la condonación de intereses (no de capital) por los meses que dure la paralización. El alivio que requieren los hogares y el sector productivo debe ser contundente. De esta manera, los bancos compartirán de alguna forma los costes sociales, reduciendo su utilidad, y en la medida en que no ponga en riesgo la liquidez. Esta salida es preferible a alternativas que crean un tributo específico a las ganancias de los bancos; así el dinero se queda en los bolsillos de los consumidores y las empresas y PYMEs, en lugar de hacerlo a través del Estado.

#### En un sistema de dolarización, las afectaciones económicas vienen del sector externo, la caída del precio del petróleo, caída de la demanda internacional, apreciación del dólar, etc. ¿Qué medidas se puede tomar en este contexto?

El tema del sector externo es crítico, el Ecuador sufre de un déficit estructural de balanza de pagos; aunque muchos creen que los balances externos se autorregulan, la necesidad de generar divisas de manera endógena es crucial para mantener la dolarización. Este elemento no se puede perder de vista. De igual manera, respecto al tema del dinero electrónico, existen dudas sobre la necesidad del mecanismo. En un sistema en donde se hacen dos cosas, se incrementan los niveles de inclusión financiera, masificando el acceso a servicios y se reducen los costos de las transacciones electrónicas (o se reducen a cero), no habría la



necesidad de la creación del dinero electrónico. En términos de la operatividad financiera, el coste marginal de las transacciones electrónicas es mínimo, por lo que es posible que estos costos se ajusten.

Respecto de la posibilidad de que el BCE otorgue préstamos al Gobierno Central, la cobertura de las reservas internacional para respaldar los depósitos (i.e. de la banca privada, otras sociedades financieras y de depósitos, y la banca pública) cayó en algún momento hasta niveles de alrededor del 20%. El problema de estos umbrales es que impide que el país pueda respaldar los pagos a agentes económicos externos (i.e. giros al exterior) o la demanda de dinero en efectivo en el mercado local. Este mecanismo se bloqueó en la Asamblea vía la Ley de Reactivación Productiva de 2019; como resultado, la cobertura se ha ido recuperando y actualmente está en niveles del 40%, para el total de pasivos exigibles del BCE, que incluyen los depósitos del Sector Público No Financiero, y en niveles del 60% respecto de las reservas bancarias (i.e. banca privada y pública y OSD/OSF). Si bien se observa esta recuperación, el nivel actual aún es bajo y constituye un factor de riesgo para el sistema de pagos.

Se debe mantener el impuesto a la salida de divisas-ISD, al menos en lo que resta del año, pues constituye una fuente de ingresos fiscales importante (i.e. alrededor de mil millones anuales) para el Estado, en particular cuando es probable que hayan transferencias al exterior durante el periodo de crisis; no obstante, existe la necesidad de una reestructuración futura, en el 2021, de tal forma que sea posible mejorar la situación de la balanza de pagos, favoreciendo el ingreso de inversiones al país.

En función de la balanza comercial, es importante diferenciar entre bienes suntuarios e insumos productivos. Se puede identificar alternativas arancelarias, en el marco de la OMC, que permitan mejorar las condiciones de la balanza, en particular cuando la apreciación del dólar resta competitividad a las exportaciones y los mercados externos de nuestros productos están deprimidos.

Si bien recurrir a la solidaridad de la sociedad es posible, cabe la necesidad de recurrir a transferencias del estado ¿Cabe la propuesta? ¿Cómo financiar para sostener la transferencia, el consumo y de depender de un fideicomiso?

Ecuador es un país con un M2 que se constituye con un 62% de dinero endógeno ¿Cómo repercute el sistema de pagos, que ayuda a la creación secundaria de dinero en la dolarización? ¿Qué se debe cambiar del dinero electrónico para que no vuelva a fallar?

El tamaño del M2 no es precisamente a lo que se hace referencia con el dinero electrónico, la propuesta original se generó en función de emisión respaldada por los activos de los bancos, sin embargo, muchos agentes manifestaron su recelo frente al riesgo de que se use para emisión inorgánica. El tema del manejo monetario y liquidez interna es muy serio; si no se da seguimiento a los tópicos que implican a la balanza de pagos pueden poner en riesgo el sistema de dolarización, en particular por la limitada capacidad de generación de divisas de manera endógena, vía exportaciones. Estos dos elementos, sumados a la emisión inorgánica, puede acarrear problemas en el tiempo para el sistema de pagos. El dinero electrónico, aunque de manera interesante busca ser una alternativa de inclusión financiera; si se logra abaratar o eliminar las tasas y tarifas de transacciones electrónicas en el sistema y masificar el uso de medios de pago electrónicos, el dinero electrónico se volvería inútil para dinamizar la circulación del dinero.

¿Cuáles podrían ser las tres mejores medidas a largo plazo para combatir los impactos económicos del Covid-19?

En el tema fiscal es importante tener en cuenta las condiciones actuales. La posibilidad de reducir el gasto corriente, suavizarlo en el tiempo, mediante los bonos al sector público, podría aliviar en aproximadamente US\$ 70-90 millones mensuales la necesidad de recursos en el corto plazo. Respecto al tema empresarial, es necesario evidenciar que es crucial promover la competitividad y la productividad. Para lograr esto, es necesaria una reforma laboral que permita dinamizar el mercado laboral, facilitando la incorporación de nuevos trabajadores, en particular jóvenes, y a su vez aumentar las aportaciones a la seguridad social, cosa que actualmente es complicado por tantas condiciones que se exigen en la contratación de personas.

De igual manera, es importante reducir el impuesto corporativo a un 22% y la repartición de utilidades a los trabajadores, de tal forma que se equiparen los costos tributarios a nivel regional. Otro tema es mejorar la progresividad de los impuestos, aumentar la base tributaria en ambos lados, disminuir el monto desde que se paga impuestos, y aumentar escalones hasta llegar al 45%. Finalmente, propone reducir el gasto tributario, el cual es un ingreso que no se puede.

## Perspectivas: Una mirada crítica a los proyectos de ley urgentes en materia económica ante el COVID-19

### El impacto de ley humanitaria en el empleo en el Ecuador

Pabel Muñoz

Grupo Parlamentario por la Erradicación de la Pobreza y Cumplimiento de los ODS - Asamblea Nacional Ecuador

Haciendo un análisis de economía política, se pueden apreciar dos grandes hipocresías en el discurso oficial y sus propuestas de ley. El llamado “libre acuerdo entre las partes”. Esta propuesta oculta la asimetría propia de las relaciones de poder entre el empleador y el trabajador. Sabemos que las fuerzas entre ambos no son iguales. El rol del Estado y de una ley para la pandemia debe ser apoyar a ambos, pero sobre todo a los más débiles en esa relación de poder: los trabajadores. Por ello, el “libre acuerdo entre las partes” es una postura a favor del empleador como propietario del capital.

El cinismo de esa propuesta también aplica a la frase célebre de Richard Martínez, ex ministro de Economía y Finanzas, cuando señaló que “la realidad superó a la legalidad”. El doble discurso en este caso opera así: cuando se trata de los trabajadores aplica la realidad y se los despide, pero cuando se trata del pago de la deuda externa aplica la legalidad y pagan deuda en medio de la peor crisis sanitaria y económica del país. Hay que tener en mente que al interior de la Asamblea Nacional todas las fuerzas políticas han propuesto suspender el pago de la deuda externa, en el punto más crítico de la pandemia. Sin embargo, para el ministro, pesó más la “legalidad” y los contratos de la deuda externa. Así funciona el doble discurso de la “realidad superó a la legalidad”, a conveniencia.

Por otro lado, en lo que respecta a las posibles medidas a auditar para hacer frente a la crisis, varios países han llevado a cabo salvatajes económicos, mediante la intervención de los bancos centrales.

Para el país esto sería posible, pero con algunas restricciones. Es decir, salvataje social con un sobregiro del Banco Central y un copago de la nómina laboral del país.

En Reino Unido se propuso la nacionalización del 80-90% de toda la nómina de trabajadores para hacer frente a la crisis y evitar despidos. Ahora bien, en Ecuador eso sería imposible pues supondría alrededor de USD 7.000 millones en 3 meses, pero sí se podría debatir la alternativa de un copago, en la cual el Estado cubra el 50% del salario y el sector privado el otro 50%. Esta propuesta permitiría sostener y garantizar el trabajo en un momento de emergencia. Se trata de defender el derecho al trabajo y el consumo de los trabajadores para que puedan cubrir sus necesidades básicas, y al mismo tiempo, asegurar el ciclo productivo y el proceso de circulación en la economía. Sin embargo, en el gobierno de Lenin Moreno pesan más los dogmas neoliberales, como la no intervención del Estado. Con ello, solo se veía la esperanza que lleguen más créditos de deuda externa. En definitiva, se debería reprogramar la deuda externa, acceder a más créditos y, como país soberano, se debe implementar mecanismos de financiamiento interno, por ejemplo, un sobregiro del Banco Central.

**¿El aumento del gasto fiscal y la disminución del ahorro son los causantes de la severa restricción que está sufriendo el país?**

En primer lugar, bajo los parámetros neoliberales existe una fuerte restricción fiscal. El déficit se agrava por dos razones. Primero, porque se reduce drásticamente la inversión pública y con ello el empleo, las contrataciones, y contribuyentes; y segundo, porque se deja de cobrar impuestos a las grandes fortunas, a las importaciones y a la salida de capitales, lo cual golpea duramente a una economía dolarizada.

Hay que tener en cuenta el cuidado y el mantenimiento de la liquidez dentro de la economía, en caso contrario se convertiría en una “economía de tránsito” de dólares. En el 2019 ingresaron al país USD 47.000 millones, pero salieron USD 46.200 millones. Esto muestra que uno de los problemas más graves de la economía ecuatoriana es la fuga de capitales. Quien más saca recursos del país es el sector privado, quien más ingresa dólares a la economía nacional es el sector público. Así, la dolarización termina siendo subsidiada con fondos públicos y es desangrada por las dinámicas de fuga,

evasión y elusión de buena parte del sector privado.

Entonces, ¿por qué en Ecuador siempre se pregunta qué debe hacer o dejar de hacer el Estado para fortalecer o dinamizar nuestra economía?, pero nunca se pregunta, ¿cómo están operando los empresarios en favor de nuestro país?, ¿reinverten sus capitales en Ecuador, diversifican su producción, generan nuevos encadenamientos productivos, incrementan valor agregado a su producción, colocan más peso a la tecnología e innovación en sus procesos productivos, generan más plazas de trabajo cada año?

Por otro lado, se podría seguir pensando en generar más estímulos para las empresas en medio de la crisis, pero al mismo tiempo pedirles compromisos como mantener o aumentar sus trabajadores, lamentablemente eso en Ecuador no funciona, pues el empresariado, en general, solo quiere incentivos de parte del Estado, pero no compromisos de su parte. Tal es el caso de 3 reformas económicas que fueron enviadas por el gobierno en estos tres años para supuestamente “re-dinamizar” la economía, ninguna propuso compromisos al sector empresarial, y, por el contrario, todas esas reformas significaron regresión en derechos y en beneficios sociales.

No cabe duda que el doble discurso del gobierno es asombroso pues, cuando el Estado asigna recursos a los sectores vulnerables lo denominan “subsidios”, pero cuando el Estado asigna recursos o hace excepciones tributarias a las grandes empresas lo denominan “incentivos”. Lo que terminó sucediendo en Ecuador, a partir de ese llamado paradigma de los “incentivos”, es que se generaron huecos, porosidades y grietas en la estructura fiscal del país, lo cual afectó gravemente la recaudación del Estado.

Con el proyecto de Ley “Humanitaria”, la expectativa de recaudación es de USD 1.400 millones, de los cuales USD 900 millones provienen de las personas naturales y solo USD 500 millones de las empresas. Esto evidencia nuevamente en los hombros de quién recae el peso de la crisis. El grueso de la carga tributaria va hacia el trabajador y no hacia el sector empresarial o el gran capital.

Es evidente que la tabla de recaudación no es recomendable durante la crisis. La base imponible debería aplicarse a partir de las personas que ganan el acumulado entre el salario básico más la canasta básica, es decir, a quienes ganan aproximadamente USD 1.400, y que la tasa impositiva debe ser progresiva, es decir, que el que tiene más, aporta más. Sin embargo, lo más importante es mantener la liquidez en el bolsillo de la gente y es momento de que el Estado inyecte recursos en la economía, ejemplo, una renta básica universal por 3 meses.

Dejando a un lado la discusión ideológica, existen dos opciones para paliar la crisis: inyección de liquidez interna y financiamiento externo. Lamentablemente, el gobierno envió un proyecto para que la Asamblea Nacional inhabilite la primera de estas dos vías. Este es un grave error, ya que en estos momentos es necesario una combinación de las dos medidas.

La ley de ordenamiento de las finanzas públicas establece unas reglas fiscales y se plantea un fondo de estabilización, además de la necesidad de crear sostenibilidad en las finanzas públicas y de reconstruir las reservas en la época de altos ingresos. Ciertamente estos fondos ayudan para obtener crédito y realizar políticas contra cíclicas. En ese sentido, ¿Cómo podría este fondo ser sostenible en el tiempo y qué pasaría en épocas de déficit fiscal?

Así mismo, en épocas de crisis ¿Cuál sería la mejor forma de convencer a la ciudadanía de ahorrar en un país con necesidades? Y en una época de boom ¿Cómo asegurarse que no haya la tentación de bajar impuestos?

La Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas debe ser archivada por varias razones; principalmente porque solo es una exigencia del FMI y porque no califica como urgente, tanto así que el gobierno sostiene que las reformas se implementen en el 2022. Es difícil entender el discurso aseverando que la ley es urgente y busca ordenar las finanzas públicas, sabiendo que ellos no estarán sometidos a su ley, sino el gobierno del año 2022. Aquí se aprecia nuevamente un doble discurso.

Urgente en estos momentos es salvar la vida de las y los ecuatorianos. Urgente en estos momentos es generar liquidez, para poder salir de la crisis de la COVID-19. Esta ley es claramente producto de la dependencia que el gobierno tiene con la agenda neoliberal del FMI.

El gobierno cometió un terrible error táctico, al no permitir que el acuerdo con el FMI se discuta en la Asamblea Nacional, como lo ordena la Constitución. Ello le hubiera servido al gobierno para poder determinar en qué puntos del acuerdo cuenta con apoyo político y en cuáles no. No se puede y no se debe aprobar leyes emergentes que no atiendan la emergencia y peor aún si no van a ser aplicadas en este período. En plena crisis el Ecuador no puede legislar para contentar una agenda económica que viene impuesta desde el extranjero.

La Constitución ordena que la planificación debe ir acompañada de su respectivo financiamiento. Como alternativa a lo planteado en el proyecto de ley, se propone que el Plan Nacional de Desarrollo que presente el nuevo gobierno, a los 3-4 meses de su gestión, contenga un plan de sostenibilidad fiscal para sus 4 años de gobierno, el mismo que deberá ser aprobado en la Asamblea Nacional.

Se presentó un proyecto de ley para afrontar la crisis y se resume en los siguientes puntos:

- Primero, inyectar liquidez en la economía. Lo que ahora está detenida es la cadena de pago en la economía, tal como sucedió en los años 30. La solución es incorporar recursos tanto internos como externos y mantener esa liquidez en nuestra economía con gran eficiencia, ello implica cuidar la salida de divisas y recuperar el mecanismo de dinero electrónico.
- Segundo, mantener la liquidez existente en los bolsillos de los ecuatorianos. Para ello es necesario declarar moratorias en el pago de los servicios básicos por 3 meses, agua, luz, internet; implementar una moratoria y reprogramación por 3 meses de las deudas con los bancos privados, sin multas ni recargos, y que luego de esos 3 meses se paguen en doce meses o al final del tiempo de un crédito contratado. También hay que aumentar el crédito de la banca privada y bajar sus tasas de interés, por al menos 4 meses las tasas de interés deben bajar a la mitad, ya que algunas tasas que se manejan en el Ecuador son de usura.
- Tercero, en lo relacionado a la liquidez de las empresas. Hay que ayudar a mantener y mejorar la liquidez de las empresas en general, para que así, una vez superada la parte más dura de la crisis, se pueda requerir más ayuda de las empresas

más grandes y con más ganancias. Aquí entran en debate las contribuciones a las mayores riquezas del país.

**¿Cuál es el monto al que podría llegar el crédito interno del BCE y qué otros mecanismos de crédito interno se pueden utilizar? De esta forma, ¿Qué tan factible es el dinero electrónico manejado por el BCE?**

Es indispensable la idea de dinero electrónico ya que, en dolarización, es imperativo lograr que se genere un mayor ingreso de dólares y que se reduzca la salida de divisas. Al mismo tiempo, es indispensable que se usen de manera más eficiente los dólares existentes en la economía nacional. Sin embargo, esta idea no se pudo concretar por pedido de la banca privada y por pura ideología.

Para enfrentar esta crisis se requieren entre 4.000 y 5.000 millones de dólares. Existen varios mecanismos para obtener una parte de esos recursos. En primer lugar, un sobregiro del Banco Central del Ecuador. Los bancos generan sobregiros, esta es una práctica que funciona en todo el mundo, pero debe ser realizado con los controles adecuados. Como segunda opción se plantea la emisión de bonos por el Ministerio de Economía y Finanzas y bonos emitidos por los GAD, con controles y umbrales, para aumentar la inversión pública.

De esta forma, controlar la salida de capitales es impopular para ciertos sectores, sin embargo, es fundamental para el sostenimiento de la economía. De ninguna manera se debe reducir el Impuesto a la Salida de Divisas.

El MIES es un buen ejemplo en cuanto a la idea de dinero electrónico ya que este quiere llegar a 1.2 millones de beneficiados con el bono de emergencia y para esto han establecido 11.000 puntos de cobro, cosa que resulta por demás insuficiente. Pero si lo miran desde otro enfoque podrían darse cuenta que más del 90% de los posibles beneficiarios tienen celular; entonces, si aún existiría el dinero electrónico, con un solo clic se podría llegar el 90% de ese millón doscientos mil beneficiarios. Por lo tanto, el dinero electrónico es eficiente, permite realizar más transacciones utilizando menos efectivo e incluso puede ser más sanitario, ya que evita la exposición de los ciudadanos al no tener que cobrar su bono en persona.

Por otro lado, para la agenda neoliberal el Estado es “obeso” lo que es puramente ideológico, tal como lo sostiene el viejo Consenso de Washington de los años 90. En realidad, según datos de la OIT, en Ecuador solo 1 de cada 10 trabajadores pertenece al sector público; por lo tanto, la idea de un sector público sobredimensionado no se sostiene.

Lo que sí sucede, si se compara el promedio de salarios entre los sectores público y privado, es que el promedio salarial de los trabajadores privados es más bajo en comparación con lo público. Eso sí, un gerente en lo privado gana muchísimo más que un funcionario público de alta jerarquía. Esto devela que en el sector privado los salarios de sus trabajadores son bajos, pero los de sus ejecutivos se disparan muy alto, de ahí la gran disparidad entre el que más gana y el salario más bajo.

De esta manera se explica la gran acumulación de riqueza en América Latina y la insultante desigualdad. De ahí que, a su juicio, es absolutamente reprochable el objetivo de precarización laboral auspiciado por este gobierno. Esta injusta realidad es la que debe ser cuestionada mientras que el objetivo social debería ser buscar mejores salarios o, dicho de otra forma, igualar hacia arriba y no hacia abajo.

Lo que se va a cosechar como sociedad en el futuro es lo que se sembró en el presente. Si se siembra neoliberalismo, se tendrá desigualdad, desempleo y pobreza. Si se siembra un proyecto de justicia social, se obtendrá inclusión, equidad, mayor prosperidad y mayor bienestar para las y los ecuatorianos.

# COVID-19: Servicios públicos y bienestar

## Sostenibilidad del Sistema de Salud en el contexto de la pandemia del COVID-19

Michael Grignon

Universidad McMaster - Canadá

Sustainability could be represented by a simple example. If one person borrows money to pay for health care which means that he is not collecting enough revenues to pay for the health care in a pay-as-you-go

If this person doesn't collect enough revenue, he is in deficit, so he must borrow money. When the amount of money he needs to reinvest exceeds his income, it is said that there is no sustainability. Most economists would agree that when they talk about sustainability, they don't have an expenditure problem, but they have a revenue problem, which means that they are not collecting enough revenue. Is more logical to talk about affordability and sustainability.

The key question is not so much if it is sustainable, because this is just a matter of raising taxes. The key question is if it is affordable, then you want to spend that amount of money on health care services instead of anything else, and this indicates that there are doubts about whether too much is being spent on health care.

The general principle that economies tend to follow when trying to answer affordability questions is that they don't want to waste social resources, any resource is a social resource, that is, a resource that belongs to society. It means that the basic principle is how to evaluate security, this applies to any decision. The marginal benefit of any decision that is made must be evaluated.

In a case in which the decision is between treatment A and treatment B, the choice will be the treatment that has the greatest marginal benefit. It is necessary to face the fact that at a point a level will be reached in which there are no more resources available, so they will not be able to access their treatment. It is motivated by some type of efficiency, everyone wants to be efficient, but very often people think that efficiency may be against fairness, even though that's not the case. Someone is efficient if always allocates resources where the marginal benefit is greatest, and it will be fair.

Resources should be allocated where they are most needed because that is when it comes to benefits health more. Resources try to address the greatest need. Those concepts are much easier to describe at an abstract level because in the real world there is no good definition of need, it is clear there is no trade-off between efficiency and equality. It begins to become a little bit complex when it tries to collect evidence on the level of benefit. ¿What is the definition of benefit in health care? Is it simply the number of lives saved? is it the quality of life? or is it consumption?

The economic logic of HTA

- Do not waste social resources
- Use the next available unit of resource where marginal benefit is greatest
- Anything else is unfair: resources are limited, needs are not.
- Evidence needed on benefit (lives, QALYs, or consumption)?

I

Michel Grignon | Módulo 2024 - Económico

CUA is cost-utility benefits, which is a type of health-related outcome, and CBA is cost-benefit analysis, which means that it has to be recognized the trade-off between health outcomes and any other use of the same resources outside of the health care sector, the trade-off between spending money on health care and spending money on other goods and services.



Lambda is what is used in most CBAs when trying to evaluate the benefits of a new treatment. A decision based on the good has to be made based on the value of the statistical value of life or the statistical value of a year of life and that is the meaning of Lambda in those analyzes.

To give a recommendation on funding a new drug or treatment, the National Institute of Clinical Excellence in the United Kingdom must use an implicit threshold of cost per quality of life adjusted years of life gained. The threshold, lambda, tells something about the statistical value of a year of life that the British system is willing to pay for. So, There is two logic here.

The first one: if you are happy with CUA, you simply establish the health budget exam. It is said that 10% of their income or GDP will be spent on health and then within that 10% they will make sure to allocate resources so that the greatest margin is always obtained. The second logic: there is no way of knowing if 10% is the correct number. It could be 5%, it could be 15%, it could be 30%. ¿Why not? There's no way of knowing what fraction of your GDP your health should represent. In that case, you have to compare the new treatment not only to all other treatments that could obtain with the same resources, but also with all other uses you can make of these (monetary) resources outside of the health care system, and you will use CBA instead of CUA. If the lambda is high, the share of GDP going to health care will be high as well, potentially much higher than what we spend currently.

It indicates that there are doubts such as: What is the best way to maximize the utility as individuals or as a society? Do they want to consume as much as they can in a shorter period of life because they are not going to survive long if they do not spend on health or they believe that it makes more sense to spend less each year but to have the capacity to spend in more years? The question could be framed in a slightly different way.

A low lambda amounts to preferring to buy three fancy cars a year, but live a short period, say, 10 years, and a high lambda amounts to being happier when buying only one fancy car a year but over the course of 50 or 60 years.

## From CUA to CBA: the silence of the lambda

- Logic 1: set the health budget, maximize benefit within health sector. CUA is enough
- Logic 2: let health budget be determined by benefit maximization over all uses of resources (health or otherwise)
- Question is: one more steak or one more year of life?
- CBA is needed: value of a statistical life (the lambda)
- Side issue: collective financing (deafweight loss)

Michel Grignon [Health, Risk, Economics](#)

It is easier if everyone could agree on a value of Lambda, this is not an easy task, and that it is there that one can see why there may be disagreement between what the government wants to do on behalf of society and what groups representing patients want, therefore there is a disconnect here. But another problem that you must face now is where you must deal with the pandemic or this pandemic or the next pandemic.

Not only do you have to allocate resources to save lives, but also to save potential lives. So, the statistical value of a life is already a complex thorny issue, but a statistical value of potential life is, from a society perspective, almost impossible, intractable. So what you have to face now for the next pandemic is that you have to double, possibly even more than double the number of beds in ICU (Intensive Care Units), it is well known that those beds will remain inactive for the longest time. Part of the time until the next pandemic, it can be in 5 years, 20 years, or 50 years.

