



**Pontificia Universidad
Católica del Ecuador**

NUEVOS APORTES A LA ECONOMÍA

LAS MEJORES TESIS EN UN SOLO DOCUMENTO

2022



**Hanns
Seidel
Stiftung**



**Pontificia Universidad
Católica del Ecuador**



**Hanns
Seidel
Stiftung**

NUEVOS APORTES A LA ECONOMÍA

ISSN: 3028-8746

Dr. Fernando Ponce León, SJ.

Rector

Dra. Nelly Patricia Carrera Burneo

Vicerrectora

Dra. Paulina Barahona Cruz

Directora General Académico

Dr. Andrés Mideros Mora

Decano de la Facultad de Economía

Mtr. Pablo Samaniego Ponce

Coordinador de Publicaciones de la Facultad de Economía

MSc. Andrea Carrillo Andrade

Corrección de estilo

Dr. Andrés Mideros Mora

Coordinador del Instituto de Investigaciones Económicas

Diseño y Diagramación:

Que Alhaja Agencia Digital - www.quealhaja.com

Con el auspicio de la Fundación Hanns Seidel

© Facultad de Economía - Instituto de Investigaciones Económicas

Pontificia Universidad Católica del Ecuador 2021

Av. 12 de Octubre y Roca, Quito - Ecuador

Tel.: (593) 2 2991700 ext.: 2063

<http://iie-puce.com>

<https://www.puce.edu.ec>

E-mail: iiec@puce.edu.ec

Sobre la Publicación Nuevos Aportes a la Economía

Esta publicación recoge las tres mejores tesis del año en curso presentadas por los estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador para la obtención del título universitario en la Facultad de Economía.

Para la selección de las tres tesis publicadas, los trabajos han debido pasar un proceso riguroso. En primer lugar, para que una tesis escrita sea aprobada debe obtener como mínimo el 80% de la nota total y ello ocurre cuando el director y dos lectores conceden esa calificación.

Además, en el proceso de aprobación de las tesis escritas el director de la investigación y los dos lectores tienen la potestad de sugerir la publicación. Cada uno de los trabajos que han sido distinguidos con esta mención son revisados por un profesor que no ha sido parte de los lectores y tampoco estuvo presente en la defensa oral de la tesis de grado. Este nuevo árbitro concede una nueva calificación que sirve como parámetro para escoger los trabajos mejor puntuados.

Una vez seleccionados los trabajos con más alto puntaje, son enviados a la Fundación Hanns Seidel, la que se encarga de escoger las tres tesis que serán publicadas.

En estas condiciones, los trabajos aquí presentados cumplen con un riguroso proceso de selección por lo que se trata de una publicación académica.

Índice General

Presentación

4

Fundación Hanns Seidel Stiftung

5

Temas

Implicaciones socioeconómicas y costos económicos de la penalización del aborto en Ecuador (2014-2019)

Autor: Pablo Martín Gómez Jaramillo

6

Análisis de la integración de la noción de utilidad social en las prácticas de control de la SEPS al sector real de la economía popular y solidaria en Ecuador

Autor: Jerónimo Mateo Ibarra Díaz

88

Estudio multicriterio de los conflictos y efectos económicos, sociales, y ambientales generados por la extracción minera de oro en la comunidad A'i Cofán (2017-2020)

Autor: Janeth Susana Córdova Hernández

138

Presentación

La formación de un economista requiere una potente capacidad de investigación, la que se lleva a cabo con la aplicación de teorías y metodologías cuantitativas y cualitativas para analizar un determinado problema económico y social, generar evidencia y recomendaciones que apunten hacia la eficiencia y la equidad.

Esta competencia se evalúa mediante la realización de una investigación autónoma, cuya construcción pasa por varios filtros de rigurosidad académica, la que finalmente es evaluada tanto en un informe escrito como mediante una defensa oral, por un tribunal confirmado por tres docentes.

Esta publicación recoge tres de estos trabajos. Son los mejores de los mejores, seleccionados mediante un proceso que parte con los trabajos que obtuvieron mejor calificación, para después ser revisados de manera anónima por un cuarto docente, que actúa como árbitro ciego. Es así como este libro es una obra de relevancia y excelencia académica.

Felicito a nombre propio y de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a Susana Córdova, Pablo Gómez y Jerónimo Ibarra, quienes obtuvieron este reconocimiento a los mejores trabajos de investigación de la carrera de economía. Felicitación que hago extensiva a los tutores, así como a la Fundación Hanns Seidel que otorga el premio mediante esta publicación.

Susana Córdova investiga los orígenes e implicaciones del conflicto socio ambiental, generado por la explotación minera, en el pueblo A'i Cofán, para lo que utiliza los métodos propios de la economía ecológica. Pablo Gómez, establece las implicaciones socio económicas y los costos económicos de la penalización del aborto en el Ecuador, dando luces sobre el resultado de las políticas públicas en este tema tan debatido. Finalmente, Jerónimo Ibarra, tomando como base el concepto de utilidad social en su sentido multidimensional, evalúa si la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria lo incorpora cuando realiza sus actividades de control y seguimiento del sector económico al cual supervisa. Buscar la verdad y promover la dignidad humana es la misión de la universidad. Estos trabajos constituyen nuevos aportes a la economía como un servicio para la sociedad.

Dr. Andrés Mideros Mora

Decano de la Facultad de Economía
Pontificia Universidad Católica del Ecuador



La Fundación Hanns Seidel es una organización de la Cooperación Alemana, que desde 1985 trabaja en el Ecuador con el compromiso de fomentar una cultura democrática y plural, basada en los principios de libertad y tolerancia. En más de 30 años de cooperación y apoyo a los distintos requerimientos de la sociedad ecuatoriana, se han identificado fundamentalmente tres líneas de trabajo: la formación política de jóvenes, la promoción de la participación de la sociedad civil, el fomento de la democracia y el fortalecimiento institucional.

En base de estas áreas, trabajamos en el Ecuador con las siguientes metodologías:

- Conferencias, foros, seminarios, talleres y encuentros
- Trabajos de investigación, análisis y publicaciones
- Programas de simulación académica
- Escuela de formación de líderes
- Becas de pregrado en Ecuador
- Becas de postgrado en Alemania

Haciéndonos eco de estas premisas, ya desde hace más de una década, entablamos la cooperación mediante la firma de un Convenio con la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. En este convenio se establece el otorgamiento del “Premio Hanns Seidel”, que implica el apoyo para que las tres mejores tesis de los graduados de la Facultad de Economía sean integradas en esta publicación y se presente anualmente el libro “Nuevos aportes a la Economía”.

Auguramos a los ganadores, quienes hacen parte de esta publicación, que continúen por un sendero de nuevos conocimientos y aportes para fortalecer la Economía Social de Mercado, y que sigan adelante con sus investigaciones según nuestro lema:

“Al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo”

Valeria Mouzas

Representante Regional para
Bolivia, Ecuador y Perú

TEMA

Implicaciones socioeconómicas y costos económicos de la penalización del aborto en Ecuador (2014-2019)

Pablo Martín Gómez Jaramillo
pablogomez31@hotmail.com

Directora de disertación:
Francisca Granda
mfgranda@puce.edu.ec

Enero de 2020

Resumen

El presente trabajo analiza la información y estadística oficial con respecto a las desigualdades y violencia en el contexto de su importancia para la penalización del aborto, así como datos de relevancia sobre el aborto en Ecuador en términos de las atenciones hospitalarias y los casos judicializados. Se utiliza estadística descriptiva. Adicionalmente, se examina, mediante entrevistas cualitativas a profesionales de la ginecología y obstetras sobre los motivos en los cambios en los diagnósticos de aborto y su experiencia en cuanto a las atenciones de aborto a mujeres. En un segundo momento, se calculan los costos de la penalización del aborto; esto es, atenciones post aborto, costos institucionales de la judicialización y las pérdidas materiales causadas por fallecimientos a consecuencia de la penalización. Esta disertación no pretende evaluar las vidas perdidas de las mujeres. Los resultados indican que los importantes niveles de desigualdad, desventajas y violencia que soportan las mujeres debido a la penalización del aborto en Ecuador afectan directamente su libertad y capacidad de decidir sobre sus vidas y sus cuerpos. El Estado ha sido ineficaz e ineficiente en la erradicación de esa violencia y, por el contrario, ha tomado parte en ella mediante la penalización del aborto. El costo de mantener penalizado el aborto durante el periodo 2014-2019 es de USD 39,15 millones (en promedio, USD 6,5 millones cada año); además de los años de vida perdidos por las mujeres que fallecieron por razones relacionadas con la penalización del aborto, que suman 2 435.

Palabras clave: aborto, violencia, desigualdad, costos, penalización del aborto

Dedicatoria

A las mujeres
(A las que luchan y a las que ya no pueden)

Índice

Resumen.....	07
Introducción.....	11
Justificación.....	12
Preguntas de investigación.....	13
Pregunta general.....	13
Preguntas específicas.....	13
Objetivos de investigación.....	13
Objetivo general.....	13
Objetivos específicos.....	13
Metodología.....	14
Estrategia de investigación.....	14
Procedimiento metodológico.....	14
Capítulo 1: Fundamentación teórica.....	16
El poder.....	16
Estado y género.....	16
Economía feminista: Las desigualdades.....	17
El patriarcado y su reproducción.....	17
Penalización del aborto en el contexto latinoamericano y ecuatoriano.....	18
Conclusiones del análisis teórico.....	21
Capítulo 2: El contexto del aborto en el Ecuador.....	22
Desigualdades socio económicas.....	22
Violencia.....	25
Estadística institucional sobre violencia.....	25
Fiscalía General del Estado.....	35
Consejo de la Judicatura.....	36
Aborto.....	39
Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios.....	39
Código Orgánico Integral Penal.....	44
Reflexiones finales.....	47
Capítulo 3: Los costos del aborto en el Ecuador 2014-2019.....	48
Costos Sociales.....	48
Costos directos.....	49
Costos Indirectos.....	57
Costos totales del aborto.....	59
Análisis de los costos.....	59
Conclusiones.....	61
Recomendaciones.....	62
Referencias.....	63
Anexos.....	71

Índice de tablas

Tabla 1 Nivel de instrucción diciembre 2019 población mayor de 15 años.....	24
Tabla 2 Variables a utilizar en la estimación de costos.....	48
Tabla 3 Variables incluidas en los costos de salud.....	50
Tabla 4 Costo de Hotelería.....	51
Tabla 5 Costos de laboratorio.....	51
Tabla 6 Costos de imagen.....	52
Tabla 7 Costos de evaluación y manejo.....	52
Tabla 8 Costos de tratamiento quirúrgico.....	52
Tabla 9 Costos de transfusión sanguínea.....	53
Tabla 10 Costos de anestesia.....	53
Tabla 11 Costo del Misoprostol como procedimiento.....	53
Tabla 12 Costo de fármaco para el dolor post tratamiento.....	54
Tabla 13 Costo total de salud.....	54
Tabla 14 Gasto en salarios del Consejo de la Judicatura por casos del artículo 149 del COIP (2014-2020).....	56
Tabla 15 Costos de la acción fiscal (2014-2020).....	56
Tabla 16 Salario, esperanza de vida y fallecimientos por aborto inseguro (2014 - 2019).....	57
Tabla 17 Años de vida perdidos 2014 - 2019.....	58
Tabla 18 Costos de la penalización del aborto 2014-2019.....	59
Tabla 19 Costos de la penalización del aborto como parte del Presupuesto General del Estado (PGE).....	59

Índice de gráficos

Gráfico 1 Tipos de violencia.....	26
Gráfico 2 Tipos de violencia por parte de la pareja o ex pareja.....	28
Gráfico 3 Víctimas de violencia sexual antes de los 18 años (%) 2011.....	29
Gráfico 4 Violación (%).....	30
Gráfico 5 Quién decide utilizar o no métodos anticonceptivos 2019.....	31
Gráfico 6 Discriminación laboral por maternidad 2011.....	32
Gráfico 7 Violencia obstétrica en mujeres que tuvieron un aborto (%) 2019.....	33
Gráfico 8 Delitos relacionados con violencia de género por sexo de la víctima.....	36
Gráfico 9 Denuncias o impulsos en Fiscalía General del Estado (FGE) Vs. Procesos judiciales en el Consejo de la Judicatura (CJ) 2014-2019.....	37
Gráfico 10 Promedio anual de causas ingresadas en el Consejo de la Judicatura (2012-2019).....	38
Gráfico 11 Tasa todos los abortos (2007-2019).....	40
Gráfico 12 Egresos hospitalarios por tipos de aborto (2012-2019).....	40
Gráfico 13 Aborto no especificado: Puesto en las 10 principales causas de morbilidad.....	42
Gráfico 14 Casos de aborto judicializados (2014-2019).....	45
Gráfico 15 Número de casos de aborto consentido (2014-2019).....	45
Gráfico 16 Etapa procesal de aborto consentido (2014-2019).....	47
Gráfico 17 Costo en atención de salud de aborto no especificado (2014-2019).....	55
Gráfico 18 Costo de salud del aborto Vs. gasto público en salud (2014 - 2019).....	55

Introducción

Los fundamentos que generalmente son utilizados por personas y organizaciones que apoyan la despenalización del aborto son de diversa índole. Algunos están relacionados con elementos teóricos legales, de defensa de los derechos humanos y de la mujer, incluyendo planteamientos éticos y religiosos. También, desde la literatura de las desigualdades de género y la economía feminista, se plantean fundamentos que buscan describir las dinámicas socioeconómicas que influyen para que una mujer decida abortar, principalmente desde la oposición al sistema patriarcal y a la estructura de la sociedad. Estos criterios son parte del análisis que se ha abierto sobre si su despenalización es realmente un problema de justicia social y de equidad de género (Erвити, 2005; Lerner y Guillaume, 2008).

Según el Ministerio de Salud Pública (MSP, 2018), entre 2008 y 2017 hubo un promedio de 22 628 abortos por año, los cuales son atendidos principalmente por el sector público. Las estadísticas nacionales muestran que el 85 % de los abortos registrados son por causas desconocidas; sean estos auto inducidos o por procedimientos clandestinos, lo cual implica que la mayoría de los abortos se dan en condiciones inseguras, con el riesgo de enfermedades y muerte (Ortiz-Prado et al., 2017). Según Ortiz (2017), 15,6 % de las muertes maternas están relacionadas con interrupciones del embarazo realizadas en condiciones inseguras, por lo que este problema se convierte en la quinta causa de muerte materna en el país. Otro dato que causa preocupación es que cada año hay aproximadamente 2 000 niñas menores de 14 años embarazadas producto de una violación (Gómez de la Torre y López Ángel, 2018). Es importante entender que todos estos datos tienen un alto nivel de subregistro —causado por la penalización, el miedo, la discriminación y prejuicios morales y religiosos que impone la sociedad sobre las decisiones de las mujeres—. Esta información da cuenta de que la penalización del aborto no lo evita, sino que, por el contrario, provoca que se lleve a cabo en condiciones de inseguridad y clandestinidad, lo cual también implica altos gastos para el Estado ecuatoriano en términos de los costos de salud que conlleva atender a las mujeres que sufren complicaciones como consecuencia, no del aborto, sino de la inseguridad en los procedimientos de su ejecución. Adicionalmente, la penalización del aborto implica, en los casos que terminan siendo denunciados y judicializados, costos institucionales de los procesos legales que son asumidos por el Estado y que no existirían de no ser penalizado. Otro de los costos que asume la economía en general es la productividad perdida como consecuencia de los fallecimientos por los abortos inseguros. Estos tres valores podrían ser significativos en términos no solo de las pérdidas materiales, sino también en el costo de oportunidad para el país.

Las causas que llevan a una mujer a tomar la decisión de interrumpir un embarazo son múltiples; no están únicamente determinadas por su condición física y psicológica, están relacionadas con otros ámbitos, como las circunstancias de su realidad de vida y su posición socioeconómica. Entender la realidad socioeconómica de las mujeres que pasaron por un aborto inseguro es determinante para la definición de una política que haga frente a este problema de salud pública. En este fenómeno tienen relevancia las decisiones legislativas, ejecutivas y judiciales que, en teoría, gobiernan en un Estado democrático para las mayorías, la mitad de las cuales son mujeres. Además de la falta de una política pública, existen formas de violencia que se plantean desde el Estado en sus instituciones y burocracias que juzgan, revictimizan, discriminan y criminalizan a las mujeres en estas circunstancias, lo cual es una consecuencia de la penalización como herramienta para mantener una cultura machista y patriarcal (Mackinnon, 1995).

Partiendo de estas premisas, en esta investigación se busca, por un lado, enmarcar la problemática de la penalización del aborto, en su contexto real, con base en un análisis cualitativo y cuantitativo de cifras oficiales; y, por otro lado, medir los costos económicos de la penalización del aborto, a partir de un análisis cuantitativo.

Justificación

El aborto está penalizado en la mayoría de los países de América Latina¹, excepto Uruguay, Cuba, Puerto Rico, Guayana, Guayana Francesa (Center for Reproductive Rights, 2019) y la Ciudad de México y Oaxaca (El País, 2007). Adicionalmente, se incluye en esta lista a Argentina, que despenalizó el aborto hasta las 14 semanas de gestación (BBC, 2020). En los últimos años, a nivel mundial, la movilización de organizaciones sociales feministas y provida han colocado este debate sobre su despenalización en la coyuntura política; lo que provoca fuertes reacciones a favor y en contra, desde puntos de vista sociales, económicos, legales y éticos.

La Ley Orgánica de Salud Pública (LOS) (2006) establece que la mortalidad materna y el aborto en condiciones de riesgo son un problema de salud pública. Estos, en un 85 % de las veces terminan siendo atendidos por el sistema de salud público, lo cual conlleva el traslado de su costo económico al Estado (Ortiz, 2017). Existen costos de atención médica, por cuanto atender a una mujer que llega a las unidades de emergencia con riesgo de muerte, al haberse sometido a procesos de aborto en condiciones inseguras, trae gastos importantes. También, el Estado incurre en costos de judicialización y encarcelación a las mujeres que abortaron ilegalmente. Asimismo, existen costos sociales de las muertes de las mujeres que fallecieron por haberse practicado un aborto. Por lo tanto, es necesario que los decisores de política pública cuenten con información validada, que permita comparar estos costos presupuestarios, además de los sociales, lo que le representaría al Estado proveer legalmente abortos seguros y gratuitos por parte del servicio público.

En Ecuador, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) (2014) penaliza el aborto con condenas desde 6 meses a 2 años para la mujer que se lo provoca. De fuentes oficiales, a raíz de la aprobación del COIP en 2014, en el país se han sentenciado a 192 mujeres por aborto autoinducido (Zaragocin et al., 2018). El 17 de septiembre de 2019, la Asamblea Nacional de Ecuador llevó a cabo el segundo debate sobre las reformas al COIP que planteaba la despenalización del aborto punible en las causales de violación, incesto y malformación fetal. Las reformas fueron rechazadas al no alcanzar los votos necesarios (65 votos a favor de 135) (El Comercio, 2019), dejando a Ecuador con una legislación sobre aborto vigente desde 1938 (Flores, 2014). Sin embargo, el debate alrededor de una penalización menos restrictiva se seguirá desarrollando y la presente investigación busca aportar información e insumos relevantes para su discusión.

¹En América del Norte, Europa (excepto en Gran Bretaña, Finlandia y Polonia), el norte de Asia y Oceanía (excepto Papúa Nueva Guinea e Indonesia) el aborto es legal bajo cualquier circunstancia. Incluyendo pocas excepciones en África y América Latina, un total de 67 países entran en esta categoría (Centro de Derechos Reproductivos, 2019).

Preguntas de investigación

Pregunta general:

¿De qué manera la penalización del aborto afecta social y económicamente a la mujer y al Estado ecuatoriano, según datos oficiales de 2014 a 2019?

Preguntas específicas:

- ¿Cómo se caracteriza la situación del aborto en el Ecuador, según información oficial de 2014 a 2019?
- ¿Cuáles son los costos económicos de provisión de salud; institucionales, por judicialización; y sociales, por los fallecimientos, en los que incurrió el Estado en función de los casos de aborto inseguros identificados de 2014 a 2019?

Objetivos de investigación

Objetivo general:

Establecer cómo la penalización del aborto afecta social y económicamente a la mujer y al Estado ecuatoriano, según datos oficiales de 2014 a 2019.

Objetivos específicos:

- Especificar cuáles han sido las características de la situación del aborto en Ecuador, según información oficial de 2014 a 2019.
- Determinar los costos económicos de provisión de salud; institucionales, por judicialización; y sociales, por los fallecimientos, en los que incurrió el Estado en función de los casos de aborto inseguros identificados de 2014 a 2019.

Metodología

Estrategia de investigación:

Esta investigación tiene un alcance descriptivo y se desarrolla bajo un enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo). Dicho enfoque responde a la primera pregunta de investigación, en la cual se busca caracterizar y analizar las condiciones en las que se desarrolla la problemática del aborto en Ecuador, así como la realidad de su práctica, sobre la base de información estadística oficial y entrevistas a profesionales.

Se llevó a cabo una técnica cuantitativa, mediante estadística para la segunda pregunta, donde se realiza la valoración de los costos directos que trae para el Estado proveer salud a las mujeres que se practicaron un aborto inseguro. Incluye los costos de judicialización, con los costos sociales que puede tener en términos de la producción y la productividad de las mujeres que fallecieron como consecuencia de un aborto inseguro durante el periodo 2014-2019 (Lafuente y Marín, 2008).

Procedimiento metodológico:

En la primera pregunta, se realiza un análisis estadístico para caracterizar la realidad del aborto en Ecuador. Se utiliza información oficial para explicar el contexto en el que se desenvuelve el fenómeno, mediante un método mixto de alcance descriptivo, con un diseño concurrente anidado dominante de varios niveles, por lo que se utiliza principalmente el método cuantitativo. Se incluyen entradas cualitativas para describir información relevante específica obtenida de entrevistas (Hernández Sampieri et al., 2010). Se emplea estadística descriptiva que caracterice el contexto social y económico de las mujeres de 2014 a 2019, en donde se visibilicen de manera objetiva las inequidades entre hombres y mujeres y los contextos de violencia machista de acuerdo con cifras oficiales en Ecuador, que pueden estar vinculados a una decisión sobre el aborto.

Así, a través de un enfoque cualitativo, se analiza las experiencias sobre atenciones de abortos en los hospitales por parte de médicos/as obstetras y ginecólogos/as, mediante seis entrevistas semiestructuradas. Posteriormente, se añade un segundo momento cualitativo, utilizando entrevistas para identificar las razones de los cambios e inconsistencias que se observan en las cifras registradas en los hospitales relacionadas a atenciones de emergencias por abortos, considerando los diagnósticos médicos entre los tipos de aborto. Es decir, se indaga en los motivos para que existan cambios en los diagnósticos en los mismos procedimientos de un año a otro. Así, se utilizan variables cuantitativas —como parte de la evidencia empírica— y variables cualitativas —como parte de un análisis fenomenológico—, para explicar la coincidencias entre las experiencias de tratamiento en abortos a médicos y médicas obstetras y, de esta forma, explicar ciertas condiciones que pueden aportar a los datos cuantitativos (Creswell y Creswell, 2017). En estricto apego a la ética del investigador y los estándares de la universidad, las entrevistas se realizan bajo riguroso anonimato.

Finalmente, en la última pregunta, se desarrolla la estimación de costos, en un análisis transversal de alcance descriptivo, con un método cuantitativo. Dado que existen varias metodologías de investigación sobre la estimación de costos de provisión de salud, judiciales y sociales, para esta aproximación se utilizará la herramienta de estadística inferencial de la siguiente forma: para el sector público, se emplea la metodología utilizada por varios autores (Darroch y Singh, 2011; Juárez y Singh, 2013; Singh et al., 2019; Vlassoff et al., 2004, 2016; Vlassoff y Singh, 2016), donde se evaluarán los costos en función de los casos de aborto no especificado atendidos en los Registros Estadísticos de Camas y Egresos Hospitalarios del Instituto Nacional de Estadísticas Censos (INEC) y los indicadores de costos establecidos en el Tarifario Médico de Salud Pública, para hacer una estimación a nivel nacional. Para los costos institucionales se sigue la metodología de Londoño y otros (2000), utilizando las recopilaciones del Consejo de la Judicatura y de Fiscalía General del Estado que establecen los casos donde se judicializó o inició procesos legales contra la mujer o el tratante por un aborto inducido. Finalmente, para los costos sociales, se calculan los años potenciales de vida perdidos (Romeder y McWhinnie, 1977), se establecen los casos de fallecimientos de mujeres en circunstancias específicas y se determina el monto económico perdido. Se utilizan las siguientes variables: los años de esperanza de vida, la tasa social de descuento, la inflación anual y el ingreso promedio de las mujeres según grupos de edades. Esto permitirá calcular el monto económico perdido por la muerte prematura de estas mujeres (Velásquez, 2006).

Objetivo	Dimensiones	Costos	Fuente
Estimación de los costos sociales de la penalización del aborto no especificado	Costos directos	Costos de salud (Hotelería, laboratorio, imagen, evaluación y manejo, procedimiento, anestesia, farmacología, misoprostol como procedimiento)	Registro de camas y egresos hospitalarios, Tarifario de prestaciones para el sistema nacional de salud y acuerdo ministerial 00005187 (Factores de conversión monetaria) Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado y tabla de la remuneración mensual por puesto Organización Mundial de la Salud (esperanza de vida), encuesta nacional de empleo y desempleo (INEC), índice de precios al consumidor (INEC), Fiscalía General del Estado y Banco Interamericano de Desarrollo (tasa social de descuento).
		Costos de judicialización	
	Costos indirectos	Pérdida de productividad	

Capítulo 1: Fundamentación teórica

En Ecuador se evidencia una vulneración de los derechos humanos e imposiciones desde las estructuras del poder de las instituciones jurídicas y del Estado hacia mujeres que decidieron practicarse un aborto, desde prejuicios y patrones sociales y culturales. Analizando casos de mujeres de empobrecida condición socioeconómica en edades de 16 a 25 años, se constata una criminalización y violación de derechos (Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos SURKUNA, n. d.). La penalización del aborto ha sido un tema de discusión y constante cambio durante décadas. Este debate se ha englobado en diferentes marcos: ideológico, moral, religioso, de derechos, social, económico, etc. Las legislaciones de cada país con respecto al aborto son diversas; desde una completamente libre, pasando por países donde se permite el aborto en determinadas circunstancias.

Existe una doble condicionalidad en el marco del aborto; las desigualdades son parte causal de la decisión de abortar, pero, a su vez, su penalización perpetúa la desigualdad (Erviti, 2005). El aborto no discrimina entre clases sociales; es un fenómeno que ocurre tanto en mujeres de pocos recursos como en aquellas con mayores capacidades económicas, su penalización sí lo hace; las mujeres con altos ingresos abortan en condiciones más seguras y con menos riesgos, mientras que las pobres tienen mayores posibilidades de morir durante el aborto o terminar en la cárcel por esta causa, siendo además más vulnerables a efectos negativos posteriores (Amnistía Internacional, 2014).

Con este contexto, la presente perspectiva teórica aborda la penalización del aborto desde la conceptualización del poder y sus formas de control sobre los cuerpos desde la sociedad capitalista y el Estado con su estructura institucional, a través del cual cumple los roles de protección y castigo. A continuación, se presenta la postura feminista con relación a las condiciones de desigualdad e inequidad que el patriarcado reproduce, involucrando ámbitos sociales e individuales que definen la realidad de las mujeres que deciden practicarse un aborto, desde diferentes dimensiones. Finalmente, se recoge un análisis de la situación de la penalización del aborto en la realidad latinoamericana y su evolución en el tiempo, así como los costos que debe asumir el Estado como consecuencia de las prácticas no adecuadas del aborto y su penalización.

El poder

Las desigualdades de género son reproducidas por las estructuras del poder. Foucault (1976a) conceptualiza el poder como “la multiplicidad de las relaciones de fuerza inmanentes y propias del dominio en que se ejercen, y que son constitutivas de su organización” (p. 112). La represión ha sido desde la edad clásica la principal manera en la que se relacionan el poder, el saber y la sexualidad. En la sociedad capitalista, la sexualidad realmente no ha formado parte de un orden de constantes libertades y, por tanto, no es realmente libre. Foucault (1976b) explica la existencia de los cuerpos y sus representaciones dentro de un esquema en el cual su objetivo es que sean cuerpos productivos, cuerpos disciplinados. El objetivo de las disciplinas y de los sistemas es homogeneizar los cuerpos y las prácticas sociales: que todos sean iguales en todos los entornos y disciplinas. Aun así, para que el poder se ejecute es necesario el control. Siempre se requiere que alguien vigile para que se ejecute el poder; la sociedad es controlada a través de formas de autovigilancia y autocontrol a partir de lo individual (Foucault, 1976b). Pero aún con esta postura de las relaciones de poder, Foucault no se plantea el poder solamente como una fuerza negativa, sino que explica cómo las relaciones de poder son un pilar fundamental para el funcionamiento de la sociedad, sin el cual las instituciones y las relaciones humanas no tendrían una forma lógica de funcionamiento. Sin poder no se educa, no se cura, no hay sociedad.

Por su parte, Brown (1992) identifica cuatro dimensiones del poder “masculinistas” que han moldeado los modos del poder del Estado; la dimensión liberal y jurídica, la capitalista, la prerrogativa y la burocrática. Desde esta última dimensión, la autora explica que todas las instituciones del Estado crean sujetos disciplinados, obedientes y respetuosos de la ley. En conclusión, el Estado está racializado, tiene género y es burgués.

Varios autores coinciden en que existen muchas formas de dominación desde lo institucional y lo social que se pueden mostrar en la imposición de la maternidad, como una manera de imponer o subyugar (Foucault, 1979). En este sentido, una cultura de poder patriarcal o machista puede ser impuesta desde los hogares, en el diario vivir, así como desde las instituciones del Estado. Entonces, la penalización del aborto no reduce su práctica, solo presiona a las mujeres a tener como única alternativa realizarlo en condiciones inseguras, aún con el conocimiento de que ponen en riesgo su vida. Por lo tanto, si una institución como el Estado, que tiene la posibilidad de evitar esas muertes e inseguridades, no despenaliza el aborto, solamente reproduce otra forma de violencia contra la mujer (Arango et al., 2013; Rodríguez, 2015).

Estado y género

El Estado es ontológicamente masculino desde una perspectiva feminista, porque además de haber sido históricamente administrado por hombres, ha sido una institución cuyas herramientas políticas, económicas y legales profundizan y perpetúan las relaciones de poder. En este contexto, el poder del Estado —que se personifica en la estructura legal— se organiza con base en el poder de los hombres sobre las mujeres, en un entorno donde el género es un sistema social y político porque es la base donde se divide y exterioriza ese poder; desde el punto de vista

al aborto, es la concienciación, que puede ser entendida como el restablecimiento del significado y las estructuras sociales de lo que es ser mujer, basado en la construcción de una nueva episteme que guíe las relaciones científicas, económicas y sociales.

Bajo la perspectiva de un método feminista nace la necesidad de reconstruir la epistemología, por lo que Harding (1986) explicó tres posturas epistemológicas feministas; la primera es el empirismo, que utiliza el método científico como medio para entender o concebir la realidad desde un enfoque modernista (McHugh y Cosgrove, 2004); la segunda revalora las perspectivas, aceptando que hay una realidad, pero que su comprensión se ve afectada por la posición que alguien toma en una estructura social (Smith, 1974); el último es la construcción social o posmodernista (Cosgrove y McHugh, 2002).

Es de interés buscar un quiebre entre las razones epistemológicas antes construidas bajo estas perspectivas y utilizar características de la epistemológica del empirismo para complementar la postura posmoderna, para ubicar espacios donde se cuestionen las formas en las que se debate el fenómeno del aborto desde un sesgo machista, para construir una nueva realidad con base en los significados de las mujeres desde sus perspectivas diversas. Esto se puede enmarcar también en una perspectiva de género para entender todo el análisis en un contexto de roles de género, la estructura que guía las relaciones y los efectos diferenciados que tiene una política sobre hombres y mujeres.

Economía feminista: las desigualdades

La economía feminista es un enfoque teórico y político de la economía que basa sus esfuerzos en la explicación de las desigualdades de género; expone la reproducción social de las personas en la cotidianidad, así como los roles de género en los que se basan las economías en la actualidad (Rodríguez, 2015). Erviti (2005) explica que la decisión de abortar está fuertemente arraigada en las desigualdades; principalmente de género, pero también de clase. Las desigualdades que parten desde el enfoque de género están atravesadas por las identidades que ubican a la mujer por debajo del hombre, en un nivel de subordinación, desde el nacimiento, pero se reproducen a partir de la arrogación de normas y disposiciones que imponen las sociedades y culturas al asignar roles de género. Así, la mujer asume su identidad de la feminidad desde el rol de madre (S. González, 1994).

Sanahuja (1997) explica, desde la economía feminista, la noción de mujer como clase social: además de ser explotada por los propietarios de los medios de producción, también es subordinada, oprimida o discriminada por los hombres trabajadores, en los entornos más básicos de análisis, como la familia; Segato (2016) menciona, además, interacciones íntimas que no se limitan a la sexualidad, sino también a las formas de interrelacionarse en lo social, político y cultural de las sociedades del sur. Desde un ámbito histórico donde la colonialidad implicó un proceso de opresión en cuestiones de género, raza, colonial, capitalista y una cultura hetero normada, aporta a la discusión de las condiciones de desigualdad de la mujer frente a la decisión de abortar (Lugones, 2011). Partiendo de esta aseveración, la desigualdad marca diferencias importantes en temas de incidencia anterior y posterior a la práctica del aborto, como el nivel y la calidad de educación de las mujeres, circunstancia que genera desigualdad de condiciones y oportunidades; es decir, la condición de vulnerabilidad que involucra la pobreza puede determinar la decisión de buscar un aborto. Así, por ejemplo, la falta de educación, de un trabajo digno, de un salario adecuado o relaciones estables pueden ser factores determinantes al momento de desear o no la maternidad. Desde allí, identifica la existencia de tres espacios de producción social que tienen que ser reconocidos: la producción básica, donde se habla más bien de la reproducción y reconoce las actividades de gestación y todo lo que implica como parte importante de la cadena, aquí se naturalizan los roles de género, reproduciendo la explotación; la producción de los objetos sociales, que incluye trabajos y actividades comúnmente realizadas por mujeres en otros entornos no laborales; y la de mantenimiento, que incluye el cuidado y mantenimiento de la vida y del trabajo, que engloba lo que se reconoce como trabajo doméstico.

El patriarcado y su reproducción

Fontenla (2008, p. 3) define el patriarcado como:

(...) un sistema de relaciones sociales sexo-políticas basadas en diferentes instituciones públicas y privadas y en la solidaridad interclases e intra-género instaurado por los varones, quienes como grupo social y en forma individual y colectiva, oprimen a las mujeres también en forma individual y colectiva y se apropian de su fuerza productiva y reproductiva, de sus cuerpos y sus productos, ya sea con medios pacíficos o mediante el uso de la violencia.

La objetivación de la mujer como proceso social de contención es parte de la forma en la que se materializan las relaciones de dominación, el control y la posesión de su sexualidad. La mujer no posee o siente menos deseo que el hombre, pero el deseo de la mujer se convierte en un fetiche ante la sociedad machista, porque se entiende como un símil de una mercancía que tiene valor porque puede ser poseída. La sexualidad, el deseo y la mujer, en una cultura patriarcal, pueden ser poseídas por un hombre, por lo que esta objetivación es una alienación que se convierte en la realidad diaria de la mujer (MacKinnon, 1982).

En este sentido, se puede entender el aborto desde las condiciones objetivas de donde surge este problema social y sobre el cual se han construido incontables ideales e imaginarios. Por lo tanto, existen dos dispositivos de control: aquellos de orden político que existen sobre los cuerpos y la sexualidad; y la construcción de la maternidad como condición necesaria para la femineidad, para cumplir su rol de reproducción social (Carmenati y Gonzales, 2017).

Penalización del aborto en el contexto latinoamericano y ecuatoriano

La legislación de cada país, e inclusive de cada estado, guarda diferencias, desde algunas especificidades o restricciones, hasta su prohibición total y absoluta. Inclusive, las mismas prohibiciones observan matices en cada país; se pueden distinguir periodos en los que se abre a cierta permisividad. Igualmente, cada legislación indica a partir de qué momento de la gravidez se permite el aborto, en los casos autorizados. Este marco de diversidad nos provee de ciertos elementos que facultan diferenciar el aborto legal del libre (Center for Reproductive Rights, 2019).