It will be necessary to finance beds and the personnel that goes with those beds that are not going to be used for a very long period, this raises enormous societal issues, which must be faced. That is also contrary to putting the HTA principle that was exposed at the beginning, you need to allocate resources where the benefit is half because you do not want to waste some type of resources.

It indicates that if it is discovered that, if the number of beds in the ICU is doubled and if it ends with an occupancy rate of around 50%, in a certain sense resources are being wasted. Our potential benefit may be being maximized, but resources are being wasted so that we must face a very complex issue. The example is when trying to allocate resources to fund prenatal care, and that is to provide some care to pregnant women.

It is well known that there is generally a pushback from Society. It is relatively easy to fund a new treatment for a rare form of cancer because people are really dying of it and therefore society at large is willing to spend two hundred thousand, perhaps \$ 20 million to save a life because it is real life. Now, when it is said that some money is going to be spent, not much, perhaps \$ 10,000 to provide prenatal care to pregnant women, the general public thinks that they cannot afford it. It is very useful and saves many lives. It is very efficient but there is a pushback, and the following example demonstrates a strong pushback. He considers the best example to be the Oregon experiment in the 1990s, when they tried to allocate resources in the most efficient way possible, the general public rejected the funding of prenatal care because it was again saving potential lives.

## Sostenibilidad del Sistema de Salud en el contexto de la pandemia del COVID-19

Ruth Jimbo

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Ecuador es un país con recursos limitados con respecto a tecnologías sanitarias, en el proceso de esta crisis se debe invertir en estas tecnologías, de acuerdo al contexto de este país. Las estrategias que se manejen deben instaurarse en varios niveles: nacional, gobiernos locales, comunitarias y familiares/individuales. Cualquier acción dirigida a una acción médica, tiene que ser valorada como una tecnología en salud y para que un gobierno decida invertir o incluso desinvertir tiene que existir un proceso de evaluación económica de las tecnologías, para lo cual se usa el plano de costo efectividad.

El Ecuador en temas sanitarios es un país con recursos limitados y una gran cantidad de necesidades, esto hace que el panorama requiera necesariamente una priorización para la selección de las mejores tecnologías a ser incorporadas según el contexto local.

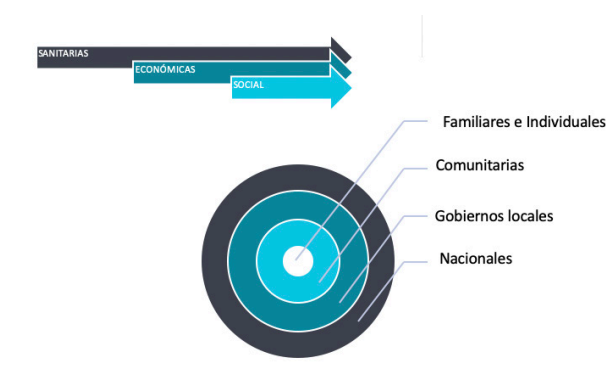
La pandemia se encontró con un país que tiene una inversión baja en salud, pues en los últimos años se ha disminuido el presupuesto sanitario y ha aumentado las necesidades, es decir el gasto sanitario. Además de la reducción del presupuesto sanitario, cuando inició la pandemia existía un debilitamiento de la estructura del sistema de salud, un sistema fragmentado y con una toma de decisiones que no es informada en evidencia.

### CONTEXTO PAÍS

- Recursos limitados
- Máximas necesidades
- Inversión en salud: 4 veces menos
- Reducción crítica en el presupuesto sanitario en los últimos años
- Debilitamiento estructura sistema sanitario
- Reducción personal sanitario

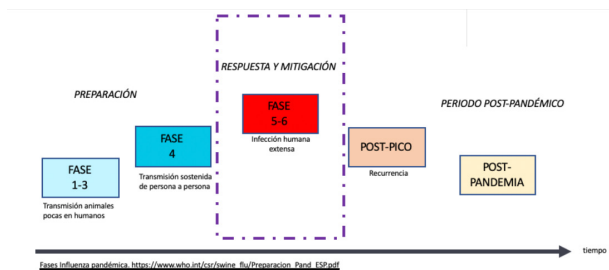
Existen interrogantes sobre qué tecnologías o en qué estrategias se debe invertir como país en el proceso de esta crisis, se debe pensar que todo lo que se decida tiene que ser manejado bajo el contexto del país. Probablemente, muchos otros países puedan tener una inversión en otras tecnologías que no necesariamente son comparables o tomadas para el contexto de Ecuador, por diferencias obvias en temas de infraestructura, en temas de acceso a servicios de salud, por ejemplo, no se podría comparar la velocidad en que China pudo hacer hospitales para el manejo de la pandemia.

Las estrategias que se manejen deben instaurarse en varios niveles: nacional, gobiernos locales, comunitarias y familiares/individuales.



Se debe a realizar una proyección y planificar todo lo que se viene en el período pandémico, es decir, se va a tener un advenimiento importante de enfermedades crónicas, no transmisibles. Procesos como la vacunación se pueden ver alterados con el tema del aislamiento.

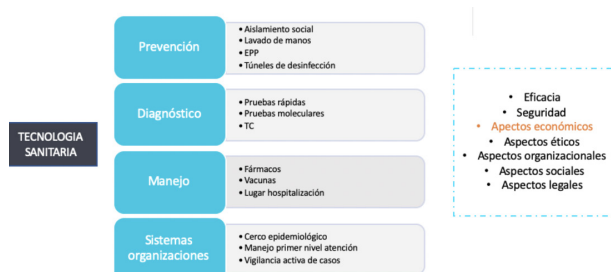
Hay dudas sobre qué va a pasar con todas las cirugías planificadas que tenía la seguridad social, las que eran en servicios públicos están detenidas y va a venir un momento en el que todo eso va a incrementar y con esto existe un incremento de costos y la inversión que se va a tener que generar en salud. Los gobiernos locales tienen que tomar las mejores decisiones sanitarias para incluir la inversión en salud que se necesita.



Entonces aquí es cuando se tiene el apoyo de la evaluación de tecnologías sanitarias, en el que cada estrategia que en este momento se proponga para combatir la epidemia como, por ejemplo: medidas de prevención, diagnóstico, manejo, sistemas organizacionales, sistemas administrativos. Cualquier acción dirigida a una acción médica, tiene que ser valorada como una tecnología en salud y para que un gobierno decida invertir o incluso desinvertir tiene que existir un proceso de evaluación. Algunas de las decisiones incluidas durante esta pandemia han sido muy controversiales y criticadas, no sólo en este país, sino a nivel mundial.

Los gobiernos previos a decidir incorporar una tecnología tienen que hacer una evaluación y ver cuáles son los parámetros más importantes para cada país, en términos de eficacia, seguridad, aspectos económicos, éticos, legales y organizacionales.

Otro tema importante es el tema de fármacos que se venden en la actualidad, lamentablemente no hay ningún fármaco que actúe frente al COVID-19, pero en el momento en que exista una alternativa terapéutica se tiene que evaluar si esta alternativa vale la pena o no incluirla, valorando el tema de beneficios que es lo más importante y los costos asociados.



En Ecuador, el proceso de evaluación de tecnologías sanitarias es competencia del Ministerio salud pública. Sin duda la academia puede apoyar en estos procesos de una manera sistemática, independiente y transparente.

La PUCE cuenta con un equipo de evaluación de tecnología sanitaria que está conformado por un equipo de investigadores que manejan el tema de Medicina basada en evidencia, evaluación de tecnologías sanitarias, salud pública y economía de la salud.

- Resumen de evidencia científica. Rapid review
- Apoyo a la Toma de decisiones
- 62 temas priorizados
- Solicitudes
- Realizados:
  - Fármacos: HCQ/ICQ, Lopinavir/Ritonavir, Remdesivir, Ivermectina, Tocilizumab/Plasma de Pacientes convalecientes, Alternativas (dióxido de cloro, agua marina)
  - Diagnóstico: Pruebas rápidas, TC, pruebas de laboratorio
  - Preventivos: Reuso Mascarillas N95/Túneles desinfección, vacunas
  - Otros: COVID en niños, embarazo, Cirugía

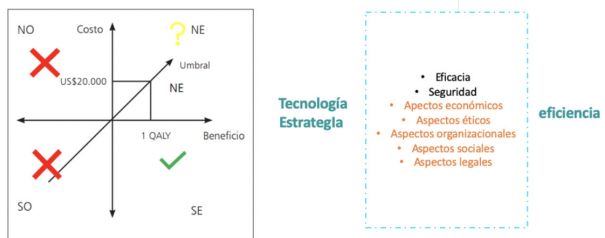


<https://puceapex.puce.edu.ec/web/covid19-medios-preventivos/>

Para tomar la decisión de incorporación, se tiene que incluir la evaluación económica de las tecnologías, para lo cual se usa el plano de costo efectividad. En el nivel del eje de las x, se colocan los beneficiarios en varias unidades y en el eje de las y, los costos. Las tecnologías se pueden ubicar en cualquiera de los cuatro cuadrantes para un tomador de decisión.

No es muy complejo cuando la tecnología se ubica en el nivel del suroeste, o noroeste, debido a que los beneficios de la tecnología son bajos, por lo cual, los parámetros de incorporación están claros. Así mismo, la decisión de incorporación es fácil en el plano de sureste pues son tecnologías eficaces y de bajo costo. Cuando una tecnología está en el noreste, se tiene una tecnología cuyo beneficio de producción tiene un alto costo. Por ejemplo, la mayoría de los fármacos nuevos, se tiene un beneficio comprobado muchas veces, pero aquí viene la necesidad de los países de usar umbrales de decisión.

Estas necesidades de incorporación deberían estar muy claras para los tomadores de decisión. Una vez que se realiza este ejercicio se tendrán criterios de eficiencia para el sistema de salud de las tecnologías que han sido evaluadas en todos los dominios y de esa manera es como se debería tomar las decisiones.



Ecuador posee recursos limitados, la información en evaluaciones económicas no es tan amplia, se cuenta con estudios limitados que a veces no permite tener muy claro los panoramas en donde había condiciones similares a la presente pandemia, que está causando morbilidad importante.

1. Recursos económicos limitados
2. Información limitada – estudios económicos
  - 80% farmacológicas-vacunas
  - 20% medidas prevención
3. COVID-19 está causando morbilidad importante y las estrategias que se incluyan requieren inversión.
4. Beneficios-Costos
5. Facilite data

## Sostenibilidad del Sistema de Salud en el contexto de la pandemia del COVID-19

### Financiamiento del Sistema Nacional de Salud antes de la pandemia

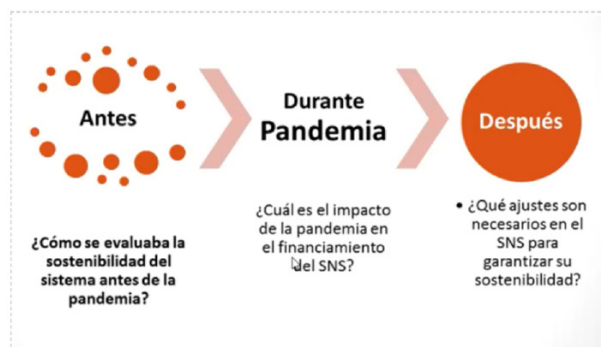
Ana Cristina Mena  
Docente universitaria

Es necesario entender el financiamiento del sector antes de la pandemia y el cambio que se ha generado por esta emergencia sanitaria dadas las presiones que ocasiona en el sistema de salud. El objetivo es conocer cómo está estructurado el modelo de financiamiento en el país, cómo se encontraba antes de la pandemia y cuál es el potencial impacto que ésta tendría.

El modelo de financiamiento de la salud en el país tiene algunas características muy destacables. Los fondos provienen de impuestos, contribuciones de la seguridad social, y un rubro importante proviene del gasto de bolsillo de los hogares. Los recursos financieros se gestionan en presupuestos individuales para cada subsistema. Las instituciones del sector manejan sus recursos disponibles bajo sus propios criterios de gestión, esto viene de la mano con coberturas y costos diferenciados en cada uno de los actores del Sistema Nacional de Salud. La compra de servicios también es diferenciada bajo distintos mecanismos de pago: el presupuesto global, que es el presupuesto definido anualmente, y el pago por servicios, tanto para la compra de servicios entre distintos subsistemas como dentro de cada uno. Estos mecanismos tienen características que generan algunos desincentivos al uso eficiente de los recursos.

Recaudación de recursos	Gestión de recursos	Compra de servicios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuciones de seguridad social</li> <li>• Impuestos</li> <li>• Gasto de los hogares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuestos públicos individuales</li> <li>• Criterios individuales de gestión de recursos</li> <li>• Coberturas diferenciadas para población</li> <li>• Costos diferenciados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pago por presupuesto</li> <li>• Pago por servicios (FFS)</li> <li>• Desincentivos para uso eficiente</li> </ul>

El actual contexto de la pandemia marca un antes y un después en términos de financiamiento de la salud y su sostenibilidad, teniendo como base el modelo vigente en el país. En la situación previa se analiza cómo se percibía la sostenibilidad del sistema y las características de la organización y funcionamiento del sistema. En el escenario actual, con una emergencia sanitaria en curso, se busca identificar cuál es el impacto de la pandemia en términos de financiamiento del Sistema Nacional de Salud. Y, una vez que se supere la emergencia, las cuestiones que deben ser abordadas apuntan a identificar los ajustes que son necesarios para garantizar la sostenibilidad del sistema. El análisis se centra en las dos primeras etapas.



Existen dos elementos conceptuales relevantes en el marco del análisis de la sostenibilidad en salud: la escasez y la eficiencia. Las necesidades de salud de la población son amplias, crecientes y se confrontan con los limitados recursos disponibles para hacer frente a dichas necesidades. La pandemia ha mostrado con mayor claridad esta situación. Por otro lado, los elementos en torno a la eficiencia son transversales en el modelo de financiamiento, es decir, obtener los mejores resultados en

términos de salud dados los recursos disponibles.

El sistema de salud ecuatoriano desde la mirada del financiamiento tiene algunos problemas. Primero, existe un elevado gasto de bolsillo de los hogares, esto significa que una alta proporción de todo lo que se gasta en el país en términos de salud proviene de los hogares de manera directa. Alrededor del 40%, según las cifras de 2017, corresponde a este gasto directo de los hogares, porcentaje que está por encima de los parámetros sugeridos internacionalmente y de las experiencias de otros países de la región y del mundo. Este indicador refleja una barrera de acceso a los servicios de salud, que se constituye en una fuente de desigualdad.

El sistema de salud es segmentado. Los subsistemas están financiando de distinta forma, de acuerdo a las distintas características de la población que está bajo su responsabilidad. La segmentación del finamiento es una fuente de ineficiencia de los sistemas de salud, genera mayores costos y menores resultados en términos de salud para la población que está siendo atendida. Esto, además, se relaciona con las diferencias de gasto per cápita entre las instituciones públicas. Es decir, se destinan recursos de manera diferenciada para atender las necesidades de la población con lo que se evidencia respuestas diferentes a los problemas de salud y una gestión inadecuada de los riesgos sanitarios.

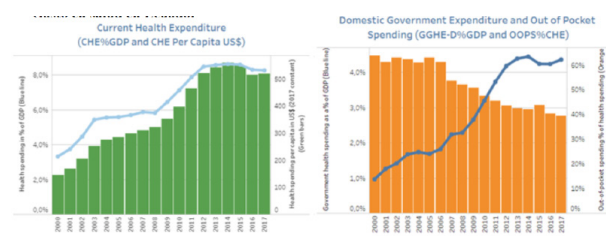
Las ineficiencias son otro de los principales problemas a los que se enfrentan los sistemas de salud. La Organización Mundial de la Salud estimó en 2010 que las ineficiencias representan entre el 20% y 40% del gasto en salud a nivel mundial. Esto significa que los sistemas pueden tener mejores resultados sanitarios con los recursos disponibles o mantener los resultados obtenidos con menores costos. Estas ineficiencias, entre otros factores, se dan por la forma en la que se gestionan los recursos que están disponibles.

Otro de los problemas es el limitado espacio fiscal para el sector de la salud, situación que ha sido más evidente de manera reciente dadas las dificultades de las finanzas públicas.

Según los datos de la base global de gasto en salud de la OMS, en Ecuador, el gasto en salud per cápita y el gasto en salud pública y privada, como porcentaje del PIB refleja una tendencia creciente desde el año 2000, que se ha desacelerado en los últimos años. El gasto de los hogares

ha tenido una participación decreciente en el gasto total de salud, pero ha mantenido un porcentaje en torno al 40% en 2017. El gasto público en salud medido como porcentaje del PIB ha mostrado una tendencia al alza desde el año 2000 pero con una leve caída en los últimos años.

### Gasto en salud en Ecuador

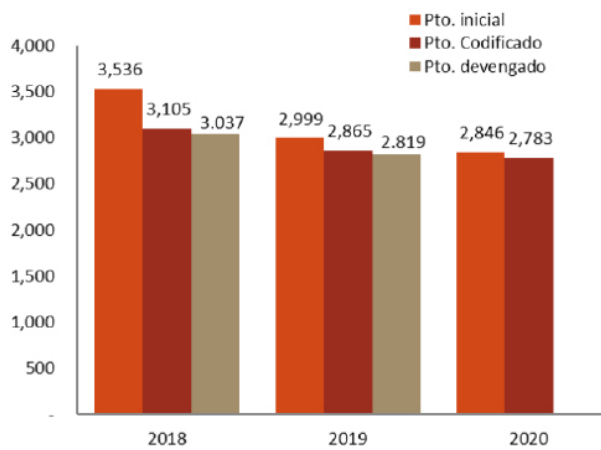


Fuente y elaboración: Global Health Expenditure Database, OMS

Respecto al gasto público, el Ministerio de Salud Pública (MSP) ha tenido, desde el año 2008, un ritmo creciente de gasto para financiar al sector sanitario. En 2019, el presupuesto de la institución bordeó los \$3.000 millones, con una disminución anual y una tendencia marginal decreciente.

De acuerdo a datos del Ministerio de Finanzas, la asignación presupuestaria inicial para el MSP refleja que se han destinado menos recursos desde 2019, para atender las necesidades de la población. Los datos de 2020 muestran que el presupuesto codificado tiene una disminución respecto al presupuesto devengado y codificado del año anterior, en un contexto en donde la situación sanitaria generada por la pandemia demanda muchos más recursos. Este corresponde a un escenario de recursos financieros limitados frente a necesidades sanitarias ilimitadas por lo que se requiere un análisis profundo de la situación del financiamiento sanitario en el país.





Fuente: Ministerio de Finanzas, abril 2020

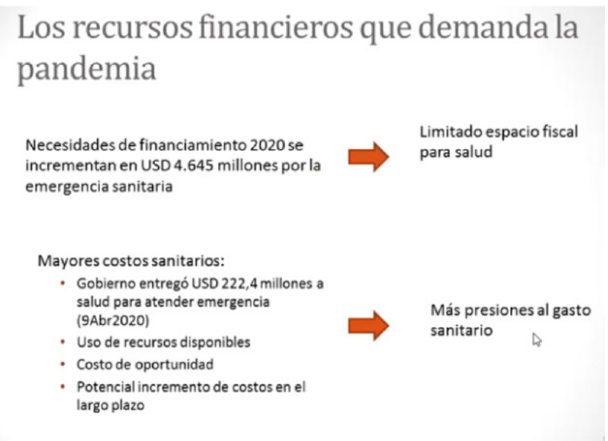
La situación actual de la emergencia sanitaria impone la necesidad de recursos extras para cubrir los requerimientos adicionales de financiamiento, no sólo para el sector sanitario, sino para todo el país. Las autoridades han incrementado las necesidades de financiamiento para este año en \$ 4.645 millones para todos los sectores.

Aunque no se tiene precisión de cuánto va a costar la pandemia en términos de necesidades para el sector sanitario, la situación demanda más atenciones en los servicios de salud por el mayor número de pacientes, lo que genera mayores costos.

Se puede tener costos de oportunidad asociados a las necesidades que impone la emergencia sanitaria. Tomando en cuenta los limitados recursos disponibles, es probable que se dejen de atender otras necesidades del país para hacer frente a la situación emergente en el ámbito sanitario.

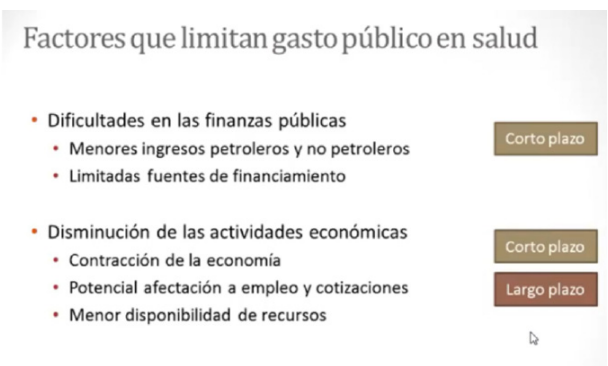
La pandemia plantea además un potencial incremento de los costos sanitarios en el largo plazo. La saturación de los servicios sanitarios que se podría generar por las mayores atenciones requeridas por la emergencia puede ocasionar el diferimiento de atenciones de otras patologías, con las consecuentes complicaciones por la falta de atención oportuna y mayores costos.

En definitiva, los mayores costos sanitarios generados por la pandemia, el costo de oportunidad que genera y el potencial incremento de los costos sanitarios en el largo plazo generan presiones adicionales al gasto sanitario que podrían afectar la sostenibilidad del sistema.



La economía ha mostrado dificultades en las finanzas públicas con limitadas fuentes de financiamiento, que nuevamente limitan la disponibilidad de recursos ante las crecientes necesidades del sector sanitario. Adicionalmente, el efecto que ha producido el confinamiento en la actividad económica prevé una contracción de la economía y menor nivel de empleo, lo que afectaría a las fuentes de ingresos del sector sanitario. Esta situación está asociada a una menor disponibilidad de recursos para el sector sanitario en el corto y largo plazo.

La pandemia genera presiones adicionales al sector sanitario y su financiamiento. Existen limitados recursos disponibles para atender las necesidades de la población y para hacer frente a los requerimientos adicionales que genera la emergencia. Es decir, se suman elementos a la situación del financiamiento del sistema de salud, que deben ser abordados para hacer frente a la sostenibilidad el sistema, como son las presiones adicionales que impone la pandemia. Se trata de resolver las ineficiencias y la segmentación existentes para garantizar la sostenibilidad y además, afrontar las dificultades adicionales que genera la situación actual por las mayores necesidades de financiamiento.



Una de las líneas estratégicas para la cobertura y el acceso universal en salud es mejorar el financiamiento, un gasto de bolsillo con equidad y eficiencia. Este es uno de los grandes retos del Sistema Nacional de Salud ecuatoriano.



En conclusión, es necesario atender los factores estructurales y coyunturales que afectan la sostenibilidad del sistema. Las necesidades actuales del sector se suman a las existentes antes del inicio de la pandemia. Se requieren cambios estructurales al modelo de financiamiento, mejorar la gestión de recursos, implementar mecanismos de pago más eficientes y que generen incentivos al uso adecuado de los recursos, fortalecer los procesos de planificación, reducir las ineficiencias de la gestión, entre otros.

## Efectos y desafíos del COVID 19 en la educación

Priscila Hermida

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

El país se enfrenta a una situación sin precedentes, a un shock externo al sistema educativo, en simultáneo en todos los países del mundo que afecta también a los proveedores privados y a los proveedores públicos de educación en todos los niveles del sistema educativo. Esta situación es nueva, interesante y muy grave.

Existen segmentos del sistema educativo que simplemente no han iniciado clases, como algunas universidades públicas, el sistema educativo secundario y primario en la región costa está a punto de iniciar. Algunos proveedores privados continúan realizando las tareas educativas a través de la adopción de medidas con diferentes grados de éxito de estrategias de emergencia, para poder seguir realizando la labor de la enseñanza de manera remota.

La comunicación de emergencia afecta a diferentes estudiantes de manera diversa, y lamentablemente agrava los problemas. Las brechas educativas que ya existían en el país en términos de diferencias de ingreso, diferencias de acceso a los servicios públicos y otro tipo de brechas educativas se agravó. Al momento se tiene un sistema de escuela o de institución superior cerrado, donde algunos estudiantes que cuentan con altos niveles de conectividad, la disponibilidad de varios equipos o de un equipo personal escolar y también la disponibilidad de su propio tiempo y de tiempo de sus padres para el apoyo de las tareas educativas han podido continuar con su proceso de aprendizaje bajo las actuales circunstancias, el resto de estudiantes, es decir aquellos que no cumplan estos tres características su proceso de acumulación de habilidades está básicamente suspendido.

Se sabe que el uso de esta magnitud va a tener efecto sobre la demanda del servicio educativo y también sobre la oferta, desde el punto de vista de la demanda se sabe que los hogares que tienen menos recursos para invertir en insumos adicionales

como libros y otros apoyos al proceso educativo en el hogar y sobre todo el tiempo para los de los padres para el acompañamiento, van a sufrir las consecuencias de este hecho con más intensidad.