Los argumentos de Ferrajoli (1999) a favor del aborto se centran en torno a la necesidad de una ley sexuada que establezca factores no solo legales, sino también sociales y humanos dentro del marco legal. Incluye el derecho a la autodeterminación de la mujer, la soberanía de cada persona sobre sí misma y su cuerpo, que proviene del imperativo categórico kantiano: “ninguna persona puede ser tratada como medio o instrumento –aunque sea de procreación– para fines no propios, sino solo como fin en sí misma” (p. 21). De allí que la penalización del aborto se asuma como imposición coercitiva y determina de forma imperativa la necesidad de su despenalización.

Vargas y Cárdenas (2004) explican las bases jurídicas de los países que permiten un aborto y pueden incluir algunas de estas condiciones para llevarlos a cabo de forma legal. Pueden existir diversas combinaciones de estas condiciones para permitirlo:

- Cuando el embarazo es por causal de violación.
- Causas sociales, como las condiciones socioeconómicas de las madres, así como en casos de contextos sociales irregulares: alcoholismo, drogadicción o vulnerabilidad.
- El aborto terapéutico cuando la vida de la madre corre riesgo, sufrimiento, malformación o inviabilidad fetal.
- Cuando el embarazo no es deseado por la simple voluntad de la madre en respeto al derecho de la mujer a tomar decisiones sobre su propio cuerpo (esta es principalmente limitada a los primeros meses de gestación).
- Por cuestiones de planificación familiar y control de la natalidad.

En la investigación de Casas (2013) sobre la penalización del aborto como una violación a los derechos humanos en Chile, se estudia la afectación a los derechos de las mujeres; específicamente, el derecho a la igualdad, porque dado que el aborto es una práctica que solo sucede en los cuerpos femeninos, su criminalización constituye una discriminación de género y los cuerpos de las mujeres pasan a ser la evidencia. La penalización también limita el derecho a la vida y la integridad física y psíquica en los casos en los que la vida de la mujer corre riesgo, cuando la penalización expone a las mujeres a abortos en condiciones inseguras. Asimismo, la ilegalidad las expone a problemas de salud mental y al maltrato por parte de quienes tratan un aborto o quienes atienden las eventuales complicaciones por buscar atención en un centro de salud después de haberse practicado un aborto en la clandestinidad. Las mujeres en estas circunstancias se arriesgan a recibir violencia durante los procesos de judicialización, en exámenes forenses, personal policial y demás. La penalización del aborto atenta también contra el derecho a la vida privada de las personas, y dentro de este, a la violación de la confidencialidad médica. Finalmente, la amenaza de penalización para los médicos los lleva a delatar el acto sin guardar la confidencialidad. Todos los argumentos utilizados en esta investigación provienen de casos específicos en los que han ocurrido estas violaciones a los derechos y que, además, son analizados bajo afirmaciones y pronunciamientos oficiales y de casos de instituciones oficiales en la materia como el Consejo de Derechos Humanos y Comités de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Casas *et al.*, 2013).

La despenalización del aborto en Ecuador no implica conflictos legales más allá del debate en la Asamblea Nacional. Si bien la Constitución del Ecuador (2007) explica que el Estado garantiza y protege la vida desde la concepción, el Código Civil define que la vida de una persona comienza desde que el feto es separado completamente del útero materno, por lo que no hay una contradicción legal y las reformas son posibles.

De hecho, es la figura utilizada para permitir el aborto en los casos terapéutico y de violación a una mujer con discapacidad mental, además de la existencia de al menos cinco organismos internacionales que han solicitado a Ecuador la despenalización del aborto, incluida la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Carmenati y Gonzales, 2017).

Bajo estas estructuras de poder y dominación, la despenalización del aborto se convierte en una contradicción a las estructuras de mandato social, porque transforma y reta las concepciones ideológicas sobre las que funcionan las sociedades y el Estado sobre el símbolo de la maternidad, el manejo de la sexualidad, la ética y la moral femenina (González, 1995). En América Latina, a finales del siglo XX e inicios del XXI, algunos países habían ya modificado sus códigos penales para permitir el aborto en ciertas condiciones —como la necesidad terapéutica, para salvaguardar la vida de la madre o en caso de violación, como Nicaragua, en 1893 (Lamas, 2008)—. A partir de 1970, con el resurgimiento del movimiento feminista de la segunda ola, ya se empieza a incluir entre las exigencias de la organización social temas relacionados con los derechos a la sexualidad y, más específicamente, sobre el aborto, aun cuando los argumentos y las razones que esgrimieron fueron casi completamente ignorados por los gobiernos y demás organizaciones (Burkett, 2017). Más adelante, en la década de 1990, los movimientos feministas que se definen como pro-elección o pro-derechos empiezan a ganar participación en otros espacios, inclusive internacionales.

Cuando se habla de aborto y violación, las cifras y datos que se presentan son generalmente menores a la realidad, ya que muchos de los casos no son registrados o denunciados debido al temor a ser juzgadas, estigmatizadas y amedrentadas, sea por haber tomado la decisión de abortar o incluso por haber sido violadas. A pesar de que el subregistro restringe la información disponible, la data existente aporta una noción de la realidad que permite realizar un análisis del fenómeno.

En estudios llevados a cabo en El Salvador, país donde está penalizado el aborto bajo cualquier circunstancia, los resultados arrojan que: de las mujeres procesadas por aborto ilegal, el 6,98 % era analfabeta, el 40,31 % tenía educación primaria; el 11,63 % tenía bachillerato, y únicamente el 4,65% de las mujeres tenía educación superior (Arango et al., 2013). Las mujeres que fueron criminalizadas por abortar presentan bajos niveles de educación, lo cual está íntimamente relacionado con su situación socioeconómica. Este estudio no cuenta con datos de aquellas mujeres de mayores recursos que decidieron practicarse un aborto, por lo cual se podría inferir que, de manera indirecta, las desigualdades económicas permitieron que las mujeres con recursos más altos no hayan sido procesadas por llevar a cabo un aborto en la ilegalidad o, en todo caso, lo hicieron en condiciones más seguras o con menos riesgo de ser enjuiciadas, evidenciándose también un problema de justicia social (Amnistía Internacional, 2014). Otros datos de estudio de Arango (2013) indican que el 73,64 % de las mujeres procesadas por aborto ilegal eran solteras y no tenían una pareja; el 51,16% no recibía remuneración económica por su trabajo y solamente el 31,78 % contaba con algún empleo en el que recibían remuneraciones muy bajas. Esta información da cuenta de que la problemática en torno al aborto y su penalización está marcada por desigualdades de género y sociales; la mayoría de las mujeres que optan por la interrupción de un embarazo no deseado afrontarían una gestación no deseada solas y sin ninguna responsabilidad del hombre.

En muchos de los casos, principalmente en los sectores rurales, las mujeres no están dispuestas o en posibilidades de mantener y costear todo lo que implica dar a luz y mantener un hijo (aun cuando no sea el primero) por su condición de pobreza. Entonces, optan por el aborto porque aparenta ser la salida más fácil para evitar que un embarazo complique su situación económica. Otra circunstancia para considerar es el hecho de que las mujeres de menores ingresos económicos no pueden pagar por un servicio de cuidado para sus hijos, lo que implica que dar a luz a un niño o una niña se puede convertir en una limitación o dificultad para continuar y culminar sus estudios o para trabajar (Lamas, 2008).

En países de Latinoamérica como El Salvador y Nicaragua donde el aborto está penalizado con hasta 30 años (existen países donde están penado hasta con 50 años), si bien tienen tasas de aborto similares en la región, el nivel de mortalidad materna es casi el doble de la que se presentan en los países donde su práctica es permitida. Es decir, la penalización no limita el aborto, sino que lleva a las mujeres más vulnerables económica y socialmente a la muerte o a ser criminalizadas, enjuiciadas y encarceladas por tomar decisiones sobre su cuerpo. Esto genera muchos más problemas sociales, económicos y culturales en la población en general de los que dice solucionar (Arango et al., 2013).

Se afirma, principalmente dentro del movimiento provida, que el aborto puede generar problemas de salud física y mental (Munson, 2010); sin embargo, la Organización Mundial de la Salud (2011, 2017) asegura que la tasa de letalidad de un aborto seguro durante el segundo trimestre es mucho menor a la de un parto normal. Adicionalmente, uno de los estudios más amplios sobre aborto y salud mental que involucra cientos de miles de mujeres en todo el mundo afirma que el riesgo de padecer trastornos mentales después de haberse practicado un aborto voluntario no es mayor que el de mujeres que llevaron a término un embarazo deseado, y que el riesgo de tener efectos psicológicos en mujeres que llevaron a término un embarazo no deseado es mayor que los casos en los que hubo un aborto voluntario (Heikinheimo et al., 2017).

Por un lado, las prácticas de aborto en entornos de penalización, donde deben realizarse en circunstancias de peligro y en lugares clandestinos, tienen efectos psicológicos que no son necesariamente producto de la decisión, sino del rol que cumplen la política pública, organizaciones y las instituciones del Estado (Fernández y Tajer, 2006). El contexto de ilegalidad, el miedo a los procedimientos, las estigmatizaciones y el apoyo o rechazo familiar y de la pareja (cuando no es por violación) juegan un papel importante en las decisiones y en los resultados de esas decisiones. Por otro, principalmente en el embarazo adolescente, cuando se decide continuarlo y alterar los planes personales de vida, las sociedades y las familias reciben a las mujeres en un ambiente de hostilidad, discriminación y exclusiones de toda naturaleza (Fernández y Tajer, 2006). El tratamiento psicológico (o su ausencia) implica costos, tanto para la salud pública como para la sociedad que sufre sus efectos.

La salud pública es el conjunto de prácticas sociales que busca prevenir las enfermedades y discapacidades y prolongar y mejorar la vida de las personas; un sistema de salud pública es la suma de todos los recursos, instituciones y organizaciones que tienen como fin llevar a cabo procesos que busquen mejorar la salud de la población y requiere de varios factores, como personal, financiamiento, información, tecnología, suministros, transportes y comunicaciones (OMS, 2005). Por lo tanto, un problema de salud pública es la ausencia de estos mecanismos de prevención. Para el caso específico del aborto, es la carencia de políticas que garanticen acceso a servicios de salud pública que eviten el problema de mortalidad materna, producido por prácticas inseguras de aborto (Ganatra *et al.*, 2014).

Un aborto, sea o no en condiciones seguras, trae costos económicos. La penalización del aborto implica costos que, en caso de su despenalización, no tendría que asumir el Estado o las mujeres y sus familias; sin perjuicio de que los abortos en la legalidad, igualmente, impliquen otros, como la provisión de abortos seguros y gratuitos que tendría que proveer el Estado o los procedimientos en clínicas privadas que asumirían las mujeres. Además, se deben considerar otras políticas, como educación sexual y planificación familiar que sería adecuadas en la planificación de una política pública integral.

Curioni (2013) explica que en ciertos países en desarrollo la atención de complicaciones en abortos ilegales puede representar hasta un 50 % de las asignaciones presupuestarias de los hospitales de exclusivo trato a la maternidad. En este marco, existen costos directos, que estiman el uso de los recursos con un enfoque integrador con independencia de quién los asume; e indirectos que no son inherentes a los gastos en el sistema de salud, pero que están relacionados con cambios en la capacidad productiva, como pérdidas de días trabajo por enfermedad o muerte. En muchos casos, los costos de producción, pérdida por ausencias temporales y otros no pueden ser estimados porque ese trabajo pudo haber sido recuperado o reemplazado; de todas maneras, se generan pérdidas en los ingresos de las familias implicadas. En los casos de muerte se verifica una evidente pérdida de recursos tangibles, que pueden ser representados en términos monetarios; e intangibles, que no pueden tomar una representación monetaria y que dependen de una percepción subjetiva de los pacientes (García *et al.*, 2016). En una investigación de esta naturaleza, el alcance de la medición de los costos depende de la disponibilidad de datos y de la unidad de análisis (Acevedo, 2008).

Los principales costos económicos dentro de la salud que se pueden estimar en una investigación de esta naturaleza son los tangibles, dentro de los cuales se incluyen los directos. Estos pueden ser sanitarios, que implican los gastos en los procedimientos dentro de los hospitales, pruebas e insumos y todos los recursos, como alimentación, medicamentos, agua electricidad y demás, o los no sanitarios: gastos en efectivo de los pacientes o sus familiares. Asimismo, pueden ser indirectos, como la pérdida de la productividad por enfermedad o muerte. Los costos intangibles incluyen costos directos que pueden ser evaluados, aunque no cuantificados, como el dolor, la inseguridad, la calidad de vida, la ansiedad, la pérdida de la autoestima y miedo, entre otros; y los indirectos: el grado de satisfacción con los servicios prestados por el sistema de salud (García *et al.*, 2016).

En este contexto, los costos de salud responden a una guía de las formas en que se pueden cuantificar las consecuencias del aborto penalizado, así como las formas en que se calculan las pérdidas indirectas de los fallecimientos. También existen otros costos que generan esta problemática, que son los costos institucionales que incluyen aquellos que generan las instrucciones legales en los casos que llegan a procesos judiciales; estos incluyen los costos de todas las instituciones, como Fiscalía, Consejo de la Judicatura, policía, etc. Igualmente, se generan costos en los casos donde, tras un proceso judicial, se sentencia a una mujer, tratante o causante, en función de mantener a las sentenciadas en las prisiones (Acevedo, 2008).

Estas herramientas de estimación permiten tener una noción de cómo afectan los abortos inseguros a la sociedad en términos económicos. Aunque puede ser una reducción a todos los ámbitos y aristas, deberían ser abordados en la academia porque, en la búsqueda de una explicación o demostración empírica holística, existen limitaciones que imposibilitan investigaciones más amplias sobre estos aspectos y cómo afectan económicamente a la sociedad y al Estado.

Conclusiones del análisis teórico

En un entorno machista y una cultura patriarcal donde las relaciones de poderes apuntan a la dominación, opresión y control de las mujeres, su forma de quiebre es el empoderamiento, entendiéndolo desde la misma perspectiva que se analizó previamente con Foucault. No quebrando las estructuras de poder, sino reconfigurándolas. Se debe entender que, en este contexto, el quiebre de las relaciones de poder es lo único que permitirá a las mujeres tomar decisiones y ejecutar políticas sobre lo que les concierne e interesa, entre estas el análisis sobre la maternidad, sexualidad, violencia, salud reproductiva y aborto.

Un proceso de empoderamiento puede ser definido como uno de emancipación, que se logra con un desafío de las relaciones de poder (Battliwala, 1997) o como expresa Rowland (1997), “es tanto la fuente de opresión en su abuso como la fuente de emancipación en su uso” (p. 221). Se requiere la eliminación de esa opresión y muchas formas de violencia contra la mujer. Sin este poder y el empoderamiento de las mujeres no se lograría romper ninguna brecha de género; es necesario para que las mujeres asuman la potestad sobre las decisiones que afectarán su cuerpo y su vida de forma permanente; entre estas, tener o no un hijo.

Así, la despenalización del aborto se convierte en una forma de quebrar las estructuras de poder y dominación. Esto permitiría ejercer la autonomía personal de las mujeres, pero también romper con las desventajas que involucra la maternidad en cuanto a que permitiría alcanzar mejores oportunidades, por ejemplo en cuanto al estudio y trabajo (Lamas, 2008).

Capítulo 2: El contexto del aborto en el Ecuador

Una vez analizadas las formas, estructuras y características que en la teoría tiene la violencia y las desigualdades de género, es de interés contar con su análisis para encontrar un marco referencial que explique el contexto en el cual se desarrolla y desde el cual se analiza la problemática del aborto. Así, el presente capítulo busca responder a la pregunta: ¿cómo se caracteriza la situación del aborto en el Ecuador, según información oficial de 2014 a 2019? Se analizan recursos estadísticos sobre desigualdad en términos económicos: ingreso, desempleo, empleo global, empleo adecuado y subempleo. Posteriormente, se analiza la violencia en términos de la prevalencia y la magnitud, experimentada por las mujeres y los procesos judiciales en Ecuador en distintos ámbitos y de forma histórica y geográfica. Finalmente, se caracterizan los casos de abortos de forma histórica, geográfica, rango etario y estadía y condición de egreso hospitalario, de acuerdo con su composición en los diagnósticos médicos y los procesos judicializados.

Los datos obtenidos provienen de fuentes oficiales: el Registro de Camas y Egresos Hospitalarios, la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU) y las Cuentas Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares (CSTNRH) obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). También se consideró información remitida por el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado, recopilada de acuerdo con la información disponible en cada caso durante el periodo 2014 a 2018 (se presenta información de años adicionales en caso de estar disponible).

Desigualdades socioeconómicas

Uno de los ejes centrales de la economía feminista es el estudio de cómo está organizada la reproducción social y sobre el conflicto entre la reproducción del capital y la reproducción de la vida. Es desde este marco que es necesario hablar de las desigualdades económicas en términos del aporte y la importancia del trabajo de cuidado no remunerado, pero también de la discriminación vertical y horizontal a la que están expuestas las mujeres como parte del techo de cristal, sus libertades de ser y hacer. El análisis de una de las formas que toman estas desigualdades y discriminaciones es desde la dimensión material, es decir, el vínculo de las personas con el mercado laboral (eso incluye la pobreza), entre otras brechas de género con las cuales funciona el sistema (Rodríguez, 2015).

Pobreza

La noción de la feminización de la pobreza no es un concepto nuevo ni de los últimos años. Medeiros y Costa (2008) explican cómo este es relativamente difuso porque depende de varios factores y puntos de vista sobre cómo entender la feminización y la pobreza. Aunque demuestran para casos de países particulares que no hay evidencia de este fenómeno utilizando únicamente la pobreza por ingresos, reconocen que la limitación es entenderla únicamente como un problema de ingresos y de consumo, cuando existen varios otros elementos que tienen mayores restricciones a la hora de medir y cuantificar, y que la feminización no debe entenderse como un estado sino como un proceso. En este sentido, Chant (2006) explica varios de estos elementos que no se toman en cuenta al momento de teorizar o demostrar la feminización de la pobreza, entendiendo al ingreso como la única forma de evidencia. Así también desarrolla algunos elementos de las causas y consecuencias de la feminización de la pobreza —como las discriminaciones de género, estatales, legales, políticas, religiosas y culturales que afectan a pobrezas más subjetivas, dentro de lo cual cabe la penalización del aborto.

Los argumentos que son comúnmente utilizados para explicar la feminización de la pobreza son analizados por Moghadam (2005), quien mira a la pobreza no solo como una falta de ingresos, sino como una negación de derechos en diversos contextos culturales. Explica tres factores fundamentales que llevan a un proceso de feminización de la pobreza. El primero es que las tendencias demográficas están incrementando las jefaturas femeninas en los hogares, lo cual, con una deficiente política social y regímenes políticos restrictivos para las mujeres, profundiza las desigualdades en los hogares encabezados por mujeres. Esta profundización se amplía con las desigualdades en el acceso al empleo y la propiedad y con la maternidad. No se encuentra evidencia de que haya un incremento de hogares pobres por ingresos encabezados por mujeres con base en la información publicada por el INEC (2020a); en cambio, se halla que hay un 15,5 % más de jefes de hogar en pobreza masculinos que femeninos, brecha que se amplió a partir de 2017; en años anteriores eran similares. En segundo lugar, relacionado con los patrones culturales, está la falta de derechos en términos de propiedad y tierra, comportamientos sociales; la falta de empoderamiento de las mujeres, que dificulta el acceso al empleo y mejores condiciones de empleo, menores salarios, matrimonios tempranos, la maternidad, la posibilidad de terminar la educación y la imposibilidad de divorciarse. Y en tercer lugar se encuentran aspectos económicos; por ejemplo, pueden perjudicar particularmente la vida de las mujeres los modelos económicos con orientación pro mercado o neoliberal, que aunque afectan a los hombres y mujeres de menores recursos y sin propiedades, lo hacen intensivamente a las mujeres.

Aunque no hay una significativa diferencia en cuanto a la pobreza en las jefaturas de hogar ni una profundización en el tiempo, en la pobreza por sexo sí se halla una importante desigualdad entre hombres y mujeres. La pobreza ha disminuido en ambos casos; no obstante, la brecha entre ambos sexos se ha incrementado del 2,8 % en diciembre de 2007 hasta su punto más amplio en diciembre de 2015, de 6,5 %. Es decir, frente a reducciones de pobreza, es menor en las mujeres. Posteriormente, en el último periodo, la brecha tuvo una histórica reducción hasta el 1,1% y es el único tiempo en el cual la diferencia no es estadísticamente significativa. Según la ENEMDU 2019, el nivel de pobreza por ingresos a diciembre de 2019 fue de 25,09 %, establecida la línea de USD 84,82 mensuales per cápita. La población mayor de 15 años en situación de pobreza está compuesta en un 46,6 % por hombres y un 53,4 % por mujeres, con una diferencia estadísticamente significativa de 6,9 %, lo cual implica una clara situación de desventaja (ver Anexo A).

Trabajo no remunerado

Según la ENEMDU, de 2007 a 2019, un promedio de 20 % de la población con edad para trabajar tiene como actividad principal la del cuidado (trabajo no remunerado), de la cual un 70 % es realizada por mujeres. La proporción de la población que entra dentro de la categoría de trabajo no remunerado se ha incrementado en el tiempo; a diciembre de 2019 llega al 24 % de la población mayor de 15 años. De esta, el 77 % son mujeres, y el 18,4 % de las personas en edad de trabajar se dedica a esta actividad (ver Anexo B). Las cuentas satélite del trabajo no remunerado de los hogares 2016-2017 del INEC muestran varias nociones de las desigualdades económicas a las que están sujetas las mujeres y la importancia de este rol no reconocido social ni económicamente, dentro de la producción. Es así cómo en 2017 el aporte de estas actividades al valor agregado bruto nacional (VAB) fue de 19,1 %: cerca de USD 20 mil millones es la riqueza generada por los hogares en la producción no remunerada. Esta producción, medida en horas de trabajo, es realizada en un 76,8 % por mujeres, lo cual implica que las mujeres mayores de 12 años dedicaron un promedio de 31 horas a actividades del trabajo no remunerado, mientras que los hombres, 11,3 horas. Además, este trabajo implica que existe un ahorro por la realización de estas actividades que no se reconoce, el cual representa un 32 % de los gastos de cada hora (INEC, 2017).

El Anexo C explica la diferencia entre las tasas de empleo bruto para hombres y para mujeres, que en diciembre de 2019 se ubicaron en 75,1 % y 51 %, respectivamente. Esto quiere decir que el 75 % de los hombres mayores de 15 años tienen empleo, mientras que solo la mitad de las mujeres con edad para trabajar tienen uno. Aunque desde 2007 hasta 2019 las tasas de empleo bruto se han mantenido relativamente iguales para ambos sexos, desde diciembre de 2017 hasta diciembre de 2014 hubo una diferencia promedio de 63 % de ocupación de hombres sobre mujeres. Este promedio desde marzo de 2015 hasta diciembre de 2019 disminuyó a 49 %. Por lo tanto, esta brecha tuvo una reducción. A esto se debería tomar en cuenta que una importante proporción de mujeres se dedica a las actividades domésticas y aun así las mujeres acceden menos a una ocupación, por lo cual el acceso a un empleo remunerado es significativamente menor para mujeres que para hombres (INEC, 2020a). Cabe recalcar que el desarrollo de estas actividades desarrolladas principalmente por mujeres, en muchos casos, se encuentra vinculado a la maternidad, entre otros factores.

Empleo adecuado, subempleo y desempleo

En cuanto al empleo adecuado o pleno, la diferencia entre hombres y mujeres es mucho más evidente que en otros casos, pues la composición de las personas que tienen este tipo de empleos es de 67,1 % hombres y solo 32,9 % para mujeres, a diciembre de 2019. Esto implica que hay un 104 % más de hombres que mujeres con empleo adecuado. En cuanto a las tasas de empleo adecuado por sexo, se evidencia la misma noción: solo el 30,6 % de la mujeres cuenta con un empleo adecuado, mientras que el 50 % de los hombres cuenta con un trabajo de estas características (ver Anexo D). La diferencia de los ingresos laborales entre hombres y mujeres que tienen un empleo adecuado no es tan amplia; se ha ido reduciendo desde diciembre de 2017 —que era de 15 %— hasta 0 % en diciembre de 2019; la mayor parte de este periodo fue cercana a 0 a partir de diciembre del 2012. Esto, si bien indica que no hay grandes diferencias en términos de salario, exhibe que sí existe una importante brecha en términos del acceso a un empleo adecuado entre hombres y mujeres.

En el subempleo hay una relativa igualdad entre hombres y mujeres. La tasa promedio entre las mujeres desde diciembre de 2007 a diciembre de 2019 es de 15,3 %, mientras que entre los hombres es de 16,3 %. La diferencia promedio durante este periodo es del 6 % en favor de la mujeres. Esto quiere decir que hay mayor nivel de subempleo entre hombres que entre mujeres, como muestra el Anexo E. El subempleo puede ser por insuficiencia de ingresos o por insuficiencia de tiempo de trabajo; resulta interesante que es mayor la proporción en hombres que en mujeres cuando se trata de insuficiencia por ingresos, y viceversa cuando se trata de tiempo de trabajo. Esto podría estar relacionado con el tiempo de cuidado y de trabajo no remunerado que es realizado casi en su totalidad por mujeres que, aunque es otra categoría de empleo, puede incidir directamente en esta y las demás.

La tasa más alta de desempleo para las mujeres fue en diciembre de 2009, cuando llegaba a 8 %; en el mismo periodo, el desempleo para los hombres fue de 5,2 %. La diferencia entre las tasas de desempleo para hombres y mujeres fue menor en junio de 2014, donde las diferencias de las tasas eran de un 18 %. Es decir, en promedio, las mujeres tienen un 34 % más niveles de desempleo que los hombres; para diciembre de 2019 esta diferencia se mantiene en 30 % (ver Anexo F).

Ingresos

En términos nominales, los hombres han ganado en promedio USD 69,40 más que las mujeres, lo cual representa un 25,1 % más de diferencia entre 2007 y diciembre del 2019. La brecha se ha reducido en los últimos años —como muestra el Anexo G—, aunque no deja de ser una brecha significativa en términos de las oportunidades que un mayor ingreso implica. Para diciembre de 2019, los hombres ganaron en promedio 18 % más que las mujeres. Sin embargo, hay varios factores que pueden explicar estas brechas. Entre ellos, está la cualificación, las horas de trabajo y otras variables observables y no observables. En principio, las mujeres tienen una ligera ventaja sobre los hombres, en términos del nivel de educación; además, trabajan en promedio menos horas que los hombres y esto podría explicar una parte de la brecha salarial. Es así cómo relativizando el ingreso promedio por sexo con las horas de trabajo promedio en realidad, la brecha salarial parecería ser menor, de un 5,6 % durante el periodo de referencia, tomando en cuenta que en ciertos periodos incluso las mujeres con trabajo ganan más por hora que los hombres.

Existen varios análisis sobre la brechas de género en Ecuador con diferencias metodológicas. La investigación de Rivera (2013) además de corroborar la existencia de brechas salariales atribuibles a la discriminación, encuentra que la decisión de participación en el mercado laboral cuando hay la presencia de un niño menor de 10 años es 20,5 % mayor para los hombres y -6,4 % para las mujeres; la cuestión de la voluntariedad marca esta diferencia. Una de las investigaciones al respecto de mayor actualidad es la de Rivera y Araque (2019); en ella se sintetizan varias investigaciones sobre brechas salariales y corroboran una disminución de la brecha en el tiempo, principalmente atribuible a la mejora en la escolaridad de las mujeres, pero que para 2017 aún se encuentra en 9 %. Además, atribuye las diferencias a las características de la población y factores no observables relacionados a la discriminación y desigualdades. En realidad, la diferencia entre salarios de hombres y mujeres también se halla en las mayores privaciones que los hombres, las limitaciones en la propiedad, el tiempo dedicado al trabajo no remunerado que muchas veces no es visible o reconocido, la menor oportunidad de acceder a un empleo remunerado o con condiciones adecuadas y, además, las menores oportunidades de ascenso; todas estas están generalmente relacionadas con la maternidad (Gálvez, 2002).

Educación

Cuando se habla del nivel de instrucción, las mujeres tienen una pequeña ventaja sobre los hombres en ciertos niveles, como la educación básica y superior (ver Tabla N° 1). La composición de las personas mayores de 15 años sin ninguna educación es contraria: el 4,7 % de la población mayor de 15 años no cuenta con ninguna instrucción; de esta, el 62,1 % son mujeres y el 37,9 % son hombres. Sin embargo, se vuelve de particular interés analizar por qué las personas ya no asisten a clases o dejaron de asistir, lo que brinda otras claridades al respecto de las brechas de género en la educación. El 12,86 % de las mujeres mayores de 15 años no se encuentra estudiando por ayudar en los quehaceres del hogar, en comparación con el 0,14 % de los hombres que no asiste por esta razón. Es decir, de todas las personas que no asisten a clases por ayudar en las tareas domésticas, el 99 % son mujeres. Esto evidencia que las mujeres no solamente son quienes realizan el trabajo del hogar y de cuidado, sino que también abandonan significativamente sus estudios por cumplir con esos roles. Asimismo, de las personas que no estudian porque su familia no se lo permite, el 91,9 % son mujeres, lo cual evidencia un rol de dominación principalmente sobre la mujer. Adicionalmente, el 6,68 % de las mujeres mayores de 15 años dejaron de asistir a un centro de educación por cuidar de los hijos o por un embarazo; esta cifra para el caso de los hombres es de 0,02 %. Más de 346 mil mujeres tuvieron que dejar sus estudios por la maternidad; en su lugar, un poco más de mil hombres dejó de estudiar por esta razón, lo cual da una relación de 99,7 % y 0,03%, respectivamente.

Tabla N° 1. Nivel de instrucción, diciembre 2019, población mayor de 15 años

Nivel de instrucción	Personas mayores de 15 años	Composición	
		Hombre	Mujer
Ninguno	4,7 %	37,9 %	62,1 %
Centro de alfabetización	0,4 %	33,4 %	66,6 %
Educación básica	41,5 %	49,1 %	50,9 %
Educación media/bachillerato	33,3 %	50,8 %	49,2 %
Superior	20,1 %	46,9 %	53,1 %
TOTAL	11 903 599	48,6 %	51,4 %

Fuente: ENEMDU 2019
Elaboración propia.

En ese sentido, existen dos formas en las que la pobreza y la penalización del aborto están relacionados. Si es cierto que las mujeres tienen desventajas materiales en lo económico, en lo laboral, en el trabajo no remunerado y en cuanto al acceso a derechos, estas desventajas —y en particular la pobreza— pueden ser una parte de la decisión de abortar, pues en estos casos la maternidad no deseada significaría la exclusión y la ampliación de los círculos de pobreza. Asimismo, existe una diferencia entre una mujer con más acceso a recursos, que aunque en la ilegalidad, puede permitirse formas de aborto más seguras, mientras que para una mujer empobrecida, la penalización del aborto significaría no solo el riesgo de ser encarcelada, sino más aún el riesgo de sufrir graves consecuencias para su salud e, inclusive, la exposición a la muerte. De ahí que la despenalización del aborto es también una cuestión de justicia social.

Violencia

La Organización de los Estados Americanos (OEA) (1995) define a la violencia de género como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer” (p. 4). Establece la importancia de reconocerla tanto en el ámbito público como en el privado, incluyendo los actos directos del Estado y sus omisiones como parte de esta. En este sentido, Heise (1999) realiza una trascendental explicación de las causas de la violencia de género y las define como un marco integrado de interacciones entre factores individuales, familiares, comunitarios y socioculturales. Una parte importante del análisis de Heise es que tal como las causas, las consecuencias de la violencia son una interacción dinámica en todos los ámbitos. Por lo que se evidencian las consecuencias de la violencia contra la mujer de varias formas en la salud (Águila Gutiérrez *et al.*, 2016; Ruiz *et al.*, 2004), o en lo económico, político y lo social (Frías y Hurtado, 2010).

En este punto, cabe mencionar la crítica de Castro y Riquer (2003) a los métodos y herramientas en la investigación sobre la violencia contra la mujer; explican una serie de contradicciones en la forma en que se utiliza e interpreta la investigación empírica. Una es la común búsqueda de cuantificar las características del perpetrador, la magnitud y la prevalencia de la violencia contra las mujeres; el conflicto es que no se la analiza como un problema relacional y de desigualdades en cuanto al acceso a recursos. Así, no se plantea el verdadero problema, que es el poder en las relaciones de género, sino que generalmente se limitan a evaluar sus consecuencias, en términos de las proporciones de mujeres violentadas. Otras críticas son la falta de información y datos al respecto (que provendrían de la ausencia de una voluntad política), la falta de análisis de severidad —y no solo de la prevalencia y magnitud—, problemas operacionales en las relaciones o interpretación de variables, la recurrente obviedad en los resultados y un vacío de investigaciones centradas en los hombres y las masculinidades.

Tomando en cuenta estas críticas, en la presente investigación se considera la información empírica sobre la violencia como el contexto y no busca explicar relaciones causales o correlacionales, más allá de las relacionadas con el aborto. Existe un marco institucional y normativo que plantean la importancia de erradicar la violencia contra la mujer, así como el rol del Estado en esta labor en instancias internacionales². Hay instancias nacionales que actúan en este mismo sentido³. En el cumplimiento de este marco institucional y normativo hay varios intentos por parte del Estado ecuatoriano para velar por la integridad de la mujer (Camacho, 2014; Bruzzone, 2016). Aún con todos los esfuerzos observables que pudo haber llevado a cabo el Estado, las cifras de violencia vividas por las mujeres siguen siendo altas.

Estadística institucional sobre violencia

Para analizar la violencia desde los elementos más visibles y cuantificables con base en la información disponible proveniente de instituciones oficiales, se considera información relevante la proveniente de la ENVIGMU y la remitida por el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado. Es importante para este análisis establecer definiciones sobre los tipos de violencia y sus ámbitos. Para ello, se utilizan las definiciones del boletín técnico de la ENVIGMU del INEC (2019).

La magnitud de este fenómeno es tal que el 64,9 % de las mujeres ha vivido algún tipo de violencia durante toda su vida. Pese a la implementación de políticas que buscan, en la práctica, erradicarla, más bien se ha incrementado; de hecho, en 2011 era del 60,6 %. Esto podría deberse a la ineficiencia e ineficacia de las políticas implementadas, a los cambios en las percepciones de lo que significa violencia, a una reducción del subregistro o a una combinación de todas. Las diferencias metodológicas en ambas encuestas no permiten afirmarlo con claridad, pero lo que es cierto es que su proporción es muy preocupante y no se ha reducido en el tiempo.

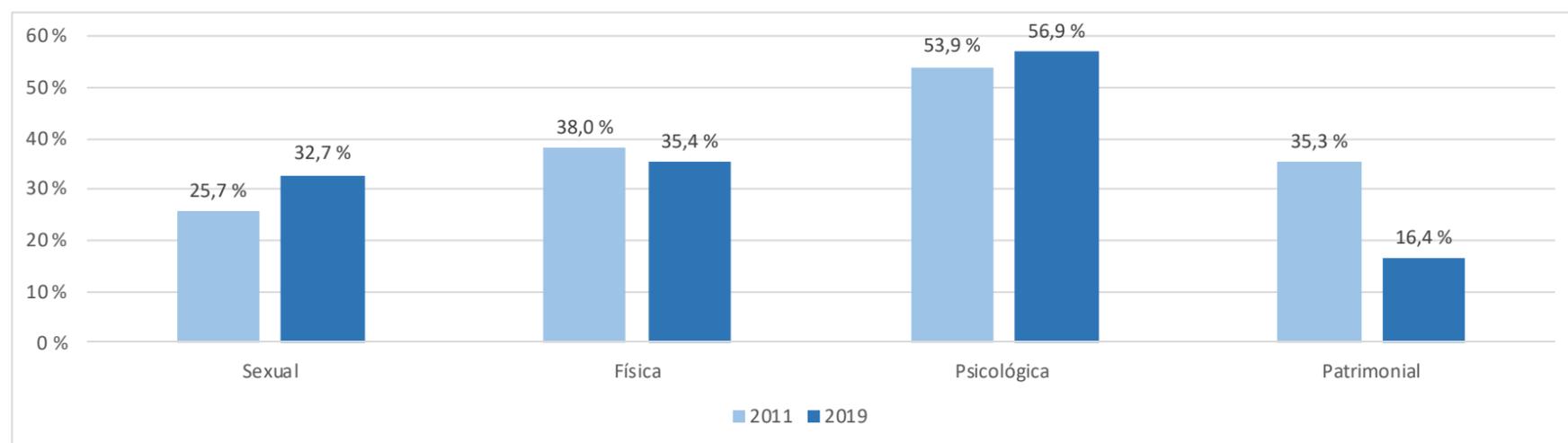
² Entre las más importantes, que ha firmado y ratificado Ecuador, están la convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer llevada a cabo por la ONU (1993), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención Belem do Pará) en la Organización de Estados Americanos (1995). La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en septiembre de 1995, denominada La Plataforma de Acción de Beijing (Camacho, 2014). La más reciente de estos acuerdos es la Agenda de Desarrollo Sostenible suscrita en 2015, en cuyo quinto objetivo se encuentra la igualdad de género (2015).

³ La Constitución de la República (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008), la Ley contra la violencia a la mujer y a la familia (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2018), el Código Orgánico Integral Penal (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2014), el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género contra la Niñez, Adolescencia y Mujeres (Camacho, 2014) y la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (SENPLADES, 2007).

Tipos de violencia

Para 2019, el principal tipo de violencia experimentada por las mujeres es la psicológica: el 56,9 %. La segunda más frecuente es la violencia física, con 35,4 %; seguido de la violencia sexual, un 32,7 %; y la patrimonial, un 16,4 %. El tipo de violencia que más incrementó en ambos periodos de la encuesta fue la sexual, que en 2011 fue de 25,7 %; mientras que la patrimonial se redujo desde 35,3 % en 2011 hasta el 16,4 % antes mencionado (Ver Gráfico N° 1).

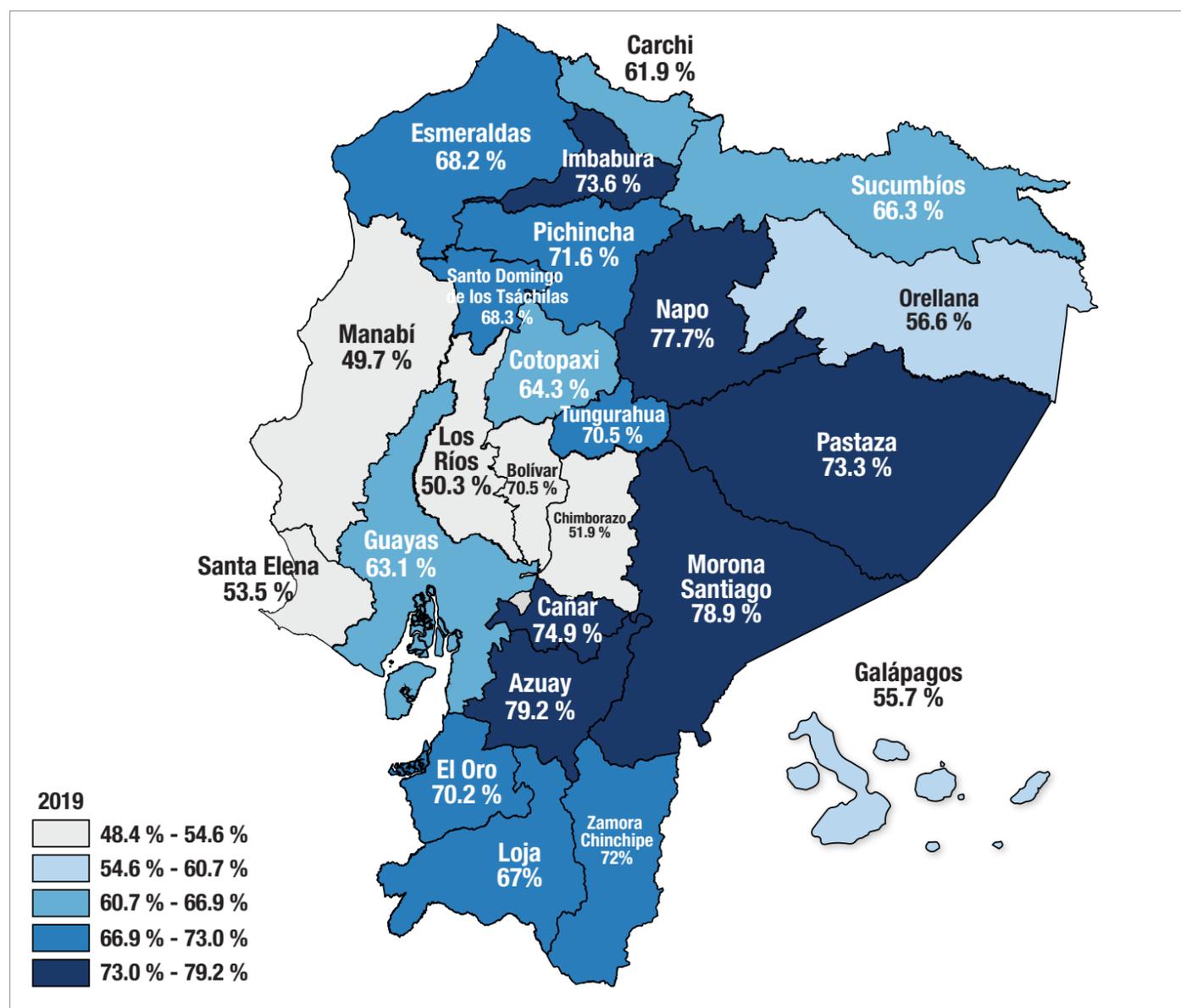
Gráfico N° 1 Tipos de violencia



Fuente: ENVIGMU (2011-2019)
Elaborado propia.

Territorial

En cuanto a la distribución territorial, en 2019 se evidencia que la violencia tiene una mayor magnitud en lo urbano (65,7 %) que en lo rural (62,8 %), lo cual implica una diferencia del 2,9 %. Para 2011, la diferencia de la violencia es del 2,7. En lo urbano, el 61,4 % de las mujeres ha sido víctima, mientras que en lo rural esta cifra es de 62,8 %. En cuanto a la distribución geográfica de la violencia, en el Mapa N.º 1 se muestra el porcentaje de mujeres que la han sufrido en cada provincia. La región con mayor proporción de mujeres que la han sufrido es el oriente. Si se desagrega a un nivel provincial, se encuentra que la provincia con mayor nivel de violencia es Azuay, donde el 79,2 % de las mujeres ha sufrido cualquier tipo de violencia, seguidos de Morona Santiago (78,9 %), Napo (77,7 %) y Cañar (74,9 %). Sin embargo, la distribución nacional del total de mujeres que ha vivido algún tipo violencia muestra una realidad distinta (Ver Anexo H). El lugar donde hay más mujeres víctimas de violencia es la provincia del Guayas, donde se encuentra el 24,8 % de las mujeres agredidas; seguida de Pichincha con el 21,4 %; y Manabí, con el 6,8 % que son las provincias más pobladas de Ecuador. Estas tres provincias albergan a más de la mitad de las mujeres que han sufrido violencia a nivel nacional. Las provincias donde hay menos casos son Galápagos (0,2 %), Zamora Chinchipe (0,6 %) y Pastaza (0,7 %). La distribución espacial no ha variado significativamente entre 2011 y 2019.



Fuente: ENVIGMU 2019
Elaboración propia.

Ámbito

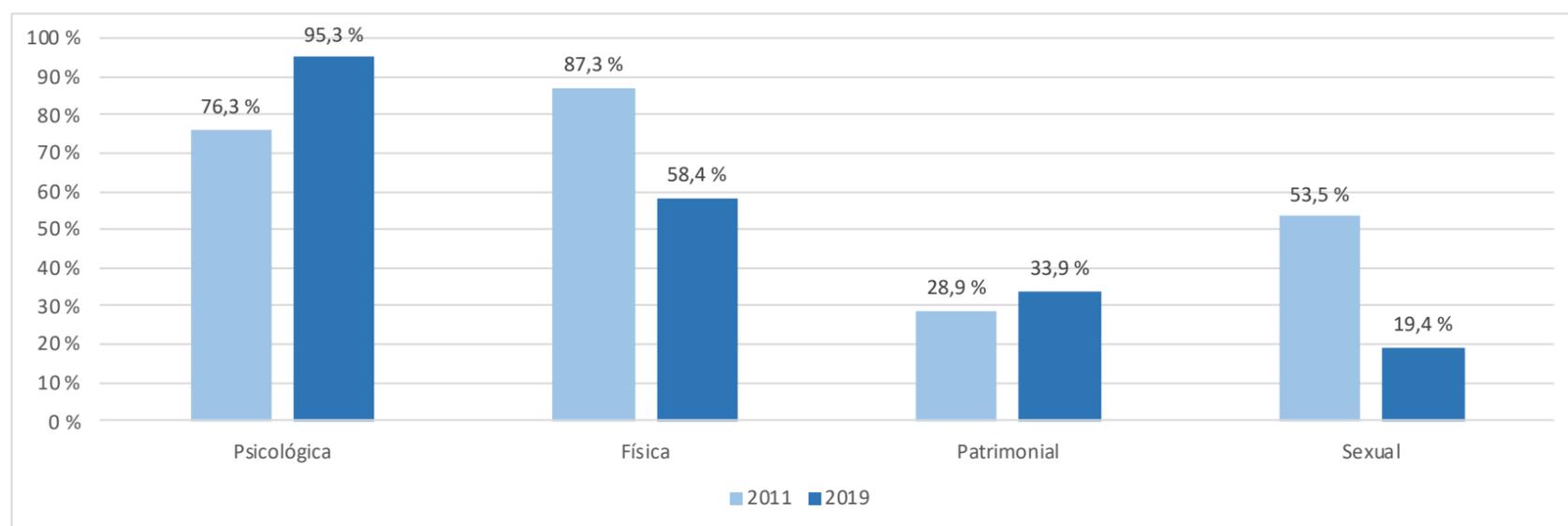
Según la ENVIGMU, la violencia contra las mujeres se da en todos los ámbitos de la vida pública (laboral, educativo y social) y privada (el entorno familiar, de hogar y de pareja). La principal fuente de violencia hacia las mujeres es en las relaciones de pareja —donde un 42,8 % de las mujeres ha experimentado cualquier tipo de violencia de su pareja o expareja—. Sin embargo todos los ámbitos de violencia son relevantes y para 2019 el 32,6 % de las mujeres ha sido víctima de violencia en el ámbito social, un 20,3 % en el familiar, 20,1 % en el laboral y el 19,2 % a en el educativo (ver Anexo I).

La violencia contra la mujer puede ser ocasionada por varios factores, como se revisó anteriormente; pero existen elementos o características en las relaciones de pareja que profundizan las relaciones de poder, dominación y desigualdad. Algunos de estos son la edad, el estado civil, el nivel educativo, el tipo de trabajo y el tener o no hijos y pueden afectar directa o indirectamente en el tipo de violencia, la prevalencia y la magnitud que sufren las mujeres en las relaciones (Kishor, 2004). Un factor importante dentro de la violencia de pareja es que, en la mayoría de los casos, no se trata de eventos aislados, sino que son patrones de abuso continuos y hasta cotidianos. Adicionalmente, la mayoría de las mujeres que recibe abuso sexual por parte de sus parejas también recibe físico frecuente y aún más psicológico. Es decir, las formas de violencia generalmente van de la mano. Un punto importante, que constatan varias investigaciones, es que la primera fuente de violencia hacia la mujer son las parejas románticas; y en segundo lugar, los entornos sociales más cercanos, como la familia (García et al., 2006; Hindin *et al.*, 2008; Kishor, 2004).

Para Ecuador se corroboran algunos de los postulados anteriores. Para 2011, el 76 % de las mujeres que han sufrido violencia la han recibido por parte de sus parejas o exparejas. Esta cifra, para 2019, es del 65,9 % y, aunque no sea la única fuente de violencia que han experimentado, es la principal. Para 2011, en las relaciones de pareja, la principal forma fue la física, donde el 87,3 % de las mujeres fueron víctimas. Está seguida por la psicológica —que la sufrió el 76,3 % de las mujeres—; después se encuentra la violencia sexual. Estos resultados, para 2019, muestran que el 95,3 % de las víctimas de violencia por parte de sus parejas recibieron violencia psicológica, seguida de la física (58,4 %), patrimonial (33,9 %) y sexual (19,4 %) (ver Gráfico N.º 2). Un análisis sobre el estado conyugal de las mujeres evidencia otra idea fundamental: 3 de cada 4 mujeres (76 %) divorciadas han experimentado algún tipo de violencia, el 65,1 % de unidas o casadas también, pero en el caso de las solteras, el porcentaje es del 54,9 %. Esto indica que es menos probable ser víctima de violencia sin sociedad conyugal. Aun así, hay más de un 50 % de probabilidad de ser una víctima solo por el hecho de ser mujer (ver Anexo J).

La violencia contra la mujer por parte de su pareja está más íntimamente relacionada con su sexualidad, pues las estructuras de dominación no se evidencian en actos de violencia aislados. Aunque puede suceder, esos comportamientos son parte estructural de las relaciones y pueden tomar forma en todo aspecto de las relaciones, tanto en las relaciones sexuales y el uso de métodos anticonceptivos, como en las consecuencias de esa violencia (de la que nadie se hace responsable y, generalmente, no tiene consecuencias para el perpetrador). Se profundizará más adelante en las ideas anteriores. Para 2011, el 6,2 % de las mujeres que han sufrido violencia por parte de sus parejas o exparejas tuvieron un aborto como resultado de la misma. Si se contrasta con el total de mujeres mayores de 15 años, el 2,35 % ha tenido un aborto por agresiones de sus parejas o exparejas, 2 de cada 100 mujeres, más 126 mil mujeres. En su lugar, para 2019, 3,9 % de las mujeres mayores de 15 años ha tenido un aborto como resultado de violencia por parte de su pareja o expareja. Estas son causas por las cuales en la mayoría de los casos no se termina juzgado o encarcelando a los responsables, que son, en cantidad, muchos más que los casos de aborto judicializados.

Gráfico N.º 2 Tipos de violencia por parte de la pareja o expareja



Fuente: ENVIGMU (2011-2019)
Elaborado propia.

De todas las mujeres mayores de 15 años que han sido víctimas de violencia solo el 10,9 % la ha denunciado. Las razones por las que no lo hacen están relacionadas con elementos personales, sociales, culturales y con elementos que muestran la omisión y poca capacidad estatal para tratar este fenómeno. En estos factores también se encuentra la concepción de que esa violencia es un hecho sin importancia (12,68 %), que la mujer no quería que se supiese (2,34 %) y que se sintió culpable (1,5 %), entre otros. Los motivos que involucran la inoperancia y poca capacidad estatal se evidencian en las mujeres que no denunciaron porque no confían en las autoridades o en la justicia, por falta de tiempo o complejidad de los trámites, porque no sirve para nada o por desconocimiento de los procesos. Estos motivos suman el 28,94 % de mujeres que no realizaron ninguna denuncia (Ver Anexo K). Por tanto, hay una indudable falta de acción estatal contra la violencia hacia la mujer, de un Estado que podría mostrar más interés en judicializar y perseguir otros delitos.

Sexual

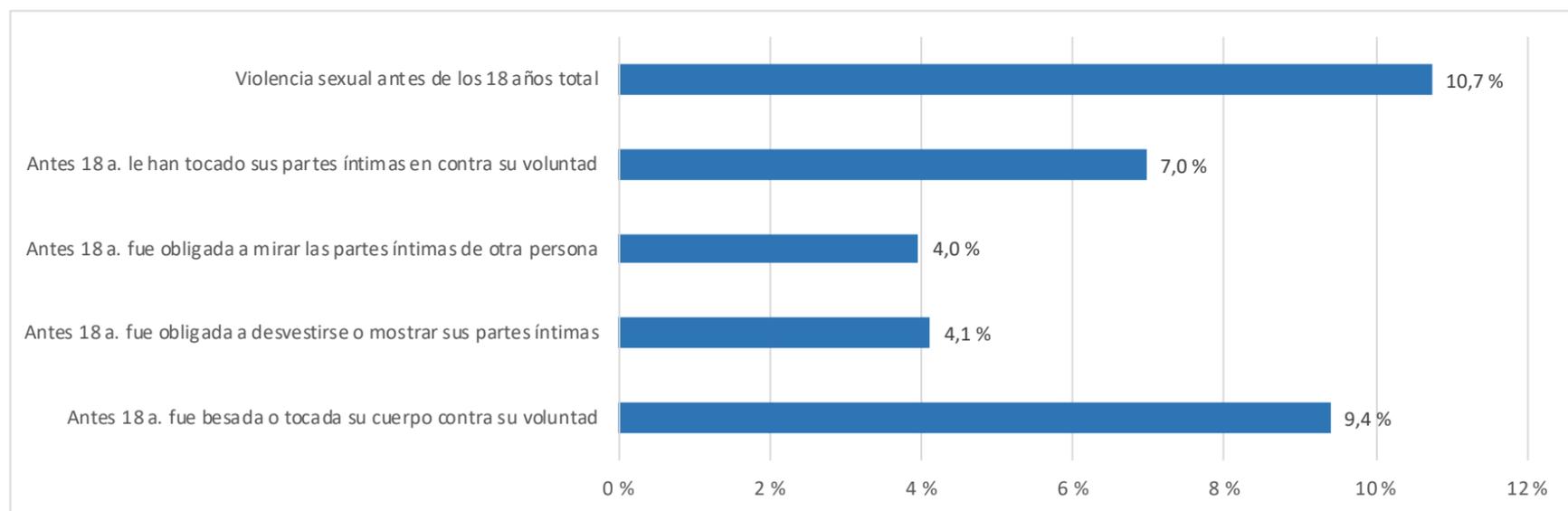
La violencia sexual puede tener algunas manifestaciones, como la violación, la violencia, el abuso y el acoso sexual. Estas categorías son definidas por las características del acto en el COIP (2014)⁴. En el marco teórico, se desarrolló la noción de cómo el poder y la raíz de la dominación de género se dan a partir del control de la sexualidad de la mujer en varios ámbitos y con varias características. En ese contexto, si bien todas las formas de violencia constituyen un sistema de dominación y expresiones del poder, la sexual, y particularmente la violación,

⁴ Se entiende al abuso sexual como la ejecución de actos de naturaleza sexual sin que exista penetración o acceso carnal o la obligación a ejecutarlos. El acoso sexual tiene la misma característica, pero se diferencia por la existencia de una estructura de autoridad o poder, como la laboral, docente, religiosa, entre otros, con la existencia de una amenaza en el ámbito de dichas relaciones. La violencia sexual contra la mujer o miembros del núcleo.

puede ser una de las expresiones más brutales de la subyugación de un hombre hacia una mujer y no tienen que ser entendidos como actos individuales, sino como un problema social y político generalizado del sistema (Camacho, 2014).

La violencia sexual contra la mujer en Ecuador, según la ENVIGMU (2019), alcanza el 32,7 %; es decir, la tercera parte de las mujeres mayores de 15 años han sufrido alguna forma de violencia sexual. Adicionalmente, esta forma tiene la segunda prevalencia más importante: una de cada 10 mujeres (12 %) la sufrió en el año anterior a la encuesta. Aunque sea la tercera forma que más afecta a lo largo de la vida de las mujeres, en la prevalencia es la segunda. Por lo tanto, hubo más mujeres víctimas de violencia sexual, que de otras formas de violencia en el último año. Si se analiza la magnitud de la violencia sexual por ámbitos, en el familiar es de 3,7 %; en el educativo, es del 7 %; en el laboral es del 7,2 %; de pareja es del 8,3 % y en el ámbito social es del 23,5 %. En todos los casos, solo la mitad de las mujeres contaron sobre el incidente a algún conocido; pero en todos, a excepción del ámbito de pareja, menos del 5 % lo denunció⁵. El gráfico N.º 3 nos permite visibilizar información relevante que se especifica en la ENVIGMU 2011 (pregunta que no se realizó en 2019). Cuando se consulta si ha sido víctima de violencia sexual antes de los 18 años, resulta que una de cada diez mujeres (10,74 %) la ha sufrido, siendo la más frecuente el ser besada o tocada su cuerpo en contra de su voluntad (9,4 %).

Gráfico N.º 3 Víctimas de violencia sexual antes de los 18 años (%) 2011



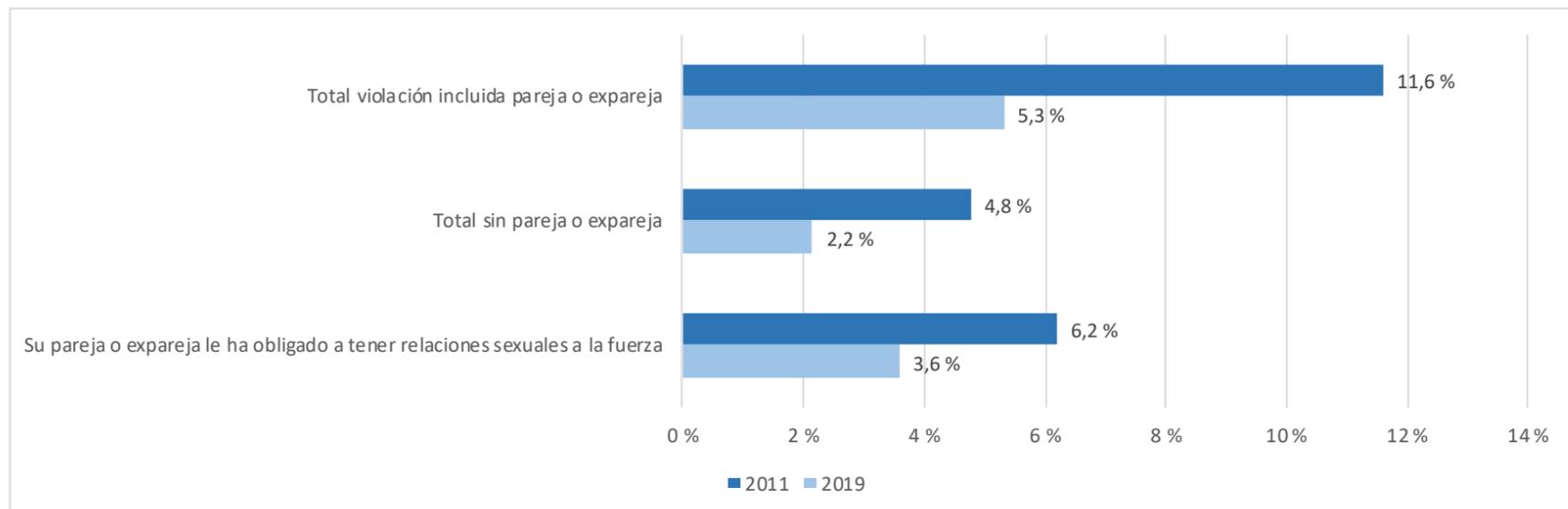
Fuente: ENVIGMU (2011)
Elaborado por: Pablo Gómez

Violación

El Gráfico N.º 4 muestra las violaciones declaradas en la ENVIGMU 2011 y 2019 y evidencian que una de cada diez mujeres fue violada por cualquier persona, incluida su pareja o expareja (11,6 %) y una de cada veinte mujeres fue violada por alguna persona que no fue su pareja o expareja (4,8 %). Esta información indica que es mayor la magnitud de violación por parte de la pareja o expareja que la violación por otra persona. Información adicional sobre la encuesta del 2011 puede terminar de enmarcar esta idea. De todas las violaciones, excluyendo las de pareja o expareja, el 33,3 % fueron cometidas por padrastros, hermanos, padres y otros parientes; esto es en el ámbito familiar; y el 38,5 % de violaciones fueron perpetradas por vecinos, padrinos o compadres; es decir, en el ámbito social cercano a la víctima. Así, se demuestra que la mayoría de las violaciones se lleva a cabo en el entorno cercano a la víctima, lo cual evidencia que es un problema social estructural y colectivo, no individual de desadaptados sociales como a menudo se pretende imponer como verdad (Camacho, 2014).

Familiar es una forma en la que el crimen es una imposición u obligación para tener relaciones sexuales u otras prácticas similares en el ámbito del hogar. La violación implica la introducción de un miembro viril, órgano u objeto, cuando la víctima se encuentra privada de la razón, sentido o no puede resistirse; cuando se usa intimidación, amenaza o violencia; y cuando la víctima es menor de 14 años.

⁵ Para cada ámbito se utilizaron preguntas distintas que permiten identificar sus diferentes manifestaciones; así, por ejemplo, en el educativo, laboral y social se preguntó si le han tocado o manoseado en contra de su voluntad, además de otras preguntas con respecto a cada ámbito, como en el caso de lo educativo, donde se pregunta si le hicieron insinuaciones sexuales a cambio de mejorar las calificaciones. Pero para la identificación de violencia sexual en pareja solo se plantean preguntas que indican directamente una violación y no otras formas menos directas de su práctica. Así, mencionan si ha tenido relaciones o prácticas sexuales obligadas o si la han obligado a tener relaciones sexuales, mediante chantajes, amenazas o uso de la fuerza.

Gráfico N° 4 Violación (%)

Fuente: ENVIGMU (2011-2019)
Elaborado propia.

Según la información de 2011, solamente el 10,78 % de las mujeres que fue víctima de una violación lo denunció. De estos casos, solamente el 25 % llegó a una resolución, de los cuales solo la mitad tiene una sanción para el o los responsables. Es decir, solo en el 1,3 % de los casos de violación existe una pena para el o los perpetradores, lo cual demuestra que la desconfianza en los sistemas de justicia y la inoperancia del Estado con respecto a la violencia de género son fundamentados. Por lo que es evidente la inacción de parte del Estado en este ámbito, aun en los casos donde el crimen de violación sería una de las formas de violencia más reprochadas por la sociedad en general.

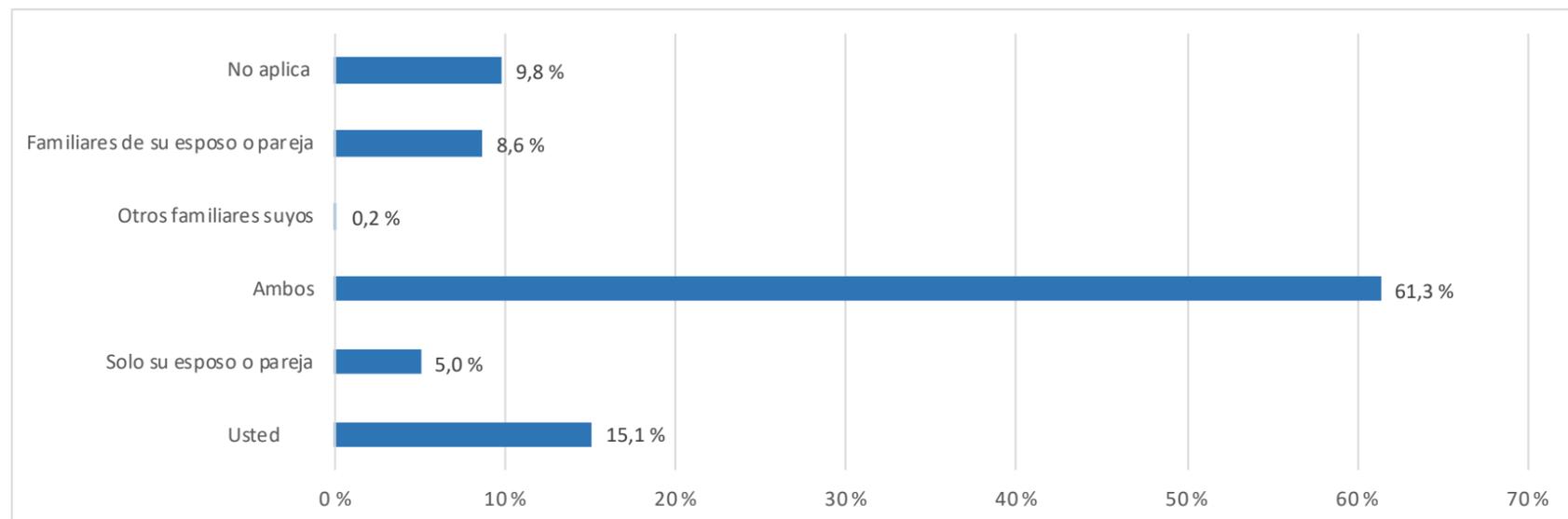
Existen aspectos, creencias erróneas y puntualizaciones importantes a considerar con respecto a las violaciones. Las violaciones nunca son en función de algún impulso físico ni instinto natural. Los comportamientos de las víctimas, como las formas de vestir, entre otros, no son incitaciones. Los violadores no son necesariamente, ni en su mayoría, enfermos mentales y generalmente son conocidos por las víctimas, sin patrones de comportamiento específicos. Los datos reales de violaciones son particularmente subestimados porque gran parte de las mujeres no los denuncia o incluso no perciben que se trató de una violación. Las relaciones sexuales no consentidas con una pareja son violaciones. Una importante cantidad de mujeres termina embarazada producto de una violación (de la Garza y Díaz, 1997; López, 2018). En este contexto, cuando la evidencia muestra que al menos 1 de cada 20 mujeres mayores de 15 años ha sido violada (el doble para 2011), y que cualquier violación puede terminar en un potencial embarazo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la secretaría de derechos humanos de la ONU (2014) asegura que la penalización del aborto es equivalente a un trato cruel e inhumano por el sufrimiento mental causado a las víctimas de violación y, por lo tanto, recomienda su urgente despenalización.

Violencia alrededor de la maternidad

A continuación, se detallará información disponible en la ENVIGMU sobre formas de violencia relacionadas a la maternidad, sobre roles de género y, posteriormente, en concreto, sobre el aborto. La violencia ginecológica y obstétrica⁶ es toda acción o inacción que restrinja el derecho de las mujeres a recibir servicios de salud ginecológicos y obstétricos. Aproximadamente la mitad de las mujeres (47,5 %) ha sido víctima de algunas de las formas de violencia durante una atención de salud ginecológica y cuatro de cada diez la ha recibido en la atención obstétrica (41,5 %).

Cuando en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) se pregunta a quién corresponde la decisión de usar o no un método anticonceptivo, el Gráfico N.º 5 muestra que en 2019 la mayoría de las mujeres está de acuerdo con que es una decisión de pareja (61,3 %). Sin embargo, en el 13,8 % de las relaciones de pareja, las mujeres no tienen la posibilidad de decidir si utilizar o no métodos anticonceptivos; estos son los casos en los que decide solo el hombre (5 %), familiares del esposo o pareja (8,6 %) u otros familiares de la mujer (0,2 %). Son cerca de un millón de mujeres que no pueden decidir sobre usar métodos anticonceptivos o no, en sus relaciones sexuales. Este hecho implica directamente que si estas mujeres quedasen embarazadas y se tratara de un embarazo no deseado, en ningún momento la mujer tuvo la capacidad de decidir sobre la maternidad ni sobre su sexualidad.

⁶ Estos tipos de violencia están relacionados a componentes como el maltrato, comentarios o insinuaciones sexuales, impedimentos injustificados, imposiciones u omisiones arbitrarias, preguntas indebidamente, procedimientos injustificados o sin consentimiento, interrogatorios indebidos, negar información, juzgar, culpabilizar o amenazar a la mujer durante cualquier atención de salud ginecológica u obstétrica.

Gráfico N.º 5. Quién decide utilizar o no métodos anticonceptivos, 2019

Fuente: ENVIGMU (2019)
Elaborado por: Pablo Gómez

La maternidad y la edad

El 95 % de nacimientos en madres adolescentes se da en los países en desarrollo; esto es alrededor de 20 mil mujeres menores de 18 años cada día, y 7,5 millones cada año. En general, estos nacimientos no corresponden a decisiones, sino a presiones sociales y principalmente a falta de opciones y vulneración de los derechos de las adolescentes (Williamson, 2013). La maternidad adolescente no debe confundirse con el embarazo infantil, pues este último siempre es consecuencia de una violación. Se parte de la noción de que una niña menor de 14 años nunca es capaz de consentir una relación sexual (Coalición Nacional De Mujeres Del Ecuador, 2019). Por ello, el COIP (2014) penaliza todo acceso carnal donde exista penetración a una niña menor de esta edad. Aun así, estas niñas están obligadas por la ley a tener el producto de esa violación.

Es así como, según el Registro Estadístico de nacidos vivos del INEC (2019b), en Ecuador de 2009 a 2019 hubo cerca de 23,7 mil nacimientos cuyas madres tenían entre 10 a 14 años (7,5 casos por cada mil nacimientos). Esto representa un promedio de 6 nacimientos diarios de niñas menores de 14 años. Entonces, según la interpretación legal del COIP, hubo 23,7 mil violaciones a niñas en este periodo, que no necesariamente fueron denunciados o registrados. En su lugar, la ENVIGMU (2019) muestra que 82,8 mil mujeres mayores de 15 años tuvieron su primer hijo antes de los 14 años. Esto representa una tasa de 13 mujeres violadas por cada mil mujeres mayores de 15 años en Ecuador.

Asimismo, los nacimientos provenientes del embarazo adolescente en mujeres menores de 20 años representan un promedio de 25,2 % desde 2009. Esto es un promedio de 200 nacimientos diarios de madres adolescentes. Si bien en estos casos no se puede hablar de violación, existe la posibilidad de que en una importante proporción de los casos se trate de estupro (INEC, 2019). Estas formas de violencia deben ser identificadas, denunciadas, tratadas y reparadas integralmente. Para esto, el MSP (Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2015) publicó la Norma Técnica de Atención Integral en Violencia de Género, en la cual se establecen insumos y protocolos para tratar los casos de violencia sexual y estupro específicamente en los casos de niñas y adolescentes. Sin embargo, la inexistencia de denuncias tan significativas, como la cantidad de embarazos en la niñez y adolescencia en los delitos de violación y estupro, indican que realmente la existencia de la norma técnica no es ninguna garantía para proteger los derechos de las mujeres y mitigar sus efectos, si no es correctamente aplicada; esto en un contexto donde la penalización del aborto significa la revictimización y más violencia en la vida de estas niñas y adolescentes. Se profundiza en las magnitudes más adelante.

Educación, edad y maternidad

Anteriormente se revisó cómo algunas de las razones más importantes para la deserción educativa para las mujeres son la responsabilidad que deben asumir en los quehaceres del hogar (12,86 %) y por embarazo o cuidado de hijos (6,68 %). Es en este sentido que Climent (2003) explica cómo la educación es una de las alternativas fundamentales contra la pobreza. En ese contexto, si el acceso a la educación representa una oportunidad de movilidad social y una importante proporción de mujeres quedan excluidas de los sistemas educativos a causa de la maternidad y el cuidado del hogar, esto se convierte en un factor que influye en la prolongación de la pobreza y sus entornos de dominación machista, porque la limitación educativa, entre otras razones, conlleva a la división sexual del trabajo y expone a las mujeres a condiciones laborales más precarias, mayor desempleo, y bajas remuneraciones, perpetuando las desigualdades y la discriminación. Muchas veces, el abandono de los estudios debido a la maternidad significa para las mujeres restringir sus vidas a las tareas domésticas que no son valoradas para la sociedad y, además, son invisibilizadas. Por estas razones, Climent (2003) afirma

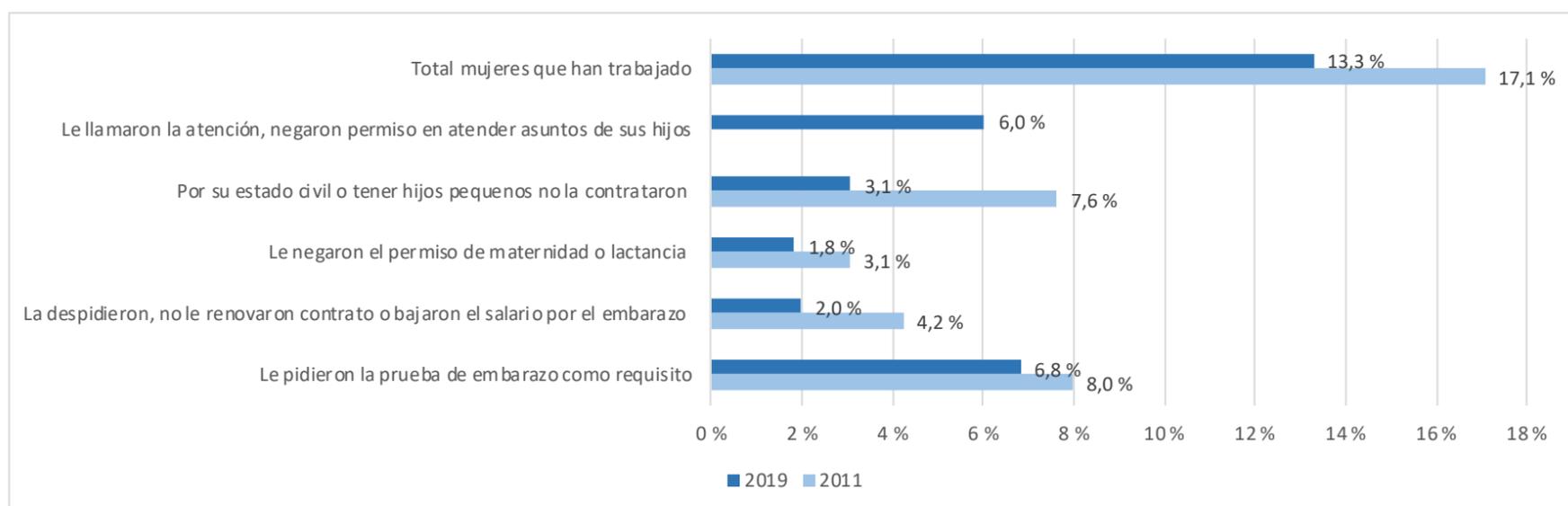
que “abandonar los estudios significa (...) la exclusión y el peligro de la marginalidad” (p. 88). En este contexto, tener hijos durante las edades en las que en promedio son para estudiar, son limitaciones; y esas limitaciones se pueden volver una razón para que una mujer pueda preferir un aborto a pasar por una maternidad no deseada. En Latinoamérica se estima que cada año hay alrededor 670 mil abortos en adolescentes de entre 15 a 19 (Williamson, 2013).