Que también se sabe por investigaciones realizadas en otros países, bajo otros casos de otro de shocks externos, tales como por ejemplo se sabe qué fue lo que sucedió en términos de la acumulación de capital humano. Cuando sucedió la epidemia de ébola en el África, también se sabe que fue lo que sucedió con la población. En la gripe española de 1918 se sabe que es lo que sucede con el proceso de acumulación de capital humano cuando existen grandes escuelas macroeconómicas para efectos de los terremotos y otros desastres naturales que reducen el aprendizaje. Estos tienen efectos de largo plazo en la vida de las personas reduciendo su capital humano y reduciendo su productividad y su salario a lo largo del ciclo de vida.

El país se está enfrentando a una situación muy grave, no se distribuye los efectos del shock de manera equitativa entre todos los tipos de estudiantes. Por el lado de la oferta, existe una afectación en términos de la asignación de recursos hacia el sistema de Educación Pública, entonces muchos de ellos deciden cambiar de proveedor, de un proveedor privado a un proveedor público, esto se lo puede ver en términos de sistema universitario y sistema de bachillerato.

El sistema público va a tener que recibir a los estudiantes que estaban en el sector privado, pues tienen que cambiar de proveedor. Entonces el país va a tener que enfrentar a un sector educativo público que va a tener que admitir a más estudiantes, pero contando con menos recursos en general.

Las consecuencias a largo plazo para el desarrollo de las personas y también para el desarrollo del país van a ser negativa, la primera es la restricción presupuestaria de los hogares y es muy importante también darse cuenta que sucede con el valor del tiempo de los estudiantes en el futuro, las próximas semanas y meses se va a ver que el costo de oportunidad sobre todo de los y las adolescentes en el Ecuador de estar en el sistema educativo va a aumentar y por tanto la elección de las familias puede estar o no a favor de continuar la inversión en capital humano, es decir el costo relativo de que una persona no esté en el mercado laboral o el costo relativo de que una persona no contribuye al trabajo

al interior del hogar va aumentar durante las siguientes semanas y meses, por tanto todos estos factores indican que en el futuro se va a ver un empeoramiento de los indicadores de acumulación de capital humano en el país.

Se está ante una magnitud del desafío muy grande y ante grandes males hay grandes remedios, tres ideas acerca de qué hacer para que el sistema de Educación no colapse, para que la construcción de las habilidades personales de los individuos y para la construcción de un futuro como país en términos de desarrollo. La necesidad de una gran campaña de información a las familias acerca de los costos que asumen las personas cuando abandonan el proceso de formación de capital, muchas veces las personas no se dan cuenta el costo en el largo plazo que tiene en términos de su ingreso laboral en términos de su productividad en términos de su salud y en términos de su capacidad de agencia en el sentido de tomar decisiones e involucrarse en procesos políticos y sociales de interrumpir los procesos de formación de capital.

Existe una vasta literatura que indica estimaciones, por ejemplo cuánto se reduce el salario de las personas a lo largo del ciclo de vida si es que se deja de estudiar, se puede explicar a las familias ecuatorianas a través de una campaña que interrumpir la educación, también se tiene que explicar cuál es el costo en términos de salud reproductiva en el país de interrumpir la educación es decir, cuál es el incremento promedio, la probabilidad de que una persona sea padre o madre muy joven, si es que interrumpe su educación.

A través de esta campaña educativa, que haga explícito los costos de abandonar el proceso de formación de capitales, las familias ven al capital humano con información más completa y probablemente algunas familias puedan tomar una decisión más favorable o adversa. La segunda idea es un programa de voluntariado para nivelar el aprendizaje y cerrar las brechas educativas. En Estados Unidos existe mucha evidencia que muestra como los puntajes de las pruebas de conocimientos retroceden, durante los tres meses de verano y las vacaciones de verano es la misma prueba de estudiante promedio, se está teniendo un sistema cerrado y además existe una presión en términos de ingresos de complicaciones de salud de las familias en el conocimiento específico en base a las experiencias.

Se deben hacer campañas para ayudar al ámbito educativo, estas campañas deben tener algún tipo de conocimiento de la comunidad fuera de contexto educativo tradicional y otra característica es que se enseñe habilidades básicas, habilidades aritméticas, matemáticas y capacidad de comprensión lectora, con el fin de cerrar brechas de conocimiento. Aquí también se ve una gran oportunidad para involucrar a otro tipo de actores con la comunidad.

Las empresas tienen el programa de responsabilidad social corporativa, donde se organiza a un conjunto de personas con las comunidades y los actores involucrados de estas grandes campañas de cruzadas tratan de cerrar brechas. Se necesita de un programa que considere al Estado como garante de última instancia para préstamos de inversiones de las familias en la educación pública y privada, al momento existe el Banco del Pacífico, para tener este tipo de financiación de crédito de educación es necesario tener un garante. El sector de la educación es uno de los sectores más importantes del proyecto, que contribuye aproximadamente un 5.5% del PIB, aproximadamente el 10.6% de todos los empleos en el Ecuador.

Cuando se piensa en términos de innovación educativa, ahí sí que los economistas y los administradores se quedan con unas pocas herramientas, es decir poco más limitadas y se tiene que diferir el criterio de las personas, sin embargo, va a permitirse hacer un par de consideraciones, innovación, etc. Ha surgido en contextos de crisis y es verdad que las limitaciones pueden acelerar la innovación porque muchas veces lo que es aceptable en circunstancias normales o caminos que están cerrados, en circunstancias normales pueden abrirse o pueden considerarse en circunstancias de crisis extrema.

El sistema educativo de la universidad es un sistema que privilegia la memoria, la adquisición de información, de una manera en ruta en lugar del desarrollo de habilidades lógicas y de razonamiento. Los profesores y los estudiantes pueden acceder al conocimiento, para aproximarse al conocimiento se piensa en un cambio de esta situación es decir, dejar de lado la memorización y la adquisición de información para pensar más en el desarrollo de habilidades lógicas de razonamiento en circunstancias normales y se ha enfrentado problemas de economías de escala, que es que no existen suficientes profesores o docentes en

el sistema educativo en todos los niveles, que puedan impartir de otra manera los contenidos, que puedan permitir el desarrollo de estas habilidades lógicas y de razonamiento versus procesos más destacados de la memorización.

No se tiene suficientes docentes en los niveles de primaria y secundaria, se presenta la oportunidad de utilizar medios masivos de comunicación como la radio, la televisión, donde se puede aprovechar ahí sí las economías de escala y utilizar estos recursos. También es importante que haya reformas más profundas del proceso educativo, por ejemplo, a los contenidos curriculares de diferentes niveles, que de alguna manera privilegia las habilidades que son importantes, es necesario realizar algún tipo de consenso social acerca de cuál es el rol de la educación y cuáles son esas habilidades que son importantes.

Se debe ampliar el espectro de los actores involucrados y se debe recibir la colaboración de otros estamentos de la sociedad, como son los padres de familia, las comunidades, etc. Se debe aprovechar los roles tales como las alianzas público-privadas y las redes de colaboración ciudadana, de colaboración social. Finalmente se debe pensar un poco de manera más general en esta situación, en términos de las posibilidades que se tiene para realizar la innovación educativa, pero también la innovación social, se debe pensar cómo se van a organizar como sociedad para proveer varios tipos de servicios públicos, pero también cómo se van a organizar como sociedad para poder seguir adelante, construir un futuro poco diferente al presente que se tiene en este momento y en ese sentido la crisis crea nuevos problemas y crea nuevas necesidades. Sin embargo, se está en una situación en la cual se cambia las opciones disponibles que se tienen de solución para esas necesidades o problemas, es decir algunas vías, caminos que antes eran posibles ahora ya no son, porque es imposible producir el servicio educativo porque es demasiado caro hacerlo en cierta manera, etc.

La crisis crea nuevos problemas, pero al mismo los economistas cambian el set de soluciones posibles que se pueden utilizar, entonces lo que antes era la solución óptima o la solución de facto ya no es posible, por ejemplo, para muchos actores del sistema educativo, para los padres de familia, para los docentes, para las autoridades, puede ser muy difícil de aceptar y entonces hay enfrentamiento de opiniones o puntos de vista. Un ejemplo se da cuando cierran toda la universidad,

cierran las escuelas, hasta que encuentren las vacunas y todo vuelva a ser como antes, entonces ahí se empezará la educación educativa.

Lo primero que se tiene que hacer es de alguna manera afrontar el hecho de que las cosas no van a ser como antes. Como sociedad se deberían preguntar cuál es la mejor alternativa disponible para solucionar los problemas que se tienen, por ejemplo, en el sistema educativo y para alcanzar niveles adecuados y aceptables de sí mismo para el desarrollo tanto individual como colectivo.

Solamente hace algunos años realizó una investigación en 4 países en vías de desarrollo, en Vietnam, la India, el Perú y Etiopía, en donde se estudiaba cómo las diferencias en la capacidad de decisión de las madres cambiaban las prioridades de inversión al interior del lugar y a través de este estudio que metodológicamente era muy fuerte se vio que existían evidentes diferencias, en los hogares en los cuales las madres tenían mayor capacidad de decisión, por ejemplo sobre el uso de los recursos, los indicadores de educación de los niños medidos a través de pruebas estandarizadas y también los indicadores antropométricos eran mejores, obviamente controlados por una serie de variables relacionadas y también utilizando la estructura de los datos de panel y también entonces se sabe que las afectaciones a la formación de capital humano en salud y educación de los niños, de los estudiantes en general, van a ser de alguna manera influenciado por la persona que toma las decisiones y como dirían los economistas, por la función de utilidad que el tomador de decisiones tenga.

Eso preocupa mucho, justamente en términos de la distribución de las afectaciones en términos de género, que también hay una dimensión de este problema que tiene repercusiones en términos de género, que son muy importantes, el observatorio de participación y protección social de Quito reportó que durante la duración de la emergencia sanitaria y confinamiento se han producido 7 infanticidios y el suicidio de 10 niños y adolescentes en el Ecuador y esto es muy obvio, porque los niños están más expuestos debido al confinamiento, no solo los niños, también los adolescentes, en general las personas están expuestas durante el confinamiento a niveles más altos de violencia familiar y violencia al interior de los hogares.

Esta dimensión va a tener impactos, que va atribuirse de manera más que proporcional,

a las niñas y las mujeres del Ecuador, es algo que se debe tomar en cuenta. Hace varios años, la destrucción del 80% de las escuelas en Guatemala en la década de los setenta debido a un terremoto muy grande, se observó en el censo nacional 20 años después, que las afectaciones en términos de género eran muy diferentes, es decir los niños habían detenido su proceso de acumulación de capital y los niños varones que han sido afectados por la destrucción de las escuelas tenían menos años escolaridad comparado a otros niños varones, las niñas en general simplemente habían salido del sistema educativo y esas niñas que habían estado de en el proceso escolar cuando se destruyeron las escuelas debido al terremoto pues simplemente tenían unos niveles educativos muy diferentes en comparación a otras niñas, se sabe que las afectaciones a los sistemas educativos tienen una dimensión de género muy importante .

Las dificultades y las afectaciones de género en términos de la acumulación de capital humano no solamente se dan en educación, sino también se dan en salud, como resultado de la investigación se vio que las niñas que estaban en umbrales de desarrollo humano, por ejemplo, en su primera infancia durante estos shocks tan grandes, de magnitud tan importante para la sociedad, eran centímetros más bajitas que las niñas que habían pasado el umbral de formación de capital humano. Entonces se sabe que incluso la distribución de los alimentos al interior del lugar es diferente, bajo estas circunstancias, por ejemplo, no se observó ninguna de estas afectaciones en término de altura o indicadores antropométricos para el caso de los niños varones.

# Agroecología en las ciudades: una solución con más aliento que la crisis

## La agroecología urbana como alternativa a la comida moderna

**Pablo López**

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Revisando el origen de la actual pandemia que afecta al mundo, la presencia de la COVID 19, no es extraño encontrarlo en la forma que las personas actualmente se alimentan. La comida actual demanda procesos intensivos de producción, con domesticación, cautiverio y hacinamiento de especies animales para el consumo humano. Estos mecanismos de hacinamiento generan condiciones favorables para la presencia de patógenos virales, bacterias y el apareamiento de infecciones fúngicas que desencadenan el uso masivo de fármacos, especialmente antimicrobianos. Esta forma de producir comida, justificado por un incremento de la demanda de proteína animal, requiere el uso indiscriminado de medicamentos, condición que genera la presencia de cepas resistentes y la mutación de gérmenes que suelen manifestarse como más agresivos y virulentos. En los últimos 40 años, la humanidad recibió sacudidas importantes con epidemias como la gripe aviar, la influenza A, conocida como "gripe porcina" H1N1, la encefalopatía espongiforme bovina, llamada popularmente como la enfermedad de las vacas locas, fueron eventos de alerta que daban cuenta de la forma en que se estaba produciendo la comida y que estos mecanismos antinaturales de crianza, generaban enfermedad en los animales y transmisión hacia el ser humano. Un antecedente más cercano, son los virus de la familia de los coronavirus ARN que circulan entre aves y mamíferos, que dieron lugar al síndrome respiratorio agudo severo SARS y al síndrome respiratorio del Medio Oriente MERS. En el caso del SARS-CoV2 o COVID 19 se reporta que la mayoría de los pacientes coincidieron como brote inicial, el contacto con el mercado de mariscos de Huanan en China, una feria de animales vivos que sugieren un origen zoonótico de la enfermedad y que extiende su velo hacia la expansión de la producción industrial de aves y porcinos que invade territorios silvestres con el consiguiente apareamiento

de nuevos patógenos (BMJ, 2020). Varios directores de películas y guionistas vaticinaron con certeza lo que se venía, fueron mucho más intuitivos que las entidades internacionales de salud, los medios de comunicación y la mayoría de los gobiernos para predecir la pandemia. Los esfuerzos se concentran en atender la emergencia de forma aislada, sin reflexionar que el apareamiento del virus se halla vinculado con las formas de producir los alimentos y la búsqueda permanente de rentabilidad por parte de las corporaciones multinacionales de alimentos. El biólogo Rob Wallace da cuenta de la liberación de especies virales invasivas, antes controladas por ecologías forestales, que amenazan a la humanidad y señala que no hay patógenos libres de la influencia del capital. Wallace al respecto explica:

Cualquiera que pretenda comprender por qué los virus se están volviendo más peligrosos debe investigar el modelo industrial de agricultura y, más específicamente, la producción ganadera. Muchos de los nuevos patógenos, previamente controlados por ecologías forestales de larga evolución, están siendo liberados, amenazando al mundo entero. El agronegocio está dispuesto a poner en riesgo de muerte a millones de personas.

Es que los problemas que surgen de la contaminación de los suelos, los animales, el agua, el cambio climático, el hambre, y la enfermedad, son problemas que se hallan interconectados. La manifestación de cualquiera de ellos tiene su correlación y dependencia en los otros. En sentido inverso, Albert Howard, (FIDA, 2003) considerado como el padre de la agricultura ecológica moderna, señalaba que en un suelo sano, las plantas son sanas, la estabilidad de la materia orgánica se halla directamente relacionada con la diversidad y la actividad de la fauna y la capacidad de agua disponible en el suelo: la fortaleza en la esfera del ecosistema es la base de los activos para la salud humana. Precisamente algunos de los recursos de resistencia, hacen a la vida como coherente, estructurada y comprensible (Antonovsky, 1987), elementos claves para el disfrute de la salud y el bienestar humano, un estado de disfrute de autorregulación activa y dinámica: la salutogénesis (Rivera de los Santos, 2011). En la Teoría de la Trofobiosis de Chaboussou,



entendida como todo ser vivo sobrevive si existe alimento adecuado y disponible para él, considera que una planta solo será atacada por un patógeno cuando la savia contenga el alimento adecuado para su desarrollo (Restrepo, 1994). Plantas tratadas incorrectamente, como es el caso del uso de agrotóxicos o por el uso de abonos químicos solubles, alteran la estructura y cantidad de aminoácidos del vegetal, y con ello facilitan el ataque de patógenos pues las plantas vieron afectadas su metabolismo y con ello la resistencia ante estos agentes indeseables (Guazzelli, M.J., 2007).

Por su lado, la economía capitalista, sustenta los precios y el poder de acumulación, en el precio de mercado de los productos, incluidos los alimentos. Este modelo se basa en la intermediación de las relaciones sociales a través de la mercantilización de los productos, la apropiación extractiva de los recursos y del conocimiento tradicional, de la integración hacia nichos comerciales distantes, condiciones que perpetúan las actuales jerarquías de trabajo y el sostenimiento de las formas de capitalismo cognitivo (Dafermos, 2015). Las consecuencias se evidencian en la degradación socio ambiental, la desigualdad económica y la manifestación de conflictos sociales. El modelo agroalimentario modernizante parece haber superado situaciones de antaño, la esclavitud y el latifundio, para dar paso a formas más sofisticadas de explotación. En el caso del Ecuador, los alimentos producidos bajo condiciones de mercado, expresan un mayor costo ambiental, con menores retornos para los productores, situaciones que empujan a las familias rurales de pequeños agricultores a la migración hacia las ciudades.

El modelo agroindustrial, imperante y hegemónico, muestra un avance imparables que no da sosiego a la reflexión sobre las externalidades y desenfrenos que su adopción ocasiona. Los recursos como la tierra, agua y el trabajo son colonizados de forma antidemocrática y violenta por la fuerza del capital. Con su mira puesta en la acumulación de la riqueza, la utilización de indicadores del bienestar basados en las tasas de crecimiento económico, aparecen como prioridades y necesidades de toda sociedad. En la visión economicista, las tareas del hogar, la producción de alimentos para el autoconsumo, o el intercambio de comida enmarcados en la solidaridad y el apoyo mutuo, pasan como actividades desvalorizadas y cuyos rubros no son parte de las estadísticas financieras. Varios grupos de la sociedad civil en el Ecuador

empezaron a cuestionar las relaciones inequitativas que mostraba el modelo agroindustrial moderno, y comenzaron a encender la reflexión crítica sobre la comida moderna procesada que disponían las poblaciones urbanas. Como forma estratégica de acercar la brecha rural-urbana, productores-consumidores, campo-ciudad, se estableció una declaración conceptual más inclusiva al generar una base social que pasó de iniciales declaraciones por una “agroecología como producción” hacia una “agroecología como alimento” (Paredes, 2018). Estos movimientos inclusivos y comprometidos, se irguieron como contrapesos al modelo modernizante de la producción de alimentos, impulsados por necesidad de mantener la tradición y la cultura alimentaria y por su preocupación por producir alimentos en consonancia con la naturaleza e interesados en vincular a los consumidores como los actores relevantes de los procesos productivos. Estos movimientos contra hegemónicos, nacidos básicamente de la organización social, representan un nuevo paradigma basado en la biodiversidad y el control comunitario, como formas de generar una transformación real y un cambio favorable en la salud y las dietas de las personas.

Desde el punto de vista demográfico, las ciudades experimentan un crecimiento urbano sostenido que genera altas demanda de materiales y energía, presionando los recursos como el agua y la tierra, en busca de saciar las formas de consumo capitalista. El Ecuador experimenta una tasa de crecimiento urbano de 2.24%, entre censo poblacional 2001 y 2010, mientras que el área rural su crecimiento llega al 1.47% para el mismo período (Villacís, 2012). De acuerdo al censo, el 63% de la población habita en las ciudades, sin embargo las dos ciudades metrópolis del Ecuador, Quito y Guayaquil, concentran el 41% de toda la población urbana nacional (MIDUVI, 2015). Los ecuatorianos que habitan en el área urbana gastan aproximadamente 1 de cada 5 dólares en las compras de alimentos y bebidas, siendo el rubro más importante de su estructura de gasto (INEC, 2012). Son las tiendas de barrio, pequeñas bodegas y distribuidoras al por menor, los lugares en donde los habitantes ciudadanos gastan hasta el 48% de su dinero en el consumo de productos, seguidos con un 27% de gasto en compras que se realizan en mercados y ferias libres (INEC, 2012). Los mecanismos de abastecimiento de alimentos en las ciudades transcurren por la importación de productos desde las zonas rurales o del extranjero, cimentadas principalmente en un número limitado de

grandes corporaciones, nacionales y foráneas, que acumulan ganancias, denotan todo tipo de sistemas de control, evaden obligaciones presupuestarias, pero que siempre que pueden, van minando la esfera pública y logran con éxito trasladar los enormes costos ambientales y sanitarios a toda la sociedad (Holt-Giménez, 2017). En el caso de la capital de la república, Quito a manera de ejemplo, se conoce que únicamente un 5% del consumo alimentario proviene de su producción interna, mientras que al tomar en cuenta la Provincia de Pichincha, esta cobertura llega al 14%. Paradójicamente, las provincias más cercanas a la capital, producen 2.6 veces más alimento de lo que su población necesita, información que da cuenta de la dependencia que experimenta la ciudad capital y consecuentemente su vulnerabilidad alimentaria (RUAF-FAO, 2017).

Para la década de los 90s del siglo pasado tan solo el 15% de la comida que se producía en el mundo era cultivada y consumida en las ciudades. Para inicios del presente siglo, la producción de alimentos a nivel urbano ascendió al 30% (Nicholls, 2019). En algunas ciudades de China, el porcentaje de vegetales para consumo puede llegar hasta un 80% aproximadamente. Una situación interesante que se ha documentado sobre la producción de la agricultura urbana es que en situaciones de crisis, tales como periodos de conflicto durante la Segunda Guerra Mundial, el bloqueo de los países independizados durante la Guerra de los Balcanes, las huertas populares en La Habana Cuba que surgieron luego del retiro del apoyo de la Unión Soviética, lograron un crecimiento significativo de la producción de carnes, lácteos, huevos y alimentos frescos, situaciones que ejemplifican la oportunidad de aprovechar momentos de crisis, para buscar alternativas de provisión de alimentos por los propios ciudadanos (Altieri, 2014). En el caso de Cuba, los resultados de la implementación de la agroecología urbana y periurbana, muestran importantes impactos en indicadores ambientales, tales como un mejoramiento en los rendimientos, superior en algunos casos a la agroindustria, diversidad de especies en tiempo y espacio, menor grado de dependencia externa; en el ámbito económico, incremento neto de los ingresos de las familias, empleabilidad con inclusión cada vez mayor de mujeres y población joven; indicadores sociales, demostrados en el mejoramiento de la calidad de vida, revitalización del saber campesino, mejoramiento de la dieta de las personas y disminución de morbilidad y mortalidad (Acevedo, 2014).

En las ciudades, la demanda por los recursos naturales y energía generan la expansión de la infraestructura urbana a costa de las tierras agrícolas. A su vez la frontera agrícola extiende su dominio hacia los ambientes naturales con pérdidas de pastizales, valles y bosques (Pengue, 2017). Este proceso que autores como Morello la denominan como geofagia, muestra a ciudades como devoradoras del espacio, imponiendo sus dinámicas y desvalorizando los servicios ambientales (Lorda, 2018). En la ciudad de Quito, del año 1983 al 2018, el crecimiento de la mancha urbana, pasó del 3 al 10%, siendo los sectores de los valles de Tumbaco y Los Chillos, aquellos que experimentaron mayor presión urbana, con la consiguiente afectación de la producción especialmente de frutas y hortalizas (Pacto Agroalimentario de Quito, s.f.). Para hacer frente a los efectos negativos del crecimiento urbano y la distribución no sostenible de alimentos dentro de la ciudad, Quito estableció en el año 2000 una estrategia de agricultura urbana como forma de confrontar el cambio climático y la adopción de medidas de resiliencia a través de la auto producción de alimentos basados en la agroecología (Rodríguez, 2018). Actualmente dentro del programa de Agricultura Urbana Participativa AGRUPAR, funcionan 1.300 huertos con la participación de 4.500 personas, generando una producción estimada de 500.000 kilos anuales de alimentos frescos.

Los voceros de la industria de alimentos y bebidas, recalcan que la responsabilidad de la alimentación de las urbes les corresponde y les atañe a sus asociados, y para acompañar sus proclamações, realizan ingentes gastos en promocionar sus productos a través de las cadenas de comercialización. Sus esfuerzos de márketing y posicionamiento de mercados, reciben espaldarazos de los sectores oficiales. En el tiempo de la crisis por COVID-19, la ayuda alimentaria a las familias vulnerables transcurre con la entrega de los denominados "kits" alimenticios, que contienen principalmente sal, azúcar, fideos, arroz, avena, aceite, atún y leche, esperando, según expectativa de las autoridades, llegar a entregar 245.000 raciones. No obstante, también aparecen mecanismos alternativos, patrocinados en algunos casos por los gobiernos locales, y de manera espacial, por iniciativas nacidas de redes de ciudadanos en busca de alimentos saludables. Estas contrapropuestas demuestran las grandes posibilidades de dinamizar los mercados locales y de valorizar lógicas endógenas de producción de alimentos.