En 2019, 70 % de las mujeres tuvo su primer hijo antes de los 30 años y para 2011 fueron el 74,1%. Más de la mitad de las mujeres que tuvieron un hijo lo tuvieron antes de los 20 años; y el 33 %, antes de los 18 años, para 2019. Para 2019, el segundo grupo más representativo en este sentido son las mujeres de 21 a 30 años que figuran el 40,10 %; el restante (6,06 %) son de mujeres que tuvieron su primer hijo después de los 31 años. Al menos la mitad de las mujeres que tuvieron un hijo lo hicieron en la edad promedio en la que se culmina el bachillerato, generando un problema de deserción, dado que, según la ENEMDU (2019), los años promedio de escolaridad en personas mayores de 24 años es de 10 años, siendo esto, menos que el bachillerato; por lo que se puede colegir que el embarazo adolescente es una de las causas de deserción en la educación. Si a eso se le suma que, según la ENSANUT (2018), el 7,2 % de las mujeres entre 20 y 24 años se casó o estuvo en unión de hecho antes de los 15 años y que el 41,6 % lo estuvo antes de los 18 años, se puede decir que las limitaciones que la maternidad y el matrimonio infantil y adolescente conllevan para las mujeres son una clara evidencia de las desigualdades e injusticias de los roles de género. Tomando en cuenta que la violencia sexual y de género puede ser la causa de maternidad y matrimonio forzado, este fenómeno tiene implicaciones en la salud integral, física y mental de las mujeres en términos de las secuelas y estragos médicos del embarazo en la niñez y adolescencia, así como preocupación, traumas, estrés (Gómez de la Torre et al., 2015; Gómez de la Torre y López Ángel, 2018).

Trabajo y maternidad

Otro reto para las mujeres, relacionado a la maternidad, se encuentra en el campo de lo laboral. Como muestra el Gráfico N.º 6, para 2011, el 17,1 % de todas las mujeres mayores de 15 años en Ecuador han sufrido alguna discriminación laboral por tener hijos o estar embarazadas. En esta forma de discriminación se incluye que se les hayan pedido una prueba de embarazo para acceder a un trabajo (7,97 %), la negación de un trabajo por tener hijos pequeños (7,63 %), despido o reducción de salarios debido a un embarazo (4,23 %) o negar permisos de maternidad o lactancia (3,06 %). En 2019 se añade una categoría que no estaba disponible en 2011 y está relacionada con el conceder o prohibir permisos para atender asuntos de los hijos: un 6 % de las mujeres que han trabajado han sufrido este tipo de violencia. Para 2019, el número de mujeres que la han sufrido en el ámbito laboral como consecuencia de la maternidad es del 13,3 %, lo que indicaría que hubo una reducción con respecto a 2011, aunque no es estrictamente comparable por las diferencias metodológicas. En este contexto, además, puede haber formas de violencia laboral de género que puede no ser percibida y, por lo tanto, contener un subregistro, por ejemplo, las oportunidades de ascenso. Esta información evidencia que la maternidad, sea o no deseada, es una limitación para las carreras laborales de las mujeres.

Gráfico N° 6 Discriminación laboral por maternidad 2011



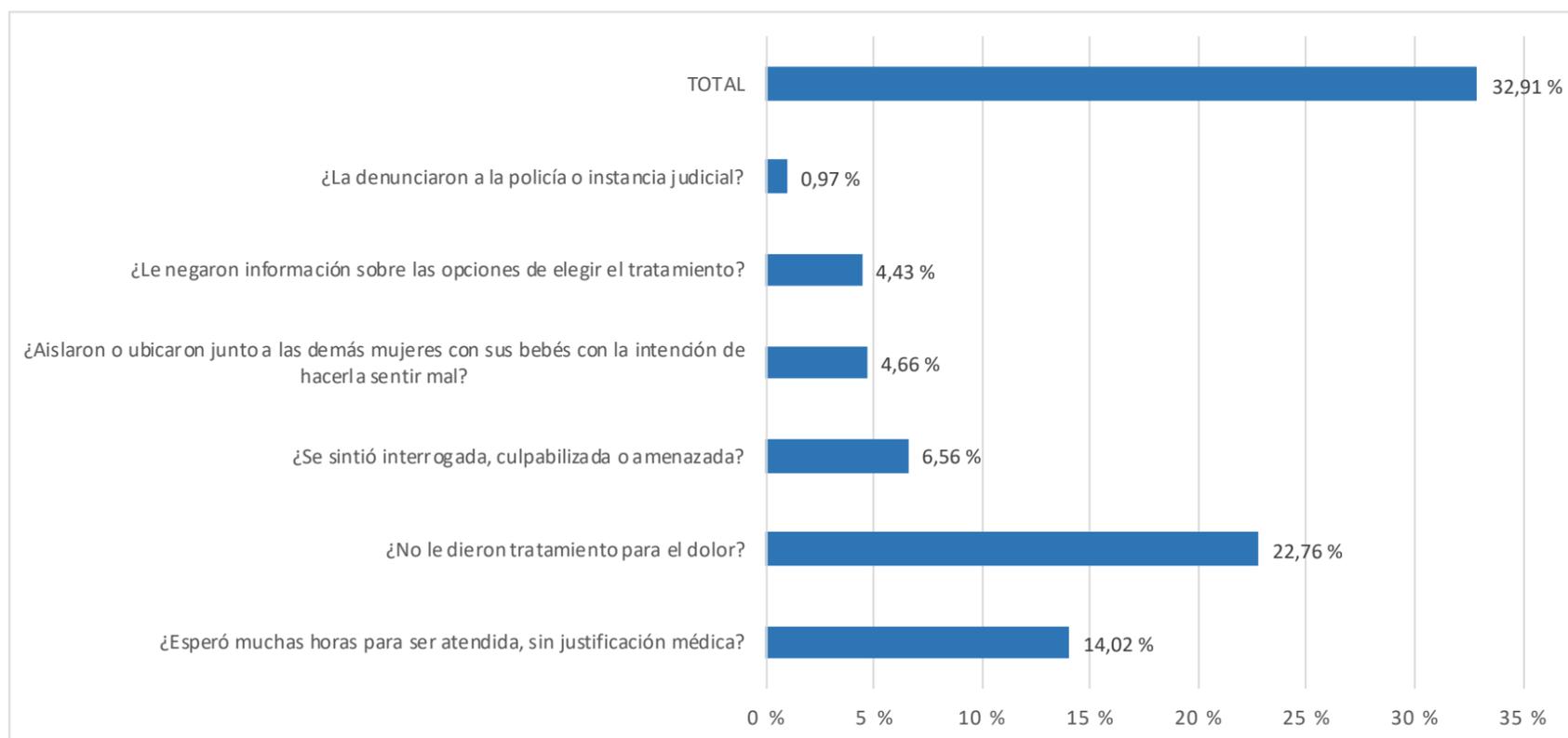
Fuente: ENVIGMU (2011)

Elaboración propia

Violencia ginecológica y obstétrica

Dentro de la ENVIGMU 2019, en las preguntas acerca de la violencia obstétrica se identifica, además de agresiones en los procedimientos de parto, a las mujeres que han tenido un aborto: estas son el 20,2 % de las mujeres mayores de 15 años; es decir, una de cada cinco mujeres mayores de 15 años ha tenido un aborto. Las mujeres que tienen abortos en un contexto de leyes restrictivas y prejuicios sociales y culturales están expuestas a formas de violencia traumáticas, sin importar si este es deseado o no (2019). En Ecuador, las mujeres que han sufrido violencia obstétrica como consecuencia de atención prejuiciosa en una institución de salud son el 32,9 % de las que han tenido un aborto, sin importar si fue autoprovocado o no. Incluyen no darles a las mujeres tratamiento para el dolor (22,8 %); hacerlas esperar muchas horas sin ninguna justificación (14 %); hacerlas sentir interrogadas, culpabilizadas o amenazadas (6,6 %); aislarlas o ubicarlas junto a mujeres con sus bebés con el objetivo de hacerlas sentir mal (4,7 %); negarles información sobre las opciones de tratamiento que se pueden utilizar (4,4 %) y denunciarlas una instancia judicial o policial (1 %) (Ver Gráfico N.º 7).

Gráfico N°7 Violencia obstétrica en mujeres que tuvieron un aborto (%) 2019



Fuente: ENVIGMU (2019)
Elaboración propia

La atención del aborto en los hospitales

Para profundizar el análisis de la violencia ginecológica y obstétrica a la que están expuestas las mujeres que tienen un aborto, no necesariamente por la penalización, sino también y principalmente por los prejuicios de las y los médicos tratantes, se realizó una entrevista semiestructurada a cinco especialistas en ginecología y obstetricia que trabajan en un establecimiento de salud con urgencias e internación hospitalaria, cuatro del ámbito público y uno del privado con fines de lucro. En este apartado, se citarán las experiencias narradas por los y las ginecólogas y obstetras entrevistados, como una muestra de la realidad de la violencia a la mujer que se reproduce en el sistema de salud (Anexo L). Como parte del contexto, existen dos manuales de práctica media del MSP vigentes en Ecuador⁷.

⁷ Estos tienen diferente naturaleza, pues uno de ellos es para la atención del aborto terapéutico, por lo tanto no se utiliza en casos de emergencias y el segundo trata del diagnóstico y tratamiento del aborto espontáneo, incompleto, diferido y recurrente. En este segundo, aunque no se encuentre explícito en el título, está el procedimiento para el manejo de los abortos según la clasificación CIE 10: 003 Aborto espontáneo, 005 Otro aborto, 006 Aborto no especificado y 002.1 Aborto retenido (Organización Panamericana de la Salud, 1995). Como se profundizará más adelante, el aborto no especificado incluye los abortos inducidos que no son terapéuticos. En este sentido, el manual de 2013 sobre los tipos de aborto incluye las líneas de manejo y atención en los casos de aborto que principalmente llegan por urgencias. Este detalla los elementos de diagnóstico, la conducta inicial de manejo, los factores de riesgo, los tratamientos de evacuación, la confidencialidad y los exámenes de laboratorio e imagen necesarios, entre otras. Posteriormente, en el manual, las categorías de aborto no se mencionan de acuerdo con la clasificación en el CIE 10, sino que se manejan, entre otras, como completo, incompleto, amenaza, diferido, séptico, recurrente, inseguro, inevitable, etc.

En las entrevistas se preguntó a los profesionales de la salud sobre la experiencia de atención a mujeres que llegan con un aborto a un establecimiento de salud. Todos los entrevistados manifestaron que, en su totalidad, siempre se cumplen los protocolos establecidos, “las prácticas clínicas siempre se las sigue al pie de la letra”. En esa misma línea, uno de los entrevistados mencionó que “a los inducidos, nosotros les manejamos como que fueran abortos espontáneos o incompletos”, lo cual indicaría que se sigue el manual de atención, en tanto se seleccionan las posibles causas del aborto con la atención, en la búsqueda del derecho a la salud para las mujeres. Sin embargo, en varias de las entrevistas se evidenció que el motivo de este tratamiento en función de los protocolos está guiado por el temor a ser culpados o judicializados:

Porque cuando no la sigue (la norma) y llega a pasar algo tan trágico como una muerte materna, tú te vas de ley a un juzgado [...] y tú, si no aplicaste tal y como están en la guía de práctica clínica, te puedes ir preso, por qué estás haciendo una negligencia médica.

Esto puede indicar la existencia de temor de ser juzgados por no haber seguido el protocolo, no necesariamente relacionada al cuidado a la paciente. Así también, existen casos en los que los tratantes aplican los protocolos en cuanto a lo médico, pero se ven abocados al miedo de ser culpados y terminan denunciando a la mujer: “se le trataría exactamente igual; o sea, la diferencia estaría en que la profesional denuncia o no denuncia esto que ha encontrado, digamos, que es un aborto provocado, y que está denunciando para no convertirse en cómplice”. Adicionalmente, sin que exista ese miedo o el riesgo a ser culpabilizados por un aborto, los médicos también pueden simplemente ignorar la confidencialidad y las guías: “muchos no se exponen ni siquiera al riesgo, o sea, simplemente ponen lo que están viendo y así es, y denuncian, no tienen tampoco ningún empacho en hacerlo”.

La información obtenida por un médico de un paciente, sin importar que provenga de una declaración o de evidencia encontrada en el tratamiento, es completamente confidencial, solo puede ser utilizada para el tratamiento, producción estadística, investigación o docencia; no puede emplearse para un fin distinto sin el consentimiento del o la paciente (Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2015). En este sentido, el derecho a la confidencialidad y secreto médico en toda atención en el sistema nacional de salud está especificado tanto en el Código Orgánico de Salud (2006) como en el Reglamento de Información Confidencial en el Sistema Nacional de Salud (2015) y en la Guía de Práctica Clínica (GPC) para el diagnóstico y tratamiento del aborto espontáneo, incompleto, diferido y recurrente del MSP (2013). Por lo que cualquier médico tiene prohibido revelar información del paciente a personas e instituciones ajenas al tratamiento médico.

Si bien la mayoría de los entrevistados indicó que no son frecuentes o no conoce de casos en los que se denuncia a una paciente por sospechar de un aborto inducido, algunos tenían recuerdos de malas experiencias con respecto a denuncias. Por ejemplo, una de las personas entrevistadas narró cómo a una niña de 15 años se le presionó de tal manera que “tuvo que decir” que se había inducido el aborto. Posterior a lo cual la transfirieron a otro establecimiento de salud, custodiada por policías.

Adicionalmente, otra persona entrevistada comentó casos en los que durante la atención a la paciente ha encontrado restos de misoprostol⁸ en la cavidad vaginal, frente a lo cual, en caso de menores de edad o en condiciones de mucho riesgo, se avisa a otras instancias del establecimiento de salud, para que tomen contacto con familiares. Así, en estas otras instancias pueden o no denunciarlas. En tales casos, el tratante indica: “Si es que algo llegara a pasar, tú tienes que describir lo que viste y que la sospecha es tal”, refiriéndose a confirmar la denuncia ante instancias legales. Y esto solo puede suceder en clara violación de la confidencialidad profesional; por tanto, en contra de la norma y los procedimientos de atención.

La guía técnica del MSP (2013) especifica que “la evidencia sugiere que no aumenta ni disminuye la probabilidad de sufrir secuelas psicológicas adversas si se tiene un aborto, a menos que exista una enfermedad mental previa” (p. 30). Sin embargo, se recomienda enfáticamente la asesoría psicológica en el momento del aborto para los casos de los espontáneos y recurrentes, así como también proporcionar apoyo, seguimiento y asesoría formal en el caso de ser necesario. Todas las personas entrevistadas mencionaron que no se brinda dicha atención psicológica para los casos de aborto espontáneo ni recurrente y, que en los casos en los que se recomienda atención formal posterior, nunca existe un seguimiento; las pacientes no regresan por la atención psicológica o de control recomendadas.

Además de los procesos de denuncia y el incumplimiento de los manuales de práctica clínica, pueden ocurrir otros tipos de violencia ginecológica y obstétrica en otros contextos dentro de los establecimientos de salud. Por lo tanto, se indagó a los profesionales sobre las experiencias en cuanto a formas de violencia durante un aborto, con base en las condiciones anteriormente analizadas en la ENVIGMU 2019. Al respecto de estas formas de violencia, la mayoría de las personas entrevistadas explicaba que no son situaciones comunes, aunque en varios casos y contextos, se conoce que las mujeres son víctimas de este tipo de maltrato, encontrándose características particulares en las experiencias individuales. En una de las entrevistas se mencionó que, según su experiencia, la atención en un establecimiento de la Sierra es muy diferente que uno en la Costa,

⁸ El misoprostol es una versión sintética de una prostaglandina utilizada para varios fines en la práctica obstétrica y ginecológica, por lo que es de venta legal y utilizada en casi todos los países del mundo. Es utilizado como método eficaz y eficiente en el tratamiento de abortos, partos y complicaciones obstétricas y postaborto (Goldberg et al., 2001).

asumiéndose como consecuencia de las diferencias en el comportamiento cultural “la gente [los habitantes de la Costa] es como más abierta, había casos en los que sí se les discriminaba a las mujeres, se culpabilizaba y revictimizaba durante la atención; en Esmeraldas sí vi alguna, como parte de discriminaciones, que les hablaban, que por qué hacen eso y cosas así”.

Al igual que con las denuncias, algunos de los entrevistados dijeron haber vivido experiencias o conocido casos de violencia ginecológica y obstétrica en el contexto de un aborto: “sí he sabido casos de otros hospitales en que los médicos no les tratan bien, siempre se les culpabiliza de todo”. La explicación es que provenían principalmente de profesionales con mayor edad, “hombres mayores”, que llevan mucho tiempo trabajando en los hospitales, “esos que son como eminencias [...] sí suelen tener un trato de violencia obstétrica y maltratos hacia las mujeres”.

Aunque todas las personas entrevistadas manifestaron que nunca habían escuchado de casos en los que se le niegue la atención a una paciente por sospecharse de un aborto inducido, principalmente por la ilegalidad de rechazar la atención, sí se mencionó un trato diferenciado por esta sospecha: “Quizás haya gente [...] que no les trate igual que al resto, eso sí podría suceder, pero que les dejen atender no, eso no, pero que les traten diferente, digamos, eso sí se ve”.

Adicionalmente, se indicó que en algunos casos, abortos en los que no hay un sangrado excesivo o las pacientes no muestran mucho dolor, estos no necesariamente son tratados como emergencias obstétricas; hay casos en los que “puede ser que sí pasen horas esperando porque, al ser un aborto, ya no es una urgencia a menos de que estés sangrando o con mucho dolor”. En ese contexto, las mujeres siempre son atendidas de acuerdo con la urgencia de cada caso y pueden estar expuestas a esperar largo tiempo con un dolor leve, aunque la espera sea consecuencia de las capacidades del establecimiento de salud y no necesariamente de prejuicios en la atención médica, como lo evidencia esta idea en una entrevistada:

Siempre las mujeres que están esperando un legrado evacuatorio están esperando más tiempo, porque si hay una urgencia, por ejemplo, un embarazo o una cesárea de emergencia, siempre pasan primero, se les da prioridad a eso, porque se considera que si ya perdió su embarazo ya no es un urgencia.

Asimismo, ubicar a mujeres en proceso de aborto o que tuvieron un aborto en el mismo espacio que aquellas en labor de parto o con sus bebés con el fin de hacerlas sentir mal es considerado otra forma de violencia. En este sentido, se explicó que, al igual que el tiempo de espera, esto sucede, pero como consecuencia de las capacidades del establecimiento de salud: no se cuenta con áreas o espacios que puedan ser utilizados para estos diferentes casos. Una entrevistada reconoce la dificultad de entenderlo desde lo personal y de acuerdo con las susceptibilidades que se deben cuidar; esto es, aunque no sea con el fin de incomodar a la paciente, es responsabilidad de los establecimientos velar por esta separación:

Las mujeres que están sufriendo un aborto o han pasado por un aborto están casi siempre en el mismo lugar. [...] Ese tipo de cosas, la verdad, no se toma mucho en cuenta. Creo que como mujer y profesional sí estás pensando en eso, porque de pronto tiene que ver con la sensibilidad de cada uno y sí evitas que pasen este tipo de cosas, pero obviamente no todas las personas son iguales y no todas las personas están pensando en esto.

Sobre este tema, se evidenció en las entrevistas que así como hay profesionales que cometen actos de violencia sin ningún reparo, también hay especialistas que siguen los manuales y procedimientos, según se establece en el marco de la norma y la ley, aun cuando ese comportamiento sea guiado por el miedo a las consecuencias. En este ambiente, es necesario rescatar que hay especialistas que muestran una preocupación genuina por la salud y cuidado emocional de las mujeres: “personalmente no he tenido esas experiencias porque mientras yo esté ahí, no voy a permitir que eso suceda”. Aun así, las entrevistas dejan en claro que estos son hechos que pasan y ha habido casos en los que las mujeres pueden estar expuestas a más violencia o a ser enjuiciadas y encarceladas por abortar.

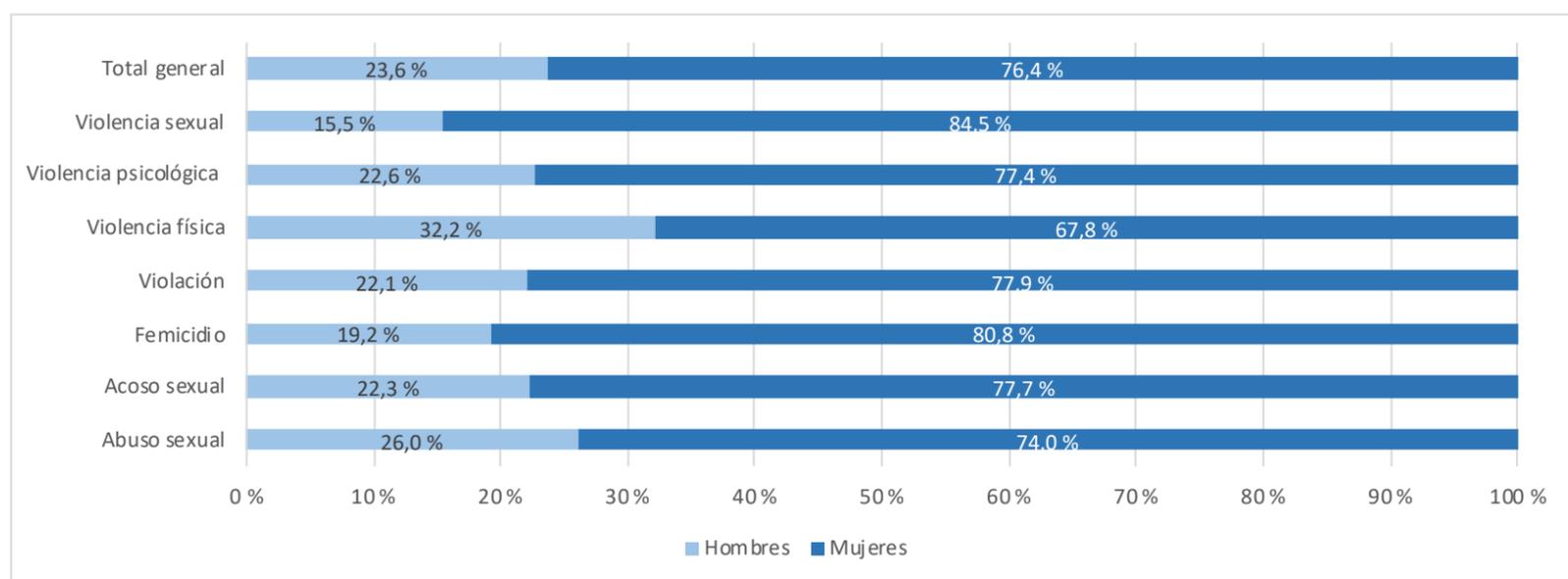
Fiscalía General del Estado (FGE)

En este apartado se describe información institucional remitida por la Fiscalía General del Estado el 20 de mayo de 2020. Incluye los procesos judiciales relacionados con delitos que implican violencia de género, de acuerdo con los artículos de COIP, con desagregación provincial de las causas ingresadas y el sexo de la víctima y del sospechoso en el periodo 2014-2019. Cabe recalcar que este tipo de delitos se tipifican como violencia física, psicológica y sexual contra la mujer o miembros del núcleo familiar, por lo que en estas se incluyen otras víctimas de violencia intrafamiliar que no son solo mujeres, sin dejar de ser una forma evidentemente machista y de género, como se analizará a continuación.

Entre 2014-2019 hubo un total de 338 mil procesos iniciados en FGE de denuncias o impulsos relacionados con violencia de género: violencia física, psicológica y sexual contra la mujer o miembros del núcleo familiar, abuso sexual, violación, acoso sexual y femicidios. El 98,7 % de estos casos no son por tentativas y solo el 6,5 % son flagrantes. El delito más recurrente es el de violencia psicológica contra la mujer o miembros del núcleo familiar. De 2014 a 2019 existieron más de 234 mil denuncias por este crimen, lo que lo vuelve, significativamente, el más importante a nivel nacional. En segundo lugar, las denuncias con más incidencia son las de abuso sexual (34 mil), seguidas de violación (29 mil), violencia física (25 mil), acoso sexual (9 mil). Esta información indica que cada día hay un promedio de 107 denuncias por violencia psicológica, 16 por abuso sexual y 13 de violaciones denunciadas.

Si se analiza la información con respecto al sexo del sospechoso sobre el que se realiza la denuncia (se excluyen los procesos en los que el sexo es indeterminado) (ver Anexo M), es importante tomar en cuenta que no son solamente hombres, pues existen casos, como los de violencia psicológica y física, donde esta proviene de mujeres hacia personas del núcleo familiar (en promedio niños y niñas). De todos los delitos, el 91,1 % de los sospechosos son hombres, y el 8,9 %, mujeres. Son los casos de violencia psicológica y física donde hay mayor participación de mujeres como sospechosas; y, aun así, se evidencia un 89,4 % y 87,2 %, respectivamente, de participación masculina. En el resto de los procesos sobre delitos de naturaleza sexual, los sospechosos son hombres en un 98,5 % de los casos; y mujeres, en el 1,5 % de los casos. El delito en el cual es mayor esta relación es el de violación, donde los sospechosos son en un 98,8 % hombres.

Gráfico N° 8 Delitos relacionados con violencia de género por sexo de la víctima



Fuente: Fiscalía General del Estado
Elaboración propia

Así como no todos los sospechosos de los procesos ingresados son hombres, aun siendo casi la totalidad en los delitos de naturaleza sexual, no todas las víctimas de estos son mujeres. Una evidente mayoría de víctimas son mujeres (como muestra el Gráfico N.º 8), con un promedio de 76,4 % de todos los delitos. Los delitos donde la relación de víctimas mujeres es más grande son los de violencia sexual (84,5 %), femicidio⁹ (80,8 %) y violación (77,9 %). Así, pues, todos los días hay una importante cantidad de delitos de género relacionados a todas las formas de violencia que afectan principalmente a las mujeres, desde la psicológica hasta el femicidio, convirtiéndose en vulneraciones de derechos que provocan daños y afectaciones a la vida de las víctimas, siendo los principales causantes los hombres.

Consejo de la Judicatura (CJ)

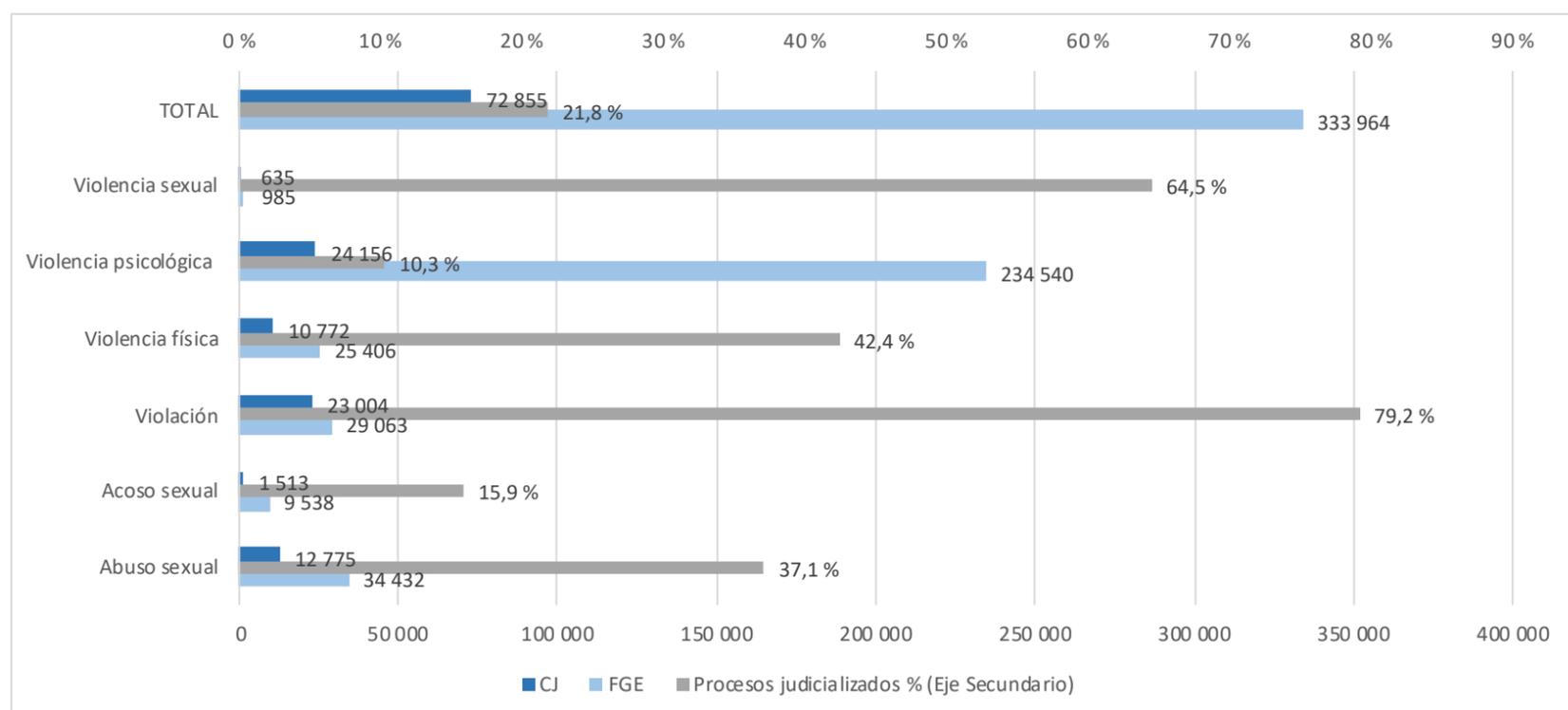
Según la Constitución de la República del Ecuador (2008), el Consejo de la Judicatura es un órgano que gobierna, administra, vigila y disciplina la función judicial en el país¹⁰. En este sentido, existe una diferencia significativa entre los procesos judiciales ingresados en la FGE y los que lo son en el Consejo de la Judicatura: los procesos iniciados en FGE son denuncias y hechos de los que se llega a tener conocimiento institucionalmente y no todos llegan a formalizarse en un proceso judicial con la formulación de cargos para el CJ. Muchas de las denuncias se quedan en la indagación previa y se encuentran en instrucción fiscal, entre otras razones.

⁹ La existencia de víctimas hombres del delito de femicidio se debe a las formas en las que FGE registró a personas transexuales.

¹⁰ Es decir, que entre algunas de sus funciones, lleva la administración de las Cortes o unidades de justicia, califica a los jueces y organiza los procesos judiciales y sistemas de justicia.

Esta diferencia entre las denuncias y los procesos judiciales que se concretan en el CJ es cardinal en términos de la eficacia que tiene el Estado, en la democratización de la justicia hacia las mujeres que han sufrido alguna forma de violencia de género. En este punto es importante mencionar que —como se evidenció anteriormente— con base en las declaraciones de las mujeres en la ENVIGMU, solo el 10,9 % de las víctimas lo denuncia. Dado que solamente el 21,8 % de los casos de violencia de género del COIP denunciados en la FGE terminan al menos en una formulación de cargos en el CJ, se estaría hablando de que solo 4 de cada 5 denuncias llegan a judicializarse en procesos formales contra los perpetradores (ver Gráfico N.º 9). Si se analiza esta relación por tipos de delitos, solo el 10,3 % de los casos de violencia psicológica y el 15,9 % de los de acoso sexual llega al CJ. Los tipos de delitos que más se concretan en al menos una formulación de cargos son los de violación (79,2 %) y de violencia sexual (64,5 %). El delito más recurrente después de la violencia psicológica es el de abuso sexual y solamente el 37,1 % de estas denuncias se concretan en un proceso judicial.

Gráfico N.º 9 Denuncias o impulsos en Fiscalía General del Estado (FGE) versus procesos judiciales en Consejo de la Judicatura (CJ) 2014-2019

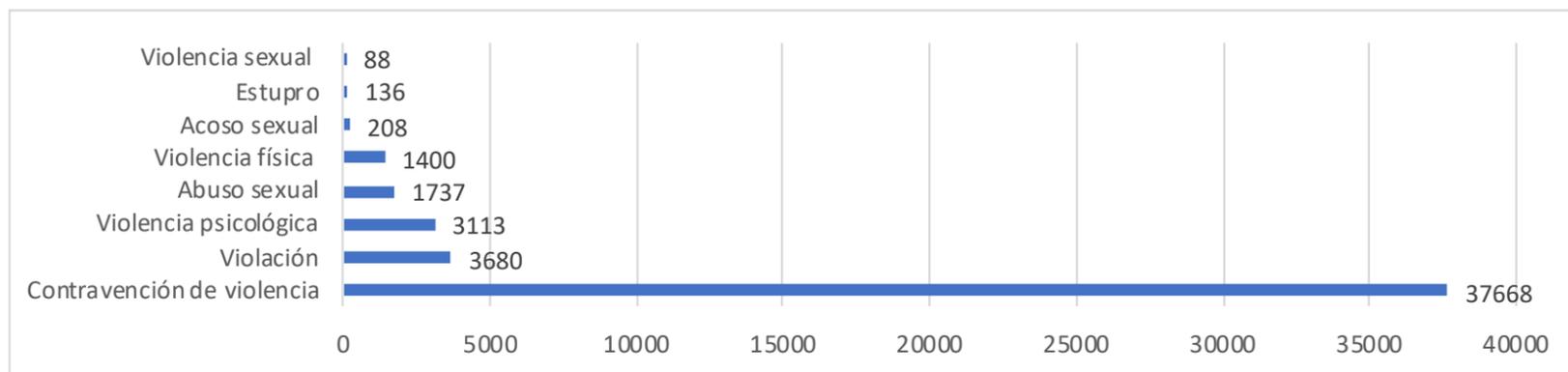


Fuente: Fiscalía General del Estado y Consejo de la Judicatura
Elaboración propia

En la mayoría de los delitos, 2015 es el año donde más causas se ingresaron al CJ, lo cual puede ser consecuencia de los cambios aprobados en 2014; hubo un total de 73 956 casos. Desde 2014 hasta 2019, la mayoría de las causas ingresadas no ha disminuido; al contrario, se han mantenido constantes o, incluso, han aumentado, siendo así que para 2019 se han ingresado más de 66 mil procesos, dejándolo como el año con mayores delitos relacionados con violencia de género después de 2015. Los delitos de naturaleza sexual más recurrentes son la violación y el abuso sexual, que han aumentado significativamente en el tiempo: 2019 fue el año con mayores procesos judiciales al respecto. Este incremento de las causas de violencia de género contra la mujer es una clara evidencia de que las políticas del Estado han sido insuficientes para afrontarla y que, además, han permitido que esta se continúe reproduciendo.

Abuso sexual y violación

De 2012 a 2019 ingresaron un total de 369 520 causas de denuncia por delitos relacionados con la violencia de género. Los procesos ingresados con mayor incidencia son las contravenciones, con más de 300 mil casos; la violación, con más de 29 mil y, en tercer lugar, la psicológica, con cerca de 25 mil. Hubo un promedio de 1 645 delitos de abuso sexual y 3 540 violaciones anuales de 2012 a 2019 (ver Gráfico N.º 10).

Gráfico N° 10 Promedio anual de causas ingresadas en el Consejo de la Judicatura (2012-2019)

Fuente: Consejo de la Judicatura
Elaboración propia

Otra noción de eficacia sobre la justicia sería la evaluación de cuántos de los procesos del CJ terminan en una resolución (ver Anexo N) y, aún más, cuántos de esos terminan en una sentencia favorable para la víctima. Los procesos ingresados en el CJ, relacionados con violencia de género, terminan resueltos en un 88,6 % en el periodo 2012-2019. El año con menor porcentaje de casos resueltos fue 2014, cuando solo se resolvió el 65,2 %; y 2016, con 105,8 % de los casos. Estos casos que sobrepasan el total corresponden a la resolución de casos ingresados en fechas anteriores, pero resueltos en dicho año. Para 2019, se resolvió el 81,9 % de los casos —4 de cada 5—. Así como no todos los casos que se denuncian terminan siendo judicializados, no todos los que ingresan al CJ son resueltos, pero de los que sí terminan con una resolución, solamente el 14,1 % termina con una sentencia condenatoria contra los perpetradores. En los casos de violencia psicológica, solo el 5,7 % de los casos resueltos terminan con una sentencia a favor de la víctima. Las causas que desembocan en esta ausencia de justicia para las mujeres víctimas de violencia pueden tener varios ámbitos y motivos, como trabas administrativas y corrupción, entre otras. Así, se evidencia la ausencia de políticas que apunten a esta democratización de la justicia para las mujeres. Sería de interés el desarrollo de investigaciones que puntalicen las causas con el fin de corregirlas.