La dieta actual de las personas se halla aprehendida por la presión de un sistema hegemónico imperante que considera al alimento como una mercancía. El modelo agroalimentario actual cuenta con el patrocinio del agro-negocio y se pone en escena con la participación de la industria transformadora de alimentos como resultado de la modernización agroalimentaria, proliferan en las ciudades los desiertos alimentarios (Wheilan, 2002). Estas circunscripciones no son lejanas para nuestro medio. En las ciudades existen zonas con poblaciones bajo limitado acceso a los alimentos, movilidad restringida, bajos ingresos y consumo de alimentos con alta densidad calórica a bajos costos. En los desiertos alimentarios existe una dependencia para provisionarse en pequeñas tiendas de alimentos caracterizadas por una pobre calidad de sus productos, carencia de alimentos frescos y predominio de productos ultraprocesados. Los habitantes de las principales ciudades del país, consumen principalmente alimentos procesados y cargados de calorías exuberantes en azúcares simples y grasas (Yépez, 2000). La característica de estos alimentos es su propiedad de ubicuidad, arrasan fronteras, culturas, atraviesan fueros económicos y sociales, para provocar el apareamiento de afectaciones ambientales, sociales y de la salud de los individuos. Sin haber superado la desnutrición infantil, y aún con altas tasas de deficiencia de micronutrientes, el sobrepeso y la obesidad afectan a 7 de cada 10 ecuatorianos adultos. Haciendo un repaso a las primeras causas de mortalidad en el país, seis de ellas están relacionadas con la dieta en el país (INEC, 2018).

En contraposición, la agricultura urbana y específicamente la producción de alimentos mediante procesos de agroecología, muestra una serie de beneficios económicos, ambientales, sociales y de la salud de las personas. Por ejemplo, se reconoce un papel preponderante en la mitigación del cambio climático, debido a que los huertos urbanos agroecológicos se convierten en verdaderas islas de amortiguamiento de las variaciones de temperatura, mejorando la calidad del aire, con menor retención de gases derivados del carbono (Daigger, 2015), así como la optimización de las aguas pluviales con menor uso del agua de la red pública y el incremento de la población de polinizadores (Kulak, 2013). Desde el ámbito social, los jardines comunitarios en los barrios de las ciudades crearon espacios seguros, a la par que su presencia mejoró la estética del lugar, situaciones que condicionaron un mayor apego al lugar y una condición

de orgullo de los habitantes por su vecindario (Bradley, 2013). Adicionalmente, un aspecto relevante de la agroecología en las ciudades fue el efecto sobre las vidas de las personas. Varias experiencias documentan que los huertos urbanos se constituyen en verdaderos agentes de cambio, pues ellos favorecen la participación y la organización comunitaria, articulándose como un medio que permite la construcción del capital social (Holland, 2004). Esta característica se vio favorecida, al ver que los vecinos y sus comunidades alcanzaban mejores capacidades de auto-suficiencia y de auto-determinación, con nuevas generaciones de ciudadanos comprometidos y activistas con las causas de su comunidad (White, 2010). Por otro lado, aunque la información es algo limitada en este aspecto, la agroecología urbana podría representar una oportunidad para mejorar los ingresos económicos de las familias. Parece consistente el hecho que los participantes en huertos y jardines urbanos agroecológicos obtengan herramientas y conocimientos, mediante capacitaciones recibidas, para ampliar sus horizontes laborales y el mejoramiento de sus oportunidades de empleabilidad (Golden, 2013). De la misma manera, se encontró un ahorro importante en el rubro de gastos de comida (Bellow, 2005), a la par que mejoraba su capacidad de adquisición de productos orgánicos vendidos en supermercados o en comercios al por menor.

Se ha demostrado que se podría decir de forma categórica, que la agroecología urbana resulta exitosa para mejorar el acceso a los alimentos, en especial en áreas deprimidas que adolecen de inseguridad alimentaria. Si bien parecería que los alimentos provenientes de la agricultura urbana, no llegan a satisfacer la totalidad de los requerimientos nutricionales de los individuos en las ciudades, el acceso a alimentos frescos resulta factible y se convierte en estrategia para compartir los excedentes de la producción con vecinos y parientes (Larsen, 2009).

Cada vez tiene más interés la implementación de programas que mejoran la disponibilidad alimentaria en las ciudades. Los huertos urbanos se muestran como espacios para incrementar la disponibilidad y la ingesta de alimentos saludables, particularmente en comunidades que habitan en zonas urbanas con acceso económico limitado. Es conocido que ingestas elevadas de frutas y verduras se hallan asociadas con un menor apareamiento de enfermedades cardiovasculares (Hung, 2004), diabetes (Bazzano, 2004) y ciertos tipos de cáncer en poblaciones con deficiencias

nutricionales (Key, 2011). Un estudio realizado en Michigan, EEUU, muestra que los hogares cuyos miembros de la familia participaban en huertos comunitarios de la ciudad, consumían 1.4 veces más frutas y vegetales por día que aquellos que no estaban involucrados (Alaimo, 2008), y la posibilidad de consumirlas, al menos 5 veces al día, era 3.5 veces superior. Nuestro grupo logró demostrar que los individuos que adquirían sus alimentos en lugares relacionados con producción agroecológica, en tres ciudades de la zona norte andina del país, consumían más frutas y verduras que aquellos que compraban productos en tiendas, ferias y mercados no agroecológicos (López, 2020). Los resultados también mostraban que el índice de masa corporal era menor al comparar con personas que preferentemente los compran en supermercados, mercados populares, tiendas de barrio o bodegas.

El consumo de alimentos en las ciudades y sus regímenes dietéticos modernos son insostenibles. La dependencia de las ciudades por materias primas resulta infinita, problema que se agudiza por la incapacidad de manejo de la enorme cantidad de desechos que este metabolismo genera. La agroecología en el paisaje urbano, se constituye en una vía alternativa que reflexiona sobre principios sociopolíticos involucrados en la conexión del individuo con su entorno. Se manifiesta como una expresión genuina de aprovechamiento eficiente de los recursos y mantiene el principio de comunidad como una forma de acción colectiva que merece su amplificación.

#### Fuentes consultadas:

Acevedo, J., Gómez, M., López, T., Pérez, B. (2014). *Agricultura Urbana y periurbana en Cuba*. En *Agricultura Urbana, Ornamental y Alimentaria, una visión global e internacional*, Ed. Agrícola Española, Madrid.

Alaimo, K., Packnett, E., Miles, R., Kruger, D., (2008). Fruit and vegetable intake among urban community gardeners. *Journal of Nutrition Education and Behavior*, 40:94-101.

Altieri, M. A. and Nicholls, C.I. (2004). *Biodiversity and pest management in agroecosystems*. The Harworth Press, Binghamton, New York USA.

Antonovsky A. (1987). *Unraveling the Mystery of Health. How People Manage Stress and Stay Well*. San Francisco: Jossey-Bass.

BMJ. (2020). *Best Practice COVID-19. The right clinical information, right where it's needed*. Publishing Group Ltd., jul.

Bazzano, L. (2014). *Dietary intake of fruit and vegetables and risk of diabetes mellitus and cardiovascular disease*. Joint FAO/WHO Workshop on Fruit and Vegetables for Health, Kobe, Japan.

Bradley, K., y Galt, R. (2013). *Practicing food justice at Dig Deep Farms & Produce, East Bay Area, California: self-determination as a guiding value and intersections with foodie logics*. *Local Environment*. doi:10.1080/13549839.2013.790350

Dafermos, G. & Vivero-Pol, J.L. (2015). *Agroalimentación: naturaleza y saberes autónomos frente al capitalismo*. Documento de política pública 2.1. En Vila-Viñas, D. & Barandiaran, X.E. (Eds.) *Buen Conocer - FLOK Society*, Quito, Ecuador: IAEN-CI-ESPAL, disponible en <http://book.floksociety.org/ec/2/2-1-sistema-agroalimentario-abierto-y-sustentable-en-ecuador>.

Daigger, G., Newell, J., Love, N., McClintock, N., Gardiner, M., Mohareb, E., Horst, M., Blesh, J., Ramaswami, A. (2015). *Scaling Up Agriculture in City-Regions to Mitigate FEW System Impacts*. In *Proceedings of the FEW Workshop: "Scaling Up" Urban Agriculture to Mitigate Food-Energy-Water Impacts*, University of Michigan, Ann Arbor, MI, USA, oct, pp. 1-68.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2003). *Memoria del Taller Agricultura Orgánica. Una herramienta para el desarrollo rural sostenible y la reducción de la pobreza*. Costa Rica.

Golden, S. (2013). *Urban Agriculture Impacts: Social, Health and Economic. A literature review*. UC Sustainable Agriculture Research and Education Program Agricultural Sustainability Institute at UC Davis. University of California.

Guazzelli, M.J., Meirlles, R., Goncalves, A., Motter, C., Rupp, C. (2007). *Servicios del agrosistema: una experiencia en la Sierra Gaucha*. *Revista de Agroecología LEISA*, vol 22, nov.

Holland, L. (2004). *Diversity and connections in community gardens: a contribution to local sustainability*. *Local Environment*, 9(3), 285-305.

- Holt-Gimenez, E. (2017). *A Foodie's Guide to Capitalism: Understanding the Political Economy of What We Eat*. Monthly Review Books, New York.
- Hung, H., Joshipura, K., Jiang, R., Hu, F., Hunter, D., Smith-Warner S. (2004). Fruit and vegetable intake and risk of major chronic disease. *J Natl Cancer Inst*; 96: 1577 – 84.
- INEC, (2012). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2011-2012.
- INEC, (2019). Registro Estadístico de Defunciones Generales. Boletín Técnico
- Key, T. (2014). Fruit and vegetables and cancer risk. *Br J Cancer*. 2011 Jan 4;104 (1):6-11
- Kulak, Michal & Graves, A.R. & Chatterton, Julia. (2013). Reducing greenhouse gas emissions with urban agriculture: A Life Cycle Assessment perspective. *Landscape and Urban Planning*. 111. 68-78. 10.1016/j.landurbplan.2012.11.007.
- Larsen, Kristian & Gilliland, Jason. (2009). A farmers' market in a food desert: Evaluating impacts on the price and availability of healthy food. *Health & place*. 15. 1158-62. 10.1016/j.healthplace.2009.06.007.
- López, P. Muñoz, F. (2020). Relación entre obesidad y el ambiente alimentario en tres cantones de la Sierra norte del Ecuador. En *Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios*. Ed. Abya Yala. Universidad Politécnica Salesiana.
- Lorda, M. (2018). El análisis de las relaciones urbano rural en las ciudades intermedias a través de los espacios periurbanos. *Actas Congreso Internacional de geografía- 79° Semana de la Geografía*. Córdoba, Argentina.
- MIDUVI, (2015). Informe Nacional del Ecuador para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible HABITAT III
- Nicholls, C.I. y M.A. Altieri (2019). *Agroecología Urbana: Diseño de Granjas Urbanas Biodiversas, Productivas y Resilientes*. Boletín Científico 2. CELIA Ediciones. Medellín, Colombia.
- Pacto Agroalimentario de Quito. Estrategia Alimentaria de Quito. Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad D. M. Quito.
- Paredes, M., Prado, P., Sherwood, S. (2020). *Las Redes Alternativas de Alimentos como contra-movimiento: el encuentro entre la modernización y la soberanía alimentaria en Ecuador*. En *Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios*. Ed. Abya Yala. Universidad Politécnica Salesiana.
- Pengue. W. (2017). *Agroecología y ciudad. Alimentación, ambiente y salud para una agenda urbana sostenible*. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global. FUHEM, núm 139, Madrid.
- Restrepo J. (1994). *Teoría de la Trofobiosis. Plantas enfermas por el uso de agrotóxicos*. Preparada con base a los textos de Francis Chaboussou.
- Rodríguez, A. y Proaño, I. (2018). *Quito siembra: agricultura urbana*. Conquito, Agrupar. Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad D. M. Quito
- RUAF Foundation (2017). *Primer diagnóstico del Sistema Alimentario de Quito Región*.
- Rivera de los Santos, Francisco, Ramos Valverde, Pilar, Moreno Rodríguez, Carmen, & Hernán García, Mariano. (2011). Análisis del modelo salutogénico en España: aplicación en salud pública e implicaciones para el modelo de activos en salud. *Revista Española de Salud Pública*, 85(2), 129-139. Recuperado en 22 de julio de 2020, de [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1135-57272011000200002&lng=es&tlng=es](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1135-57272011000200002&lng=es&tlng=es).
- Villacís B. y Carrillo D. 2012. País atrevido: la nueva cara sociodemográfica del Ecuador. Edición especial revista *Analitika*. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Quito – Ecuador.
- Wallace, R. 2016. *Big Farms Make Big Flu: Dispatches on Infectious Disease, Agribusiness, and the Nature of Science*, New York: Monthly Review Press, 2016
- Whelan A, Wrigley N, Warm D, Cannings E. (2002). Life in a 'food desert'. *Urban Stud*, 39:2083–100.
- White, Monica. (2010). Shouldering Responsibility for the Delivery of Human Rights: A Case Study of the D-Town Farmers of Detroit. *Race/Ethnicity: Multidisciplinary Global Contexts*. 3. 189-211. 10.1353/rac.0.0041.

## Agroecología en las ciudades: una solución con más aliento que la crisis

**Andrea Martínez**

Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina -  
Ministerio de Agricultura y Ganadería

El sistema agroalimentario global desperdicia redes de cooperación social básica para desarrollar circuitos cortos o producir instituciones sociales que podrían apoyar transiciones hacia la sustentabilidad. De esta forma, la agroecología responde a la problemática del sistema agroalimentario en todos los países, y de alguna manera, genera una disponibilidad de definiciones y pilares a discutir, que no solamente abarcan el tema productivo, sino que reflexionan ámbitos sociales, ambientales, económicos y políticos.

Desde el punto de vista político de la agroecología, se habla directamente de la democratización del sistema agroalimentario, una situación débil pero apreciada durante los procesos de crisis sanitarias que, a su vez, han levantado otro tipo de conflictos sociales como los ocurridos en Estados Unidos con el tema de la falta de derechos. El tema de la alimentación es uno de los derechos que menos se ha podido debatir e insertar en las políticas públicas, y por eso, es necesario abrir espacios de reflexión sobre la democratización de los tipos de alimentos y sistemas alimentarios. De esta forma, se esclarece la importancia de poder avanzar con estas reflexiones después del COVID, sean desde la sociedad civil o desde los espacios institucionales.

Se puede hablar de la agroecología política bajo dos niveles; desde el plano institucional y desde un espacio familiar. En Ecuador se ha avanzado a nivel normativo con un marco de referencia que permite abordar el tema de la soberanía alimentaria, generando posibilidades dentro del Estado que permitan desarrollar planes, programas y proyectos, sin embargo, desde el ámbito institucional hacen faltas niveles de acción o puesta en marcha y de reflexión, mismo que deben construirse a partir de la discusión local.

En el año 2019 se realizó un breve sondeo del número de ordenanzas que existen a nivel nacional en los GADS municipales y provinciales en favor de la soberanía alimentaria y la

la agroecología, en donde se encontraron 24 ordenanzas creadas para desarrollar proyectos a favor del derecho a la alimentación, sin embargo, sigue siendo insuficiente. Por tal razón, estos dos niveles de acción tienen la posibilidad de encontrarse gracias a la agroecología, lo institucional macro que tiene el Estado vs lo local y lo familiar.

Por otro lado, en el Ministerio de Agricultura se ha permitido abordar la soberanía alimentaria a través de los circuitos cortos de comercialización, mismos que han abierto la posibilidad de generar programas hacia la agroecología o al menos poder generar definiciones iniciales de agroecología y sistemas agroalimentarios sustentables. Actualmente, bajo la estadística que tiene el ministerio, hay 255 circuitos alternativos gestionados por esta institución nacional. Además, existen otras experiencias que son más de gestión local y organizativa en las ciudades que se han podido visualizar en el proceso de confinamiento por el COVID.

Por ejemplo, en un conteo realizado los primeros días del confinamiento (26 de marzo 2020) se cuantificaron las experiencias de aprovisionamiento directo de alimentos que se generaron en la ciudad de Quito, desde las organizaciones de la sociedad civil se habían generado 31 experiencias de aprovisionamiento a domicilio, la mayor parte fueron en las zonas norte o centro norte de Quito, valle y una sola en el sur de Quito. Esta comparación en función a la respuesta de las empresas privadas: 6 cadenas de supermercados ofertando el tema de aprovisionamiento y 4 cadenas de supermercados que entregaban a domicilio. No obstante, la diferencia de accesos al capital en todas sus formas es totalmente desigual entre las grandes cadenas y los emprendimientos familiares, generando un avance mínimo y disperso que necesita de la cohesión política ya que para los siguientes meses y años será importante identificar cada uno de estos espacios a nivel institucional, familiar e individual y generar vínculos de colaboración y aprendizaje.

**Lo democrático tiene que ver con la redefinición de la relación público-privado, pero lo privado, en concepto de capitalismo, está relacionado con la competencia, la propiedad y la renta.  
¿Qué plantea la agroecología con respecto a esto?**

La agroecología, desde su nacimiento, ha sido una respuesta de resistencia de los movimientos sociales, sobre todo los movimientos

campesinos ante el sistema capitalista. De alguna manera, estos dos modelos plantean o tienen principios totalmente diferentes, por un lado el capitalismo tiene una lógica de mirar a los alimentos como una mercancía y una generación de divisas para los estados, mientras que la agroecología urbana lo ve como un bien social que instituye a la producción de alimentos como un servicio a la sociedad, se mira al alimento como un punto esencial de la vida y no solamente de la vida de las personas de esta sociedad humana, sino de la vida también de los otros seres que están dentro de este planeta, no necesariamente tienen que ser seres vivos, por ejemplo el suelo, que es una de las grandes preocupaciones de la agroecología por entender su dinámica. De esta manera, la agroecología es un modelo que tiene una contra respuesta al sistema capitalista y obviamente plantea un nuevo paradigma de desarrollo que incluye otros principios. Este ha sido el problema de la implementación de las políticas públicas, puesto que, al mirar que los principios básicos de la agroecología han generado resistencia a muchos niveles o espacios políticos, se podría decir que muchos de los territorios, bajo las demandas sociales, generan una especie de hibridación de las políticas donde se incluyen principios que se plantean en la agroecología pero al final la lógica del comportamiento de los actores son netamente dentro del sistema capitalista, es por eso que es complicado hablar de agroecología política y , a la par, puede generar muchas reacciones negativas de muchos actores que aún creen que las respuestas siguen siendo dentro del sistema capitalista.



## Agroecología en las ciudades: una solución con más aliento que la crisis

Renaud Metereau

Universidad de París - Francia

La agroecología urbana es entendida como la agroecología dentro del espacio urbano, donde es preciso cuestionar la capacidad de los enfoques y prácticas para la satisfacción de ciertas necesidades humanas. Analizando la crisis actual por el COVID-19 y sus consecuencias socio-económicas, se pueden apreciar los discursos cuya legitimidad y visibilidad se han visto reforzados por la crisis y han promovido el desarrollo de la agroecología como una solución para la autonomía alimentaria de las ciudades. Ahora bien, esos discursos no apoyan de forma adecuada a la agroecología porque insisten en la autonomía alimentaria cuando su principal interés para el desarrollo humano y para la mejora de las condiciones de vida en las ciudades radica en otros aspectos de la vida social.

Por ello, se articulan dos ejes de reflexión. El primero se basa en la experiencia empírica y concreta de un conjunto de políticas públicas y dinámicas sociales favorables a una transición hacia la agroecología y la autonomía alimentaria en el contexto francés, se trata del caso del área metropolitana de Grenoble. El segundo eje se construye a partir de una discusión teórica sobre el potencial de la agroecología urbana para la satisfacción de necesidades humanas. La idea central es que la agroecología dentro de la ciudad puede contribuir a la satisfacción de necesidades humanas, pero no prioritariamente a la satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales. Desde un punto de vista socio-ecológico, la autonomía alimentaria de las zonas urbanas se construye desde una perspectiva territorial incluyendo zonas rurales dentro de un perímetro mucho más amplio, como por ejemplo la cuenca hidrográfica. El problema de la autonomía alimentaria de las ciudades depende más de la relación urbano-rural y del diseño de agroecosistemas a escalas territoriales más amplias, que del desarrollo de la agroecología en las ciudades.

El experimento de la ciudad de Grenoble muestra tres condiciones favorables para la “relocalización” de las cadenas de abastecimiento de alimentos y el desarrollo de la agroecología urbana:

- 1) Una voluntad política e institucional con un ayuntamiento en manos de una coalición de izquierdas que quiere promover la autonomía alimentaria, la agroecología y un programa ecologista.
- 2) Un contexto sociopolítico y cultural favorable con un tejido asociativo y militante, movimientos sociales, colectivos populares que están teniendo iniciativas numerosas, sea entorno a la agricultura y la alimentación o a otros temas acerca de las transformaciones socio-ecológicas.
- 3) Condiciones agroclimáticas favorables para la producción agropecuaria.

Esto ha tenido varios resultados en los últimos diez años. Primero, la multiplicación de iniciativas populares que han llevado al desarrollo de cultivos en espacios urbanos múltiples, la creación de microempresas agrícolas. También se vio la puesta en marcha de políticas públicas voluntaristas y con prioridad sobre la restauración colectiva para asegurar el derecho a una alimentación y nutrición adecuada para los niños y todos los agentes de empresas públicas. Lo que se puede observar con este proceso es que la agroecología urbana permite luchar contra la artificialización del suelo, fomentar la biodiversidad dentro de la ciudad, promover nuevas formas de vinculación social, mitigar las olas de calor, etc. Pero no se trata de un proyecto de autonomía alimentaria urbana que no sería factible con un enfoque centrado en la agroecología dentro de la ciudad. Estas experiencias sirven para que sus habitantes vuelvan a apropiarse del espacio urbano, para su uso recreativo, para la producción y el autoconsumo de hortalizas que complementan más o menos marginalmente la dieta de los usuarios, pero no reemplazan la tercera parte de una hectárea de tierra agrícola y la mano de obra campesina que se necesitan para alimentar a cada persona.

Esta experiencia permite introducir una reflexión sobre la articulación entre el desarrollo de la agroecología urbana y la satisfacción de las necesidades humanas. La matriz de necesidades de Manfred Max-Neef es el resultado de un trabajo trans disciplinario de investigadores

latinoamericanos, que durante los años 1980' trabajaron sobre la definición de una taxonomía de necesidades humanas. Este trabajo se materializa en un cuadro que organiza varias necesidades según nueve categorías axiológicas – subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad – y cuatro categorías existenciales – ser, tener, hacer y estar. La agroecología no solo se presenta como un conjunto de principios agronómicos o prácticas amigables con el medio-ambiente para el abastecimiento de alimentos, sino también como un proyecto político de emancipación social basado en la transformación de un elemento fundamental para cualquier sociedad humana: la organización del sistema agroalimentario.

En tiempos de crisis, formas alternativas de organización social se fomentan y la agroecología política contribuye a replantearse la relación entre las sociedades urbanizadas, la agricultura, la alimentación y el desarrollo humano. Pero limitar el enfoque de la agroecología urbana al tema de la autonomía alimentaria, no sería únicamente olvidarse del carácter integral, sistémico, del enfoque agroecológico, sino también orientar las políticas públicas hacia un camino sin salida. La matriz de necesidades humanas ofrece una base para evaluar de forma más sistémica y sinérgica la contribución potencial de la agroecología urbana para el desarrollo humano. Este esfuerzo para definir esta taxonomía donde y como la agroecología es “una solución con más aliento que la crisis”, permitirá fomentar la alternativa agroecológica con más eficiencia y coherencia en este periodo y en adelante, no solamente como un conjunto de prácticas y de técnicas, sino como un proyecto político de “desarrollo a escala humana”

Cuadro 1: Matriz de necesidades y satisfactores

Necesidades según categorías axiológicas	Necesidades según categorías existenciales			
	Ser	Tener	Hacer	Estar
Subsistencia	1/ Salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, humor adaptabilidad	2/ Alimentación, abrigo, trabajo	3/ Alimentar, Procrear, Descansar, trabajar,	4/ Entorno vital, entorno social
Protección	5/ Cuidado, adaptabilidad autonomía, equilibrio solidaridad	6/ Sistemas de seguros, ahorro, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo	7/ Cooperar, prevenir planificar, cuidar, curar, defender	8/ Contorno vital. contorno social, morada
Afecto	9/ Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad, humor	10/ Amistades, parejas, familia, animales domésticos, plantas, jardines	11/ Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar	12/ Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro
Entendimiento	13/ Conciencia crítica, receptividad curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad	14/ Literatura, maestros, método, políticas educacionales, políticas comunicacionales	15/ Investigar, estudiar, experimentar ,educar, analizar, meditar, interpretar	16/ Ámbitos de interacción formativa: escuelas, universidades, academias agrupaciones, comunidades, familia
Participación	17/ Adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor	18/ Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo	19/ Afilarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar	20/ Ámbitos de interacción participativa : partidos asociaciones, iglesias, comunidades, vecindarios, familias
Ocio	21/ Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor tranquilidad, sensualidad	22/ Juegos, espectáculos, fiestas, calma	23/ Divagar, abstraerse, sonar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar	24/ Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes
Creación	25/ Pasión, voluntad, intuición, imaginación audacia, racionalidad autonomía, inventiva, curiosidad	26/ Habilidades, destrezas, método, trabajo	27/ Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar interpretar	28/ Ámbitos de producción y retroalimentación: talleres, ateneos, agrupaciones, audiencias espacios de expresión, libertad temporal
Identidad	29/ Pertenencia, coherencia, diferenciación, autoestima, asertividad	30/ Símbolos lenguajes, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria histórica, trabajo	31/ Comprometerse, integrarse, confrontarse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer	32/ Socio-ritmos, entornos de la cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas
Libertad	33/ Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia	34/ Igualdad de derechos	35/ Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar	36/ Plasticidad espacio-temporal

Fuente: reproducción del cuadro 1, in. Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn (1986) Desarrollo a Escala Humana una opción para el futuro. Development Dialogue. Santiago de Chile: CE-PAUR, p. 42.