Femicidio

El femicidio es una de las expresiones más brutales de la violencia que sufren las mujeres y son consecuencia de las relaciones de poder y el patriarcado como sistema cultural generalizado. En este sentido, un femicidio es la anulación total de los derechos y la violación de la integridad de las mujeres, que se da tanto en lo público como en lo privado, y suele ser la consecuencia final de todas las otras manifestaciones de la violencia de género (Játiva, 2011). El artículo 141 del COIP (2014) define al delito de femicidio como el hecho de que una persona asesine a una mujer por el hecho de serlo, por la condición de género de la persona, como una manifestación de las relaciones de poder que se revelan en cualquier tipo de violencia. Este delito se castiga con penas de 22 hasta 35 años, de acuerdo con elementos agravantes.

Según la base interinstitucional de la Comisión Especial de Estadística de Seguridad, Justicia, Crimen y Transparencia facilitada por FGE el 3 de abril de 2020, desde 2014 hasta enero de 2020 hubo 375 femicidios calificados como tal interinstitucionalmente. El año con mayor número de femicidios es 2017, llegando a 103. Este delito se da en un 62,1 % en el área urbana, el 48,8 % de los casos fueron en el Guayas, Pichincha y Manabí, las provincias con mayor población. El 65,6 % de los casos se produjo en el ámbito privado y el mismo 65,6 % se da en un domicilio. Entre las principales causas de muerte se encuentran las heridas por arma blanca (48,8 %), estrangulación (20 %), herida por arma de fuego (12,5 %) y heridas contusas (7,7 %), pero también se registran causas como intoxicación, carbonización, quemaduras y sumersión en agua. El 64,5 % de las víctimas tenían entre 15 y 34 años; el 36 % fueron estudiantes y el 33 % eran trabajadoras no remuneradas del hogar. El 66 % de las víctimas eran solteras, el 25 %, casadas, y el 69 % tenían, al menos, un hijo. El 74 % de los victimarios no tenían ningún tipo de antecedente penal y en el 93 % eran convivientes, parejas, cónyuges, exparejas o excónyuges. De este universo, el 51,2 % de las causas de femicidio han sido resueltas, de las cuales el 80 % terminó en una sentencia condenatoria para el femicida y en el 4,3 % de los casos resueltos se determinó la inocencia del sospechoso. Adicionalmente, los casos de femicidio tienen una duración promedio de 314 días para llegar a una resolución.

Aborto

Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios

La clasificación internacional de enfermedades (CIE-10) es un manual vigente de enfermedades elaborado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que clasifica y homologa todos los posibles diagnósticos de morbilidad que se pueden llevar a cabo en un centro de salud con internación hospitalaria. El Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios elaborado por el INEC utiliza la clasificación del CIE con fines de producción estadística¹¹. El aborto no especificado (O06) incluye el aborto inducido, donde no existe información completa. En estos casos, el tratante no comenzó el aborto, por lo que no se trata de un aborto terapéutico y el médico no tiene evidencia que muestre que es un aborto espontáneo. Asimismo, puede o no tener características específicas sobre la finalización del aborto o la existencia de complicaciones dentro de la clasificación CIE-10 (Organización Panamericana de la Salud, 1995).

Los abortos no especificados —al ser inducidos que no entran en la categoría de aborto médico ni espontáneos— son los que presumiblemente podrían ser ilegales que terminan de ser tratados en un centro de salud hospitalario. Aunque al determinar un tipo de aborto no se puede calificar un diagnóstico médico como legal o ilegal, sí se puede hablar de un aborto inseguro. Un diagnóstico no puede juzgar a una mujer, pero sí puede determinar las características de un hecho. Para caracterizar los abortos inseguros, la OMS (2017) establece dos particularidades esenciales: ser realizado por una persona carente de la capacitación necesaria o ser realizado en un lugar cuyo entorno no cumple con las mínimas normas médicas y condiciones de salubridad. En ese sentido, si bien la OMS (2014; 2012) publica guías y manuales en los que establece la pertinencia y conveniencia de facilitar los mecanismos para que las mujeres puedan abortar en condiciones seguras desde su propio hogar, estas recomendaciones implican condiciones de legalidad y servicios y asistencia mínima de salud, que no pasan de provisión médica e indicaciones en un puesto de salud, un consultorio general o un centro de salud tipo A. En el caso de Ecuador, los abortos no especificados, que son inducidos, pueden ser clasificados como “inseguros” porque no inician en un hospital y no son realizados o guiados por un profesional del Sistema Nacional de Salud; por lo tanto, no cumplen las condiciones mínimas de seguridad.

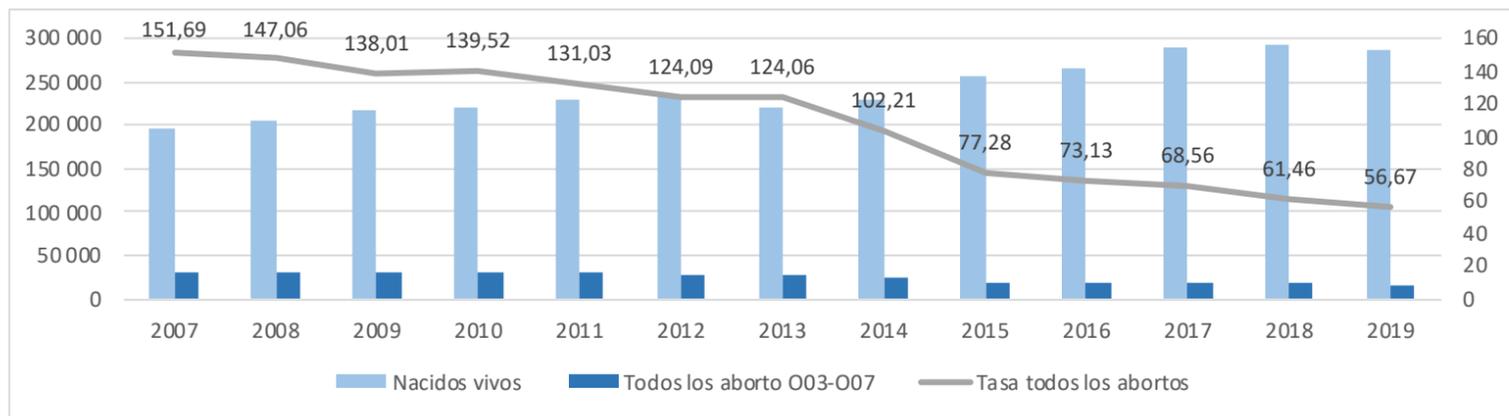
En 2019, las principales causas de morbilidad entre los egresos hospitalarios en hombres son por causas relacionadas con enfermedades del sistema digestivo, respiratorio, traumatismos, envenenamientos (47,2 %); en cambio, para las mujeres estas causas representan el 22,3 % de los egresos. La incidencia de la morbilidad por las causas antes expuestas es significativamente mayor en los hombres que en las mujeres, a pesar de que el 64,2 % del total de los egresos hospitalarios son de mujeres. Esta importante diferencia entre ambos grupos se debe a que el 41 % de las atenciones en las mujeres son por causas relacionadas con el embarazo, parto y puerperio. Inclusive, es la principal causa de atención de la población general, con el 26,7 % de los egresos registrados. Es decir, la principal causa que lleva a una mujer a buscar atención hospitalaria es la maternidad. En el caso de la categoría que engloba el parto, embarazo, parto y puerperio no se puede hablar de morbilidad porque el diagnóstico de parto no es considerado como una enfermedad. Sin embargo, el aborto no especificado sí es una causa de morbilidad y fue la principal de las mujeres durante varios años. Se profundiza más adelante en esta idea.

Todos los abortos

El número de nacimientos durante 2007-2019 es de más de 3,1 millones de niños. Durante dicho periodo, este ha tenido un crecimiento constante, salvo en 2013 y 2019. La magnitud del aborto se mide mediante la tasa de aborto (abortos/nacimientos). En el periodo analizado, la tasa de aborto más alta fue la de 2007, con 152 abortos por cada mil nacidos vivos. Posteriormente, en 2014, los abortos registrados se redujeron drásticamente con la rectificación de la ilegalidad del aborto en el COIP en solo 2 años, la tasa de aborto llegó a 77 por cada mil nacimientos. Esta llegó a su valor más bajo en 2019, con 57 abortos por cada mil nacidos vivos (Ver Gráfico N. ° 11).

¹¹ El capítulo XV de O00 hasta O08 del CIE-10 cataloga los embarazos terminados en aborto. En esta categoría se encuentra el O03, aborto espontáneo; O04, aborto médico y otros embarazos terminados en aborto. Dentro de esta última, se encuentra el embarazo ectópico y mola hidatiforme, que son embarazos no viables; O05, otro aborto; O06, aborto no especificado; O07, intento fallido de aborto. La categoría de “otro aborto” incluye abortos retenidos, completos e incompletos, con características muy específicas. El intento fallido de aborto no indica los casos en los que la mujer llega a un hospital después de haber intentado abortar, sino que es un posible diagnóstico de fracaso del intento de la inducción del aborto, llevada a cabo en el hospital.

Gráfico N° 11 Tasa de todos los abortos (2007-2019)



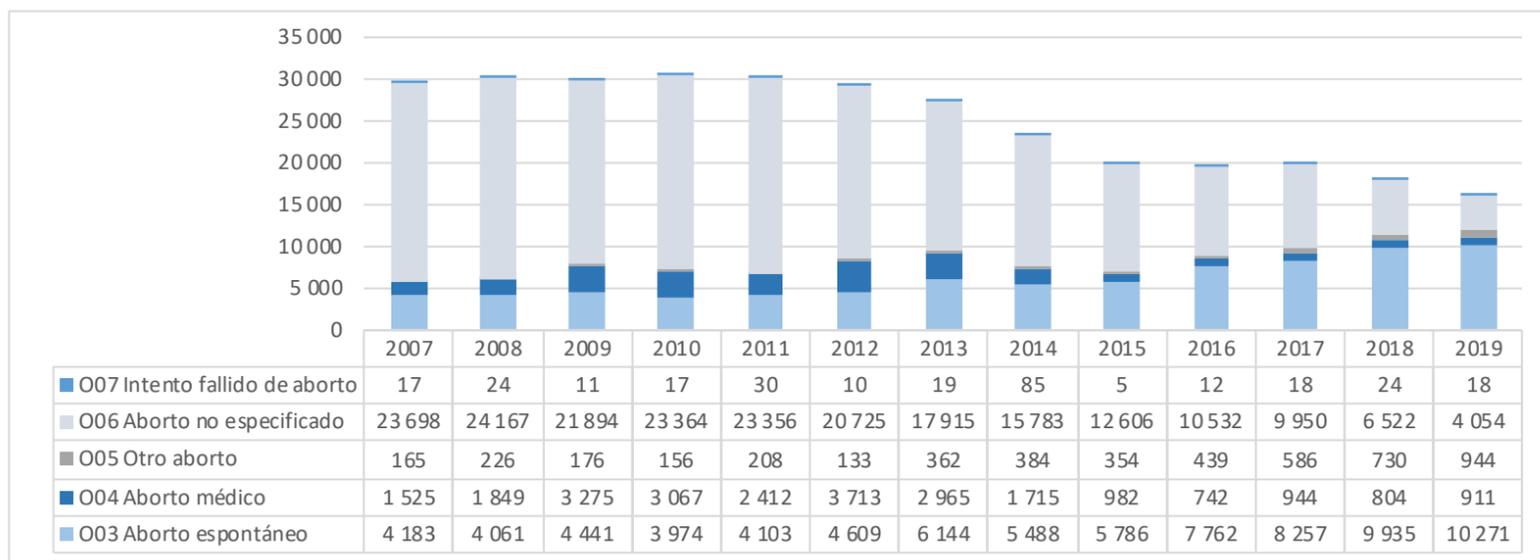
Fuente: Registro estadístico de camas y egresos hospitalarios
Elaboración propia

Aun con un considerable subregistro, los casos de aborto de los que existe información oficial, por haber sido atendidos en un centro del sistema nacional de salud, han sido de las principales causas de morbilidad femenina durante varios años. El asunto es de tal magnitud que en 2007 hubo más de 29,5 mil abortos. Las cifras totales de abortos anuales en los centros con internación hospitalaria fueron disminuyendo hasta casi la mitad (16 mil) en 2019. El año con mayor reducción en el número de abortos fue 2014. Desde 2007 hasta 2013 hubo en promedio 29,6 mil abortos cada año y de 2014 a 2019, el promedio de abortos anuales fue de 19,4 mil. Solo de 2013 a 2015 hubo una reducción de 7,6 mil abortos.

El cambio en los diagnósticos

El tipo de aborto que más reducción tuvo durante el periodo 2007-2019 fue el no especificado, que en 2007 representaba el 80 % de los abortos y, en el último año, solo tuvo una participación del 25 % de los casos. El aborto médico pasó de casi 4 mil casos en 2012 a 911 en 2019. Pero los egresos por abortos espontáneos, en cambio, incrementaron significativamente de 4,6 mil casos hasta más de 10 mil en 2019, lo que representó el 63,4 % de los abortos en ese año. Con el avance del tiempo, es normal que existan nuevas guías, manuales y procedimientos de evaluación médica para llevar a cabo los diagnósticos, como la guía práctica clínica para el tratamiento del aborto médico que ha ido modificando las formas de identificación de los casos (2015). Sin embargo, la clasificación CIE-10 se encuentra vigente desde 1995, por lo que las condiciones con las que se evalúan las causas de morbilidad han sido las mismas desde dicho año (ver Gráfico N.º 12).

Gráfico N° 12 Egresos hospitalarios por tipos de aborto (2012-2019)



Fuente: Registro estadístico de camas y egresos hospitalarios
Elaboración propia

Se indagaron las causas de este cambio en las mismas entrevistas a profesionales de la salud en ginecología y obstetricia, según la entrevista del Anexo L. Entre los motivos de la caída en la cantidad de abortos no especificados e incremento en los espontáneos se encontraron de tres posibles razones; la primera que fue mencionada por todos los y las especialistas, fue la exigencia de parte de la autoridad sanitaria para clasificar a cabalidad los diagnósticos de acuerdo con el CIE-10. “Antes no se colocaba nunca el diagnóstico. Desde que las normas del Ministerio nos obligan a poner una estadística o un membrete a una enfermedad como el CIE-10, empezó, obviamente, a regularizarse los datos”. No obstante, existe una diferencia en los manejos médicos de los tipos de aborto que se pueden registrar y la familiaridad con el uso de la clasificación internacional que se encuentra vigente desde 1995. En este sentido, se comentó que “Duda en cuanto a la clasificación del aborto jamás ha habido [...] el CIE-10 ha sido claro desde hace mucho tiempo [refiriéndose a los protocolos de manejo]”; sin embargo, es muy mencionada la siguiente idea: “que antes haya tenido más abortos no especificados, probablemente, tiene mucho más que ver con el poco conocimiento médico y práctica que teníamos [...]; antes era mucho más fácil poner el código de aborto que el médico ya se sabía”.

Debido a la exigencia del uso de la clasificación, sumado a la inclusión en la atención de “muchos más artículos, conocimientos, talleres y manuales de prácticas clínicas que te puede proporcionar el Ministerio que antes no había”, es que cambiaron en varios sentidos los registros sobre varias causas de morbilidad y, entre estas, del aborto.

Otra de las causas mencionadas es la existencia de planes y proyectos públicos que incrementaron la provisión de herramientas de planificación familiar a partir de 2010 y en cuanto a anticoncepción de emergencia, mencionada por los profesionales:

Probablemente la provisión sobre todo de anticoncepción de emergencia y el acceso a una planificación familiar gratuita, nos haya ayudado un poco a reducir en cuanto a la incidencia y a la cantidad de abortos, o el número de atenciones que han sido por esta causa.

Entonces, además de la exigencia en el uso del CIE 10, la reducción del aborto y los cambios en los tipos de aborto hubo varios criterios sobre otros posibles motivos por los que se pudo haber modificado la cantidad de diagnósticos de aborto no especificado y espontáneo.

No ha cambiado en absoluto lo que pasaba hace 10 o hace 20, o hace 5 años. O sea, la gente sigue haciendo lo mismo, ¿sí? Pero, ya te digo, a los médicos nos tocó ponerle nombre y apellido [...]; la gente que hace aborto clandestino lo sigue haciendo, y también otra cosa que se incrementó muchísimo es el uso del misoprostol y por eso también puede alterarse el nombre que se le ponía a cada cosa.

En esta entrevista se evidencia el uso de las diferentes categorías para explicar que los abortos ilegales siguen ocurriendo, que esto no necesariamente cambió; sin embargo, los diagnósticos que se utilizan ocultan sus cifras, ya sea de forma consciente o, como en el caso del uso de misoprostol, en los que, a menos que se hallen restos físicos de las pastillas, estos son confundidos con un aborto espontáneo.

Adicionalmente, se mencionaron las diferentes clasificaciones como una forma de ocultar intencionalmente los abortos en los que al menos se sospecha que son inducidos; al respecto, se indica que se usan diagnósticos de aborto espontáneo para ocultar el tratamiento de la mujer que llegó con un aborto por miedo al riesgo de ser culpabilizados por llevar a cabo un aborto, recordando que el cambio en este fenómeno es principalmente a partir de 2014, año en el que se detalló con mayor rigurosidad la penalización del aborto en el COIP. Es así que “algunos médicos se ven respaldados en esto del aborto espontáneo y por eso ves descenso en la cifra (del aborto no especificado)”. Además, se evidencia el interés en ayudar a las pacientes cuando expresan que “también mucha gente podría usar ese tipo de diagnósticos para cubrirse un poco y, sin embargo, ayudar a la paciente”. En este contexto, el miedo a ser penalizados, como médicos, seguiría vigente.

Estas ideas indican que el cambio en los indicadores y las cifras de abortos tratados en los establecimientos de salud podrían no necesariamente representar lo que pasa con respecto a los abortos espontáneos o inducidos. Además, podría haber un subregistro, sesgos con respecto a la cantidad de abortos inducidos reales.

Las edades

Las edades de mayor riesgo de aborto espontáneo y médico para una mujer son durante la niñez, hasta los 14 años, y para mujeres mayores de 40 años (Donoso y Villarreal, 2003; Williamson, 1986). El Anexo O muestra que las edades de las mujeres con más incidencia del aborto son de 20 a 24 años, y que de 2012 a 2019 se practicaron más de 42,5 mil abortos; en segundo lugar, la mayor incidencia está en las mujeres de 25 a 29 años. Los grupos de edades con menor incidencia son las mujeres de 45 a 54 años, seguidas de las mujeres de 10 a 14 años. La comparación del número de abortos con los nacimientos es una tasa que se utiliza para confrontar la morbilidad; es decir, el aborto como causa de morbilidad entre las mujeres con un embarazo. Esta tasa no indica a qué edad es mayor la frecuencia en relación con los abortos, sino que muestra las

riesgosas en las que un aborto es la causa de que un feto no pueda completar su desarrollo. Las edades en las que es más probable tener un aborto son de 45 a 54 años, que tienen 429 abortos por cada mil nacidos vivos; seguidas de las mujeres de 40 a 44 años; y en las menores de 14 años, donde ocurren 117 abortos por cada mil nacidos vivos.

El 80 % de los abortos registrados ocurren en mujeres menores a 35 años. Para evidenciar los grupos etarios con mayor incidencia de aborto, se utiliza la tasa de aborto por cada mil mujeres. Esta comparación muestra los rangos de edades en los que las mujeres tienen más abortos. El Anexo P ilustra esta relación e indica que las tasas de aborto más altas son en las mujeres de 20 a 24 años, que tienen 7,5 abortos por cada mil mujeres; seguidas de las mujeres de 25 a 29 años, 7,2; de 30 a 35 años, 5,99; y de 15 a 19 años, 4,7 abortos por cada mil mujeres. Las mujeres con las tasas más bajas de aborto están comprendidas entre 10 y 14 años (0,32), y mayores de 45 (0,3). En ese sentido, en Ecuador, las mujeres que tienen más riesgo de aborto espontáneo son las menores de 15 y mayores de 35, pero las que más abortan se encuentran entre los 15 y 35 años.

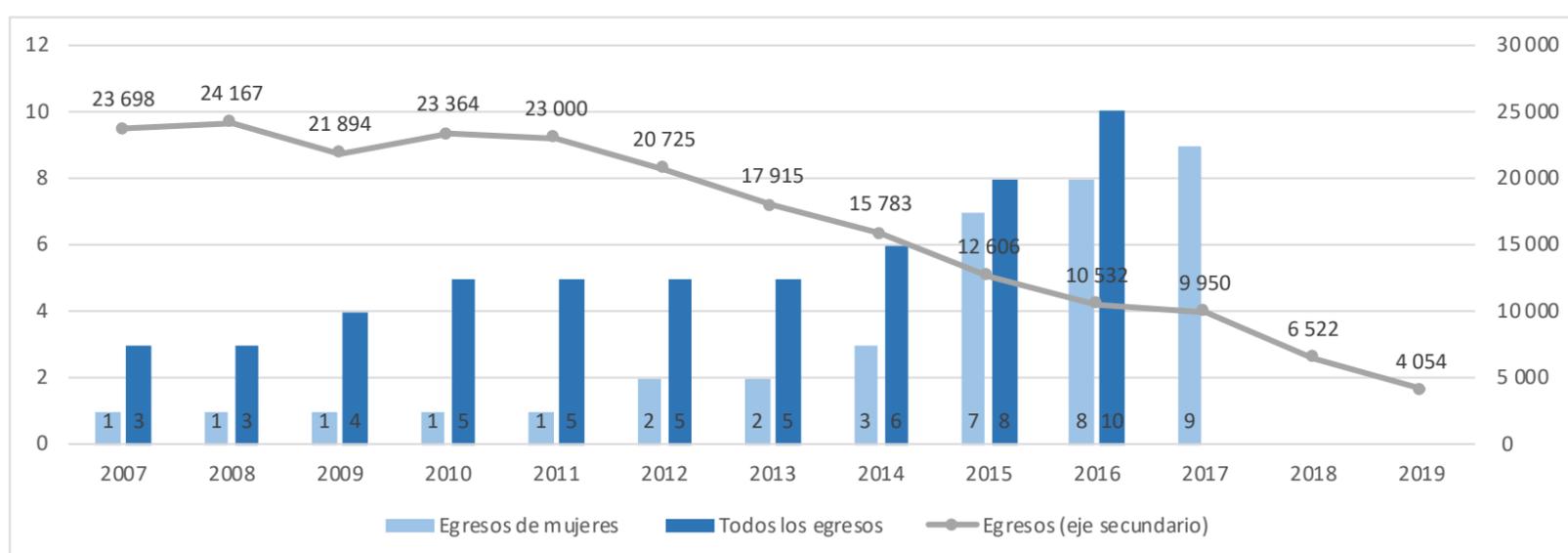
La gran mayoría de los casos de aborto registrados entre 2010 y 2019 se llevaron a cabo en el sistema de salud pública —siendo el lugar de atención del 86,3 % de los abortos—, el 11,4 % se realizó en un hospital privado con fines de lucro y el 2,4 % en hospitales privados sin fines de lucro. El promedio de los días de estadía en todos los abortos es de 1,52. En el 2019, el 65,8 % de los casos tiene un día de estadía, el 19,7% tiene dos, el 7,4 % tiene tres, el 3,5 % se hospitalizó por 4 días, mientras que 591 casos tienen 5 o más días.

La mayoría de los abortos de 2015 a 2018 se da en mujeres que viven en el sector urbano: el 82,6 % de las pacientes. Solo el 17,4 % de las mujeres que se atendieron por un aborto viven en el sector rural. Esto no necesariamente implica que las mujeres en el sector urbano abortan más que las del sector rural, sino que en este contexto juega un rol importante la clara inequidad en el nivel de acceso a salud formal o institucional que tienen las mujeres de ambos sectores. De 2010 a 2019, hubo 77 mujeres fallecidas por un tratamiento de aborto, lo que representa el 0,04 % de todos los abortos, con un promedio de 4 muertes por año.

006 Aborto no especificado

Durante varios años el aborto no especificado fue la principal causa de morbilidad de las mujeres, siendo así que durante 2007 se registraron 23,6 mil egresos por esta causa y fue el factor de mayor incidencia hasta 2011, cuando se verificaron 23 mil casos. A partir de 2012 empieza a descender el número de egresos y durante este año y 2013 fue la segunda causa más importante de morbilidad de las mujeres. La reducción de los egresos por esta causa desciende drásticamente al punto de que, para 2018 y 2019, el aborto no especificado ya no se encuentra dentro de las 10 principales causas de morbilidad: para este último año hubo cerca de 4 mil casos, los cuales representan el 17 % que hubo en 2007. Por consiguiente, la tasa de aborto no especificado por cada mil nacidos vivos en Ecuador pasó de 121,5 a 14,2 en el mismo periodo; esto está relacionado con la reducción de los casos de aborto no especificados, pero también con el incremento de la natalidad, dado que en 2007 hubo alrededor de 200 mil nacimientos y, para 2018, cerca de 300 mil (Ver Gráfico N.º 13).

Gráfico N° 13 Aborto no especificado: puesto en las 10 principales causas de morbilidad



Fuente: Registro estadístico de camas y egresos hospitalarios
Elaboración propia

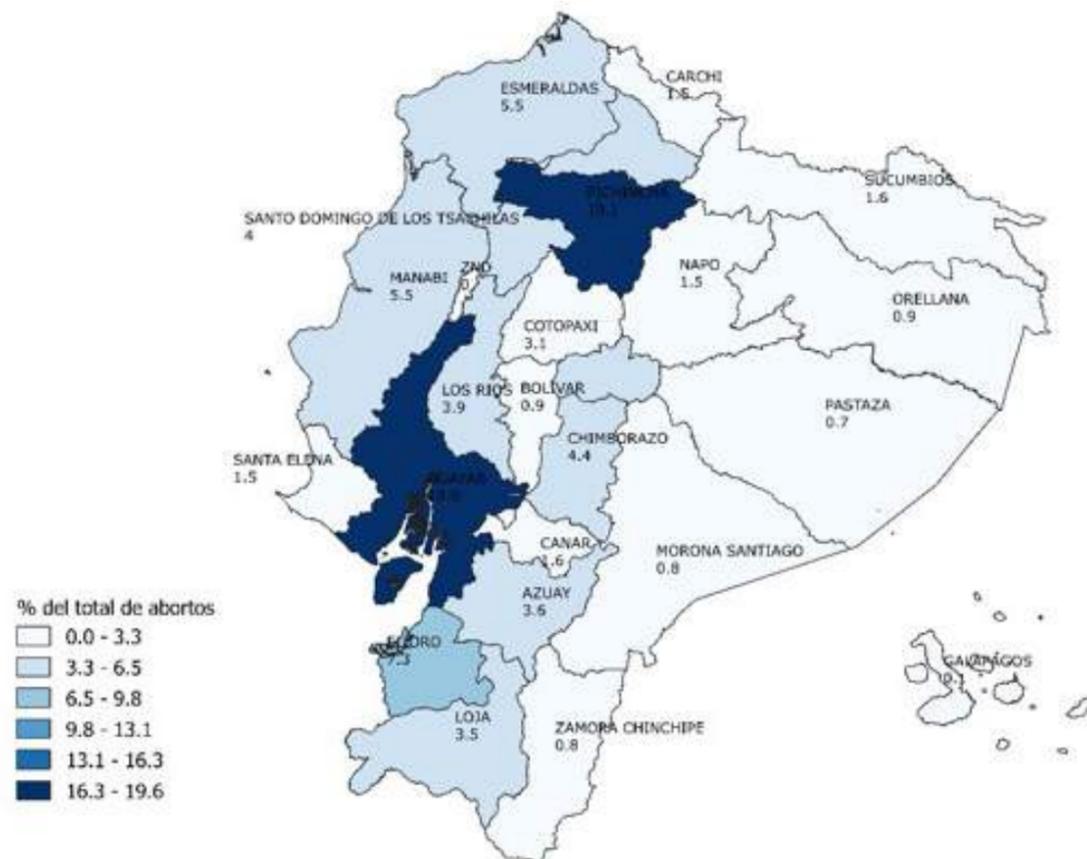
En cuanto a las edades de las mujeres que ingresan a un hospital por un aborto no especificado, el promedio de ingresos en las mujeres menores de 30 años es de más de 2 mil abortos, mientras que para las mujeres mayores de 30 el promedio es, aproximadamente, la mitad. Consecuentemente, la tasa de aborto más alta es de 7,5 por cada mil mujeres en las edades de 20 a 24 años, seguido de las mujeres de 25 a 29 años, cuya tasa es de 7,2. Las mujeres con menor tasa de abortos son las mujeres de 10 a 14 años y mayores 40 años. Lo cual se encuentra en la misma línea antes expuesta con todos los abortos (Ver Anexo Q).

Los abortos no especificados ocurren en el 83,7 % de los casos en mujeres que habitualmente viven en el área urbana y un 16,3 % en la rural. De forma similar que en todos los abortos, el 87 % son atendidos en centros de salud del sector público; el 11,9 %, en el sector privado con fines de lucro; y el resto, en el sector privado sin fines de lucro. El promedio de días de estadía en el centro de salud por la atención de los casos de aborto no especificado es de 1,5 días. Desde 2007 hasta 2019, hubo 23 casos donde el tiempo de estadía en el centro de salud fue de más de un año; en 2009 hubo un caso en el que el tiempo de estadía fue de 733 días. Por aborto no especificado, hubo 67 fallecimientos de mujeres de 2007 a 2019, lo cual representa un 87 % de los fallecimientos de todas las causas de muerte, en todos tipos de aborto. Esto representa una tasa de 3 muertes por cada 10 mil casos de aborto no especificado.

El 83,7 % de los abortos de los que se tiene registro en los centros de salud es de mujeres que habitualmente viven en el sector urbano; solo el 16,3 % de estos abortos son en mujeres que viven en el sector rural. Durante 2012 a 2019, las provincias que más abortos registraron son las de Guayas y Pichincha, con 19,6 % y 19,1 %, respectivamente, de todos los abortos consignados (ver Mapa N.º 2). La siguiente provincia con más abortos es la de El Oro, con 7,3 %. Las provincias donde se atendieron el menor número de abortos son Galápagos (0,1 %) y Pastaza (0,7 %). A nivel general, la región Sierra es donde se llevaron a cabo la mayor cantidad de atenciones por aborto, el 50,3 %, seguida de la Costa, con el 43,4 %, y el Oriente, con el 6,3 %.

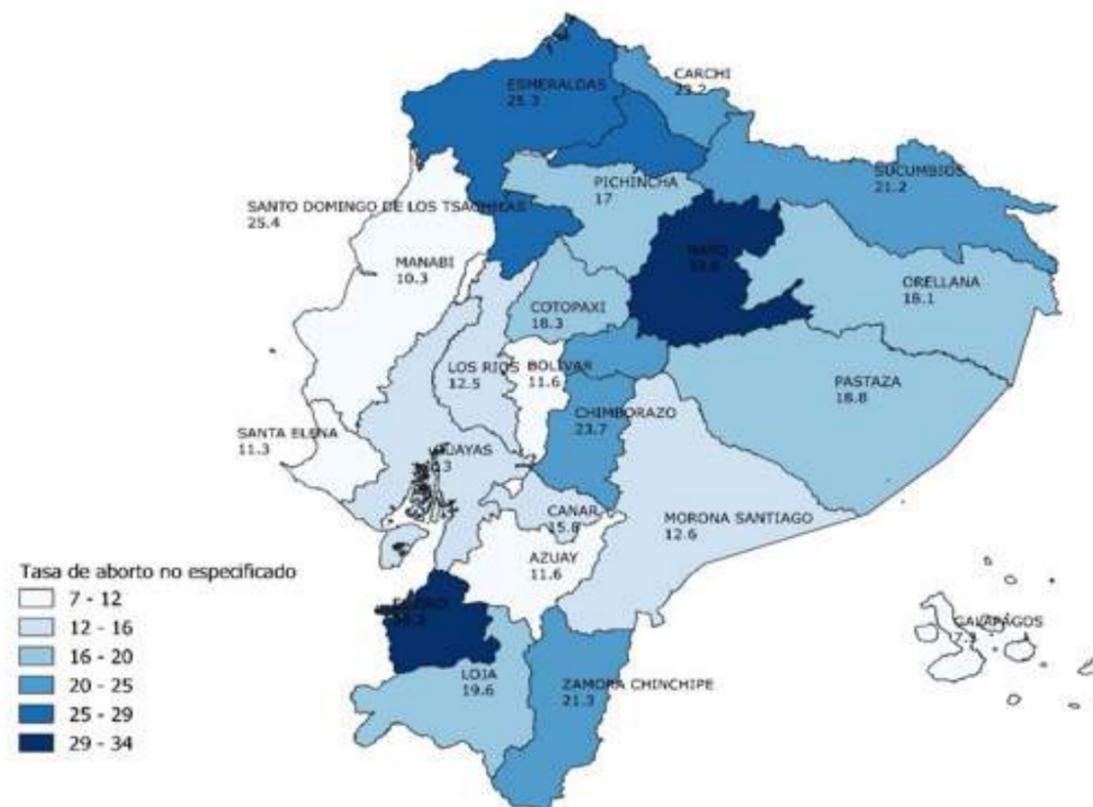
Valga anotar que cuando se analizan las tasas de aborto dentro de cada provincia ya no son Pichincha y Guayas las que tienen mayores niveles (ver Mapa N.º 3). Las provincias con mayor incidencia son Napo y El Oro, con 33,6 y 33,3 abortos por cada mil mujeres, respectivamente. A diferencia de la cantidad de abortos, en las provincias de Pichincha y Guayas, el aborto tiene una menor incidencia como causa de morbilidad; de ahí que sus tasas son de 17 y 13 abortos por cada mil mujeres en cada caso. Las provincias con menores tasas de aborto son Guayas con 7,3 y Manabí con 10,3 abortos por cada mil mujeres. La región con mayor incidencia de aborto no especificado es Oriente, donde ocurrieron 20,9 abortos no especificados promedio por cada mil mujeres; le sigue la Sierra, con 19,3; y la Costa, con 15,7.

Mapa N° 2 Aborto total por provincia (2012-2019)



Fuente: Registro estadístico de camas y egresos hospitalarios
Elaboración propia

Mapa N° 3 Tasa de aborto por provincia (2012-2019)



Fuente: Registro estadístico de camas y egresos hospitalarios
Elaboración propia

Como se evidenció, la maternidad es el principal motivo para que una mujer busque atención hospitalaria. La dimensión de las complicaciones de los abortos que terminan siendo hospitalizados es tan importante que fue la principal causa de egreso hospitalario en las mujeres durante muchos años. Si bien la incidencia de esta causa de morbilidad ha disminuido significativamente, sigue siendo de las más representativas para las mujeres. Las complicaciones provenientes de un aborto en condiciones inseguras tienen una mayor incidencia en las mujeres más jóvenes. El sector público es la principal fuente de atención; por lo tanto, tiene que ser tratado como un problema institucional, no solo por los costos económicos que esto implica, sino principalmente por la situación de riesgo para la vida de las mujeres que pasan por esa experiencia, independientemente de la consideración de legalidad o ilegalidad del aborto. El riesgo para la vida y la condición de vulnerabilidad de las mujeres está presente y es un asunto de atención estatal.