### ¿Cuáles son las diferencias entre el caso de Quito, evidentemente exitoso, y el caso de Grenoble?

Cabe recalcar que, en el caso de Grenoble sí hay experiencias exitosas de agroecología urbana, incluso desde la perspectiva de facilitar el acceso a una alimentación de calidad, y especialmente para grupos sociales limitados que están en condiciones económicas difíciles. Sin embargo, la agroecología urbana no puede asegurar sola la autonomía alimentaria de toda la ciudad en su conjunto. Los otros aspectos positivos de una experiencia de desarrollo de la agroecología urbana tal como la de Quito también se han podido observar en cierta medida en Grenoble. Como ejemplo se puede tomar a la vinculación social, la apropiación del espacio urbano, la participación, la concientización entorno a los temas de alimentación, nutrición y salud, el adorno de espacios de vida artificializados, etc.

### ¿Cuáles son las diferencias entre la economía circular y la agroecológica?

Los enfoques de la economía circular con la agroecología se pueden comparar en el sentido de que los dos se apoyan en una visión, en una representación del mundo y de la organización del socio-ecosistema basada en el modelo del ecosistema natural. El “tipo ideal” del ecosistema sirve como fuente de inspiración para replantearse la organización de los sistemas (o sub-sistemas) socioeconómicos. Por otro lado, la economía circular es una expresión semántica que pone en conjunto muchas visiones de los sistemas socioeconómicos y muchos enfoques que son muy diferentes y no tienen coherencia teórica. Por otro lado, la agroecología se basa en un proyecto político y normativo alternativo cuyos contornos son precisos y están claramente anclados a las demandas de los movimientos agrarios locales, nacionales y transnacionales. En el contexto de América Latina, la economía circular se presenta como una ‘palabra comodín’, esencialmente promovida por los centros de poder político y económico para responder a las preocupaciones y a las contestaciones ambientales que van creciendo. La agroecología supone una transformación radical de las formas de asentamiento humano hacia una acomodación con los límites intrínsecos de la biosfera y el funcionamiento de los ecosistemas. La economía circular sirve de soporte semántico para discursos que transmiten la antigua idea de que, mediante la eficiencia de los mercados y el

progreso técnico, las sociedades humanas ‘modernas’ pueden emanciparse de las limitaciones naturales. En este marco, las contradicciones socio-ambientales actuales no se resolverán mediante una transformación radical del sistema capitalista hacia otra forma de organización social, sino simplemente incentivando a los “agentes económicos” para que innoven, especialmente en torno a las ideas de “desmaterialización” y del cierre de los flujos de materias y de energía.

## Agroecología en las ciudades: una solución con más aliento que la crisis

Andrés Simbaña

Instituto de Recursos Genéticos y Biotecnología -  
IRGEN  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador - PUCE  
Sede Ibarra

La agroecología se define como una ciencia que combina los fundamentos de la ecología, la relación de los seres vivos con el medio y las técnicas de producción de alimentos. A nivel urbano, es una práctica que se lleva a cabo dentro de la ciudad (huertos, jardines) especialmente para mejorar la seguridad alimentaria de su población. La seguridad alimentaria se refiere al hecho de poder acceder a los alimentos de manera rápida, segura y confiable. Por tal razón, la agroecología se convierte en un tema necesario en tiempos de crisis.

En Ecuador hay una normativa legal y constitucional, la misma que es ambientalista y habla sobre la soberanía alimentaria, este es el caso del artículo 281 de la Constitución, el cual recalca que la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Este sistema productivo de alimentos es, como tal un sistema intensivo, alternativo, sustentable de producción de alimentos sanos (hortalizas, verduras, plantas medicinales, ornamentales, etc.) que contribuyen a la seguridad alimentaria en espacios reducidos. En tiempo pasado, era común tener una huerta en casa, pero debido a que los tiempos han cambiado, el estilo de vida actual es mucho más consumista. Anteriormente, la sociedad era agraria, por lo tanto, la población tenía mucha más conexión con el campo y con la producción de alimentos. Hoy en día existe una dependencia tanto de los sistemas tradicionales de producción de alimentos como de insumos externos. Estos sistemas están dirigidos hacia el autoconsumo y el mercado local, pero como todo sistema, también tiene que lidiar y enfrentar los temas de la tecnología adecuada que ayude a la producción de estos alimentos sanos y también tiene que enfrentar los temas de comercialización.

Estos sistemas tienen una comercialización creativa a través de circuitos cortos y del trueque. La agroecología urbana plantea un nuevo estilo de vida que es coherente con el medio ambiente.

La agroecología urbana es una respuesta frente a la crisis global actual y a la producción de alimentos sanos. De esta manera, estos sistemas ayudan a una mayor disponibilidad de alimentos, algo sumamente importante en estas épocas de crisis debido a que ha sido complicado que lleguen alimentos frescos a los mercados, misma que es una fuente de ingresos. A través de esta técnica de producción de alimentos se está rescatando el conocimiento ancestral debido a que ayuda a tener una alimentación adecuada. Con este sistema se crean ciudades resistentes para que los habitantes puedan adaptarse a los grandes cambios. Por lo tanto, mejora la cohesión social y económica que es fundamental en las ciudades, además, se promueve una cultura ética del consumo. También ayuda en la creación de ciudades verdes, un mejor acceso y distribución de los alimentos, promueve el reciclaje de nutrientes porque ayudan a la producción de alimentos sanos, reduce la presión sobre los recursos naturales (suelo), reduce la brecha de inequidad social en la ciudad y sobre todo sostiene la economía familiar y la salud.

**¿Cuáles son las ventajas de un sistema agroecológico dinámico y por qué no se han efectuado con mayor amplitud a nivel nacional?**

En primer lugar, un sistema agroecológico dinámico es incluyente tanto socialmente como ambientalmente, a diferencia de los sistemas industriales de producción de alimentos que son excluyentes, es decir, solamente para aquel que tiene capital, trabajo y tierra. De esta manera, se convierte en un sistema alternativo, una contrapropuesta para los sistemas capitalistas. De igual forma, ayuda a equilibrar los temas de economía, sociedad y ambiente y no impacta negativamente en las relaciones de las personas y el ambiente, por lo tanto, ayuda a tener economías solidarias. Finalmente, cabe destacar al consumidor como un agente importante dentro de la economía, ya que, tiene el poder de ayudar a la producción agroecológica siendo consciente y promoviendo el consumo ético.

## Efectos económicos del COVID-19 a nivel subnacional: producción y cadenas agroalimentarias.

Grace Guerrero Zurita

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Esta pandemia ha tomado a los gobiernos nacional y a los subnacionales por sorpresa, y de esta experiencia se debería aprender para el futuro. Hay una vinculación e interrelación entre las áreas rurales y las ciudades intermedias y pequeñas, tal vinculación se da para obtener abastecimiento, acudir al mercado, ir al sector financiero, por servicios de salud y educación.

No se debe pensar que las barreras naturales existentes entre lo rural y lo urbano, son intocables, sí existe riesgo de contagio en el área rural pero no es tan alto, la baja densidad poblacional de los cantones pequeños hace que se produzca un aislamiento natural. Es importante limitar las interacciones con la ciudad pequeña o la ciudad intermedia, es necesario mantener el aislamiento.

Si bien no es continua la relación entre las áreas rurales y la ciudad, la interacción si es más intensa en ciertos días, y en estos, las autoridades tanto del nivel nacional que están desconcentradas como las descentralizadas, tienen que controlar los espacios comerciales, financieros, es decir, aquellos que pueden ser sitios de aglomeración.

Tanto en Guayas como en Manabí hay un riesgo muy alto, la gente del Guayas se está dirigiendo a Manabí y es clave que se establezcan medidas de control, las personas que ingresan a Manabí tendrían que realizarse un control y luego permanecer unos días en cuarentena, es decir, algunos días esperando los resultados de las pruebas. Ya hay noticias de las dificultades y están documentadas en la prensa, porque las personas no se comprometen a guardar la cuarentena. Los epidemiólogos indican que la cultura es importante dentro de esta pandemia, otro problema que se ve es que no hay suficientes pruebas de COVID-19.

En Carchi, por ejemplo, se desconoce el grado o el estado de salud con el que están llegando las personas migrantes, ante esto, el gobierno local y la cooperación internacional tratan de apoyar a albergues temporales para desplazados, sin éxito.

Otro factor que debería tomarse en cuenta es la edad de los productores, normalmente son adultos y adultos mayores; en el área rural las personas que se dedican a la producción de alimentos tienen dificultades de acceso a servicios básicos, esto podría aumentar la letalidad del contagio, mismas que al tener dificultad en la movilidad no podrían acceder a servicios de salud para tratar los casos más graves.

La compleja situación que genera la pandemia obliga a pasar del discurso de la competitividad de la cadena hacia las estrategias de sobrevivencia de la cadena, y esto puede plantear un retroceso frente al avance hacia eslabonamientos en el sector terciario. Por otro lado, la FAO recomienda priorizar la salud de los trabajadores para que sigan funcionando las cadenas de alimentos, esto implica trabajar en bioseguridad y en inocuidad de alimentos; es clave garantizar las cadenas logísticas, como han dicho los prefectos. En el caso de Manabí, las cadenas logísticas van desde lo local a lo regional, a lo nacional, a lo internacional; y en las cadenas internacionales lo que se ve es una ralentización del comercio marítimo, lo cual en el mediano plazo va a tener un efecto económico adverso y potente. Por otro lado, esas cadenas locales y regionales se pueden sostener a través de las estrategias implementadas por varias prefecturas, con la ayuda de las organizaciones civiles y las asociaciones regionales y locales: es clave mantener esas cadenas logísticas.

La cadena logística requiere tener bioseguridad e inocuidad. A partir de la competencia del fomento productivo, las prefecturas tienen que asegurar que los productos lleguen en buen estado y no se aumenten los contagios.

Hay una gran preocupación por lo que está sucediendo con las cadenas vinculadas al comercio exterior, por ejemplo, Expoflores dice que los envíos en el mes de marzo cayeron al 95% y las empacadoras de plátano no están laborando al 50%, es decir que, también va a existir un impacto en las exportaciones muy fuerte para los productores y comercializadores.

Así mismo, se debe mantener a como dé lugar el empleo de los trabajadores porque si se quedan sin ingreso a mediano plazo se va a tener repercusiones graves en la seguridad alimentaria.

Las ferias locales deben mantenerse bajo ciertos controles, esos controles que no permitan aglomeraciones, tal como está sucediendo en varias ciudades, es decir, tal como se hace en los mercados, controlar a los compradores, generar bioseguridad en todo momento, que los gobiernos provinciales estén pendientes junto a los gobiernos cantonales respecto a cómo se están realizando estas agro-ferias de productos agroecológicos o limpios.

Sobre la seguridad alimentaria, los datos de la ECV del 2014 indicaban que el quintil uno más pobre estaba en alrededor del 34,9% de desnutrición crónica. Este quintil más pobre está cruzado con la población indígena, que también tiene el 39% de desnutrición crónica, de acuerdo a la misma encuesta. La crisis puede empeorar estos datos por la reducción de ingresos y el desempleo, no solo hay que referirse a la producción nacional sino también a las cadenas cortas, la demanda ha disminuido, los productores de alimentos están experimentando pérdidas tienen una reducción de sus ingresos y de alimentos, esa reducción de ingresos va a repercutir tarde o temprano en la seguridad alimentaria.

Las escuelas y los colegios están cerrados, todo el complemento alimentario que podía llegar a los niños ya no está llegando, eso también va a tener una repercusión. La FAO está advirtiendo sobre que la caída en la demanda puede implicar que los pequeños productores dejen de producir, cuestión crítica porque son ellos los que están abasteciendo de alimentos a las familias. Se sugiere mejorar la ayuda alimentaria de emergencia (la dotación de alimentos es súper importante en el corto plazo), reforzar las redes de seguridad de la población vulnerable, hacer una minga con la sociedad civil, la cooperación internacional y las ONG para la distribución de los alimentos a las familias más pobres.

Entre las estrategias de superación post-crisis las transferencias de efectivo son importantes, los gobiernos provinciales van a tener que ejercer un rol intermedio o intermediario entre los niveles local y nacional para generar mayor gestión post-crisis, por ejemplo, para que existan moratorias en los pagos de crédito, renegociación de créditos y negociaciones entre trabajadores y empresarios.

La gestión de los gobiernos provinciales es importante porque ellos tienen la competencia de fomento a la producción.

Al menos el 7 % de los empleos pueden perderse con la crisis sanitaria, la pérdida de empleo es una cuestión real. Deben existir mecanismos flexibles para recuperar la producción, por ejemplo, la recuperación de las jornadas laborales, no jornadas extras sino las laborales, todo esto dependerá de que exista la demanda. Se sabe que la demanda va a contraerse. El FMI anunció que 160 países van a experimentar recesión en este año, probablemente el Ecuador es uno de ellos.

Hay cuestiones interesantes las deberían tratar con mayor detenimiento, entre ellas, la organización de corredores logísticos interprovinciales. Carchi es el líder de la cadena de la papa y por supuesto es un líder en estos corredores logísticos, lo que exige una mayor coordinación y apoyo conjunto para respaldar a esta cadena.

El apoyo para mantener normas de bioseguridad en estos ejes y corredores logísticos también es. La iniciativa de 15 provincias que trabajan con canastas de productos agrícolas a sido muy acertada, misma que apoya a la producción y también al consumidor que cuenta con estas canastas en sus domicilios, lo que ha sido importante en el corto plazo. Esto permite al gobierno provincial comunicarse con la gente, generar mayor confianza con su población y a la vez tener un mayor nivel de gobernanza, lo que no es solo posicionamiento político, sino que también permite lograr la recuperación económica que ahora se requiere.

A mediano plazo es importante seguir impulsando a las organizaciones de productores, ya que la asociatividad es la única manera de generar economía de escala con los pequeños productores; todas las iniciativas que se puedan dar para fortalecer las ferias campesinas es importante; En el recorrido de ciertos cantones de las provincias del Carchi y de Manabí y se ha constatado que el tema de las ferias es una cuestión que necesita mejorar, no solo por la calidad de producción para el consumo sino porque es un medio que permite educar al productor y al consumidor responsables. Se necesita un consumidor más informado, más responsable y aprecie la calidad de lo que se está produciendo y que aprecie a las organizaciones, se debe profundizar en estas estrategias puesto que esta es la oportunidad de avanzar hacia un consumo más responsable, en donde los gobiernos provincia-



Finalmente, es el momento de que se revisen los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y que se trabaje el tema de escenarios ante futuras crisis, porque de aquí a la post crisis esta no es la única, de aquí se van a venir más crisis, por lo cual es importante planificar y adelantarse con estrategias que mitiguen el impacto. Es primordial trabajar con la idea de prospectiva y de lo que significa plantear estrategias ante escenarios negativos, se debería planear estrategias ante la aparición de un nuevo virus. La academia es un factor sumamente importante para apoyar estas iniciativas, es necesario que sea vista como un actor estratégico dentro de este avance post crisis.

## Desigualdades de género y cómo enfrentar el COVID-19

Rosa Cañete Alonso

Latindad - República Dominicana

Las desigualdades de género parecen ser de nuevo un tema olvidado en las medidas que se están tomando para responder a la pandemia y sus crisis.

La pandemia ha hecho muy visibles las desigualdades estructurales, más importante que el debate, es la toma de conciencia de que la desigualdad afecta a todos. Toda persona que se contagia es un riesgo para los demás. Es importante ya que el discurso va más allá de reducir los efectos negativos de las personas que la sufren.

La mejor manera para superar la crisis es si todos tienen acceso para superarla. Las mujeres en todo quintil están en peor posición que el hombre.

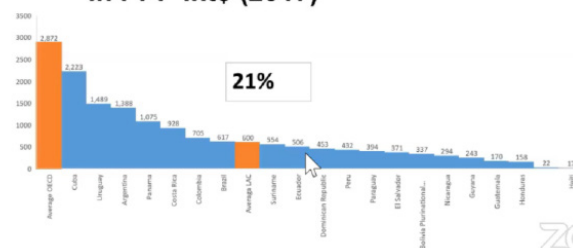
En la siguiente diapositiva se evidencia que, si bien la pobreza se ha reducido en América Latina, baja del 45% en el 2002 hasta el 30% en el 2018, ha existido un recrudecimiento de la feminización de la pobreza, ya que en las políticas públicas no toman en cuenta las brechas de género. En otras palabras, si en el 2002 existían 104 mujeres pobres por cada 100 hombres pobres, en el 2018 existen 113 mujeres pobres por cada 100 hombres pobres. La brecha se agranda aún más en el caso de pobreza extrema. La brecha entre hombres y mujeres se agranda, mientras que la brecha entre ricos y pobres se redujo.



Se analizan los efectos de la pandemia mediante 3 crisis: la crisis sanitaria, la económica y la de cuidado. Respecto a la crisis sanitaria, mediante el siguiente gráfico se ve como el sistema de salud pública en América Latina es muy precario con respecto a los sistemas de la OCDE, los cuales han colapsado por efecto de la pandemia.

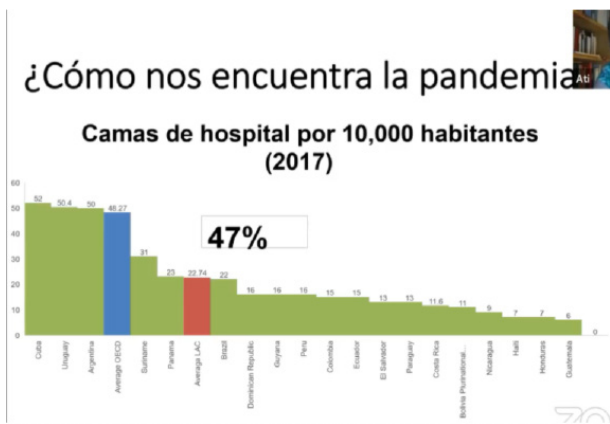
## ¿Cómo nos encuentra la pandemia?

### Gasto público en salud per cápita in PPP Int\$ (2017)



Se ha impulsado una privatización del sistema de salud. De manera general, en la región el sistema está fragmentado debido a que existe un sistema de salud pública para los pobres y uno privado para los ricos. En el 2017 el gasto de salud pública per cápita era de \$600 USD, lo cual representa solo el 21% de lo que invierten los países de la OCDE, y en el Ecuador este gasto incluso es menor, es de \$506 USD.

Esto provoca igualmente que las capacidades para enfrentar la pandemia sean bajas. En el siguiente gráfico se demuestra que el número de camas por cada 10.000 habitantes en el 2017 en la región son un 47% menor que las que existen en los países de la OCDE. Se evidencia que en el Ecuador existen 15 camas por cada 10.000 habitantes, mientras que en los países de la OCDE estas llegan a casi 50.



El gráfico me parece innecesario, repite la información del texto. algunas actividades en sectores de cuidado remunerados, como la educación y salud son muy feminizados. El 73% de las personas ocupadas en el sector salud son mujeres, que también sufren una brecha salarial de género. El salario de las mujeres en el sector salud es un 25% inferior al de los hombres. Por tal motivo se concluye que las más afectadas por el debilitamiento del sector de la salud son las mujeres al estar en primera línea.

### LAS MUJERES EN EL SECTOR SALUD

- 73% del total de personas ocupadas en SALUD en la región.
- Ingresos laborales de las mujeres que trabajan en el ámbito de la salud son un 25% inferiores a los de los hombres del mismo sector

CEPAL, 2019

La mercantilización de un bien público como es la salud provoca que no existan sistemas universales y de calidad de salud. Esto tiene dos efectos, primero un malestar en la población afectada por la provisión de un bien público con servicios de mala calidad y segundo el permanente riesgo para la población que paga de forma privada los servicios de salud ante la pérdida de ingresos o un evento catastrófico de salud.

La lámina no es necesaria, repite información según un estudio realizado por la CEPAL, el valor monetario de los cuidados de salud brindados en el hogar equivaldría al 86% del valor de los servicios hospitalarios

y que las mujeres aportan con su trabajo un 72% de ese valor monetario. Por lo que se concluye que las mujeres están en la primera línea del cuidado tanto en el trabajo remunerado de la salud como en el de cuidado hecho en el hogar.

### Las mujeres sustituyen al Estado cuando no hay sistemas universales y de calidad

**MÉXICO:**

- El valor monetario de los cuidados de salud brindados en el hogar equivalía al 86% del valor de los servicios hospitalarios y que las mujeres aportaban con su trabajo un 72% de ese valor monetario

(CEPAL, 2017).

Respecto a la crisis económica se cree que va a durar más que la sanitaria. Según un estudio de la CEPAL, el PIB regional caerá en un 5%, lo que representa un aumento de la pobreza de 30 millones de nuevos pobres. Debido a la precarización de la inserción laboral de las mujeres, estas compondrán una tasa mayor de los nuevos pobres que los hombres.

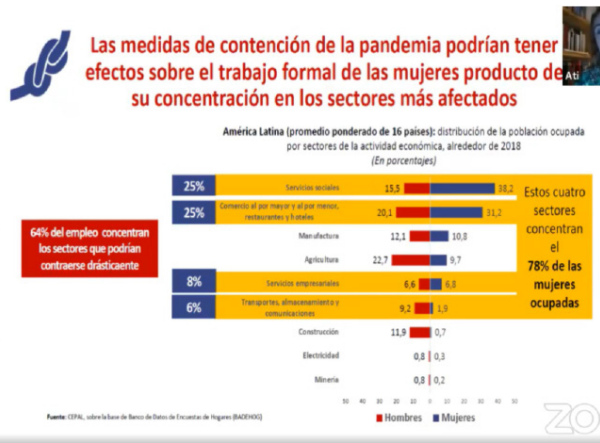
### CRISIS ECONÓMICA

**"SI HOY NO TRABAJO, HOY NO COMO"**

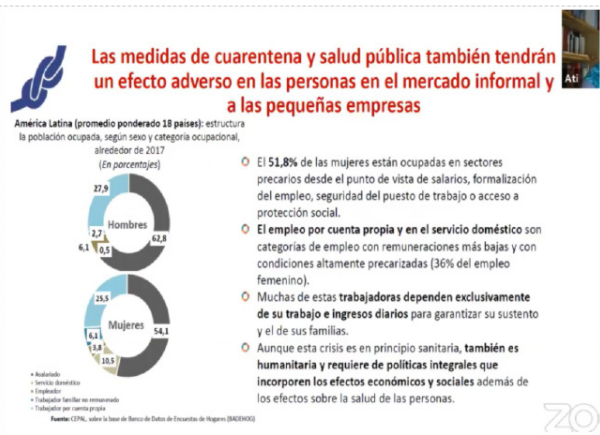
53% de las personas en América Latina tienen empleos en la informalidad.

#PandemiaDesigual

Con la siguiente lámina se indica que, si se analiza la incorporación de las mujeres en el sector formal, el 38% está en el sector del comercio al por mayor y menor y servicios de restaurantes y hoteles y el 31% en los servicios sociales. Según la CEPAL, estos sectores serán los más afectados por la crisis.



En la siguiente gráfica se evidencia las estadísticas de las mujeres empleadas en el sector informal. La mayoría de las mujeres están empleadas en sectores muy precarizados.



En el siguiente gráfico se muestra la inserción laboral precaria de las mujeres. En el Ecuador las mujeres ocupadas en sectores de baja productividad representan un 69% de los empleados, ; pero de estas, el 75% no están afiliadas al sistema de seguridad social.



El trabajo doméstico remunerado representa el 11% de las mujeres ocupadas en la región. Pero el 77% de las personas que se dedican al trabajo doméstico remunerado son mujeres. Este trabajo presenta algunos problemas como la carencia de la capacidad de asociatividad, por lo que sus condiciones laborales se ven deterioradas.

### TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO

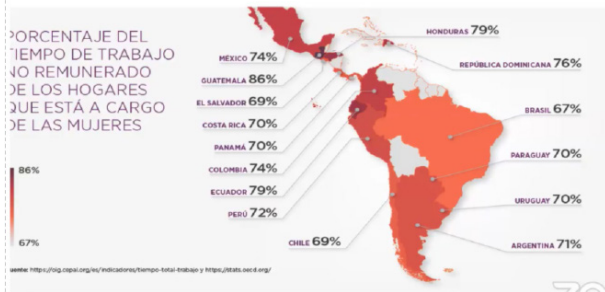
- Trabajo doméstico remunerado, sector en el que trabaja un 11,4% de las mujeres ocupadas en la región.
- Un 77,5% de las personas que se dedican a esta labor se encuentran en la informalidad (OIT, 2016).
- Ausencia de regulación, las menores probabilidades de ejercer su derecho a asociarse o a negociar colectivamente y la falta de valoración social de este tipo de trabajo en América Latina y el Caribe.
- En cuarentena, las trabajadoras domésticas migrantes que viven en sus lugares de trabajo continúan realizando sus actividades sin recibir las remuneraciones correspondientes, lo que no solo las deja a ellas sin dinero, sino que imposibilita el envío de remesas a sus países de origen.

En esta pandemia existen muchos programas de apoyo a los trabajadores del sector formal, pero no existen programas de apoyo para las empleadas domésticas. Como el ejemplo está el caso de Republica Dominicana en donde las trabajadoras domésticas representan 250.000 empleos y los trabajadores y trabajadoras de zonas francas son solo 170.000. Pero solo existen programas para mantener el empleo en las zonas francas.

La mayoría de los Estados han emprendido programas para el sector de salud, para mantener el empleo y transferencias de efectivo para la población más vulnerable. Pero no han desarrollado políticas para la crisis de cuidado. Esta crisis se da porque a la vez que se realiza teletrabajo, se debe realizar trabajo doméstico y de cuidado. Esto afecta más a las mujeres por los roles socialmente preestablecidos.

En la siguiente lámina se expone la cantidad de trabajo de cuidado no remunerado que es realizado por las mujeres. Evidencia que en promedio es mayor al 67% en la región

## ¿Repartir el amor?



El tiempo de las mujeres es un factor de ajuste para los Estados. Un ejemplo es que, una vez suspendidas las clases, nadie piensa en los 113 millones de niños, niñas y adolescentes que necesitan acompañamiento educativo y vigilancia. Otro ejemplo es la consigna de la necesidad de lavarse las manos, muchos barrios de América Latina no hay agua potable, y en esos hogares el trabajo no remunerado de las mujeres aumenta entre 5 y 12 horas semanales debido a la necesidad de buscar el agua. Esto genera problemas en la productividad y la competitividad, ya que, bajo una competencia en igualdad de condiciones, la mujer está en desventaja.

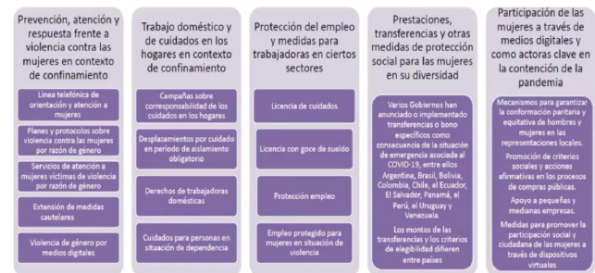
## Explotando el tiempo de las mujeres

- **#QuédateEnCasa** 113 millones de niñas, niños y adolescentes necesitan ahora acompañamiento educativo y otros tipos durante 24 horas al día. La presencia de niños y niñas menores de 5 años incrementa el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres entre un 20% y un 200%
- **#LávateLasManos** Las mujeres que viven en hogares sin acceso a agua potable "dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre 5 y 12 horas semanales más que las mujeres que habitan en hogares con agua."
- **#QuédateEnCasa** El teletrabajo, que debe convivir de forma simultánea con el resto de trabajos domésticos y del cuidado. Pone en desventaja a las mujeres que, por los roles asignados de género, quedarán atrás en unas metas de productividad dictadas tan solo para unos seres abstractos y masculinos que no tienen a nadie que dependa de ellos.



Esta realidad se puede superar si se incluye en el análisis las desigualdades de género. Un ejemplo es garantizar los derechos de las trabajadoras domésticas, aumentar el financiamiento del sector salud, generar campañas para una mejor distribución del trabajo no remunerado, incorporar a las trabajadoras informales, dar mayor participación a las mujeres y obligar a las empresas a reconocer esta nueva realidad de teletrabajo y aumento del trabajo reproductivo de forma simultánea.

## Iniciativas impulsadas por los gobiernos para enfrentar la crisis en cinco áreas temáticas clave para la autonomía de las mujeres y la igualdad de género



¿Qué elementos de igualdad crees que deberían incluirse en las políticas públicas para la reactivación post-pandemia? De manera que en esta nueva realidad no se reproduzca o profundice

Responde diciendo que el tema fiscal se empieza a evidenciar, que esta crisis demuestra que el Estado debe garantizar derechos ya que el mercado es malo para esto. Recalca que en América Latina y el Caribe los Estados son en promedio pequeños en comparación a los países de la OCDE. Por lo que es necesaria una discusión fiscal.

Expone que en la mayoría de los países de la región se han hecho programas de asistencia social, mediante transferencias condicionadas, por otro lado, se han dado medidas de liquidez a las empresas y otra medida el fortalecimiento del sistema de salud.

El promedio de inversión en salud en América Latina es de un 2.2%, pero la recomendación de la OMS es el 6%, por lo que la región está por atrás. Se prevé que el aumento de las deudas, aunque se renegocien, se las van a tener que pagar vía impuestos, en algún momento. La recaudación es para atacar dos frentes, la deuda y el crecimiento del Estado.

La clave está en cómo recaudar, dado que los sistemas tributarios de la región dependen principalmente de impuestos al consumo, afectará a todos; sin embargo más a las mujeres por ser estas más pobres. Además, cuando no hay servicios de salud y educación precarios, se recarga el trabajo hacia las mujeres. Fortalecer los servicios de cuidado comunitario. Proponer recaudar progresivamente gravando la riqueza, y no al consumo, especialmente a las ganancias extraordinarias, quienes ganan en la crisis.

Otro tema que se resalta es la necesidad de entender la crisis de cuidado. Es necesario colectivizar y garantizar servicios públicos



para algunos servicios de cuidado, como por ejemplo la universalización del cuidado de los niños de 0 a 3 años. Pero para esto se necesitan fondos, por lo que es necesario un acuerdo fiscal.

Como alternativas están: regularizar a las empresas, dar flexibilidades de horario y dar facilidades por parte del Estado, para que las personas pueden seguir cuidando a sus dependientes. Los hombres también se deben incluir y se deben fortalecer los permisos de maternidad y paternidad.

El gran reto es la informalidad que ha sido fácil aumentar, las transferencias condicionadas, porque ya existen mecanismos para llegar; pero al sector informal el Estado no tiene mecanismos para llegar. Un reto importante es que las PYMES generan el 67% del empleo, pero son las que menos recursos reciben, las exenciones van principalmente a las grandes empresas. En América Latina y el Caribe no solo las familias adineradas sino también las familias de clase media y media baja contratan trabajadoras domésticas, por lo que insta al Estado a apoyar para sostener ese empleo.

[En base a la situación que vive la Amazonia, ¿existe la posibilidad de un cambio estructural?](#)

Esto es un claro ejemplo de que, si bien el virus afecta a todos por igual, las desigualdades son el factor determinante de cómo serán estos efectos. Se ve una oportunidad ahora más que nunca, es indiscutible la necesidad del Estado. Si bien es cierto que en los últimos años la idea de privatización ha cobrado fuerza, es debido a los casos de corrupción, pero esto significa que la discusión no está en la existencia del Estado sino en la calidad de este. Por tal motivo se ve una oportunidad para realizar un cambio estructural en la economía, debido a que hay una visibilización de las desigualdades como las de etnia, raza y territoriales.

[Al igual que en otros países el Ecuador ha presentado un aumento de la violencia de género, ¿Cómo abordar este elemento con la débil institucionalidad?](#)

En todos los países ha existido violencia, y se ha agravado debido a las condiciones del confinamiento. En otros países se han implementado estrategias como: vincular las demandas a los servicios esenciales. Respecto al tema de la denuncia, por ejemplo, en las farmacias las mujeres podían denunciar y recibir apoyo. La violencia y las desigualdades están atadas, es muy complicado que una mujer quiera denunciar si no tiene ingresos.

## Desigualdades de género y cómo enfrentar el COVID-19

Gabriela Palacio

Universidad Leiden - Países Bajos

El contexto en que se vive es de crisis múltiples. Hay 300.000 fallecidos a nivel mundial, se espera una contracción fuerte del PIB mundial, deterioro en el desarrollo infantil por la falta de acceso a educación, debido a la brecha tecnológica. Finalmente, una crisis de cuidado, explica que aunque el cuidado es invaluable, hay estimaciones de una contribución de las mujeres equivalente a 11 trillones de dólares.

### COVID-19

Crisis múltiples

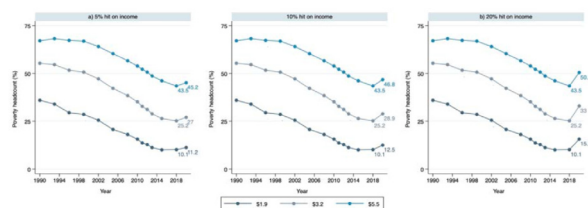
- Salud: sobre 300.000 personas fallecidas
  - Esfuerzos por mitigar COVID-19 reducen la capacidad de atender otras condiciones
- Economía: contracción PIB mundial del 2%
  - Contracción de 5,3% en América Latina
- Desarrollo infantil: 60% de niñas/os de primaria no están recibiendo educación
  - 86 % en países con un desarrollo humano bajo
  - 20% en los países con desarrollo humano muy alto
- Cuidado: pocas cifras, difícil "valorar lo invaluable"
  - Contribución de mujeres a la economía del cuidado: USD 11 trillones (estimado)

En la siguiente lámina explica la afectación que esta crisis tendrá en términos de pobreza. Representará un retroceso de 30 años.

### Retroceso en materia de pobreza

Volver 30 años atrás (UNU-WIDER: Sumner et al. 2020)

Figure 1: Global poverty headcount ratio, 1990–2018 and projection



Dentro de la región el número de personas pobres aumentaría a 214.7 millones.

### Retroceso en la región

Estimaciones de CEPAL, 2020

Cuadro 7 | América Latina: pobreza y extrema pobreza en un escenario de caída del PIB del 5,3% y de aumento del desempleo en 3,4 puntos porcentuales en 2020 (En millones de personas y porcentajes)

Año	2018	2019	2020*
<b>Población</b>	607,7	613,5	619,2
<b>Pobreza</b>			
América Latina (18 países)	180,6	186,0	214,7
Tasa	29,7%	30,3%	<b>34,7%</b>
<b>Pobreza extrema</b>			
América Latina (18 países)	62,5	67,5	83,4
Tasa	10,3%	11,0%	<b>13,5%</b>

Contrario a la idea de que el virus sería un gran equalizador, se convirtió en un amplificador de desigualdades. Como ejemplo están las desigualdades entre países, entre los sectores de la economía (formal e informal), entre grupos poblacionales (género, etnia, raza y edad)

### COVID-19

Amplificador de desigualdades

- Entre/dentro de países (por ejemplo, política monetaria y fiscal)
- Entre/dentro de sectores económicos (por ejemplo, ocupaciones esenciales)
- Entre/dentro de categorías de empleo (por ejemplo, trabajo informal)
- Entre/dentro de sistemas de protección social (por ejemplo, asistencia social vs. seguridad social)
- Entre/dentro grupos poblacionales
  - Género
  - Etnia y raza
  - Ocupación
  - Edad
  - Abilidad

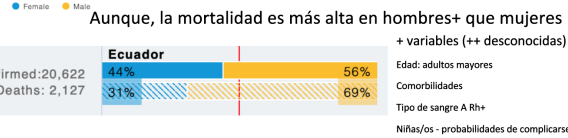
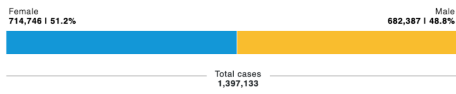
En la siguiente lámina se evidencia que, si bien el contagio entre hombres y mujeres es igual, la mortalidad es más alta en hombres. Esto se debe a comorbilidades que parecen afectar más a hombres, tales como la hipertensión y el tabaco, entre otras variables aún desconocidas.



## Datos COVID-19 por sexo

Global y nacional (13 de Mayo, 2020)

COVID-19: Sex-disaggregated case data (provisional analysis)

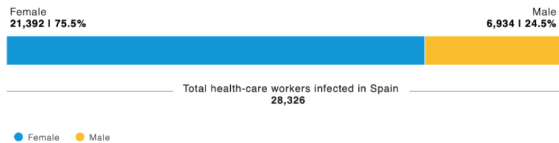


En la siguiente lamina se muestra cómo el porcentaje de los contagios por contacto con los enfermos es mayor en mujeres. Esto confirma la feminización de los contagios dada su participación como trabajadoras de salud en la primera línea, muchas veces sin el equipo de protección adecuado.

## Trabajos esenciales: salud

Infecciones COVID-19 por sexo en España (30 de abril de 2020)

Infections of health-care workers: The case of Spain



Source: UN Women calculations based on data from Spain's Ministry of Health, "Análisis Epidemiológico COVID-19". Latest data available as of 30 April 2020.

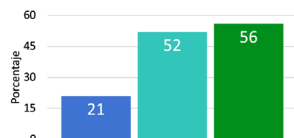
A nivel mundial, 70% de trabajadores de salud son mujeres en condición precaria y sin protección (OIT)

Según la OIT existen 1.6 billones de personas que trabajan en el sector informal. El gráfico de barras indica cual es el impacto relativo en la pobreza que estas personas tendrían debido al COVID-19, en los países de ingresos bajos, medios y altos. Este impacto es mayor en sectores como la agricultura, el comercio y turísticos, sectores muy feminizados y precarios.

## Impactos en empleo informal

COVID-19 y aislamiento

- OIT: 1.6 billones de personas trabajan en la economía informal a nivel mundial
- Impacto en pobreza relativa sin fuente de ingreso alternativa
  - Servicios
  - Manufactura
  - Comercio
  - Alimentación
  - Agricultura
    - 500 millones de agricultores que producen para mercados urbanos



Las medidas necesarias para aplanar la curva: la cuarentena y distanciamiento social son complicados para las personas que están en la informalidad debido: al hacimiento, al contagio comunitario, a la imposibilidad de lavarse las manos en la calle, escasas de equipos de protección, pérdidas de las fuentes de ingreso, por la desinformación por parte del Estado (no los tiene registrados) y por parte del trabajador, quiebra de microfinanzas y PYMES y violencia estatal (respuesta coercitiva a las "desobedencias") y doméstica (por temas estructurales que se han profundizado dada la necesidad de llevar el trabajo a la esfera privada, o de cuidado)

## Cuarentena y distanciamiento social

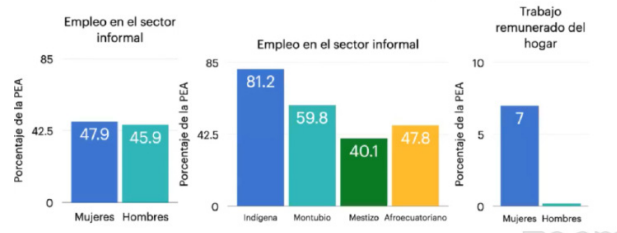
Retos para el empleo informal

- Hacinamiento y asentamientos informales (zonas urbanas)
- Retorno a zonas rurales: contagio comunitario
- Lavado de manos: limitado acceso a agua potable
- Equipo de protección personal: especulación y acaparamiento
- Pérdida de fuentes de ingreso
- Desinformación e invisibilidad (difícil focalizar)
- Colapso de (micro)finanzas y PyMEs
- Violencia: estatal y doméstica

En el empleo informal, se ve que existe cierta equidad en temas de segregación por género. Pero al cruzarla por raza y etnia, se demuestra, por ejemplo, que los indígenas están mayoritariamente empleados en el sector informal. En cuanto al trabajo doméstico remunerado indica que alrededor del 7% de la fuerza laboral femenina se dedica a esta actividad, comparado a un aporte marginal de sus contrapartes masculinas.

## Situación del mercado laboral en Ecuador

Pre-COVID-19 (ENEMDU Dic-2019)

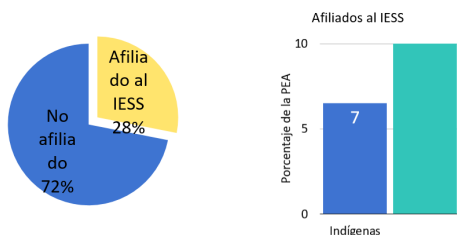


En la siguiente lámina se ve que el nivel de afiliación a la seguridad social (seguro general, o IESS) es bajo, del 28%. Las cifras son más preocupantes al filtrar por género, pues las mujeres tienden a participar menos en aseguramiento

social. Esto se debe a que, si las mujeres tienen un rol preestablecido de cuidado del hogar, no tienen tiempo para trabajo remunerado. Destaca otras desigualdades en materia de protección social, esta vez cuando se da el análisis por etnias, en el caso de los indígenas en comparación a los mestizos, continuando el ejemplo de la lámina previa. Estas inequidades estructurales dejan en claro quiénes tienen los recursos para enfrentar esta crisis, y quiénes no.

## Situación del mercado laboral en Ecuador

Pre-COVID-19 (ENEMDU Dic-2019)



Los espacios de protección social están determinados por la valoración social del cuidado y el trabajo remunerado y por la baja cobertura y acceso. Esto resulta en que las mujeres sean más dependientes de las asistencias sociales como por ejemplo el programa BDH, pues sobre el 80% de los beneficiarios (adultos) que reciben esta prestación son mujeres. Algo que le preocupa es que estos programas de asistencia social son los primeros en cortarse en momentos de austeridad, por lo que las mujeres serán las más afectadas ante la contracción resultado de la recesión que se avecina por la crisis COVID-19. Como propuesta para resolver esto propone democratizar el cuidado.

## Espacio de protección social

Inequidades estructurales

- Mujeres en informalidad y/o trabajo no remunerado sin seguridad social
  - Protección contra desempleo
  - Cobertura de salud
  - Acceso a pensiones
- Mayor dependencia en programas de asistencia social
  - Mujeres: las primeras afectadas ante políticas de austeridad

Cómo revertirlo?

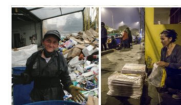
Democratizar el cuidado: si los trabajadores producen bienes, quién produce al trabajador?

Es necesario desagregar las estadísticas por tipo de ocupación, dado que los componentes varían. Por ejemplo, los recicladores y recicladoras llegan a cerca de 4 millones en América Latina. Estas personas están en riesgo porque se exponen a desechos contaminantes y, dadas las medidas de distanciamiento social y cuarentena, ya no pueden laborar. La importancia de este sector, se debe a que la cadena de reciclaje es parte esencial de las cadenas productiva y de salud.

## Empleo informal

Diferencias ocupacionales

- Recicladoras y recicladores: 4 millones en América Latina
  - Servicio esencial
  - Manejo de materiales contaminados
  - Ingresos diarios
  - Cadenas de reciclaje
  - Ecuador: RENAREC
    - Apoyo ante cese de actividades



Otro ejemplo son las trabajadoras y trabajadores en domicilio. Son prácticas realizadas, mediante subcontrato, están vinculadas con cadenas de producción globales, y se lo realiza dentro de casa. El problema en esta pandemia es que la gente debe seguir haciendo su trabajo en casa, pero ahora en la casa hay más personas y más demanda de trabajo no remunerado en el hogar. Un ejemplo de cómo superar esto es Uruguay, donde el Estado pudo establecer un sistema de compras públicas, de compras de equipamiento de emergencia, como mascarillas.

## Empleo informal

Diferencias ocupacionales

- Trabajadoras y trabajadores en domicilio
  - Subcontrato
  - Cadenas de valor globales
  - Materia prima
  - Nuevo tipo de aislamiento
  - Espacios pequeños
  - Presiones adicionales (cuidado)
  - Alternativas: equipamiento de emergencia



Otro ejemplo son las trabajadoras y trabajadores dentro del hogar. Existen dos realidades, las mujeres que no han podido salir de la casa donde estaban trabajando o las que no pueden volver a la casa a trabajar. Este trabajo es imprescindible, pero a la misma

vez no goza de los mismos derechos, garantías y beneficios que los otros sectores.

## Empleo informal

### Diferencias sectoriales

- Trabajadoras y trabajadores del hogar
  - Trabajadoras del cuidado, en la primera línea y en riesgo
  - Incremento en tareas (sin compensación)
  - Prohibición de entrar/salir de casa
  - Sin licencia por enfermedad
  - Despidos sin indemnización
  - Imprescindible y precario



Otro ejemplo son los vendedores y vendedoras ambulantes que proveen bienes esenciales como los alimentos. Por definición, estos trabajadores operan en el espacio público y en zonas de alta aglomeración. Aunque existen experimentos en la región para su reubicación, este sector ha sido víctima muchas veces de políticas de ordenamiento territorial en el paso, que no han sido atentas a sus necesidades, y en la actualidad de la prohibición de transitar en las calles. Esto ha generado una desconfianza por parte de ellos hacia el Estado, dado el historial de coerción.

## Empleo informal

### Diferencias ocupacionales

- Vendedoras y vendedores ambulantes
  - Bienes esenciales (alimentos)
  - Espacio público y aglomerado
    - Espacios alternativos [?]
  - Medidas punitivas y abusos
  - Desconfianza y desinformación
  - Estaciones de agua
  - Comisiones por venta



El COVID-19 amplificó las disparidades, ya existentes, en variables que van más allá de género. Por ejemplo, en un país como el Ecuador donde hay un alto índice de embarazos en la adolescencia, por tanto, en la intersección de género y generación, las necesidades de cuidado (y medidas de protección social) son otras. Lo mismo cuando se considera los hogares con jefatura única a cargo de una mujer sobre la cual recaen presiones de trabajo no remunerado y remunerado. Estas disparidades tienen un trasfondo también étnico y racial, dada las distintas formas en que el Estado ha incorporado a grupos históricamente excluidos del trabajo y protección social, esto es violencia estructural. Estas desigualdades se

dan inclusive a nivel de edad, por ejemplo: ¿qué hace una mujer mayor si su esposo (el único afiliado) muere? En tema territorial, las disparidades entre lo urbano y lo rural. En cuanto al trabajo formal e informal, es necesario analizar la inestabilidad de ingresos y la precariedad. Finalmente, los niveles de endeudamiento, lo cual aumenta estas disparidades entre el tipo de empresa, la clase social y género (las mujeres son más propensas a obtener un microcrédito con primas de riesgo más altas, generalmente).

## COVID-19: amplificó disparidades

### No solamente de género

- Estructura del hogar y demandas de cuidado
  - Incidencia de embarazo adolescente y/o jefatura de hogar femenina
- Segregación étnica y racial
  - Acceso a servicios de salud (correlacionado con pobreza)
- Edad
  - Displacencia hacia adultos mayores
- Ubicación geográfica:
  - Urbana vs. rural
- Sector económico y ocupación
  - Diferentes grados de invisibilidad y precariedad
- Niveles de endeudamiento
  - Hogares de estratos medios

Es muy probable que, con la reducción del empleo formal y la precarización del trabajo no remunerado, más mujeres dependan del ingreso económico que provengan del Estado. En este contexto ¿Qué tipo de políticas de protección social se podría proponer para este sector vulnerable de la economía?

Es importante mirar a la protección social como una fuerza estabilizadora. Los mercados laborales en América Latina han sido principalmente informales, por muchas razones históricas. Uno de los problemas de los sistemas de protección social es la focalización, sabiendo que hay muchos errores de exclusión, inclusión, dado que muchas personas son invisibles ante los instrumentos estadísticos y técnicos, muchos de ellos no forman parte del aparato productivo. Bajo este contexto, este es el mejor momento para promover un ingreso básico universal. Se estima que para la región realizar estas políticas representaría un 2.5% del PIB, lo cual es algo realizable, ante todo si se sopesa con el costo de no proteger a la población. Es verdad que el caso ecuatoriano es complejo, pero es necesario que la política fiscal y monetaria se coordinen para estimular a la demanda, para que la analogía del sistema circulatorio (utilizada por D. Harvey para expresar las crisis de capitalismo) siga funcionando. Una solución es pensar en una manera de incluir a las personas de informalidad en los sistemas de protección social.