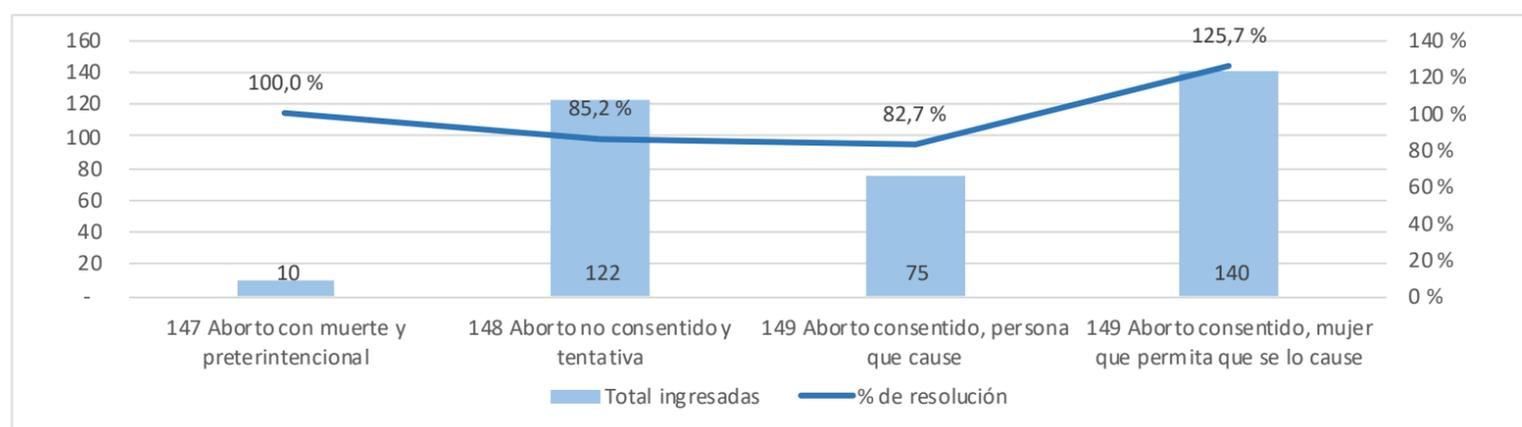
Código Orgánico Integral Penal

En la sección anterior se evidenciaron las características del aborto en condiciones inseguras a las que se exponen las mujeres debido a la penalización del aborto. Además de ese riesgo real, llevar a cabo un aborto en la ilegalidad expone a mujeres y tratantes a ser judicializados. El Código Orgánico Integral Penal (2014) puntualiza cuatro artículos relacionados con el aborto; con muerte, no consentido, consentido y no punible. El Anexo R indica los casos ingresados en FGE por el artículo 147 sobre el aborto con muerte¹². De 2014 a 2019, 44 personas han sido judicializadas por esta causa; 22 son mujeres. Una información de particular interés es que de todas las denuncias ingresadas por violación del artículo 147 de 2014 a 2019, dos fueron muertes en las que se denunció que las mujeres no consintieron el aborto. En este sentido, los procesos que llegaron al CJ son trece, de los cuales se ha llegado a una resolución en el 100 % de los casos. El artículo 148 penaliza a la persona que obligue, fuerce o haga abortar a una mujer que no ha dado su consentimiento¹³. Es la causa relacionada al aborto con más procesos desde 2014 hasta 2019, siendo un total de 524 casos, de los cuales el 72 % de los sospechosos son hombres. En estos casos en los que hombres obligan a una mujer a abortar, solo 128 de los 524 han sido procesados por el CJ (24,4 %) y de esos han sido resueltos 108 casos (20,6 %) (ver Anexo R). Por la violación del artículo 149 de aborto consentido¹⁴ se han abierto 296 procesos en la FGE de 2014 a 2019. Cuando se diferencia de acuerdo con los incisos en la información recibida, 140 de los casos por violación son por el segundo inciso; es decir, de las mujeres que se practicaron un aborto consentido y llegaron a procesarse en el CJ. En el mismo periodo, la tasa de resolución de estos casos es de 125 % —su excedente proviene de procesos que ingresaron antes del lapso de análisis, pero se resolvieron dentro de este—. De los 96 casos por violación al primer inciso registrados en FGE, 75 terminaron siendo procesados en el CJ; sin embargo, la tasa de resolución para los tratantes de los abortos fue de 82 % (ver Gráfico N.º 14).

¹² Se penaliza con hasta dieciséis años de cárcel a la persona que haya aplicado medios con el fin de hacer abortar a una mujer y esto le cause la muerte. La pena para la persona tratante se diferencia entre sí la mujer que falleció consintió el aborto o no.

¹³ La pena para este artículo puede ser de cinco a siete años; asimismo, esta incluye la tentativa en caso de que los medios para hacerlo no hayan tenido efecto.

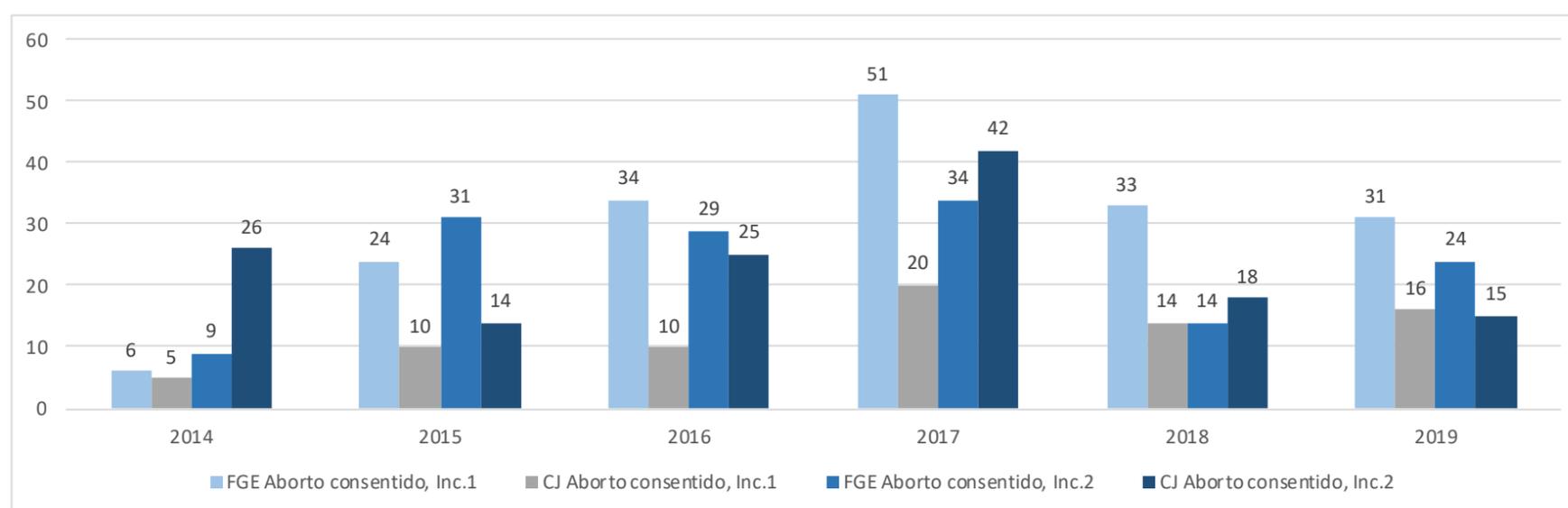
¹⁴ Dispone de dos incisos, en los cuales se judicializa al tratante, en el primer inciso, por haber llevado a cabo un aborto consentido; y a la mujer, en el segundo, por haberlo permitido o haberse lo causado.

Gráfico N° 14 Casos de aborto judicializados (2014-2019)

Fuente: Consejo de la Judicatura
Elaboración propia

Aborto consentido

A continuación se describirán las características de los procesos judiciales por aborto consentido. Según el Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SI AF), en información remitida por la Dirección de Estadística de la FGE el 21 de septiembre de 2020, de 2014 a 2019 hubo 320 actuaciones fiscales por denuncia de aborto consentido. De estos, el 44,1 % están vinculados a la violación del segundo inciso, esto es, a la mujer que se cause un aborto o permite que se lo causen. Durante 2014, año de la aprobación del vigente COIP hubo 9 denuncias a mujeres por un aborto consentido, este valor incrementa hasta 31 casos para 2015. El año con mayor cantidad de procesos por esta causa fue 2017, llegando a 34; las denuncias a tratantes por el mismo artículo llegaron a 51. Durante 2019 se judicializaron a 24 mujeres y 31 tratantes (ver Gráfico N.º 15). Al igual que en los casos de violencia, los casos de aborto consentido que llegan a procesarse en el Consejo de la Judicatura son menores. En promedio, para el primer inciso del artículo 149 que penaliza a los médicos tratantes, el 46,2 % de las denuncias en la FGE fueron judicializadas en el CJ. En contraste, las mujeres que se practicaron o permitieron que se les practique un aborto fueron judicializados en CJ en un promedio del 120,8 % de los casos que ingresaron a FGE (el excedente corresponde a denuncias ocurridas anteriormente, pero que terminan ingresando a CJ durante el periodo de análisis). Previo a 2014, información del CJ indica que no hubo procesos judiciales por violación al primer inciso de aborto consentido; sin embargo, durante 2012 y 2013 hubo 59 causas ingresadas por mujeres que abortaron o permitieron su aborto. El 23,3 % de los casos se trataron como flagrantes y el 76,7 %, como no flagrantes.

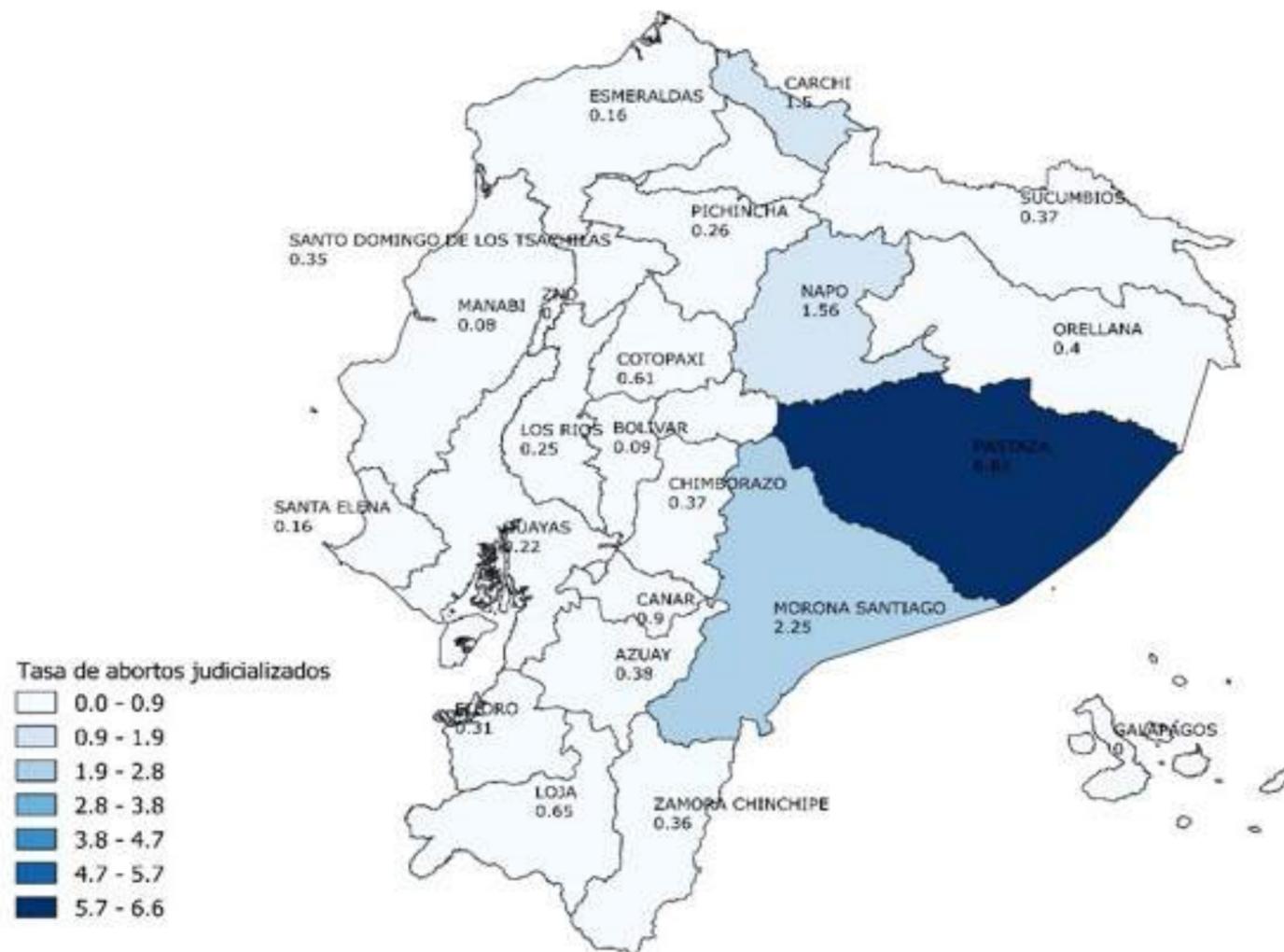
Gráfico N° 15 Número de casos de aborto consentido (2014-2019)

Fuente: Fiscalía General del Estado y Consejo de la Judicatura
Elaboración propia

En cuanto a la información territorial de los casos de aborto consentido judicializados, las provincias donde hubo más son Guayas, con 48 casos; seguida de Pichincha, 43; Pastaza, 36; y Morona Santiago, 21. Las provincias con menos casos registrados son Bolívar, donde se reportó uno; Zamora Chinchipe, 2; y Santa Elena, con 3 casos. La Sierra es la región con más casos; la mitad de los registrados en FGE (160), seguida de la Costa, con 84, y el Oriente, con 76.

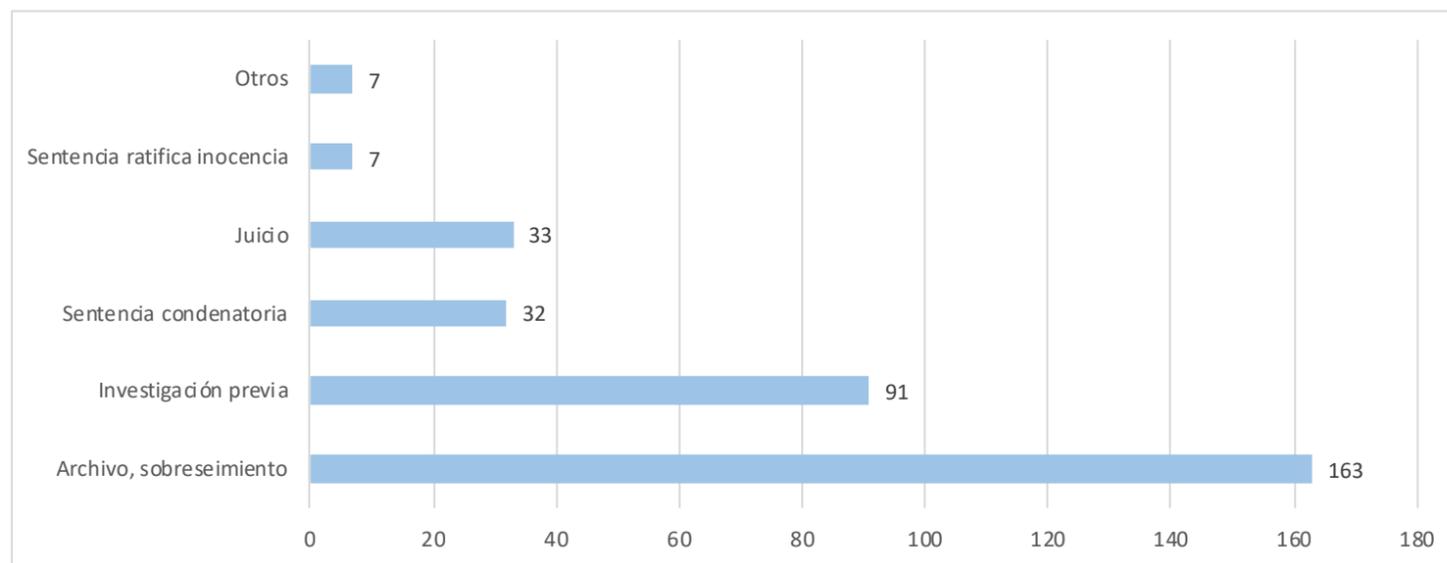
En el Mapa 4 se muestra la distribución de la tasa de casos con procesos judiciales por cada 10 mil mujeres según la población de cada provincia. La provincia con más casos según su población femenina es Pastaza con 6,6, seguida de Morona Santiago con 2,21 y Carchi con 1,56. Las provincias con menos casos, además de Galápagos, que no reporta ninguno, son Manabí, 0,08 y Bolívar con 0,06.

Mapa N° 4 Aborto consentido por provincia: tasa de judicialización por cada 10 mil mujeres (2014-2019)



Fuente: Consejo de la Judicatura
Elaboración propia

De todos los casos que se han judicializado por aborto consentido, la mayoría de los procesos han terminado archivados o sobreseídos, lo cual, de manera general, significa que, después de algunas investigaciones, estos son descartados o suspendidos por carecer de elementos de convicción que demuestren culpa, entre otras causas. El archivo o sobreseimiento puede darse después de una investigación previa o en el periodo de juicio. El tratamiento de esta providencia depende de varios elementos y puede ser dictado por un juez. A diciembre de 2019, 91 de los casos judicializados continúan en etapa de investigación previa, sin perjuicio de que varios de estos son registrados desde 2014. También existen casos en los que los procesos son archivados el mismo día del registro (ver Gráfico N.º 16).

Gráfico N° 16 Etapa procesal de aborto consentido (2014-2019)

Fuente: Fiscalía General del Estado
Elaboración propia

En Ecuador hubo 33 casos que hasta diciembre de 2019 continuaban en la etapa preparatoria de juicio e instrucción fiscal, en la cual el agente fiscal buscó y evidenció los elementos de convicción para demostrar la existencia de culpa. Asimismo, hubo 32 casos de procesos judiciales por aborto consentido que terminaron en una sentencia condenatoria entre 2014 y 2018; siendo el 10 % de los procesos por esta causal. Al contrario, 7 de los procesos terminaron en una sentencia ratificatoria de inocencia (2,1 % de los casos).

Reflexiones finales

La situación del aborto en Ecuador de acuerdo con información oficial se desenvuelve en cuatro aspectos principales. La primera es la relación del aborto con las desigualdades económicas y el empobrecimiento de las mujeres; estas desventajas toman parte en la decisión de abortar y en la exposición de las mujeres más pobres a ser encarceladas, a problemas de salud y a la muerte.

La segunda son los aspectos de la violencia que atraviesan las mujeres y se vinculan al aborto y la maternidad. Esta violencia, como dispositivo de control y entendida como una violencia sistémica y transversal a todas las instituciones del Estado, el mercado y la familia, afecta a las mujeres sobre el control de sus cuerpos y su sexualidad. Como consecuencia de esta violencia, las mujeres no siempre pueden decidir sobre ámbitos tan elementales como consentir una relación sexual, usar métodos anticonceptivos, la edad a la que desean ser madres, el acceso a educación, las condiciones laborales a las que pueden acceder. Este entorno de violencia psicológica, física y patrimonial es un contexto en el que la penalización del aborto implica la revictimización, maltrato y tortura a las mujeres, además de la exposición más literal a la violencia obstétrica y al encarcelamiento a las mujeres que tomaron una decisión sobre sus cuerpos.

Adicionalmente, es importante considerar que la justicia que persigue esta violencia es en promedio menos perseguida, menos eficaz y eficiente que la que penaliza el aborto. Lo cual evidencia la ausencia de un Estado que, además, arriesga la vida de las mujeres que toman esa decisión.

Capítulo 3: Los costos del aborto en Ecuador 2014-2019

Como se mencionó en el marco teórico, para la economía, los costos son asignaciones de recursos destinados a la obtención o provisión de bienes y servicios. En la disciplina de la economía de la salud, se refieren a los recursos utilizados para llevar a cabo los procesos de provisión de salud. Los costos comúnmente evaluados pueden asumir dos facetas que implican una naturaleza ontológicamente diferente en la clasificación de costos tangibles y no tangibles. Así, por ejemplo, evaluar el costo de una muerte puede tomar dos enfoques; en lo subjetivo de la pérdida y la persona, así como los costos productivos, en términos monetarios (Velásquez, 2006).

Los costos para la economía de la salud están estrechamente relacionados con los de oportunidad, tanto en la política pública como en las decisiones individuales y familiares, ya que los gastos en salud (inclusive entre salud preventiva y curativa), se realizan con el fin de obtener los mejores beneficios posibles; por esto, la decisión no se debe basar en cómo gastar menos, sino en cómo producir mejores niveles de salud con esos recursos (García et al., 2016). En ese sentido, se entiende que los recursos utilizados en la atención a las mujeres no es un costo perdido, sino que es el gasto en la provisión del derecho a la salud de las mujeres. Sin embargo, podría ser evitable en otras circunstancias; en otras palabras, al ser evitable, el costo de oportunidad es una decisión política.

Así, pues, evaluar los costos no tangibles de la penalización del aborto puede involucrar aspectos tan amplios como subjetivos y estos pueden ser mucho más importantes de acuerdo con las percepciones, estándares éticos y culturales de cada persona. El que no exista una metodología empírica o cualitativa para la valoración de una vida, de los sentimientos o las decisiones no es una razón para no intentar evaluarlos. En su lugar, el motivo para no evaluar los valores subjetivos de esos costos de la penalización del aborto proviene del imperativo categórico sobre la dignidad que Kant (1785) plantea en Fundamentación de la metafísica de las costumbres, y de una contradicción bioética que supondría el someter la vida de una persona a un análisis utilitarista de costo beneficio en los términos de esas pérdidas (Andorno, 2012).

Por lo tanto, en el presente capítulo se busca evaluar los costos que implica la penalización del aborto en términos de salud y los costos que trae la atención hospitalaria de abortos inseguros, los costos judiciales de los procesos jurídicos planteados hacia mujeres que presuntamente abortaron y los costos sociales perdidos debido a los ingresos que dejan de percibir las mujeres que fallecieron por practicarse un aborto en condiciones inseguras. Cabe recalcar que este último costo, en el mismo tenor de ideas antes explicado, no busca ser un inútil y vacío análisis sobre el valor de la vida de las mujeres que fallecieron; la evaluación de este costo no implica, en lo absoluto, el valor incuantificable de la pérdida, pero sí describe un costo material efectivo, consecuencia de la penalización del aborto.

Costos sociales

Los costos sociales se pueden entender como pérdidas generalizadas de bienestar y su relación con los costos de oportunidad para generar bienestar. Pueden ser directos e indirectos, de acuerdo con su naturaleza (García et al., 2016). Por lo tanto, los costos de salud son directos, por el gasto que causan en sí los servicios de atención a las mujeres en este ámbito. Los de judicialización también son directos, por cuando son consecuencia directa de las denuncias de aborto. En su lugar, el costo social indirecto es la pérdida de productividad, por causar fallecimientos prematuros y evitables.

Tabla N.º 2. Variables a utilizar en la estimación de costos

Objetivo	Dimensiones	Costos	Variables
Estimación de los costos sociales de la penalización del aborto no especificado	Costos directos	Costos de salud	Hotelería
			Laboratorio
			Imagen
			Evaluación y manejo
			Procedimiento
			Anestesia
			Farmacología
			Misoprostol como procedimiento
	Costos indirectos	Pérdida de productividad	Consejo de la Judicatura
			Fiscalía General del Estado
			Costo de años de vida productivos perdidos

Elaboración propia.

Costos directos

Costos de salud

Para cuantificar los costos de pérdidas económicas en la atención de salud se utilizó la Metodología Ajustada de Costos de la Atención Postaborto (MCAP), empleada en varias investigaciones (Curioni, 2013; Darroch y Singh, 2011; Johnston, 2009; Juárez y Singh, 2013; Prada et al., 2012, 2014; Sedgh et al., 2012, 2016; Singh, 2010; Singh et al., 2019; Vlassoff et al., 2004, 2016; Vlassoff y Singh, 2016). Esta metodología ha sido validada por la OMS (2012); ajusta los costos para la atención postaborto, incluyendo dos tipos de costos: los directos (honorarios médicos y suministros) y los indirectos (capital y gastos generales) en el uso de los servicios de salud. La estimación de estos costos se basa en una encuesta médica a profesionales y administradores de los centros de salud (Singh et al., 2019).

Para tal análisis, se cuenta con el tarifario de prestaciones para el sistema nacional de salud vigente desde 2014. Este es un instrumento técnico que regula y homologa los reconocimientos económicos que se transfieren por la atención brindada a los pacientes de la Red Pública Integral y Complementaria del Sistema Nacional de Salud. Es decir, especifica los montos máximos que un proveedor de salud debe reconocer por la atención de un paciente en el sistema de otro proveedor (MSP, 2014b). Así, por ejemplo, los costos de atención a un paciente militar (perteneciente al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ISFFA) que se atiende en un hospital privado y viceversa, con una aseguradora privada.

Adicionalmente, la MCAP requiere de información en cuanto a las atenciones por aborto; esta se obtuvo del Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios de 2014 a 2019, que registra las atenciones de los establecimientos de salud con internación hospitalaria (de los niveles 2 y 3). Inicialmente, la MCAP utilizaba los procedimientos provenientes del Paquete Madre Bebé de la ONU (OMS, 1994, 1999); sin embargo, los procedimientos descontinuados y la aplicación de manuales y protocolos de atención del aborto en diferentes países permitió incluir valoraciones más precisas y adaptadas a cada realidad (Westoff, 2008). Por esta razón, para Ecuador se utilizan los datos proveniente de los manuales y guías de práctica clínica de “Atención del aborto terapéutico” (2015) y de “Diagnóstico y tratamiento del aborto espontáneo, incompleto, diferido y recurrente” (2013) del MSP. Este segundo incluye la atención a los abortos no especificados que se analizan en la presente investigación. También se emplea información del “Manual de práctica clínica para un aborto seguro de la Organización Mundial de la Salud” (2014) que es una base más detallada utilizada para la construcción de la guía de práctica médica del MSP. Existe información complementaria que no se especifica a detalle en los recursos antes mencionados. Por ejemplo, la frecuencia con la que realiza una ecografía pélvica o transvaginal, un recurso que el manual se plantea en repetidas ocasiones como necesario o innecesario en diferentes casos, por lo que, para calcular la frecuencia con la que se realizan estos procedimientos, se encuestó a 23 ginecólogos/as y médicos/as obstetras, que hayan laborado como tal en cualquier centro de salud con internación hospitalaria en Ecuador en los últimos 5 años (ver Anexo S).

La metodología de costos de atención post aborto incluye en su análisis una estimación adicional sobre el número de abortos, con base en la experiencia de los médicos y la atención de los abortos O03 al O08 de la Clasificación Internacional de Enfermedades, en su última versión (CIE-10). Esto es porque se admite que los diagnósticos de aborto médico, espontáneo, no especificado, otro aborto, etc. son confundidos en el inicial y, finalmente, todos contienen casos de otras categorías de diagnóstico. En Ecuador, la información, en cuanto a los casos de aborto que se confunden con el no especificado no es clara y no es determinante; por ello, esta investigación asume que los abortos no especificados son los únicos sobre los que se puede tener certeza de que incluyen los inducidos e inseguros, por no haber sido iniciados en un centro de salud de la red integral. Por lo tanto, los costos de los abortos no identificados (que no son tratados en un establecimiento de salud formal), mal diagnosticados o confundidos con los otros son un subregistro importante que no se puede determinar. Por ese motivo, la investigación utiliza, únicamente, los costos institucionales y oficiales que se pueden observar en el registro de los abortos no especificados (O06 en el CIE 10).

Atención hospitalaria

El tarifario médico es una herramienta técnica que incluye y diferencia el reconocimiento económico de la atención de salud en términos de los servicios que se ofrecen; están diferenciados en seis. Sin embargo, para el cálculo de los costos se utiliza únicamente cuatro, de los cuales existe información suficiente para analizar; estos son de hotelería¹⁵, los servicios de diagnóstico, exámenes y procedimientos¹⁶, evaluación y manejo¹⁷, y el procedimiento¹⁸.

La forma en la que se obtiene el valor económico por las atenciones según el tarifario médico es a través de dos de dos sistemas de conversión. Cada procedimiento o componente de las categorías anteriormente mencionado contiene una Unidad de Valor Relativo (UVR). Este valor se encuentra diferenciado entre los niveles de atención; es decir, si se trata de un establecimiento de salud del segundo o tercer nivel; pero toma en cuenta la complejidad del servicio, tiempo, habilidad, severidad de la atención y los riesgos, tanto para el paciente como para el tratante (Ministerio de Salud Pública (MSP), 2014b). Adicionalmente cada categoría de atención cuenta con un factor de conversión monetaria que representa

¹⁵ Incluye los servicios de habitación, el cuidado y manejo diario, la dieta hospitalaria, los derechos de uso de salas (de cuidados y quirúrgicos).

¹⁶ Incluye exámenes de laboratorio, sangre y servicios de imagenología.

¹⁷ Incluye el ingreso, atención y diagnóstico en emergencias, la atención subsecuente y el alta hospitalaria.

¹⁸ Incluye, en el caso de aborto quirúrgico, el procedimiento y la anestesia; mientras que en los abortos farmacéuticos, la provisión de misoprostol.

unidades de dinero y clasifica los servicios institucionales y profesionales (MSP, 2014a). El valor en dólares del servicio se obtiene multiplicando el factor de conversión monetaria con la unidad de valor relativo, de acuerdo con las particularidades de cada caso.

En ese sentido, se utilizó el programa SPSS para generar la sintaxis que calcule automáticamente los costos para los diferentes años. La Tabla N.º 3 detalla la forma en la que se utilizó la información del Registro de Camas y Egresos Hospitalarios y el Tarifario Médico de Prestación y Servicios, entre otros recursos, para considerar los costos de atención de salud. Cabe recalcar que hay varios que no se incluyeron por falta de información, pues los datos exactos de cada caso, en cuanto a complicaciones, procedimientos especiales y demás, solo podría ser evaluado analizando uno por uno los historiales clínicos, o al menos una muestra de ellos, lo cual es imposible por ser confidenciales.

Tabla N.º 3. Variables incluidas en los costos de salud

Código	Servicio	Detalle del servicio	Forma de uso en el cálculo
CHcubur_f	Hotelería	Cubículo de urgencias	Una sola vez, menos de 6 horas según tarifario
CHcuidiario_f		Sala de observación/urgencias	Una vez de las 6 primeras horas de urgencia (a partir del segundo día)
CHhab_f		Habitación	Por día, a partir del tercer día
Chalim_f		Cuidado y manejo diario	Por día, desde el ingreso
CHsob_f		Alimentación	Por día, 5 alimentos solo a partir de las 24 horas
TOThot		Costo total de hotelería	
CLemb_f	Laboratorio	Prueba de embarazo	Una sola vez, incluye si fue externa o no al establecimiento de salud. Estipulada en protocolo.
CLgrh_f		Test de laboratorio para grupo sanguíneo y factor Rhesus.	Una sola vez en el centro de salud, según protocolos.
CLclam_f		Chlamydia trachomatis y anaerobios	Una sola vez en el centro de salud, según protocolos.
Clbioh_		Biometría hemática	Al menos una vez en el centro de salud, según protocolos.
CLcpL_f		Perfil hepático y Química sanguínea	Al menos una vez en el centro de salud, según encuesta.
CLhem_f		HIV	Al menos una vez en el centro de salud, según protocolos.
CLtp_f		TP y TTP	Al menos una vez en el centro de salud, según encuesta.
TOTlab	Costo total de exámenes de laboratorio		
TOTimag	Imagen	Ecografía pélvica o transvaginal	Al menos una vez en el centro de salud, según encuesta.
TOTeme	Evaluación y manejo	Visita en emergencia para evaluación y manejo	Una vez, en el ingreso y diagnóstico de la paciente por emergencia, cuidado subsecuente y el alta hospitalaria
CTins	Procedimiento	Inserción de dilatador cervical (Laminaria o prostaglandinas)	Una vez, de acuerdo con la estimación del MSP
CTqui		Tratamiento quirúrgico de aborto incompleto	Una vez, de acuerdo con la estimación del MSP
CTqui		Tratamiento quirúrgico de aborto séptico	Una vez, de acuerdo con la estimación del MSP en O060 y O065
TOTtrat		Costo total del tratamiento quirúrgico	
TOTane	Anestesia	Anestesia tratamiento + inserción de dilatador	Una vez, según tarifario por procedimiento
TOTts	Sangre	Transfusión de sangre	Una sola vez, en los casos con hemorragia excesiva (valor menor al reportado en la encuesta) por procedimiento y componentes sanguíneos
TOTmiso	Misoprostol	Misoprostol en tratamientos farmacológicos	2 400 gramos en 3 dosis según OMS
TOTibu	Ibuprofeno	Medicamento para el dolor post tratamiento	3 600 gramos en 6 dosis según la encuesta y la OMS
TOT	Costo total de salud		Hotelería + Laboratorio + Imagen + Evaluación y manejo + Procedimiento + Anestesia + Misoprostol

Fuente: Registro estadístico de camas y egresos hospitalarios (2014 - 2019), Manual de práctica clínica para un aborto seguro de la Organización Mundial de la Salud (2014), Tarifario de prestaciones para el sistema nacional de salud (2014), Guías de práctica clínica de atención del aborto terapéutico MSP (2015) y de diagnóstico y tratamiento del aborto espontáneo, incompleto, diferido y recurrente MSP (2013) y Encuesta realizada a ginecólogos y obstetras ecuatorianos.

Costo de hotelería

El costo en servicios de hotelería de 2014 a 2019 es de USD 3,38 millones. El año con mayor gasto en este rubro fue 2014, por USD 0,9 millones. El gasto promedio por paciente en este valor es de USD 56,80 debido a que la mayor parte de tratamientos no superan un día de estadía. El valor mínimo que cuesta cada atención por servicios de hotelería es de USD 27,87 por usuaria. En contraste, el valor más alto gastado por paciente por este componente es de USD 19 mil, que corresponde a una mujer cuya estadía fue de, aproximadamente, 2 años según el registro.

Tabla N.º 4. Costo de hotelería

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Media	57,30	58,46	54,27	55,30	58,73	56,76
Mínimo	27,87	27,87	27,87	27,87	27,87	27,87
Máximo	4 693,73	19 071,08	4 840,68	3 276,90	2 025,88	1 608,87
Suma	904 395,61	736 950,62	571 546,46	550 217,79	383 010,96	230 089,42

Elaboración propia.

Costos de laboratorio

Este costo es el más importante en la atención de los abortos no especificados. Al ser ingresos por urgencia, el diagnóstico requiere varios exámenes de laboratorio, principalmente de sangre, que incluyen la prueba de embarazo cuantitativo, componentes sanguíneos y dos enfermedades de transmisión sexual, cuya detección es particularmente importante para el tratamiento: HIV y Chlamydia trachomatis. Según las encuestas a profesionales, se realiza un examen de laboratorio de VDRL para la detección de sífilis, procedimiento que el manual del MSP ubica como opcional; sin embargo, no se pudo incluir por su ausencia en el tarifario de prestaciones médicas.

Durante el periodo 2014-2019 se gastó más de USD 9.3 millones por el concepto de exámenes de laboratorio a las mujeres con diagnóstico de aborto no especificado. El costo promedio por los exámenes de laboratorio fue de USD 192,9 por paciente, considerando un mínimo de USD 191,13 y un máximo de USD 199,4. El año con mayor gasto por concepto de exámenes es 2014, con cerca de USD 3 millones, mientras que para 2019, este costo fue de USD 778 mil; aproximadamente una cuarta parte que el gasto incurrido por este rubro 5 años atrás.

Tabla N.º 5. Costos de laboratorio

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Media	193	192,8	193,2	193,652	192,685	191,8
Suma	3 047 629,9	2 431 356,4	2 035 317,3	1 926 838,5	1 256 691,3	777 946,7

Elaboración propia.

Costos de imagen

Los costos en imagen incluyen únicamente una ecografía, ya sea pélvica o transvaginal¹⁹. El dato recogido indica que, en promedio, se utiliza en el 87 % de los casos. Debido a la falta de información en cuanto al número de ecografías realizadas por paciente, se utiliza una como el valor mínimo para el 87 % de los casos. Es así que se determina que de 2014 a 2019 se gastaron USD 1,1 millones por concepto de los exámenes de imagen, a un costo individual de USD 25,15. Este es un valor constante; para ubicar el año de mayor gasto en este rubro, es necesario cruzarlo con la cantidad de pacientes tratados por esta causa; por tanto, siendo que en 2014 se atendió a un mayor número de mujeres, con 15,8 mil pacientes por aborto no especificado, se gastaron USD 292 mil en imagen. Mientras que para 2019, se habrían gastado USD 73 mil por este concepto.

¹⁹ En el manual del MSP se especifica que el ultrasonido es útil para la detección y diagnóstico, en particular, para diferenciar un embarazo ectópico de uno pleno, y particularmente en las mujeres con aborto recurrente, aunque habla de este como un procedimiento no necesario en todos los casos. Es por esto que se incluyó una pregunta en la encuesta a los profesionales de salud, solicitando que especifique la frecuencia con la que aplica este procedimiento.

Tabla N.º 6. Costos de imagen

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Media	18,5	18,2	18,6	18,9	18,5	18,1
Suma	291 635,1	229 362,5	195 439,5	188 025,1	120 355,2	73 263,4

Elaboración propia.