Respecto al sistema de asistencia, aumentar el alcance y aumentar los grupos beneficiarios. Está en contra de sistemas de asistencia focalizados solamente a “los más pobres”, porque estos sistemas están basados en una conceptualización de pobreza monetaria, pero en la región hay un importante segmento de la población vulnerable. Expandir la protección social y alcanzar a otros grupos no categorizados como pobres solamente.

Es necesario hacer una transición de asistencia social a seguridad social, especialmente en las personas que se dedican al trabajo doméstico remunerado. Como son tan diversos los sectores donde opera la informalidad también son necesarias medidas específicas para cada sector. Para esto se deben diseñar las políticas en conjunto con el tejido social, en diálogo con las organizaciones de trabajadores informales, quienes conocen mejor las necesidades y prioridades del sector.

Es necesario tener otra visión de la economía del cuidado: la crisis ha permitido ver quiénes son los trabajadores esenciales en la economía. El trabajo del cuidado es esencial para la producción y reproducción social. La inequidad en la división del trabajo no remunerado está en el centro de la espiral de desigualdades de género. Por lo que es necesario que el cuidado sea valorado social, económica y culturalmente, caso contrario se mantendrá dicha espiral de la desigualdad. Se debe proteger a la economía del cuidado, porque los trabajadores producen bienes, pero ¿quién produce a los trabajadores?

**Pensando en la reapertura como pensar en las necesidades específicas de las mujeres, si se impone una cultura tradicional, será el hombre que salga a trabajar y la mujer se quedará en la casa. ¿Cómo pensar en una estrategia de reactivación que beneficie a hombres y mujeres?**

Si todos están confinados, los hombres pueden dedicarse más a la casa—retomando el tema de la división del trabajo no remunerado del hogar. Una forma de redistribución que propone es la licencia de paternidad, además para pensar en alternativas en como “regresar” a la jornada laboral. Otra forma es dar un valor monetario al trabajo de cuidado. Un ejemplo es que en Italia los enfermos que no pueden ser atendidos en los hospitales son referidos a sistemas de atención comunitarios donde se compensa a las mujeres el trabajo de cuidado realizado. Se puede regresar a la normalidad con otra sinergia entre la economía del cuidado y el resto de la economía.

## Impactos, medidas y alternativas del COVID-19 en el trabajo y el empleo

### Política laboral en la emergencia sanitaria COVID 19

José Luis Fuentes

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

La situación que enfrenta el país frente a la crisis sanitaria desde el desarrollo de la política del empleo; el concepto de políticas públicas que aquí se utiliza está relacionado con las acciones que toman las autoridades para resolver problemas públicos. Las políticas públicas son una manifestación de la acción pública, que se define como la forma en que las sociedades, construyen y califican los problemas públicos.

Tanto el análisis como el diseño de las políticas han mantenido un desarrollo significativo en los últimos treinta años. Aunque su análisis apareció en los años cuarenta del siglo anterior para encontrar soluciones técnicas para problemas políticos, para nuestros días se refiere a una disciplina que abarca dimensiones tanto técnicas como políticas que resuelven problemas sociales.

El primer asunto que se debe tomar en cuenta para responder a esta crisis es el contexto de la política de empleo. El trabajo es una de las variables más complejas a ser analizadas por su multidimensionalidad. Las dimensiones económicas y políticas influyen en el trabajo y el empleo. Dentro de la economía, el trabajo es considerado como parte de la función de producción, como uno de los factores de la producción. Pero, desde los inicios de la modernidad tanto para el liberalismo clásico como la teoría social clásica, el trabajo es un elemento estructural de la sociedad. Los conflictos del siglo XX están motivados y tienen un trasfondo en las relaciones económicas, políticas y sociales que se producen en el mundo del trabajo.

Para resolver la crisis de la Gran depresión en los años 30 y los conflictos que generaba el trabajo, se impulsó la intervención del Estado en el mercado. El derecho del trabajo apareció no sólo como una medida de intervención del Estado, sino de reconocimiento de los derechos de los trabajadores que reivindican y consiguen a través de su lucha.

El alcance de esta medida también involucró la preservación del sistema de democracia representativa. Thomas Marshall, en su análisis sobre la vigencia de la democracia como sistema, incluye el reconocimiento de los derechos económicos como fundamental para este régimen político. Si nosotros queremos hablar de un Estado de derecho, de ciudadanía, de igualdad debemos referirnos al derecho al empleo junto con las garantías que el derecho del trabajo concede a los trabajadores como clase social. El Estado liberal reconoció al ciudadano derechos civiles y derechos políticos a los que se incorporaron los derechos sociales, de tal manera forman parte de una integralidad.

La capacidad del modelo de Estado interventor para superar la crisis de la Gran Depresión en economías como Reino Unido y los EE.UU. Con la aceptación de este modelo de Estado, trató de limitarse el avance del fascismo y el comunismo estalinista. El sistema de democracia representativa amenazado acepta la vigencia de los derechos de los trabajadores y además, entrega a las instituciones públicas la tutela de estos derechos.

En el caso ecuatoriano la intervención del Estado en el mercado se incrementó a raíz del inicio del proceso de modernización en los años cuarenta. Para la época, las relaciones laborales predominantes en el país eran precapitalistas y semicapitalistas que convivían con la incipiente organización industrial. El sistema económico se apoyaba más en la hacienda con la existencia de pocas empresas, de allí que el Código del Trabajo se aprobó sin mayor oposición de los sectores sociales económicos imperantes. Desde la década de los años cuarenta hasta el fin de siglo se produjo un proceso de incorporación de las fuerzas laborales hacia relaciones laborales normadas por el Código del Trabajo.

El código del trabajo ha sido el principal instrumento utilizado en la política laboral. En el régimen laboral se han establecido la intengibilidad y

el de irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores como principios fundamentales. Junto con estos instrumentos legales se han utilizado instrumentos económicos como el establecimiento de remuneraciones mínimas. Como instrumentos de organización, instituciones públicas como la Inspección del trabajo y el Sistema de seguridad social pública se han constituido en mecanismos de protección del trabajador y su familia frente a circunstancias como el accidente de trabajo o el desempleo.

Desde los años ochenta la existencia de un mundo globalizado y la influencia de la revolución tecnológica ocurrida desde los años setenta transformaron en forma profunda el mundo del trabajo. Estas circunstancias marcaron la decadencia del modelo de Estado interventor. A raíz de esto se estableció el debate sobre nuevas formas de gobernanza. El movimiento laboral organizado también debió enfrentar cambios, en el siglo XX fue el más representativo y significativo pero ha visto emerger nuevos movimientos con diferentes reivindicaciones étnicas, de género. Hoy día tenemos la presencia de nuevas dinámicas sociales que conviven con problemas que eran centrales en el siglo veinte.

Estas transformaciones que también ocurrieron en Ecuador han superado la legislación que proviene de 1938. El Código de Trabajo plantea normas que ya no son suficientes frente a todos los cambios que hemos visto en los últimos treinta años, esto demanda su actualización. Esto nos coloca dentro del intenso debate que existe en cuanto a política laboral sobre la flexibilización laboral, que se entiende como el cambio en las normas de protección a los derechos de los trabajadores para admitir así la existencia de otro tipo de condiciones de trabajo. Los críticos a la flexibilización han acusado a este como un movimiento de precarización de las condiciones de trabajo.

Mientras en el país se discutía sobre la flexibilización se produjo esta situación excepcional provocada por la crisis sanitaria del COVID 19 y que ha provocado la paralización de todo el sistema productivo en Ecuador y gran parte del planeta. El sistema económico del país también se ha visto por un descenso del precio del barril de petróleo y la disminución del volumen de exportaciones del sector privado. El 80% del sistema productivo en Ecuador ha suspendido sus actividades durante varios meses lo que crea un grave perjuicio económico, tanto al sector privado como el público.

El sistema económico ecuatoriano hoy día enfrenta el reto de superar la falta de ingresos ya sean externos o internos por suspensión de operaciones con un sistema monetario rígido, lo que es una situación que no había ocurrido en la historia de la república dentro de un entorno mucho más dinámico y complejo. Para referirnos a soluciones a la crisis en materia laboral, debemos tomar en cuenta este contexto con dificultades como la urgencia de tomar medidas para evitar una destrucción total del sistema con la consiguiente pérdida definitiva de empleos.

No puede hablarse de resolución de la crisis económica sin referirse al mismo tiempo a la resolución de la crisis política. La referencia a Thomas Marshall en estos momentos de crisis en política laboral no es gratuita pues la estabilidad del sistema económico está fundamentada en el reconocimiento de los derechos sociales, lo que se traduce en reconocer la necesidad de garantizar a los trabajadores las condiciones de empleo y remuneración que les permita sentirse incluidos dentro del sistema por un lado y garantice la reactivación económica por otro lado. La necesidad de acuerdos políticos y sociales entre Instituciones estatales, empleadores y trabajadores en cuanto a reactivación económica y sostenimiento del empleo son indispensables para hablar de una resolución de la crisis dentro de sistemas democráticos.

Este acuerdo no puede ser alcanzado sin la distribución equitativa del esfuerzo necesario para superar la crisis, lo que implica por un lado, garantizar la estabilidad en el empleo para la mayor parte de trabajadores, la elaboración de un esquema de apoyo público a empresas de diferentes sectores en especial a aquellas que por su tamaño presentan mayores niveles de vulnerabilidad frente a un problema de recesión, y la existencia de un sistema de rendición de cuentas y control por parte de las instituciones estatales sobre los actores involucrados.

El acuerdo político también es indispensable para resolver los problemas de financiamiento que se presentan en el presupuesto del Estado y las cuentas públicas; la falta de recursos impiden tomar políticas contracíclicas. La falta de acción frente a la crisis provocará que el peso de esta se traslade sobre los actores económicos y sociales más vulnerables: pequeñas y medianas empresas junto con los trabajadores informales cuya capacidad para resistir las consecuencias de la recesión son limitadas.



La aplicación de estas medidas debe tomar en cuenta la excepcionalidad de la situación que vivimos y su transitoriedad. A diferencia de la crisis económica de 1999, el aparato productivo en este momento tiene la capacidad de reactivarse conforme la crisis sanitaria sea superada. La aceptación de medidas con carácter temporal como la aceptación de acuerdos entre trabajadores y empleados sobre remuneraciones y ajuste de la jornada de trabajo bajo límites determinados pueden ser soluciones que permitan la continuidad de las relaciones laborales. La aplicación de estas normas sin que se pierda el espíritu inicial de la medida: que haya una protección a la defensa de los derechos de los trabajadores por parte del Estado

El Estado debe velar por la protección de los trabajadores no sólo para respetar el mandato constitucional, sino para asegurar la estabilidad del sistema democrático. La conservación de este espíritu es imprescindible dentro de una sociedad que arrastra una enorme carga histórica alrededor de una distribución injusta de la riqueza que ha generado un escenario plagado de resentimiento social y violencia. Recordemos que la crisis del año 2000 se resolvió por la migración de miles de ecuatorianos fuera del país y eso significó una enorme costo familiar y social del que aun la sociedad se encuentra en proceso de recuperación.

La existencia de nuevas reglas en materia laboral genera desconfianza en los diferentes actores en especial en los trabajadores, desconfianza que puede resolverse a través del establecimiento de sistemas de control y monitoreo en la aplicación de los instrumentos que se proponen. En cuanto al cumplimiento de derechos de los trabajadores debe rescatarse la existencia de las inspecciones de trabajo y las Direcciones Regionales del Trabajo, cuyo papel como parte activa de las relaciones laborales debe ser fortalecido para vigilar por el cumplimiento del nuevo régimen.

Estas instituciones deben vigilar y revisar junto con las organizaciones laborales los estados financieros de las empresas que se acojan al régimen de apoyo establecido en la ley. Es un mandato constitucional para las instituciones públicas la tutela de los derechos de los trabajadores y este papel debe ser desempeñado en la revisión de los acuerdos por suspensión de jornada de trabajo hasta que la emergencia sanitaria sea superada y volver al cumplimiento pleno de los derechos.

Finalmente, es un instrumento fundamental el fortalecimiento del sistema de seguridad social pública. Sólo el 30 por ciento de la población económicamente activa han sido incorporados al sistema de Seguridad social. Deben establecerse medidas para incrementar el número de cotizantes y deben preservarse los fondos de ahorro, salud y jubilación existentes. Un sistema de seguridad saludable alivia las necesidades de financiamiento y previsión de servicios en la población que no va a demandar ayuda de los sistemas de asistencia social pública.



## Impactos, medidas y alternativas del COVID-19 en el trabajo y el empleo

Katiuska King

Universidad Central del Ecuador

La situación es compleja, no es fácil de describir y algunos economistas la definen como un apagón de la economía el cual tiene efectos tanto en la demanda como en la oferta.

En ese marco es pertinente aclarar los objetivos que la política debe perseguir, y estos son: 1) atender la emergencia sanitaria por el Covid-19 para prevenir muertes, ya que seguramente vendrá un rebrote; 2) evitar mayor desigualdad, destrucción de empleo y concentración económica; 3) impedir la ruptura del sistema financiero y monetario, y 4) fortalecer las redes productivas locales, especialmente las microempresas y las PYMES, con especial atención a las que se dedican a la soberanía alimentaria y mejorar la capacidad productiva local. Estos son los objetivos de un documento de trabajo realizado junto con Pablo Samaniego y César Carranza, en el cual existen algunas medidas y alternativas de política económica ante el COVID-19. En ese artículo, se identifican las vulnerabilidades de la economía ecuatoriana.

Se producen tres vulnerabilidades: en primer lugar la dolarización; en segundo la desigualdad económica y social; y finalmente, las medidas económicas implementadas en los últimos años. Sobre este último punto se explica la inacción del Estado en la política pública, evidenciando un desmantelamiento de todo lo público, pérdidas fiscales que se traducen en mayor gasto tributario, abandono de la planificación, así como errores, y la entrega del dinero electrónico a la banca privada.

El COVID-19, cambia completamente las relaciones sociales y económicas a nivel mundial, en este contexto se explica que se debe reflexionar en las posibilidades que tenemos como país.

El Ecuador tiene vulnerabilidades, sin embargo, presenta algunas fortalezas como la soberanía alimentaria, energética, la disponibilidad de recursos hídricos y la mega biodiversidad que presenta el país.

Es importante recalcar que la liquidez en dolarización proviene del saldo de cuenta corriente de la balanza de pagos y por ello, ese saldo debe ser positivo. Para lograr eso se debe proponer mecanismos de repatriación de capitales, preservar las divisas de las exportaciones y la canalización de la liquidez a través del crédito. Enfatiza en la necesidad de evitar que los recursos salgan, por eso propone mayor atención a que existan divisas para mantener importaciones básicas.

El gobierno plantea un déficit de 3.700 millones de dólares, lo cual es incompatible con la situación actual e insiste en tener un saldo positivo en la balanza comercial. Se producen ciertos bienes que no son necesarios, y que se pueden dejar de importar y otros que pueden ser producidos localmente para llegar al saldo positivo. Se plantea dos escenarios: en un caso se llegaría a un déficit de 1.800 millones y en el otro caso a un superávit de 2.900 millones, si solo se llega a importar lo necesario

En cuanto al sector monetario y financiero, si se obtiene liquidez del sector externo, esto puede ir al sector monetario y luego al sector real. La medida que se propone al Estado es realizar requerimientos de capital y liquidez que garanticen la cobertura de los depósitos a la vista, lo cual representa inicialmente un aporte 10.000 millones para que no haya problemas futuros. Este marco de recursos podría ser canalizados como capital de trabajo a las empresas.

En cuanto al sector fiscal demuestra que en este ámbito existe poca información y un debilitamiento de los ingresos fiscales por el gasto tributario en forma de incentivos. Por lo que cada vez se ha recurrido a más deuda, algo que se ha reforzado con la volatilidad de los precios del petróleo. En la pandemia los ingresos tributarios se verán afectados por la situación en el sector real y esto repercutirá principalmente en las personas de menos ingresos.

Expresa que uno de los elementos planteados es un sobregiro al Ministerio de Economía y Finanzas, contra flujos futuros de los activos del Estado, y que, por tanto, no se necesitaría monetizar esos activos, sino considerar los ingresos que estos activos darán en el futuro.

Otro problema que presenta la población en estas circunstancias es no poder trabajar con normalidad, por tanto, el gobierno entregue una renta básica de por lo menos 3 meses.

No obstante, la realidad crítica de las medidas del gobierno son insuficientes.

En cuanto el sector real el país no logra tener un superávit en la cuenta corriente, es decir que existirán problemas de liquidez en la economía. Para solucionar este problema se puede inyectar liquidez a través de la banca pública, la cual creará líneas de crédito a las empresas, para de esta forma evitar la ruptura de la cadena de pagos, evitar mayor desempleo y convulsión social.

La implementación de estas medidas implica diferenciar entre empresas. Por lo tanto, debería haber ciertas condiciones, como que las empresas paguen impuestos y mantengan los aportes patronales. Para ello es necesaria que la banca pública actúe de manera contra cíclica mientras que la privada lo hace de manera procíclica.

En cuanto al acceso a líneas de capital de trabajo, debe haber ciertas condiciones para las empresas grandes, como no tener cuentas y/o créditos en el exterior. También para el caso de las empresas que tengan capitales afuera se puede hablar de un programa tripartido en donde la banca pública pone el 30% a través de líneas de segundo piso, la banca privada pone 30% y el resto proviene del aporte de capitales en el exterior de las empresas.

Se debe establecer una gran condicionante de todos estos programas y líneas de crédito, el no despedir a los trabajadores. Señala que en este contexto la expresión de que la realidad ha superado a la legalidad agrega incertidumbre, rompe con el principio de la solidaridad y la asimetría entre las partes.

Se debe tener en cuenta los tres puntos importantes; el primero es que en este momento se pueden dar quiebras fraudulentas, para no pagar pasivos laborales. El segundo es que las empresas necesitan al trabajador ya que el mejor activo de las empresas es la fidelización de sus clientes. La clave para la supervivencia de las empresas está en mantener la cartera de clientes fijos, y esto está en estrecha relación con los trabajadores. Finalmente, el despedir a los trabajadores implicaría perder este activo y perder todo lo invertido en el personal. El tema de las discusiones centrales que hay en el debate público, es flexibilizar las condiciones laborales que actualmente están limitadas por el Código de trabajo. Esta flexibilización está enfocada en reducir el elevado número de trabajo inadecuado e informal de la economía.

Ambas son características estructurales, en este tema existe evidencia empírica sobre que la flexibilización laboral indicada en la estructura del trabajo informal hará posible la recuperación de esta crisis

La flexibilización es parte del acuerdo de Servicio Ampliado firmado con el FMI y la falta de competitividad en el país. Es evidente ya que existe una confusión entre el concepto de competitividad y pérdidas sociales. Estas medidas generan una competitividad espuria cuando se busca solo reducir los costes laborales y no se analizan las consecuencias.

El mayor problema es que no se tiene claro lo que se quiere como país. La pandemia demuestra la necesidad de la planificación por parte del Estado y la coordinación interinstitucional. Propone la flexibilización laboral, ya que se debe pensar que esta pandemia marca un nuevo escenario y por ende, otras estrategias de lo público.

Existe un estimado monetario, en relaciones a la pérdida y como debería ser la ayuda desde el Estado, al sector turístico que ha venido teniendo un crecimiento e impacto positivo en la economía y que actualmente se encuentra frenado por la pandemia mundial

El Estado podría tener los recursos, pero no tiene la decisión política para implementar determinadas políticas. El sector turístico tiene una gran afectación y propone que el personal médico pueda hospedarse en la estructura hotelera. También se puede crear un espacio de política pública articulado con los gobiernos autónomos descentralizados (GAD's) para repensar el sector turístico en estas condiciones.

[¿Cuál sería la perspectiva sobre el mercado laboral, específicamente para ese núcleo de trabajadores jóvenes, que ya tenían problemas de inversión y ahora se ven enfrentados a un mercado mucho más competitivo y con un futuro incierto y con peores condiciones sociales? Y ¿Cuál debería ser el rol del sector público y privado?](#)

En estas circunstancias se evidencia la importancia del papel del Estado ya que puede existir una apropiación de lo público, muchas veces se piensa que lo público es malo y no sirve, pero lo público es de todos y requiere el cuidado de todos. Propone contemplar una nueva concepción de lo público.

En el tema del sector privado, hay mitos en que las empresas generan empleo, pero es al revés las empresas necesitan del empleo. Uno de los planteamientos es que las empresas que reciben líneas de crédito mantengan a sus empleados, pero también puede existir la posibilidad de políticas productivas que bien nos hacen falta para abrir nuevas oportunidades. El sector informal es el que más rápido se adapta a la nueva realidad de la pandemia por las urgencias.

La epidemia presenta escenarios muy cambiantes, ante los cuales todos los miembros de la sociedad deben pensar en alternativas aplicables a la realidad actual, como un trabajo continuo entre todos.

## La niñez, adolescencia y sus familias: desafíos en la protección social a causa de los efectos provocados por la cuarentena

Gabriela Larreátegui  
Asamblea Nacional Ecuador

Las políticas de protección social son instrumentos que permiten reducir la pobreza, reducir la desigualdad, promover la inclusión social, aumentar la productividad y mejorar el capital humano. Durante esta pandemia, la mayor parte de los países y ciudades han creado programas de protección social especiales. Esto ayuda a fortalecer el tejido social y comunitario, el cual es importante para luchar contra pandemias y crisis sociales.

El primero de junio se aprobó una reforma casi integral al código de la Niñez y Adolescencia. Se incluyen varias modificaciones: se plantea la recuperación y reorganización del sistema nacional descentralizado de protección de la niñez y adolescencia con el fin de hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Este código plantea un sistema de coordinación entre los niveles de gobierno provinciales, municipales, metropolitanos, parroquiales rurales y un fortalecimiento de los consejos cantonales de la protección de derecho. Se incluyen garantías normativas y de política pública, y se integran como obligatorias las políticas de protección social asociadas a mantener la escolaridad y reducir el trabajo infantil y adolescente en el Ecuador.

Las políticas de protección social son esenciales para que el mundo entero pueda alcanzar un crecimiento incluyente y un desarrollo sostenible. Son los instrumentos que permiten reducir la pobreza, reducir la desigualdad, promover la inclusión social, aumentar la productividad y mejorar el capital humano. La protección social es definitivamente una inversión antes que un gasto.

El mundo tiene que cambiar su definición y visión de progreso como aquel que se mide solamente en base al PIB. El progreso tiene que medirse por el bienestar de las personas, acceso a una educación y salud de calidad, a una vida libre de discriminación.

En medio de la crisis, la protección social de los niños, niñas y adolescentes, de los grupos vulnerables, implica necesariamente prevenir, reducir y eliminar su vulnerabilidad económica y social combatiendo la pobreza y la privación. Esto es esencial para evitar que la crisis sea más profunda y más grave, reconociendo que antes de que las cosas se pongan mejor puede que se pongan peor.

La protección social puede darse a través de programas de asistencia social como transferencias públicas, sean condicionadas o no, en efectivo o en especie. También pueden darse a través de programas de obras públicas, programas de seguridad social que cubren determinadas contingencias que afectan al bienestar o al ingreso de los hogares, y programas de protección laboral a través de subsidios de desempleo y de desarrollar competencias profesionales e impartir formación a los trabajadores.

Es importante tomar en cuenta la dinámica de la pobreza y cómo las transferencias monetarias, como el Bono de Desarrollo Humano en el caso del Ecuador, permiten su combate. Es necesario entender a las transferencias monetarias no solamente como una entrega de dinero, debe complementarse con esquemas de corresponsabilidad de los beneficiarios, en donde se busque incrementar capacidades y romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Es el caso de las corresponsabilidades sobre educación y salud para los hijos e hijas menores de edad de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano. Sin embargo, de la mano de estas transferencias monetarias debe tomarse en cuenta los programas de cuidado de los grupos vulnerables.

Durante esta pandemia la mayor parte de los países y ciudades han creado programas de protección social especiales. Como ejemplo, la ciudad de Los Ángeles ha creado programas de cuidado de los hijos de todas aquellas personas que están dentro de la primera línea de atención a la pandemia, personal médico, policías y bomberos. Australia ha subsidiado completamente el cuidado infantil. Buenos Aires ha creado el programa "Mayores Cuidados", el cual permite que a través de una línea telefónica las personas de la tercera edad puedan acceder a asistencia telefónica por parte de un grupo de voluntarios jóvenes para que puedan hacer compras en farmacias, en comercios cercanos, pagar los servicios, sacar a pasear a las mascotas. Esto ayuda a fortalecer el tejido social y comunitario,

el cual es importante para luchar contra pandemias y crisis sociales.

Un factor común entre los programas de cuidado es que se llevan a cabo desde gobiernos locales porque son los que más cercanía tienen a los ciudadanos. De ahí la importancia de fortalecer las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados.