Costos de evaluación y manejo

La evaluación y manejo implica la coordinación y cuidados al paciente en todos los procedimientos. Para este caso se utilizaron los costos mínimos, que incluyeron la visita en emergencia para evaluación y manejo de una paciente, el cuidado subsecuente de la atención y el alta hospitalaria. Estos componentes incluyen, en general, el desarrollo de la historia clínica, la toma de decisiones médicas, consejería y coordinación del cuidado, examen final del estado de salud y la información e indicaciones al paciente o familiares en las distintas etapas. En este caso, los servicios antes mencionados se aplican una vez para cada paciente y la estimación del costo de estos tres componentes implican un valor de USD 54,27.

Tabla N.º 7. Costos de evaluación y manejo

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Suma	856 543,41	684 127,62	571 571,64	539 986,50	353 948,94	220 010,58

Elaboración propia.

Costos de tratamiento quirúrgico

En el costo del tratamiento quirúrgico se toman en cuenta dos componentes, que son la dilatación cervical —ya sea mediante laminaria o prostaglandinas— y el aborto quirúrgico de aborto incompleto, en cualquier trimestre; ya sea mediante legrado uterino instrumental o aspiración manual endouterina, o el aborto séptico, en casos de infección genital y pelviana.

Para estimar los casos en los que se trató mediante un aborto quirúrgico y diferenciarlos de los que se lo hizo mediante un tratamiento farmacológico con misoprostol se utiliza una estimación de las frecuencias de cada procedimiento, realizada por el Ministerio de Salud Pública, Senplades, el Fondo de población de la Naciones Unidas y Sendas (2017). En esta publicación se identifican los casos de acuerdo con la región, siendo así que en la Sierra el 74,18 % de los abortos se realizaron mediante aborto quirúrgico y el resto, mediante tratamiento farmacológico. En la Amazonía, se utilizó en un 81,92 % de los casos de tratamiento quirúrgico y 17,08 % farmacológico. Mientras, en la Costa el 86,55 % de los casos fueron tratados mediante procedimientos quirúrgicos y el 13,44 % con misoprostol. Dado que la norma vigente en cuanto a procedimientos y leyes fueron anteriores a dicha estimación, se asume que la frecuencia relativa de los procedimientos utilizados para los casos de aborto no cambia en años anteriores y posteriores a la estimación. Por ello, los costos de la presente evaluación utilizan las mismas frecuencias.

En este caso, los costos más importantes son los tratamientos de aborto sépticos y, en conjunto, con el tratamiento de dilatación, su costo es de USD 157. El gasto en los tratamientos quirúrgicos desde 2014 hasta 2019 es de más de USD 4 millones. Los costos en los casos en los que se utilizó el tratamiento farmacológico mediante misoprostol se consideran más adelante.

Tabla N.º 8. Costos de tratamiento quirúrgico

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Media	99,98	100,23	100,51	101	100,07	99,32
Suma	1 580 045,2	1 263 460,3	1 058 421,5	1 003 819,4	653 183,1	401 523,5

Elaboración propia.

Costos de transfusión sanguínea

Los costos de transfusión sanguínea se utilizan en los casos de hemorragia excesiva o shock hipovolémico. Se toman en cuenta dos valores, que son del costo de la sangre reconstituida, que es de USD 105, y del procedimiento en el hospital, que implica un costo individual de USD 119,6 para las pacientes a quienes se les realizó una transfusión. El gasto por este componente es de USD 108 mil de 2014 a 2019.

Tabla N.º 9. Costos de transfusión sanguínea

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Suma	3 945,51	44 954,90	32 759,69	10 282,24	10 162,68	5 738,92

Elaboración propia.

Costos de anestesia

Los costos en anestesia incluyen los insumos del procedimiento y los honorarios médicos por aplicación y control. Estos tienen un costo de USD 160,08 por persona y únicamente se aplica con las pacientes que fueron tratadas mediante un aborto quirúrgico. En este caso, entre 2014 y 2019, los gastos son de más de USD 7 millones.

Tabla N.º 10. Costos de anestesia

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Suma	1 880 811,8	1 501 596,48	1 258 764,2	1 193 879	775 953,1	476 630,9

Elaboración propia.

Costo del misoprostol como procedimiento

Los casos en los que no se trató a las pacientes mediante un aborto quirúrgico, se lo hizo mediante aborto terapéutico, lo cual consiste en tres dosis de 800 g de misoprostol por vía vaginal o sublingual. Este tratamiento es válido hasta la semana 24 de embarazo; sin embargo, debería ser administrada siempre bajo receta médica, dado que las cantidades podrían variar de acuerdo con la edad de la paciente y si ha tenido abortos anteriormente (OMS, 2014). Cada dosis de 200 gramos de misoprostol, según los precios techo de medicamentos actualizado trimestralmente por la Secretaría Técnica de Fijación de Precios de Medicamentos, es de USD 0,50 cada una, por lo que el tratamiento completo tiene un costo de USD 6. En este caso, no se aplican costos de procedimiento porque este puede ser realizado por la paciente en el establecimiento de salud o, inclusive, puede enviarse mediante receta para ser utilizado en el hogar de la paciente. Igualmente, en estos casos se cuenta con la atención en urgencias, el diagnóstico, y el alta hospitalaria. En este caso, los costos por este concepto ascienden a USD 70,6 mil, debido a su bajo costo de aplicación (USD 6) en comparación con los USD 157 que cuesta un tratamiento quirúrgico.

Tabla N.º 11. Costo del misoprostol como procedimiento

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Suma	18 822	14 886	12 516	11 856	7 680	4 812

Elaboración propia.

Costo de fármaco para el dolor post tratamiento

Todos los procedimientos de aborto, tanto quirúrgicos como farmacológicos, pueden causar dolor y malestar en las mujeres en diferentes niveles, dependiendo de las complicaciones. En estos casos, la OMS recomienda brindar opciones para las pacientes, ya sea utilizando paracetamol o ibuprofeno. El manual del MSP indica que el tratamiento con paracetamol puede ser ineficiente para el tratamiento del dolor y, por lo tanto, se utiliza la receta de ibuprofeno para este cálculo. Adicionalmente, en la encuesta a profesionales de la salud se indicó que la receta promedio es de 6 dosis de 600 gramos cada una. En la lista consolidada de precios techo para los medicamentos, este medicamento tiene un costo de USD 0,54 la unidad, y por lo tanto, la dosis total tiene un costo de USD 3,20. Estas son recetas para todas las pacientes, independientemente de si son provistas en el establecimiento de salud o de forma particular. En este caso, los costos de este procedimiento ascienden a USD 192 mil.

Tabla N.º 12. Costo de fármaco para el dolor post tratamiento

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Suma	51 136,92	40 843,44	34 123,68	32 238	21 131,28	13 134,96

Elaboración propia.

Costo total de salud

Los costos totales de salud incluyen todos los costos antes analizados y ascienden a un total de USD 32 millones y medio del 2014 al 2019, siendo el costo más bajo de este periodo el de 2019, cuando se gastó más de dos millones, mientras que en 2014 se incurrió en más de USD 8 millones por esta atención de salud. El costo de atención mínimo para cada mujer atendida es de USD 246,51. El máximo en los 6 años de análisis es de USD 19 mil en 2015, principalmente por concepto de estadía hospitalaria. En promedio, la atención de cada mujer tiene un costo de USD 548,2.

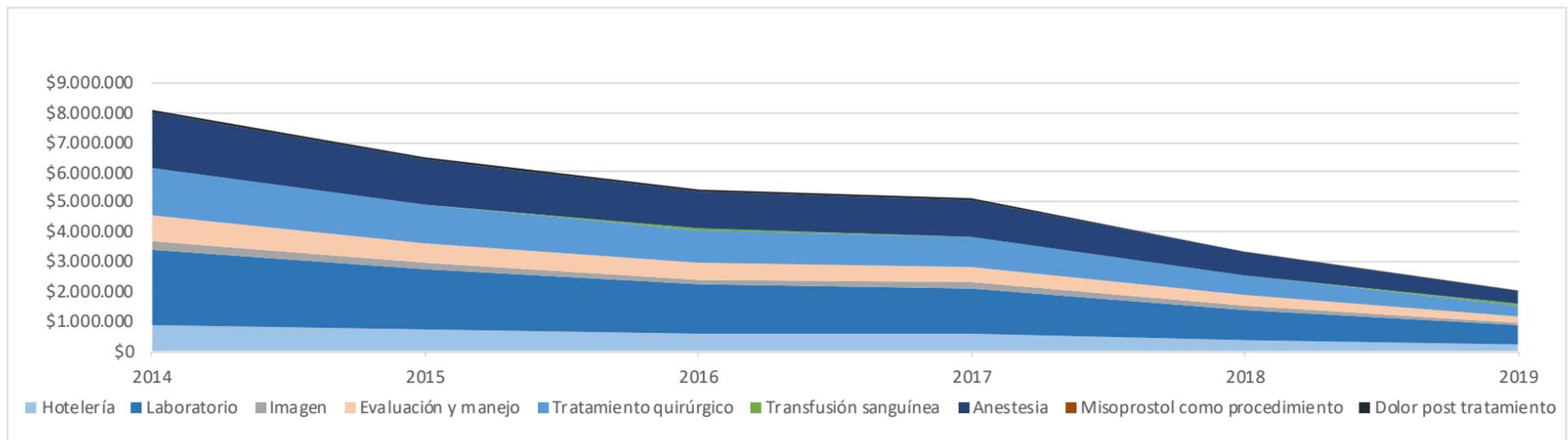
Tabla N.º 13. Costo total de salud

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Media	510,64	515,12	511,67	512,33	512,66	507,70
Mínimo	246,51	246,51	246,51	246,51	246,51	246,51
Máximo	5 173,64	19 571,11	5 340,71	3 515,66	2 525,90	2 108,90
Suma	8 059 476,66	6 493 598,02	5 388 858,03	5 097 643,37	3 343 551,36	2 058 232,65

Elaboración propia.

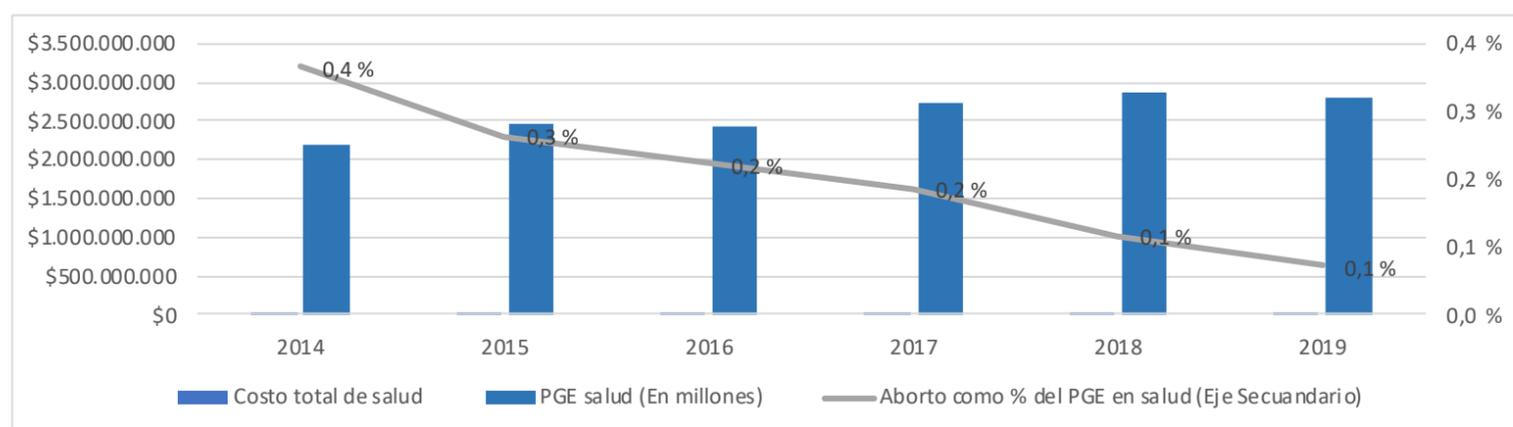
Al considerar la información sobre el número de abortos por año, durante el periodo de análisis hubo más de 59 mil abortos no especificados; esto indica alrededor de 27 abortos cada día. El 85,9 % de estos abortos se realizaron en el sector público, mientras que el 13,2 % en el sector privado con fines de lucro y el restante 1 % en el sector privado sin fines de lucro. En ese sentido, USD 28 millones corresponden a la atención en el sector público (86,3 % de los gastos). La mayor cantidad de atenciones se dio en la región de la Sierra; por lo tanto, el 51,8 % de los costos generados en atención son en esta región, mientras que el 42,4 % de los costos son ejecutados en la región Costa; el restante 5,8 % son de la Amazonía.

Los costos más importantes dentro de los analizados de 2014 a 2019 son los de exámenes de laboratorio, seguidos de tratamiento quirúrgico y anestesia, que representan el 35,2 %, 21,7 % y 18,2 %, respectivamente. El costo de tratamiento mediante misoprostol aplicado al 20 % de los abortos no especificados a nivel nacional fue el menos significativo, solo el 0,2 % del costo total, alrededor de USD 70 mil en todo el periodo (ver Gráfico N.º 17).

Gráfico N° 17 Costo en atención de salud de aborto no especificado (2014-2019)

Elaboración propia

El gasto en el tratamiento de las complicaciones del aborto no especificado que se obtuvo es una estimación de los costos mínimos reales; existe una subestimación debido a la falta de información precisa, considerando el subregistro y la confusión con otros diagnósticos, así como la falta de inclusión de otros procedimientos, exámenes, medicinas aplicados en los establecimientos de salud, que solo podrían ser estimados mediante la revisión de las historias clínicas a las que no se tiene acceso. En ese contexto, los USD 32 millones que costó esa atención, si bien no toda es del sector público, representó el 0,4 % del Presupuesto General del Estado (PGE) destinado a salud. El incremento del gasto público en salud, más la importante reducción de las atenciones por aborto no especificado, hacen que en 2019 el gasto sea del 0,1 % del PGE en salud (ver Gráfico N.º 18).

Gráfico N° 18 Costo de salud del aborto versus gasto público en salud (2014-2019)

Fuente: Ministerio de Economía y finanzas (2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)
Elaboración propia.

Costos judiciales institucionales

La estimación de los costos institucionales implica, entre otros, los gastos en los sistemas policiales y judiciales, que son los costos de prisión, detención de las personas, costos de los procesos judiciales y otros (Buvinic, 2008; Chacón y Sauma, 2006; PNUD, 2013). En este sentido, para la presente investigación se toman en cuenta únicamente los costos de judicialización, por cuanto no hay acceso a la data en relación con los otros rubros. Para esto, se definen dos costos principales en las instituciones, utilizando la metodología empleada por Bruzzone (2016).

Los costos de judicialización del aborto en el Consejo de la Judicatura se estiman con base en los salarios de los jueces que guían los procesos penales y sus respectivos secretarios de las unidades judiciales. Si bien existen otros costos que pueden ser privados —como el gasto en abogados defensores—, debido a la disponibilidad de información, se analiza el gasto desde un enfoque público y se incluyen únicamente los salarios en estos casos desde los costos de la FGE. Estos se estiman con base en los salarios de agentes fiscales, un secretario de Fiscalía y un asistente de Fiscalía, que es un equipo mínimo de trabajo para cualquier proceso.

Costos de Consejo de la Judicatura

Los costos del Consejo de la Judicatura se calculan según información remitida por la dirección de estadística del CJ, que la presentó el miércoles 29 de abril de 2020. Muestra los casos de marzo de 2014 hasta abril de 2020, por lo que se excluyen los cinco casos que ingresaron en 2020, asumiendo que por el tiempo fueron tratados únicamente en una unidad judicial. Esta información incluye el número de jueces que atendieron casos de violación al artículo 149 del COIP de acuerdo con el tipo de juez de la Corte Nacional, de la Sala de la Corte Provincial, de un Tribunal penal y de una unidad judicial con sus respectivos salarios. Además de la estimación provista por el CJ, se incluye el costo del secretario o secretaria de los juzgados y unidades judiciales para cada caso, con lo cual el costo de la judicialización de los casos de aborto analizados de 2014 a 2019 es de USD 297,3 mil.

Tabla N.º 14. Gasto en salarios del Consejo de la Judicatura por casos del artículo 149 del COIP (2014-2020)

Tipo de juez	Cantidad jueces	Sueldo mensual	Sueldo periodo	Costo total
Juez Corte Nacional	2	USD 5 634	USD 292 968	USD 2 039
Juez Sala de Corte Provincial	21	USD 5 011	USD 260 572	USD 19 046
Juez Tribunal Penal	42	USD 4 406	USD 229 112	USD 33 492
Juez Unidad Judicial	184	USD 4 164	USD 216 528	USD 138 669
Secretario de Juzgado y Unidades Judiciales	249	USD 2 308	USD 120 016	USD 104 012
Costo total				USD 297 258

Fuente: Consejo de la Judicatura (2020)
Elaboración propia.

Costos de la Fiscalía General del Estado

Como referencia, se toman en cuenta los procesos de violación al artículo 149, aborto consentido; y 147, aborto con muerte. Se analiza como el tiempo de la acción fiscal, entre el registro del caso y asignación de un fiscal, hasta la fecha del último impulso y acción en los casos resueltos. En los casos no resueltos, se toman en cuenta los salarios generados hasta el 31 de diciembre de 2019. La información para este costo es provista por la FGE, el 21 de septiembre de 2020, donde constan las fechas a tomar en cuenta de acuerdo con la vigencia de los procesos y la tabla de la remuneración mensual por puesto, publicada en la página de transparencia de FGE, según lo indica la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública LOTAIP (2004).

Según esta información, como muestra la Tabla N.º 15, se estima el costo de las remuneraciones de FGE como ente investigador de los procesos judiciales relacionados con el aborto. Dicho valor se obtiene estimando que cada año ingresan, en promedio, 347 819 denuncias para ser tratadas por 840 equipos de Fiscalía, por lo que cada agente fiscal trata, en promedio, 414 casos cada año. Posteriormente, se obtiene el tiempo de duración de los procesos relacionados con el aborto. Es decir, se evalúan los costos de FGE como si un solo equipo fiscal hubiese utilizado todo su tiempo de empleo a tratar todos los casos de aborto en el periodo de consideración. Así, se estima que el costo de la acción fiscal es de USD 170,6 mil de 2014 a 2019.

Tabla N.º 15. Costos de la acción fiscal (2014-2020)

Funcionario	Salario anual	Tiempo en años	Total
Agente fiscal	49 968	1,9	USD 95 860,67
Secretario de Fiscalía	24 408	1,9	USD 46 825,31
Asistente de Fiscalía	14 544	1,9	USD 27 901,81
TOTAL			USD 170 587,80

Fuente: Fiscalía General del Estado (2020)
Elaboración propia.

Costos indirectos

Pérdida de la productividad

Los costos en términos de la productividad perdida son montos que dejan de percibir la economía y las familias de las personas afectadas debido a una muerte prematura evitable. El indicador de años de vida perdidos por muerte prematura (AVP) es utilizado principalmente en el ámbito de la salud para cuantificar las pérdidas de salud que ocasiona un fallecimiento (Romeder y Mcwhinnie, 1977; Velásquez, 2006). Según esta metodología, se emplea la siguiente fórmula, donde L es el límite arbitrario de las edades establecido por la esperanza de vida, x la marca de clase del grupo de edad de fallecimiento y dx es el número de muertes en la edad de cada grupo según su marca de clase:

$$APP = \sum_{X=Q}^L d_x(L-x)$$

Este cálculo de la productividad perdida por muerte prematura implica tres nociones: el incremento anual de los salarios, la tasa de descuento social que muestra la preferencia por el presente y los salarios que una persona recibe a lo largo de su vida en las diferentes edades y el valor presente de pagos futuros obtenidos mediante el VAN (Bruzzone, 2016). La información que requiere este cálculo son los salarios promedio de cada edad, que es obtenido de la encuesta nacional de empleo y desempleo (INEC, 2020a), en donde se obtuvieron los salarios promedio según los rangos de edad ya establecidos por el INEC en las bases de datos; estos son de 0 a 14, de 15 a 24, de 25 a 34, de 35 a 44, de 45 a 64 y mayores de 65.

El número y las edades de las mujeres que fallecieron se obtienen del registro de camas y egresos hospitalarios del INEC (2019a) y de la información de la FGE con respecto a los delitos de aborto con muerte. La expectativa de vida para este cálculo se obtuvo de la estimación de la OMS (2018), que establece la esperanza de vida según grupos de edad y sexo, considerando los rangos de salarios futuros para los diferentes grupos de edad, iniciando con la marca de clase de la edad de su muerte. La evolución de estos indicadores se encuentra en la Tabla N.º 16.

Tabla N.º 16. Salario, esperanza de vida y fallecimientos por aborto inseguro (2014-2019)

Rango de edad	Indicador	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mujeres de 0-14 años	Ingreso mensual promedio	101,3	135,6	178,9	94,2	112,8	178,3
	Ingreso anual promedio	1 215,5	1 626,8	2 146,5	1 130,0	1 353,3	2 140
	Esperanza de vida	76	76	76,1	76,1	76,1	76,1
	Número de muertes	1	2	1		1	
Mujeres de 15-24 años	Ingreso mensual promedio	282	276,4	288	304,2	316,4	297,1
	Ingreso anual promedio	3 383,7	3 316,8	3 456	3 650,8	3 796,9	3 565,8
	Esperanza de vida	63,3	63,3	63,3	63,3	63,3	63,3
	Número de muertes	4	2	2	1	2	1
Mujeres de 25-34 años	Ingreso mensual promedio	424,1	438,7	467,2	457	454,1	449,3
	Ingreso anual promedio	5 089,6	5 264,6	5 606,5	5 483,5	5 449	5 391,7
	Esperanza de vida	53,7	53,7	53,7	53,7	53,7	53,7
	Número de muertes	3	5	4	2	3	3
Mujeres de 35-44 años	Ingreso mensual promedio	419,6	458,2	454,3	465,5	450,7	459
	Ingreso anual promedio	5 035,4	5 498,4	5 451,5	5 586	5 409	5 507,5
	Esperanza de vida	44,2	44,2	44,3	44,3	44,3	44,3
	Número de muertes	1	2			2	

Fuente: OMS (2018), ENEMDU - INEC (2020), Registro de camas y egresos hospitalarios - INEC (2020) y Fiscalía General del Estado (2020)
Elaboración propia.

La tasa de descuento social es comúnmente utilizada en el análisis de factibilidad de inversión; es una tasa que representa un costo de oportunidad; para el caso de una inversión, es el valor que al menos se busca recuperar; y para proyectos sociales, esta muestra la preferencia por el tiempo presente. Para este fin, el Banco Interamericano de Desarrollo recomienda utilizar la tasa oficial establecida por cada país (Campos y Serebrisky, 2016). En el caso de Ecuador, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador utiliza en sus proyectos una tasa social de descuento del 12 %. Esta será la utilizada en la presente investigación. Adicionalmente, el cálculo de los salarios futuros se obtiene mediante el uso de la inflación anual promedio durante el periodo de análisis, que es de 1,36 % (INEC, 2020b).

Dado que los salarios según el grupo de edad cambian año a año, al igual que el número de muertes por rango de edad, se calculan los costos individualmente por año. Una vez obtenidos los datos, se multiplica el ingreso promedio por los 12 meses, para conocer el ingreso anual promedio para cada grupo de edad. Se calculan los ingresos futuros que las mujeres obtendrían en cada rango de edad futuro tomando en cuenta el crecimiento anual del salario con base en el incremento del índice de precios al consumidor (IPC). Se traen esos ingresos a valor presente utilizando la tasa de descuento y se multiplica por los años en cada rango de edad. Finalmente, se suman los ingresos de cada rango y se multiplica por el número de fallecimientos.

Tabla N.º 17. Años de vida perdidos 2014-2019

Año	Rangos de edad	Edad promedio	Años de esperanza de vida	Años perdidos por mujer	Número de muertes	Años de vida perdidos	Valor presente del ingreso perdido por mujer	Valor económico de los años perdidos por muerte prematura
2014	0-14	7	83	76	1	76	228 635,23	228 635,23
	15-24	19,5	82,8	63,3	4	253,2	165 158,36	660 633,44
	25-34	29,5	83,2	53,7	3	161,1	121 277,46	363 832,38
	35-44	39,5	83,7	44,2	1	44,2	77 802,23	77 802,23
	TOTAL				9	534,5		1 330 903,28
2015	0-14	7	83	76	2	152	232 633,37	465 266,74
	15-24	19,5	82,8	63,3	2	126,6	166 655,77	333 311,54
	25-34	29,5	83,2	53,7	5	268,5	122 360,71	611 803,55
	35-44	39,5	83,7	44,2	2	88,4	77 065,71	154 131,42
	TOTAL				11	635,5		1 564 513,25
2016	0-14	7	83,1	76,1	1	76,1	238 052,31	238 052,31
	15-24	19,5	82,8	63,3	2	126,6	169 451,38	338 902,76
	25-34	29,5	83,2	53,7	4	214,8	123 529,56	494 118,24
	TOTAL				7	417,5		1 071 073,31
2017	15-24	19,5	82,8	63,3	1	63,3	175 722,36	175 722,36
	25-34	29,5	83,2	53,7	2	107,4	128 709,52	257 419,04
	TOTAL				3	170,7		433 141,40
2018	0-14	7	83	76	1	76	242 339,37	242 339,37
	15-24	19,5	82,8	63,3	2	126,6	174 219,58	348 439,16
	25-34	29,5	83,2	53,7	3	161,1	127 030,07	381 090,21
	35-44	39,5	83,7	44,2	2	88,4	80 795,81	161 591,62
	TOTAL				8	452,1		1 133 460,36
2019	15-24	19,5	82,8	63,3	1	63,3	173 442,37	173 442,37
	25-34	29,5	83,2	53,7	3	161,1	127 206,67	381 620,01
	TOTAL				4	224,4		555 062,38
Costo total de productividad por muerte prematura					42	2 434,7		6 088 153,98

Elaboración propia

Así, se obtiene que el costo total de las muertes prematuras evitables es de USD 6,9 millones para el periodo 2014-2019. El año con mayor número de muertes es 2015, cuyo costo por pérdida de productividad es USD 1,6 millones, mientras que el año con menor número de muertes, y por tanto con menor costo, es 2017: USD 433 mil. El total de años de vida perdidos en consideración de las mujeres que fallecieron como consecuencia de la penalización del aborto durante este periodo es de 2 434,7 años.

Costos totales del aborto

Los costos totales identificados de la penalización del aborto incluyen los costos de salud, de judicialización y de la productividad perdida por muerte prematura. Estos, para Ecuador, ascienden a USD 39,15 millones. Los más representativos son los costos de judicialización, seguidos de los gastos en salud.

Tabla N.º 18. Costos de la penalización del aborto 2014-2019

Costo	Valor	%
Costos de atención hospitalaria	USD 32 589 063	83,3 %
Costos de Fiscalía General del Estado	USD 170 588	0,4 %
Costos del Consejo de la Judicatura	USD 297 258	0,8 %
Costo de Productividad por muerte prematura	USD 6 088 154	15,6 %
Costo total de la penalización del aborto	USD 39 145 063	100 %

Elaboración propia

Análisis de los costos

Se siguió el método de estimación mediante el uso del tarifario médico. Si el tratamiento de todos los abortos se hubiera realizado de forma segura, como lo indica la OMS (2014), únicamente mediante una consulta externa de 10 minutos en un centro de salud de primer nivel (incluyendo controles esenciales para la consulta) más la provisión de misoprostol e ibuprofeno en todos los casos, el costo de todos los procedimientos podría haber sido de USD 1 059 000 para todos los abortos no especificados de 2014 a 2019. Representa un 2,7 % de los costos reales efectivos.

Tabla N.º 19. Costos de la penalización del aborto como parte del Presupuesto General del Estado (PGE)

Sector	Devengado 2019 (USD millones)	Participación en el PGE	Gasto en penalización del aborto
Tesoro nacional	19 801,5	56,7 %	0,03 %
Educación	4 887,4	14 %	0,13 %
Salud	2 816,6	8,1 %	0,23 %
Asuntos internos	1 717,9	4,9 %	0,38 %
Defensa nacional	1 577,59	4,5 %	0,41 %
Bienestar social	1 121,27	3,2 %	0,58 %
Jurisdiccional	550,92	1,6 %	1,18 %
Comunicaciones	349,73	1 %	1,87 %
Administrativo	321,45	0,9 %	2,03 %
Desarrollo urbano y vivienda	304,9	0,9 %	2,14 %
Otros sectores	1 446	4 1 %	0,45 %
Total PGE	34 895,4	100 %	0,02 %
PIB	107 436		0,01 %

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2019)
Elaboración propia.

En promedio, de 2014 a 2019 se gastaron USD 6,5 millones por la penalización del aborto cada año. Si estos recursos se comparan con las asignaciones presupuestarias devengadas del Presupuesto General del Estado (PGE) para 2019, se obtienen las comparaciones de la Tabla N.º 19. Los gastos por la penalización del aborto representan un 0,02 % del PGE; este valor también representa el 2,14 % de lo gastado en desarrollo urbano y vivienda durante el mismo año. En cuanto a los gastos en salud y educación, el monto gastado por la penalización del aborto implica el 0,23 % y 0,13 %, respectivamente. El monto más grande asignado del PGE es el del tesoro nacional con cerca de USD 20 mil millones; la comparación de lo que se gastó en restringir el aborto es de 0,02 %. Los costos de la penalización del aborto son tan importantes que representan 0,01 % del producto interno bruto de 2019.

De todos modos, aunque los costos que implica para el Estado la penalización del aborto fuesen significativamente menos importantes, la discusión debería centrarse en las mujeres y sus derechos y libertades para ser y hacer. Como se analizó en el marco teórico, si bien la problemática alrededor de la penalización del aborto es un debate que se encuentra transversalizado por lo económico, no es únicamente un problema de costos. Y aunque puede ser entendido como una cuestión de costos de oportunidad en términos de recursos, el conflicto principal continúa siendo el uso de los cuerpos y la sexualidad como dispositivos de control político, y la construcción de la maternidad como rol de reproducción social único y necesario para la mujer.

Conclusiones

En Ecuador el aborto está penalizado, a menos que se encuentre en riesgo la vida de la mujer embarazada o en caso de violación a una mujer que padezca discapacidad mental. Esta restricción no evita de manera definitiva que las mujeres aborten intencionalmente; independientemente de que la prohibición reduzca el aborto o no, las mujeres siguen abortando. Sin embargo, la restricción sí expone a las mujeres a hacerlo en condiciones de riesgo, en términos de su salud física, su condición psicológica y emocional, de fallecimiento, de ser enjuiciadas y encarceladas.

Estos riesgos y condiciones a los que expone a las mujeres la prohibición del aborto se dan en un contexto de desigualdades y de violencia hacia ellas. Las desigualdades son evidentes en el ámbito económico, laboral y el acceso a oportunidades, como la educación; son visibles en la violencia física, psicológica, sexual, patrimonial y obstétrica que sucede y se reproduce en todas las esferas, entornos, edades y territorios. La acción contra esta violencia no solo es responsabilidad del sistema judicial, es también del Estado, el mercado y la familia, que se han visto no solo ineficientes e ineficaces en la reducción y control de este maltrato, sino también indiferentes.

Partiendo de esta premisa, la penalización del aborto genera costos tanto para el Estado como para las mujeres y sus familias. La presente investigación demuestra los costos tangibles que se pudieron estimar; esto es, salud, institucionales de la judicialización y la pérdida de la productividad, entre 2014 y 2019.

Los costos de atención de salud, que incluyen los de hotelería, laboratorio, imagen, evaluación y cuidado, tratamiento quirúrgico o farmacéutico y medicinas post atención, en el periodo de estudio alcanzan USD 32 589 063,2. Este costo, en promedio, de las mujeres que se atendieron en el sistema de salud nacional es de USD 512,06. Los costos institucionales de judicialización se calculan únicamente en relación con la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura, en términos de salarios por día de los casos vigentes del personal mínimo que requiere cada equipo en cada institución. Este valor llega a USD 467 846 en el lapso de análisis. Finalmente, el costo de la pérdida de productividad como consecuencia de los fallecimientos de las mujeres por un aborto no especificado, incluyendo los casos de delitos de aborto con muerte, se estimó en USD 6 088 154 entre 2014 y 2019. Esta incluye los salarios futuros en los rangos de edad que tendrían las mujeres, los incrementos de los salarios en el tiempo con respecto a la inflación, el valor presente de las remuneraciones futuras y la tasa de descuento social que muestra la preferencia por el presente. Es importante recalcar que estos costos no representan el valor de la vida de las mujeres que fallecieron por haber decidido sobre su cuerpo; sin embargo, son un costo material efectivo como consecuencia de la penalización del aborto. Además, resulta importante recalcar que los años perdidos por las 42 mujeres que fallecieron como consecuencia de la penalización del aborto son 2 435, lo cual en promedio es aproximadamente 58 años por cada mujer fallecida.

En suma, el costo total estimado de mantener la penalización del aborto en Ecuador, de 2014 a 2019, es de USD 39 145 063, lo cual indica un promedio de USD 6 524 177 anuales. Este último valor representó un 0,01 % del producto interno bruto, 0,02 % del Presupuesto General del Estado y un 0,23 % del gasto total en salud del PGE en 2019.

La penalización del aborto genera costos materiales, tanto para las mujeres que toman la decisión de abortar como para el Estado y la sociedad. Estos valores, aun cuando pueden ser subestimados por la limitada información, son significativamente mayores que la provisión legal de abortos seguros y gratuitos (2,7 % de los costos estimados). Estos costos seguirán existiendo mientras la penalización continúe y existirán hasta que las mujeres no sean realmente libres en cuanto a su capacidad de decidir sobre su cuerpo, y mientras se mantengan las condiciones de desigualdad y violencia en la sociedad.

La despenalización del aborto, bajo las estructuras de poder y dominación que se ejercen, se convierte en una contradicción a las estructuras de poder y de mandato social, porque transforma y reta las concepciones ideológicas sobre las que funcionan las sociedades y el Estado sobre el símbolo de la maternidad, el manejo de la sexualidad, la ética y la moral femenina

Recomendaciones

Los datos reales y la producción estadística sobre información relevante en la toma de decisiones, cuya recopilación es obligación de las instituciones del Estado como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura, debería tener mayor accesibilidad en términos de homologación de bases de datos y variables en el tiempo. Se debería reducir la burocracia en la solicitud de información, tiempo de respuesta; generar plataformas digitales accesibles y amigables y tipo de información relevante recopilada. Esto, con el fin de aportar y facilitar la investigación y la construcción del conocimiento, así como la toma de decisiones a quien corresponde.

La evidencia empírica demuestra que el gasto generado por la penalización del aborto en Ecuador representa una pérdida para la sociedad entera en términos económicos, así como en costos sociales, convirtiéndose en una política que reproduce desigualdades e inequidades, así como injusticia. Desde este punto de vista, la sociedad requiere que se reconsidere la penalización del aborto, y que el Estado atienda el aborto para reducir gastos, costos y riesgos.

La penalización del aborto posibilita la limitación de derechos (humanos, sexuales, reproductivos, a la salud, a la autodeterminación, a la vida, a la no discriminación y a la integridad de las mujeres). La posibilidad de que cause un solo fallecimiento, dolor, miedo, riesgo para la vida y salud de la mujer, estigmatización, maltrato, la posible exposición a la perpetuidad de la pobreza y el control y dominación estatal mediante el miedo a la muerte y al encarcelamiento para las mujeres más desfavorecidas, así como la culpa implantada para todas las mujeres, debería ser razón suficiente para evaluar de manera urgente su despenalización, por sobre cualquier costo que esto pueda implicar.