Hasta diciembre del 2019 en Ecuador se encontraban recibiendo bonos y transferencias monetarias aproximadamente 1 millón de personas pobres y en extrema pobreza. La inversión presupuestaria es de aproximadamente 1.000 millones de dólares, cerca del 1% del PIB. Esta es una inversión bastante baja si se compara con países de la región como Brasil, México o Colombia.

La base de beneficiarios de este registro social es del 2014 ya que la actualización del mismo estaba planificada para este año y ha tenido que ser suspendida por el tema de la pandemia. Es fundamental establecer la importancia que tiene este Registro Social. Es necesario transparentar toda la información respecto de cómo se integró a 1 millón de personas dentro de la emergencia del COVID, con qué bases, y sobre qué análisis.

Atender las necesidades de los grupos vulnerables debe ser también prioritario para el estado, por ello surgen las preguntas ¿cómo pueden en este momento las madres que ya deben empezar a acudir a sus trabajos dejar a sus niños sin cuidados porque las escuelas, guarderías se encuentran cerradas?, ¿cómo se va a hacer para que estas madres puedan volver a la actividad económica? Esto obviamente no afecta solo a los sectores de pobreza, afecta a todos, afecta a la mayor parte de mujeres que trabajan y tienen hijos pequeños.

¿Qué está pasando además con la salud mental de la población? Ecuador tiene una deuda inmensa en atención de salud mental, no existen programas de atención de depresiones, no existe una cifra verdadera de suicidios, por ejemplo.

Después de la pandemia esta situación será peor, ¿qué va a pasar con todas esas personas que por temas de salud mental se ven arrastrados a un mayor consumo de drogas, de estupefacientes, de alcohol? ¿Qué va a pasar con todo el cuidado que se tiene que dar?

En tiempo de crisis es esencial incrementar recursos a la economía local priorizando a todos estos grupos de atención, permitirles tener una vida con dignidad, acceso a la salud y educación. Incluso para que la economía del país se siga moviendo y no se empeore.

La pregunta en este momento de profunda crisis es: ¿cómo hacer para mantener esos fondos de liquidez para estos programas de protección social cuando no existe ahorro, ni espacio fiscal? Esta pandemia afecta a todos, no distingue razas, géneros, religiones, no distingue situación económica, pero sin duda va a afectar más a quien menos tiene.

No se pudo establecer en la Asamblea Nacional contribuciones solidarias basado principalmente en que no hay manera clara de establecer quién puede ser solidario en este momento cuando todo el país y las industrias están afectadas, pocas estarán fuera de esta afectación. No se puede sacar más recursos, ya que el año pasado se hizo una contribución especial en otra ley económica urgente.

El manejo económico del país tiene que ser más conservador de lo que ha venido siendo en estos años, se debe reducir el gasto público, establecer los fondos como se hizo en la Reforma del Código Orgánico de la Planificación de Finanzas Públicas para que no todo el ingreso que se tenga del petróleo sea gastado. Se debe crear un fondo de estabilidad para que si se excede lo que está planteado en el Presupuesto General del Estado, sea un ahorro y justamente se pueda utilizar en momentos de crisis y momentos en que no hay de donde sacar recursos. No se puede seguir manteniendo como principal fuente de ingresos el petróleo y se necesita un fondo de emergencia.

¿Qué pasa con los impuestos? ¿Qué pasa con la alta gravación de impuestos que hay en Ecuador? La cifra en la evasión de impuestos es solamente lo que se encuentra que se está evadiendo, ningún país ha logrado determinar exactamente cuál es el monto de la evasión, no se puede determinar lo que no se ha encontrado.

Ecuador necesita una profunda reforma tributaria que racionalice los impuestos, que los simplifique, que les de mayor progresividad, un sistema impositivo que sea más equitativo. En la actualidad, existe mucho gasto tributario, deducciones y exenciones que constituyen verdaderos subsidios que se otorgan, los cuales

nunca son debidamente evaluados para saber a qué política pública responden, a quién benefician y si su beneficio es mayor que su costo.

En el año 2017 el monto total de gastos tributarios fue de 4.907 millones de dólares, 4,7% del PIB, 4 veces la inversión de protección social. Esto es un problema a nivel mundial, cuando los países se preocuparon tanto de evitar la doble tributación, terminaron causando una doble no tributación. Las grandes multinacionales no tributan en la justa medida. Todos deben tributar en la justa medida para poder solventar las necesidades de todos.

En la Asamblea, la decisión de iniciativas legislativas es muy expedita cuando se trata de incrementar el gasto y exigir la progresividad de derechos; pero tremendamente resistente cuando se tiene que responder a estas iniciativas. Se requiere promover iniciativas legislativas que mejoren los ingresos fiscales para responder, ejemplo: una forma tributaria más progresiva. ¿Qué opina la asambleísta? ¿Cómo superar ese sesgo que hace insostenible la gestión fiscal?

Todas las personas tienen que pagar su parte justa en los tributos para poder atender a las personas que menos tienen y a las personas en vulnerabilidad porque no todos tienen la misma capacidad para salir adelante, hay personas que por su vulnerabilidad no tienen la capacidad para salir solos y el Estado tiene que atender estas vulnerabilidades. Pero, ¿qué pasa cuando un gobierno comienza a tener problemas de liquidez y comienza a querer poner impuesto sobre impuestos? El año pasado en diciembre se creó una nueva contribución a las grandes empresas que se podría incluso considerar una doble tributación porque ya pagan su impuesto a la renta y tienen una contribución. Sin embargo, en marzo se vuelve a pedirles una nueva contribución. Es así como todo el sistema tributario termina como un rompecabezas mal armado.

El sistema tributario necesita una reforma profunda e integral, que permita establecer esta progresividad. Los gastos tributarios afectan directamente a la progresividad del sistema y a la equidad del sistema tributario. Ecuador es uno de los pocos países que tienen tarifa cero para los alimentos, el IVA es uno de los menos regresivos. Cada exención debe ser debidamente analizada para que esté incorporada al sistema tributario.

No existe el escenario político ni un gobierno fuerte que pueda establecer una buena reforma tributaria, además existe una asamblea demasiado dividida. Si no existiese corrupción hubieran más recursos, la corrupción es una de las cosas prioritarias contra las que debe luchar el Estado.

## **La niñez, adolescencia y sus familias: desafíos en la protección social a causa de los efectos provocados por la cuarentena**

### **Desafíos en la protección social de la niñez y adolescencia por los efectos de la cuarentena**

**Pablo Samaniego**

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Se presenta una medida para determinar cuáles son los hogares con niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Para esto se han tomado tres indicadores: la procedencia de los ingresos, la pobreza de ingresos, y, el estar afiliado a la seguridad social. Una vez conocidos los datos generales, se resalta la importancia de la seguridad social, pues en ausencia de este sistema la población vulnerable en el Ecuador sería gigantesca. Para la población vulnerable que no está protegida por la seguridad social, ni trabajos seguros y que además en diciembre de 2019 ya estaba en situación de pobreza de ingresos, la única opción adecuada para las circunstancias es realizar transferencias directas no condicionadas, una transferencia escalonada. Así se evita que la población de niños, niñas y adolescentes, y sus hogares, caigan en severas restricciones en alimentación y cuidados en la salud.

Para Amartya Sen, la forma en la que jerarquizan las prioridades los gobiernos y los países, determina el contenido y el resultado de las políticas públicas, y muestra las características de la sociedad.

En este contexto, el primer discurso del anuncio presidencial sobre la pandemia no habló de las poblaciones vulnerables, sino de las dificultades por las que atraviesa el sector público. Si se organiza el discurso y la solución de problemas alrededor de una restricción y no alrededor de una opción de política, los resultados van a ser distintos de si se hubiese priorizado, desde el primer día, un enfoque

basado en cuáles son los sectores vulnerables del país y el tamaño de la población vulnerable.

Visto desde otra perspectiva, la pandemia expresa las distintas formas de desigualdad que enfrenta el país, entre ellas las más importantes son: desigualdad de ingresos, de seguridad en el empleo y de amparo de un sistema de protección social. A causa de estas desigualdades van a existir familias constituidas por niños, niñas y adolescentes, que están sufriendo o ya sufrieron carencias en la alimentación, salud y, también, violencia familiar. Estos sectores van a tener dificultades en la cuarentena decretada.

En el marco de la Constitución y tratados internacionales firmados por el país se privilegia la política pública a los sectores vulnerables. Las niñas, niños y adolescentes, y los más pobres, no han sido priorizados en los discursos oficiales, cuando esas normas dicen explícitamente que serán los últimos en ser afectados por medidas de política pública.

En esta exposición se presenta una medida para determinar cuáles son los hogares con niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Una situación de vulnerabilidad puede ser establecida de varias maneras, en este caso se ha tomado tres indicadores: la procedencia de los ingresos, enfocándose en qué miembros de la familia son los que reciben ingresos; la pobreza de ingresos, porque eso determina de por sí una situación de carencias para hacer frente a la crisis, más aún si los ingresos son obtenidos por ventas diarias o en la calle; y, el tercer aspecto es estar afiliado a la seguridad social.

Se estableció la vulnerabilidad según el número de personas afiliadas al IESS de cada hogar, de manera que si nadie es afiliado a algún sistema o solamente el 33% de los miembros del hogar son afiliados, se consideran vulnerables. De 33% y más de afiliación ya no son considerados vulnerables. De esta manera, se intenta evaluar la potencialidad de la vulnerabilidad en lugar de hacer estimaciones sobre cuáles serían los efectos sobre el empleo, ingresos. Así mismo, esta clasificación permite identificar cuál es el tamaño del problema al que tiene que hacer frente la política pública.

Los hogares fueron divididos según tres categorías de empleo del(la) jefe del hogar, establecidos de acuerdo a la seguridad que podría brindar la ocupación para continuar recibiendo ingresos: empleados del sector público/privado;



patronos y empleados por cuenta propia; y los jornaleros, peones, trabajadores no remunerados y empleados domésticos. En cada uno de los casos se identificó a la población pobre y no pobre. Finalmente, se analizó cuál es la cobertura que tienen del sistema de seguridad social los individuos de cada hogar que reciben ingresos.

El sistema de protección social ofrece créditos quirografarios que pueden solucionar en algo, temporalmente, los problemas. Las personas afiliadas tienen sus fondos de reserva o las que ya no consiguen trabajo pueden acceder al seguro de desempleo.

Los hogares que presentan inseguridad en esos tres ámbitos fueron clasificados como vulnerables (las casillas de color más fuerte en la Tabla 1 ) aún teniendo empleo fijo.

Tabla 1. Clasificación de los hogares por vulnerabilidad

Categoría de ocupación	Pobreza	Sistema de protección social	Número de niñas, niños y adolescentes	Número de hogares
Empleados del sector público o privado	No pobre	Sin cobertura	456.956	314.538
		Cobertura baja	388.379	185.732
		Cobertura media	501.622	419.614
		Cobertura alta	1.147.174	850.327
Empleados del sector público o privado	Pobre	Sin cobertura	186.613	69.239
		Cobertura baja	48.380	12.638
		Cobertura media	32.237	11.288
		Cobertura alta	76.092	19.986
Patrono o empleado por cuenta propia	No pobre	Sin cobertura	982.712	965.634
		Cobertura baja	105.397	60.015
		Cobertura media	132.089	217.781
		Cobertura alta	321.775	459.276
Patrono o empleado por cuenta propia	Pobre	Sin cobertura	1.295.604	484.153
		Cobertura baja	71.899	22.823
		Cobertura media	60.986	34.991
		Cobertura alta	167.789	73.700
Jornaleros y peones, trabajadores no remunerados y empleados domésticos	No pobre	Sin cobertura	285.862	207.746
		Cobertura baja	17.155	7.489
		Cobertura media	30.752	28.845
		Cobertura alta	67.423	49.802
Jornaleros y peones, trabajadores no remunerados y empleados domésticos	Pobre	Sin cobertura	300.834	109.599
		Cobertura baja	28.632	8.506
		Cobertura media	17.467	5.161
		Cobertura alta	35.559	14.590

Fuente: INEC, Enemdu, dic. 2019

De esa forma se pudo establecer numéricamente el número de niñas, niños y adolescentes que podrían enfrentar carencias debido a la vulnerabilidad de sus hogares para obtener ingresos. En la Tabla 2 se detalla esa información.

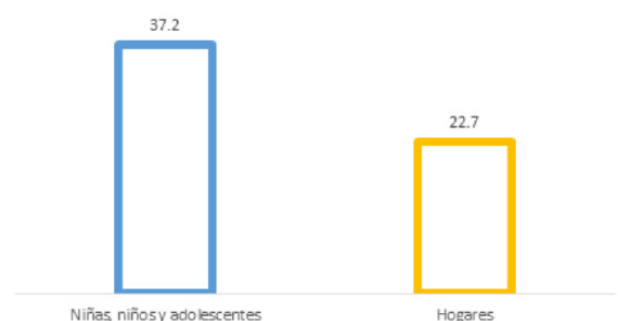
Tabla 2. Número de niñas, niños y adolescentes, y hogares por vulnerabilidad

Categoría de ocupación	Pobreza	Sistema de protección social	Número de niñas, niños y adolescentes	Número de hogares
Empleados del sector público o privado	No pobre	Sin cobertura	456.956	314.538
		Cobertura baja	388.379	185.732
		Cobertura media	501.622	419.614
		Cobertura alta	1.147.174	850.327
Empleados del sector público o privado	Pobre	Sin cobertura	186.613	69.239
		Cobertura baja	48.380	12.638
		Cobertura media	32.237	11.288
		Cobertura alta	76.092	19.986
Patrono o empleado por cuenta propia	No pobre	Sin cobertura	982.712	965.634
		Cobertura baja	105.397	60.015
		Cobertura media	132.089	217.781
		Cobertura alta	321.775	459.276
Patrono o empleado por cuenta propia	Pobre	Sin cobertura	1.295.604	484.153
		Cobertura baja	71.899	22.823
		Cobertura media	60.986	34.991
		Cobertura alta	167.789	73.700
Jornaleros y peones, trabajadores no remunerados y empleados domésticos	No pobre	Sin cobertura	285.862	207.746
		Cobertura baja	17.155	7.489
		Cobertura media	30.752	28.845
		Cobertura alta	67.423	49.802
Jornaleros y peones, trabajadores no remunerados y empleados domésticos	Pobre	Sin cobertura	300.834	109.599
		Cobertura baja	28.632	8.506
		Cobertura media	17.467	5.161
		Cobertura alta	35.559	14.590

Fuente: INEC, Enemdu, dic. 2019

De acuerdo a los criterios expuestos, en diciembre de 2019 había 1.050.638 hogares vulnerables que abrigaban a 2.511.000 personas. De esta manera, el 37,2% de niñas, niños y adolescentes se encuentran en una situación de vulnerabilidad, y el 22,7% del total de hogares son vulnerables.

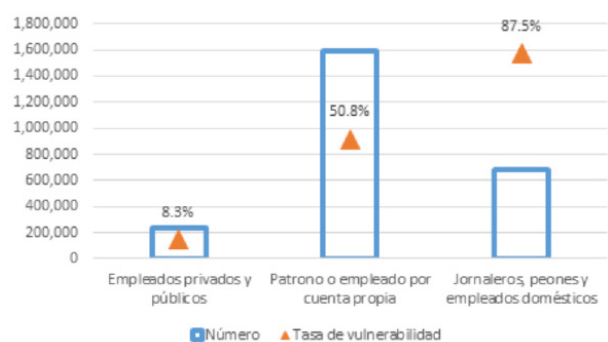
Gráfico 1. Porcentaje de niñas, niños, adolescentes y hogares vulnerables



Fuente: INEC, Enemdu, dic. 2019 y el 22,7% del total de hogares son vulnerables.

La mayor concentración de vulnerabilidad, en números absolutos, está en el grupo de patronos o empleados por cuenta propia (sector informal) y la tasa de vulnerabilidad es del 50,8%. Es decir, el porcentaje de niñas, niños y adolescentes que pertenecen a hogares cuyos jefes están clasificados como vulnerables en relación al total. En el grupo de jornaleros, alrededor de 600.000 niñas, niños y adolescentes son vulnerables, pero en esos hogares la tasa de vulnerabilidad es del 87%.

Gráfico 2. Procedencia de niñas, niños y adolescentes vulnerables, y tasa de vulnerabilidad



Fuente: INEC, Enemdu, dic. 2019 y el 22,7% del total de hogares son vulnerables. .

La vulnerabilidad tiene más incidencia en el área rural que en la urbana. En los dos casos el grupo en el que se concentra la vulnerabilidad es en el de las niñas y niños. De ellos se destaca el grupo que tiene hasta 5 años porque hasta esa edad se desarrollan las aptitudes cognitivas y físicas que marcarán la vida de los individuos. A nivel nacional los menores de hasta 5 años representan el 23,6% de la niñez y adolescencia vulnerable, cifra que resulta preocupante por las características antes anotadas. Si no se les atiende adecuadamente a esa edad existe una alta probabilidad de que tengan deficiencias, que serán costosas en términos individuales y generales, tanto económicos como sociales.

Tabla 3. Número de niñas, niños y adolescentes vulnerables por área

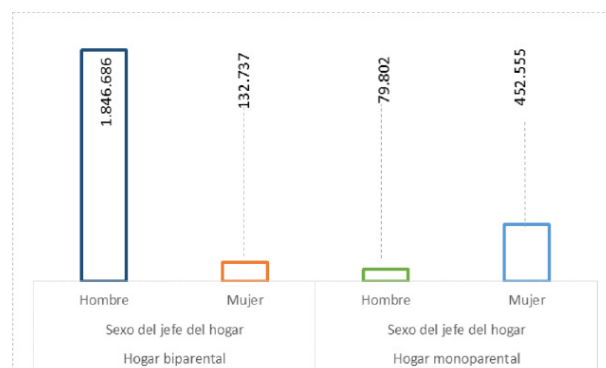
Área	Grupo etario	Número	Tasa respecto al país (%)	Tasa respecto al área (%)
Urbana	Niños y niñas	562.440	22,4	48,1
	Niños y niñas de hasta 5 años	305.279	12,2	26,1
	Adolescentes tempranos	339.154	13,5	29,0
	Adolescentes tardíos	267.078	10,6	22,8
	<b>Total urbano</b>	<b>1.168.672</b>	<b>46,5</b>	<b>100,0</b>
Rural	Niños y niñas	587.832	23,4	43,8
	Niños y niñas de hasta 5 años	287.340	11,4	21,4
	Adolescentes tempranos	438.367	17,6	32,6
	Adolescentes tardíos	316.909	12,6	23,6
	<b>Total rural</b>	<b>1.343.108</b>	<b>53,5</b>	<b>100,0</b>
<b>Total país</b>	<b>2.511.780</b>	<b>100,0</b>		

Fuente: INEC, Enemdu, dic. 2019

La tasa de vulnerabilidad y el número de personas vulnerables en las 5 ciudades principales del país varía significativamente. La tasa de vulnerabilidad más alta en las ciudades está en Guayaquil y Machala.

Por último, se observó la vulnerabilidad por tipo de hogar, dividiéndolos en biparentales (papá y mamá o una pareja al frente) y monoparentales, se suponía que los monoparentales tendrían mayor incidencia de vulnerabilidad. Sin embargo, la mayor frecuencia de esa condición está en los hogares biparentales con jefatura masculina. En segundo lugar, los hogares monoparentales con una mujer como jefa de hogar. Como se conoce la mujer sufre en el mercado de trabajo varios tipos de discriminaciones por lo que las condiciones extremas impuestas a raíz del apareamiento de la pandemia, serán más difíciles de afrontar para esos hogares.

Gráfico 3. Número de niñas, niños y adolescentes, según tipo de vulnerabilidad, tipo de hogar y sexo del jefe de familia



Fuente: INEC, Enemdu, dic. 2019

Una vez conocidos los datos generales, ¿qué políticas y desafíos se pueden plantear?

En primer lugar se debe resaltar la importancia de la seguridad social, pues en ausencia de este sistema la población vulnerable en el Ecuador sería gigantesca. La seguridad social ha desplegado algunos mecanismos ágiles para entregar dinero con el propósito de amainar los efectos de la crisis.

En segundo lugar, para la población vulnerable que no está protegida por la seguridad social, ni trabajos seguros y que además en diciembre de 2019 ya estaba en situación de pobreza de ingresos, la única opción adecuada para las circunstancias es realizar transferencias directas no condicionadas, como lo están haciendo 151 países del mundo bajo distintas modalidades.

La transferencia que se propone, por ser una necesidad prioritaria para evitar que las familias y las niñas, niños y adolescentes sufran severas restricciones, es escalonada. Comienza con el equivalente al 50% de la canasta vital en el primer mes de la cuarentena, el 75% del 50% en el segundo mes de cuarentena y el 50% del 50% de la canasta en el tercer mes. Con una medida de este tipo, el gobierno tendría que destinar 600 millones de dólares, 0,5% del PIB. Sin embargo, restando los 150 millones ofrecidos por el gobierno para transferir a los hogares que reciben el Bono de Desarrollo Humano, el monto a financiar sería de 450 millones de dólares. En cualquiera de los dos casos, no atender a la población vulnerable pondría en cuestión el tipo de sociedad que el país está construyendo.

¿Cómo se puede financiar? Con un impuesto progresivo al ingreso, suspendiendo por un período una parte de los gastos tributarios contenidos en varias leyes de fomento productivo o, mejorando la recaudación de las tasas arancelarias, que según las estimaciones de uno de los anteriores directores de aduanas, podría llegar a 2.000 millones de dólares.

¿Cuál es el propósito? Evitar que la población de niños, niñas y adolescentes, y sus hogares, caigan en severas restricciones en alimentación y cuidados en la salud. Los niños, niñas y adolescentes son una población vulnerable, porque la situación de su vida depende de terceros y en este caso, la situación tampoco depende de los hogares, sino de una pandemia y de las acciones de política pública.

Se quiere impedir de esa manera que ingresen en el desgastante y desesperante círculo de la pobreza y la extrema pobreza porque uno de los criterios que llevó a deducir que esta población es vulnerable es que están bajo la línea de la pobreza, así que muchos de ellos deben haber caído en extrema pobreza.

Por último, desde otra perspectiva, casi utilitarista, otro efecto de esta política es frenar el desplome de la demanda agregada y de esta manera, permitir que la recuperación posterior de la economía sea más rápida. Una forma (para inyectar fondos a la economía) idónea y adecuada éticamente en línea con los derechos que persigue la nación es proteger a los sectores más vulnerables.

En el Proyecto de Ley Monetaria se quiso proponer una contribución para hacer transferencia a los hogares vulnerables por pobreza, se terminó eliminando por insistencia política. ¿Cómo promover alternativas de financiamiento para estos hogares cuando las decisiones dependen del factor político?

El gobierno ha menospreciado a lo público durante estos últimos años, desarmando varios organismos del Estado, lo que lleva a no tener posibilidades de hacer este acercamiento a los sectores más vulnerables, como están haciendo desde el Ministerio de Inclusión Económica y Social, con los escasos recursos que les asignan.

El país se encuentra en una constante contradicción, se necesita ir hacia la gente y solucionar los problemas que tienen en este momento, pero simultáneamente se está reduciendo el tamaño del sector público y el sector público está compuesto básicamente por los servicios de salud, educación y seguridad, más la Función Judicial. Entonces, ¿en qué tipo de país se está pensando? La ley humanitaria no fue aprobada por pedido del propio gobierno, que cedió a las presiones de varios grupos y perdió la oportunidad de crear un consenso alrededor de la solución del grave problema que se ha analizado. La ministra de gobierno al hacer el primer anuncio de las medidas frente al Covid-19, en lugar de convocar a la población a unirse para combatir la pandemia, mencionó cuáles son las restricciones y señaló que si se incumplen se castigará. En lugar de pedir consenso se presentó un discurso de represión.

Al contrario de esas manifestaciones del gobierno, se debió comenzar llamando a un consenso alrededor de la situación que está viviendo la gente más pobre y, dentro de ella, la de las niñas, niños y adolescentes, y poner este tema como centro del problema para el diseño de la política pública; sin embargo, no se ha hecho eso. En vez de insistir en que la ley humanitaria se debía aprobar, lo que se hizo fue retirarla para que las reformas que pide el FMI sí sean aprobadas. Por otro lado, se ha pagado este año más de 1.000 millones de dólares en deuda y no está en la mente de quienes conducen el gobierno la urgencia de transferir un monto decente para la sobrevivencia de la población.

¿Cómo lograr eso? Es momento de construir un consenso nacional. Amartya Sen cuenta una historia muy interesante. En plena Segunda Guerra Mundial, la esperanza de vida al nacer en Gran Bretaña

creció en las mujeres en cerca de 7 puntos porcentuales y en los hombres alrededor de 6 puntos porcentuales. En un momento en el que existían considerables restricciones para conseguir alimentos, la población y el gobierno decidieron que todos debían tener una alimentación adecuada, repartiendo equitativamente los escasos recursos que disponían.