Referencias

- Acevedo, C. (2008). The economic costs of violence in El Salvador. *America Latina Hoy* 50, 71-88.
- Águila Gutiérrez, Y., Hernández Reyes, V., y Hernández Castro, V. (2016). Las consecuencias de la violencia de género para la salud y formación de los adolescentes. *Revista Médica Electrónica*, 38(5), 697-710.
- Amnistía Internacional (2014). *Al borde de la muerte. Violencia contra las mujeres y prohibición del aborto en el Salvador*. 33-35.
- Andorno, R. (2012). Bioética y dignidad de la persona. *In Presses Universitaires de France, París 2(2)*. https://www.m-culture.go.th/mculture_th/download/king9/Glossary_about_HM_King_Bhumibol_Adulyadej's_Funeral.pdf
- Arango, M., Muñoz, D., Rojas, M. L., Rivas, M. J., y Acevedo, N. (2013). Excluidas, perseguidas, encarceladas. El impacto de la criminalización absoluta del aborto en El Salvador. *Centro de Derechos Reproductivos*, 86.
- Asamblea Constituyente del Ecuador (2008). Constitución del Ecuador. *Registro Oficial* 4, 15-217.
- Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (1993). *Resolución 48/104 de la Asamblea General sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres*. 10.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *Derecho Global. Estudios Sobre Derecho y Justicia*. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v0i6.106>
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2014). Código Orgánico Integral Penal. *Registro Oficial No.- 180*, 1-144 p.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2018). *Ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia en contra de las mujeres* (pp. 1-28).
- Batliwala, S. (1997). El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción. *Poder y Empoderamiento de Las Mujeres*, 187-211.
- BBC (2020). Aborto en Argentina: el Senado legaliza la interrupción voluntaria del embarazo en las primeras 14 semanas. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55482291>
- Blazquez, G., Flores, F., y Ríos, M. (2010). Investigación feminista: epistemología, metodología y representaciones sociales. *Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades Universidad Nacional Autónoma de México*.
- Brown, W. (1992). Finding the Man in the State. *Feminist Studies*, 18(1), 7-34.
- Bruzzone, D. (2016). Costos económicos de la violencia contra la mujer : una estimación en el Distrito Metropolitano de Quito en el año 2013. *Facultad de Economía Pontificia Universidad Católica Del Ecuador*.
- Burkett, E. (2017). Women's movement: Political and Social Movement. *Encyclopedia Britannica*.
- Buvinic, M. (2008). Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención. *Pensamiento Iberoamericano*, 37-54. <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2873313.pdf>
- Camacho, G. (2014). La Violencia de Género contra las Mujeres en el Ecuador. *In Consejo Nacional para la Igualdad de Género*. <https://issuu.com/comisiondetransicionec/docs/loja>

- Campos, J., y Serebrisky, T. (2016). Social discount rate and project evaluation Some practical reflections for Latin America and the Caribbean. *Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Tasa-de-descuento-social-y-evaluación-de-proyectos-algunas-reflexiones-prácticas-para-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Carmenati, M., y Gonzales, A. (2017). Disenchantment and Challenge of Equality Agendas: the Case of Abortion in Ecuador. *Dossiers Feministes*, 22, 139-155. <https://doi.org/10.6035/Dossiers.2017.22.9>
- Casas, L., Vivaldi, L., Silva, M. C., Bravo, M. C., Navarro, C., y Sandoval, F. (2013). La penalización del aborto como una violación a los derechos humanos de las mujeres. *Universidad Diego Portales*, 69-120.
- Castro, R., y Riquer, F. (2003). La investigación sobre violencia contra las mujeres en América Latina: entre el empirismo ciego y la teoría sin datos. *Cadernos de Saúde Pública*, 19(1), 135-146. <https://doi.org/10.1590/s0102-311x2003000100015>
- Center for Reproductive Rights (2019). The World's Abortion Laws. *Center for Reproductive Rights*. <https://Reproductiverights.Org/Worldabortionlaws>.
- Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos Surkuna (n. d.). *Códigos patriarcales, construyendo desigualdades sobre criminalización y judicialización de mujeres por abortar en Ecuador, Realidades LA*.
- Chacón, I., y Sauma, P. (2006). Aspectos económicos relacionados con la (in)seguridad ciudadana. *San José: Programa de Las Naciones Unidas Para El Desarrollo*.
- Chant, S. H. (2006). Female household headship and the feminization of poverty: facts, fictions and forward strategies. *London School of Economics Research Online*. <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000574>
- Climent, G. (2003). La maternidad adolescente, una expresión de la cuestión social. El interjuego entre la exclusión social, la construcción de la subjetividad y las políticas públicas. *Revista Argentina de Sociología* 1, pp. 77-93.
- Coalición Nacional De Mujeres Del Ecuador (2019). Informe sombra al comité de la CEDAW Ecuador 2019. *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales CEDAW*. www.ridh.org
- Congreso Nacional del Ecuador (2004). Ley general de transparencia y acceso a la información pública. *Registro Oficial Suplemento* 337.
- Congreso Nacional del Ecuador (2006). Ley orgánica de salud. *Registro Oficial*, 1-47.
- Connell, R. W. (1990). The State, Gender, and Sexual Politics: Theory and Appraisal. *Springer Stable*, 19(5), 507-544. <https://doi.org/http://www.jstor.org/stable/657562>
- Cosgrove, L., y McHugh, M. C. (2002). Deconstructing difference: Conceptualizing feminist research from within the postmodern. In *Charting a new course for feminist psychology* (pp. 20-36). Praeger Publishers/Greenwood Publishing Group.
- Creswell, J. W., y Creswell, J. D. (2017). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. *Sage publications*.
- Curioni, M. (2013). El problema del aborto en Santiago del Estero. Su magnitud y costos humanos, sociales y económicos. *Escuela de Salud Pública, Universidad Nacional de Córdoba*.
- Darroch, J. E., y Singh, S. (2011). Adding It Up: The Costs and Benefits of Investing in Family Planning and Maternal and Newborn Health: Estimation Methodology. *Guttmacher Institute*. <https://guttmacher.org/pubs/AIU-methodology.pdf>
- de la Garza, J., y Díaz, E. (1997). Elementos para el estudio de la violación sexual. *Salud Pública de México*, 39(6).

- Donoso, E., y Villarroel, L. (2003). Edad materna avanzada y riesgo reproductivo. *Revista Médica de Chile*, 131(1), 55-59. <https://doi.org/10.4067/S0034-98872003000100008>
- El Comercio (2019). La Asamblea de Ecuador negó la despenalización del aborto para víctimas de violación en Código Penal. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-ecuador-despenalizacion-aborto-violacion.html>
- El País (2007). Ciudad de México despenaliza el aborto. *El País*. https://elpais.com/internacional/2007/04/25/actualidad/1177452003_850215.html
- Erviti, J. (2005). El aborto entre mujeres pobres: sociología de la experiencia. En *Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias Universidad Nacional Autónoma de México*. [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Mexico/crim-unam/20100331013135/%0Ahttp://biblioteca virtual.clacso.org.ar/Mexico/crim-unam/20100331013135/Abortomujpo bres.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Mexico/crim-unam/20100331013135/%0Ahttp://biblioteca%20virtual.clacso.org.ar/Mexico/crim-unam/20100331013135/Abortomujpo%20bres.pdf)
- Fernández, A., y Tajer, D. (2006). Los Abortos y sus significaciones imaginarias : dispositivos políticos sobre los cuerpos de las mujeres. En *Entre El Derecho y La Necesidad : Realidades y Coyunturas Del Aborto*, Checa, S., 1-16.
- Ferrajoli, L. (1999). Igualdad y diferencia: La penalización de la violencia contra las mujeres. En *Derechos y garantías. La ley del más débil* (pp. 77-96).
- Fiscalía General del Estado (2019). Boletín Criminológico de Estadística Delictual Femicidio.
- Fiscalía General del Estado (2020). Remuneración mensual por puesto.
- Flores, C. (2014). El aborto en Ecuador no gira a la izquierda. Trabajo Presentado En El 2do. Congreso Internacional de La Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip). Toluca.
- Fontenla, M. (2008). *¿Qué es el patriarcado?*
- Foucault, M. (1976a). *Historia de la sexualidad: la voluntad de saber*. [https://virtual.konradlorenz.edu.co/pluginfile.php/82934/mod_resource/content/1/Michel Foucault - Historia de la sexualidad I - La voluntad de saber.pdf](https://virtual.konradlorenz.edu.co/pluginfile.php/82934/mod_resource/content/1/Michel%20Foucault%20-%20Historia%20de%20la%20sexualidad%20I%20-%20La%20voluntad%20de%20saber.pdf)
- Foucault, M. (1976b). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder. Genealogía Del Poder*.
- Frías, L., y Hurtado, V. (2010). Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe. En *Mujer y Desarrollo* (99). http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5826/S0900880_es.pdf?sequence=1
- Gálvez, T. (2002). Economic aspects of gender equity. *Naciones Unidas, CEPAL. Mujer y Desarrollo*, 35.
- Ganatra, B., Tunçalp, Ö., Johnston, H. B., Johnson, B. R., Gülmezoglu, A. M., y Temmerman, M. (2014). From concept to measurement: Operationalizing WHO's definition of unsafe abortion. *Bulletin of the World Health Organization*, 92(3), 155. <https://doi.org/10.2471/BLT.14.136333>
- García, A., Marrero, M., Jiménez, G., Gálvez, A. M., Hernández, L., y Reyes, A. (2016). Definiciones y clasificaciones básicas para el estudio de los costos en salud. *Infodir (Revista de Información Para La Dirección En Salud)*, 12 (23), 46-54.
- García, C., Jansen, H. A., Ellsberg, M., Heise, L., y Watts, C. H. (2006). Prevalence of intimate partner violence: findings from the WHO multi-country study on women's health and domestic violence. *The Lancet*, 368(2), 1260-69.
- Goldberg, A., Greenberg, M., y Darney, P. (2001). Misoprostol and Pregnancy. *New England Journal of Medicine*, 344(1), 38-47. <https://doi.org/10.1056/nejm200101043440107>
- Gómez de la Torre, V., Castello, P., y Cevallos, M. R. (2015). Vidas robadas. Entre la omisión y la premeditación. Situación de la maternidad forzada en niñas del Ecuador. 1-47. <http://ninasnomadres.org/wp-content/uploads/2016/11/Vidas-Robadas-Ecuador.pdf>

- Gómez de la Torre, V., y López Ángel, M. (2018). *Vidas Robadas II. Una respuesta incompleta del estado*.
- González, A. (1995). Crimen y castigo: El aborto en la argentina. En *Las mujeres y la salud*. Colegio de México. <https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/j.ctv512s4d.10>
- González, S. (1994). La maternidad en la construcción de la identidad femenina. En V. Salles y E. Mc Phail (Eds.), *En nuevos textos y renovados pretextos* (pp. 147-174). El Colegio de Mexico. <https://doi.org/10.2307/j.ctv4w3tg7.11>
- Harding, S. (1986). *Science question in feminism*. Cornell University Press.
- Heikinheimo, O., Pohjoranta, E., Toffol, E., Suhonen, S., y Partonen, T. (2017). Induced abortion and mental health: A systematic review of the mental health outcomes of induced abortion, including their prevalence and associated factors. *Acta Obstetrica et Gynecologica Scandinavica*, 96(3), 383. <https://doi.org/10.1111/aogs.13072>
- Heise, L., y Ellsberg, M. (1999). Ending violence against women. *Population Reports. Series L, Issues in World Health*, 11, 1-43. <https://doi.org/10.4324/9780203832721.ch23>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M. del P. (2010). Metodología de la investigación. En *Metodología de la investigación*. <http://www.casadellibro.com/libro-metodologia-de-la-investigacion-5-ed-incluye-cd-rom/9786071502919/1960006>
- Hindin, M. J., Kishor, S., y Ansara, D. L. (2008). Intimate Partner Violence among couples in 10 DHS countries: Predictors and Health outcomes. In *Calverton, Maryland, USA: Macro International Inc.* (Issue December).
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2019). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU)*. Base de Datos.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2017). Cuentas Satélite de Trabajo no Remunerado de los Hogares (CSTNRH).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2018). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).
- Instituto Nacional de Estadísticas y censos (INEC) (2019). Boletín técnico de la Encuesta nacional de relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales_resultados_ENVIGMU_2019.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2019a). Registro estadístico de camas y egresos hospitalarios. base de datos. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Camas_Egresos_Hospitalarios/Cam_Egre_Hos_2017/Pre_sentacion_CEH_2017.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2019b). Registro estadístico de nacidos vivos. 1-15.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2020a). Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU). Base de Datos.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2020b). Resultados Índice de Precios al Consumidor (IPC). Diciembre, 4-7.
- Játiva, I. P. (2011). El femicidio en Quito: análisis de casos 2007-2009. *Facultad de Ciencias Humanas Escuela de Sociología Pontificia Universidad Católica Del Ecuador, January*, 30-33. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/3345%09>
- Johnston, W. R. (2009). *Abortion Worldwide Report a decade of uneven progress*. Guttmacher Institute.
- Juárez, F., y Singh, S. (2013). Incidencia del aborto inducido por edad y estado, México, 2009: Nuevas estimaciones usando una metodología modificada. *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health, SPEC. ISSUE*, 25-35. <https://doi.org/10.1363/SP02513>

- Kant, I. (1785). *Metafísica de las costumbres*. <https://doi.org/10.1400/195196>
- Kishor, S. y K. Johnson (2004). *Profiling domestic violence: A multi-country study*. Calverton, Maryland: ORC Macro.
- Lamas, M. (2008). El aborto en la agenda del desarrollo en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 31, 65-93.
- Lerner, S., y Guillaume, A. (2008). Las adversas consecuencias de la legislación restrictiva sobre el aborto: argumentos y evidencias empíricas en la literatura latinoamericana. *III Congreso de La Asociación Latinoamericana de Población, Córdoba, Argentina*, 1-18.
- Londoño, J. L., y Guerrero, R. (2000). Violencia en América Latina: epidemiología y costos. *Asalto al Desarrollo. Violencia En América Latina*, 11-57.
- López, S. (2018). Acoso sexual en las sociedades contemporáneas. Continuando con los debates feministas. *Cuicuilco Revista de Ciencias Antropológicas*, 72.
- Lugones, M. (2011). Hacia un feminismo descolonial. *La Manzana de La Discordia*, 6(2), 105-117. <http://www.bdigital.unal.edu.co/48447/>
- MacKinnon, C. (1982). Feminism, marxism, method, and the State: An agenda for theory. *Feminist Social Thought: A Reader*, 7(3), 515-544. <https://doi.org/10.4324/9780203705841-12>
- Mackinnon, C. A. (1995). Hacia una teoría feminista del Estado. *Universitat de València*, 447.
- McHugh, M. C., y Cosgrove, L. (2004). Feminist Research Methods: Studying Women and Gender. En *Praeger guide to the psychology of gender*. (pp. 155-181). Praeger Publishers/Greenwood Publishing Group.
- Medeiros, M., y Costa, J. (2008). Is There a Feminization of Poverty in Latin America? *World Development*, 36(1), 115-127. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.02.011>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2015). Informe de Ejecución Presupuestaria Ejercicio Fiscal 2014.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2016). Informe de Ejecución Presupuestaria Ejercicio Fiscal 2015. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Informe-Ejecución-Ejercicio-Fiscal-2015.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). Informe de Ejecución Presupuestaria Ejercicio Fiscal 2016.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). Informe de Ejecución Presupuestaria Ejercicio Fiscal 2017.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Informe de Ejecución Presupuestaria Ejercicio Fiscal 2018.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). Informe de Ejecución Presupuestaria Ejercicio Fiscal 2019.
- Ministerio de Salud Pública (2015). Reglamento de información confidencial en el Sistema Nacional de Salud. *Acuerdo Ministerial 5216*, 1-8.
- Ministerio de Salud Pública (2013). Diagnóstico y tratamiento del aborto espontáneo, incompleto, diferido y recurrente. *En Guía de Práctica Clínica*.
- Ministerio de Salud Pública (2014a). *Acuerdo Ministerial 00005187*. Factores de conversión monetaria del Tarifario de Prestaciones para el Sistema Nacional de Salud.
- Ministerio de Salud Pública (2014b). Tarifario de Prestaciones para el Sistema Nacional de Salud.
- Ministerio de Salud Pública (2015). Atención del Aborto Terapéutico Guía de Práctica Clínica. <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2016/09/Aborto-terapéutico.pdf>

- Ministerio de Salud Pública (2018). Producción Hospitalaria 2006-2017. <https://public.tableau.com/profile/tatya#!/vizhome/ProduccionHospitalaria2006-2017/Historia1> Recuperado el 27 de Mayo de 2019
- Moghadam, V. M. (2005). The Feminization of Poverty and Women's Human Rights. *Social and Human Sciences*, 2, 1-39.
- MSP, Senplades, UNFPA Ecuador y Sendas (2017). Costos de omisión en salud sexual y reproductiva en Ecuador.00pk- <http://sendas.org.ec/documentos/informe002.pdf>
- Munson, Z. (2010). The Making of Pro-Life Activists: How Social Movement Mobilization Works. Bibliovault OAI Repository, the University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226551210.001.0001>
- Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014). Serie de información sobre salud y derechos sexuales y reproductivos aborto. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB_SP.pdf
- O'Connor, J. (1996). Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes. *Current Sociology*, 44(2), 1-130.
- Organización de los Estados Americanos (1995). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Para). *Hilos Tensados*, 1, 1-476. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Organización Mundial de la Salud (2011). Unsafe abortion Global and regional estimates of the incidence of unsafe abortion and associated mortality in 2008, 6. https://doi.org/978_92_4_150111_8
- Organización Mundial de la Salud (2014). Manual de práctica clínica para un aborto seguro. *Manual Para Un Aborto Seguro*, 4(5). https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/134747/9789243548715_spa.pdf?sequence=1
- Organización Mundial de la Salud (2017). En todo el mundo se producen aproximadamente 25 millones de abortos peligrosos al año. *Organización Mundial de la Salud*. <https://www.who.int/es/news-room/detail/28-09-2017-worldwide-an-estimated-25-million-unsafe-abortions-occur-each-year>
- Organización Mundial de la Salud (2018). *Life tables by country Ecuador*. <https://apps.who.int/gho/data/view.main.60490?lang=en>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (1994). Mother-Baby Package: Implementing safe motherhood in countries. http://whqlibdoc.who.int/hq/1994/WHO_FHE_MSM_94.11_Rev1.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (1999). Mother-Baby Package Costing Spreadsheet, 17.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2012). Aborto sin riesgos: guía técnica y de políticas para para sistemas de salud. Segunda edición. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/77079/1/9789243548432_spa.pdf
- Organización Panamericana de la Salud (1995). Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud, 10(554).
- Ortiz-Prado, E., Simbaña, K., Gómez, L., Stewart-Ibarra, A., Scott, L., y Cevallos S, G. (2017). Abortion, an increasing public health concern in Ecuador, a 10-year population-based analysis. *Pragmatic and Observational Research, Volume 8*(July), 129-135. <https://doi.org/10.2147/por.s129464>
- Prada, E., Maddow-Zimet, I., y Juárez, F. (2014). El costo de la atención postaborto y del aborto legal en Colombia. *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health*, 2-12. <https://doi.org/10.1363/SP00214>
- Prada, E., Singh, S., y Villarreal, C. (2012). Health consequences of unsafe abortion in Colombia, 1989-2008. *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, 118(SUPPL. 2), S92-S98. [https://doi.org/10.1016/S0020-7292\(12\)60006-X](https://doi.org/10.1016/S0020-7292(12)60006-X)

- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. En *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53, Issue 9).
- Rivera, J. (2013). Teoría y práctica de la discriminación en el mercado laboral ecuatoriano (2007-2012). *Analítika : Revista de Análisis Estadístico INEC*, 5(1), 3-18.
- Rivera, J., y Araque, W. (2019). La discriminación de género en el mercado laboral ecuatoriano: oportunidades y desafíos. *Cuestiones Económicas Banco Central Del Ecuador*. <https://doi.org/10.47550/rce/29.1.5>
- Rodríguez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado: aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad N.º 256*.
- Romeder, J. M., y Mcwhinnie, J. R. (1977). Potential years of life lost between ages 1 and 70: an indicator of premature mortality for health planning. *International Journal of Epidemiology*, 6(2), 143-151. <https://doi.org/10.1093/ije/6.2.143>
- Rowlands, J. (1997). Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras: Un modelo para el desarrollo. En *Poder y empoderamiento de las mujeres en León, M.*
- Ruiz, I., Blanco, P., y Vives, C. (2004). Violencia contra la mujer en la pareja: determinantes y respuestas sociosanitarias. *Gaceta Sanitaria*, 4-12. <https://doi.org/10.1157/13061990>
- Sanahuja, M. E. (1997). Marxismo y feminismo. *Boletín de Antropología Americana*, 31, 7-13.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2007). Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la niñez, adolescencia y mujeres.
- Sedgh, G., Bearak, J., y Singh, S. (2016). Abortion incidence between 1990 and 2014: global, regional, and subregional levels and trends. *The Lancet*, 388(10041), 258-267. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)30380-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)30380-4)
- Sedgh, G., Singh, S., y Shah, I. H. (2012). Induced abortion: Incidence and trends worldwide from 1995 to 2008. *The Lancet*, 379(9816), 625-632. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(11\)61786-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)61786-8)
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Traficantes de sueños.
- Singh, S. (2010). Global consequences of unsafe abortion. *Women's Health*, 6(6), 849-860. <https://doi.org/10.2217/whe.10.70>
- Singh, S., Juarez, F., Prada, E., y Bankole, A. (2019). Estimating abortion incidence: assessment of a widely used indirect method. *Population Research and Policy Review* (38) 3. Springer Netherlands. <https://doi.org/10.1007/s11113-019-09517-2>
- Smith, D. (1974). Women's Perspective as a Radical Critique of Sociology. *Sociological Inquiry*, 44(1), 7-13. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.1974.tb00718.x>
- Velásquez, A. (2006). Guía metodológica para las estimaciones epidemiológicas del estudio de carga de enfermedad. 1-72.
- Vlassoff, M., y Singh, S. (2016). El costo de la atención postaborto en los países en desarrollo: un análisis comparativo de cuatro estudios. *Oxford Política y Planificación Sanitaria*, 1020-1030. <https://doi.org/10.1093/heapol/czw032>
- Vlassoff, M., Singh, S., Darroch, J. E., Carbone, E., y Bernstein, S. (2004). *Assessing costs and benefits of sexual and reproductive health interventions*. 11. <http://www.agi-usa.org>
- Vlassoff, M., Singh, S., y Onda, T. (2016). The cost of post-abortion care in developing countries: A comparative analysis of four studies. *Health Policy and Planning*, 31(8), 1020-1030. <https://doi.org/10.1093/heapol/czw032>

Westoff, C. F. (2008). A new approach to estimating abortion rates. *DHS Analytical Studies No. 13*. <http://dhsprogram.com/pubs/pdf/AS13/AS13.pdf>

Williamson, N. (1986). Pregnancy After 40 Years of Age. *Obstetrics y Gynecology*1, 68(4), 452-454.

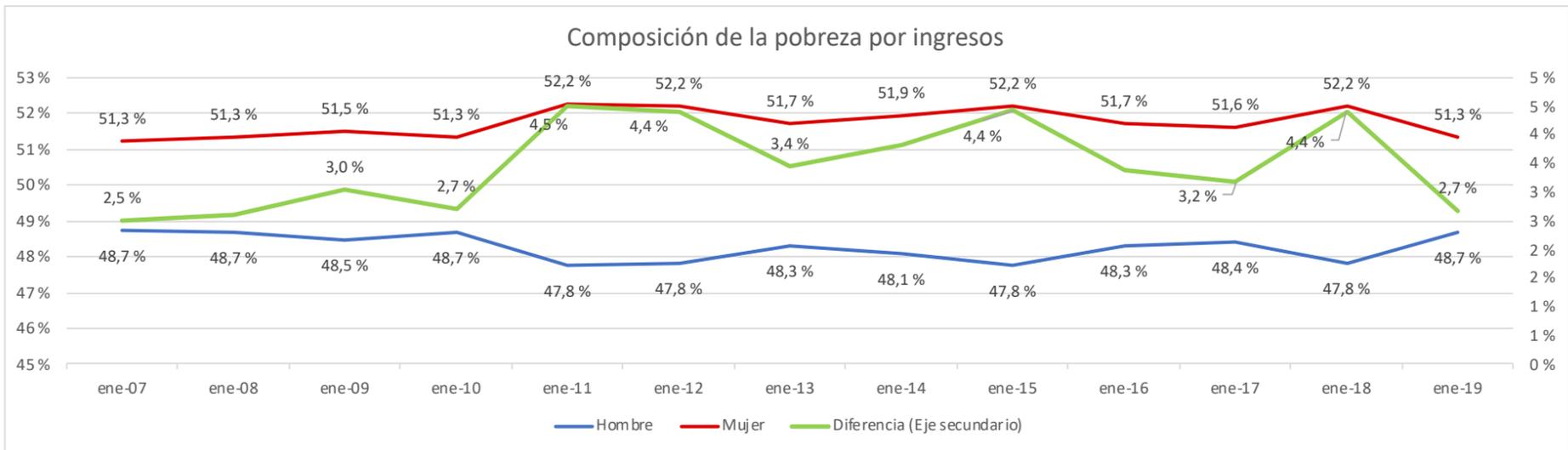
Williamson, N. (2013). Maternidad en la niñez: enfrentar el reto del embarazo en adolescentes. Fondo de Población de Las Naciones Unidas (UNFPA). El Estado de La Población Mundial 2013. <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ES-SWOP2013.pdf>

Zaragocin, M., Cevallos, G., Iñigo, G., y Yopez, A. (2018). Dossier sobre el aborto en Latinoamérica: mapeando la criminalización del aborto en el Ecuador. *Revista de Bioética y Derecho*, 43, 197-234.

ANEXOS ○

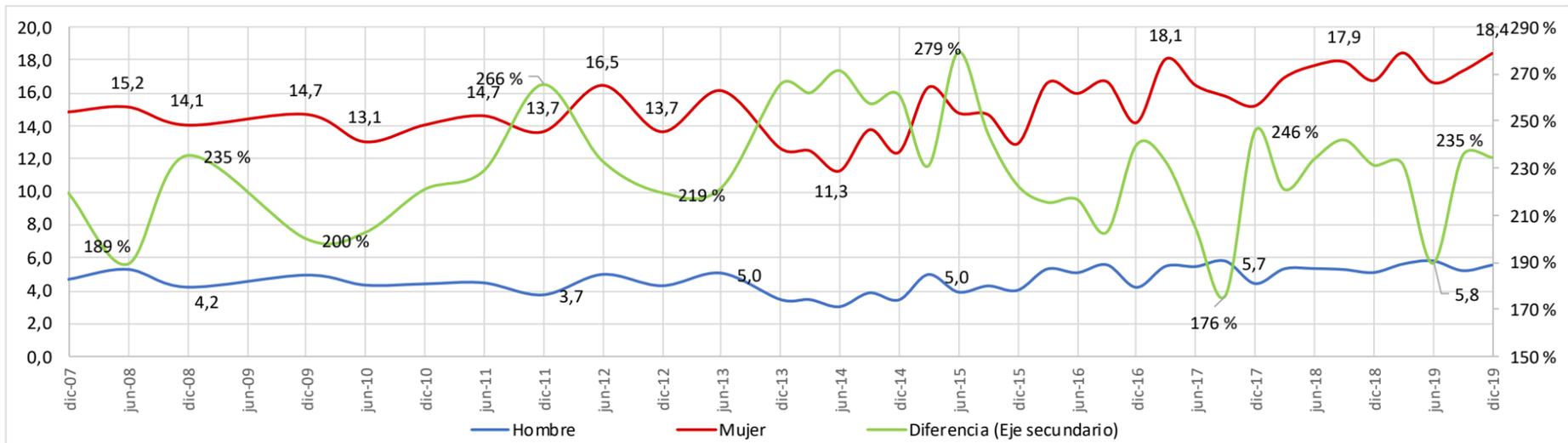


Anexo A. Gráfico 19, composición de la pobreza por ingresos



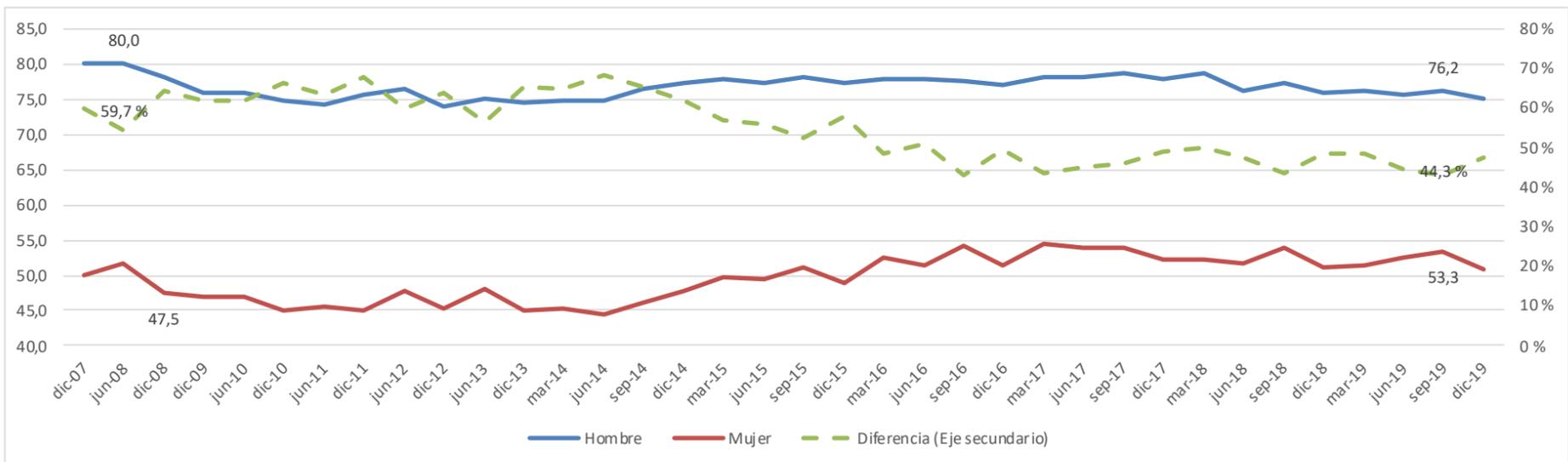
Fuente: ENEMDU (2019)
Elaborado propia.

Anexo B. Gráfico 20, tasa de empleo no remunerado



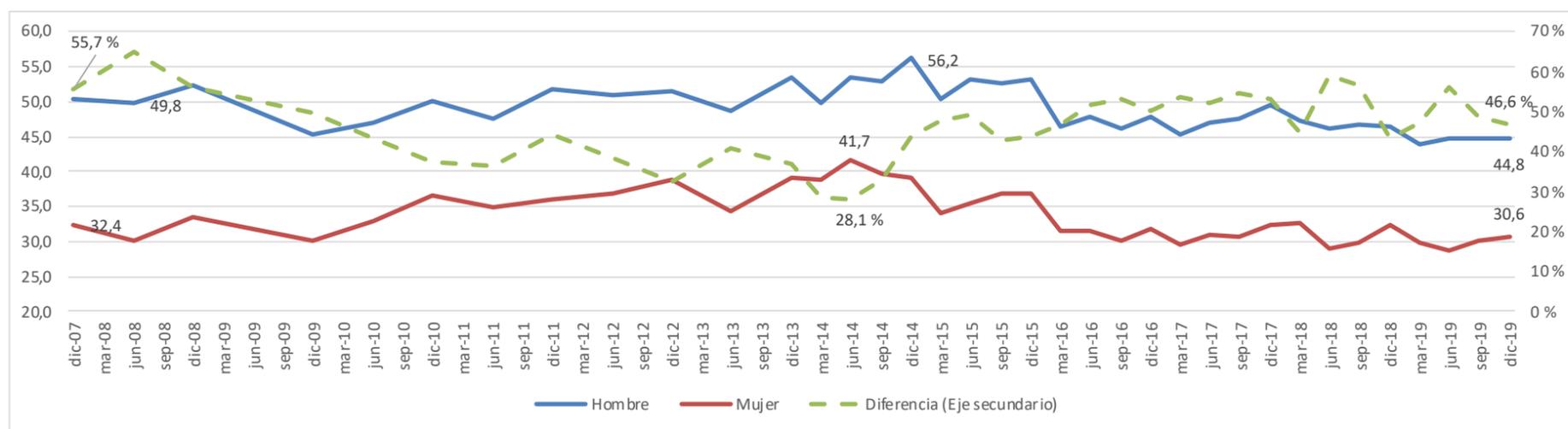
Fuente: ENEMDU (2019)
Elaborado propia.

Anexo C. Gráfico 21, empleo bruto por sexo



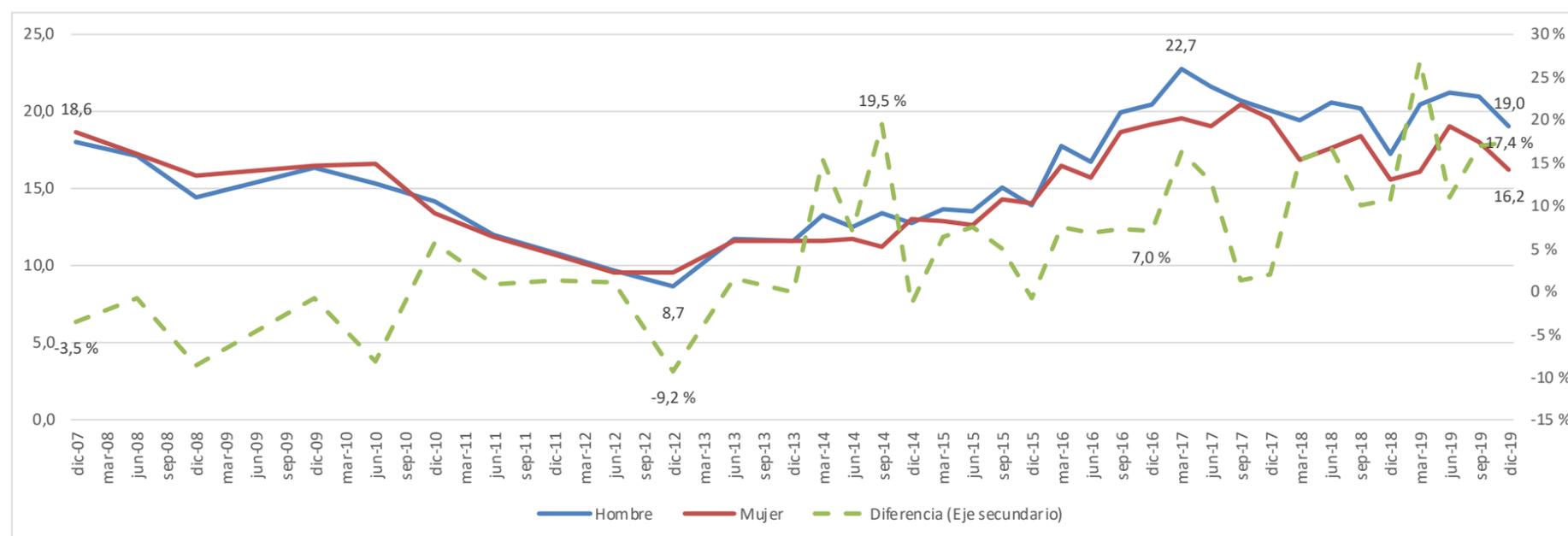
Fuente: ENEMDU (2019)
Elaborado propia.

Anexo D. Gráfico 22, empleo adecuado/pleno por sexo



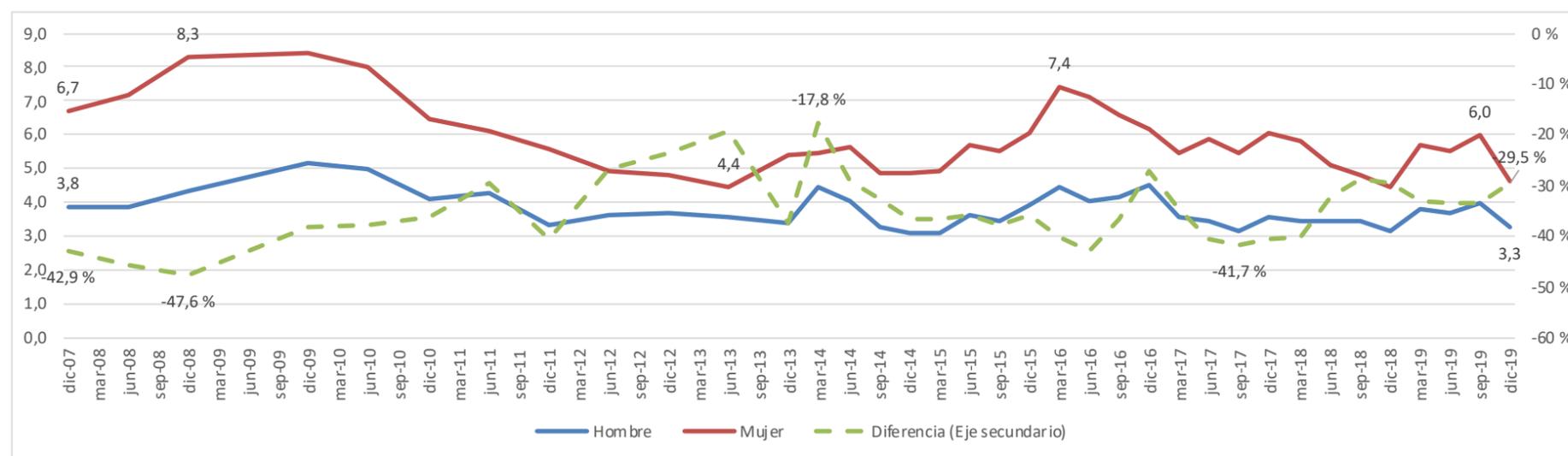
Fuente: ENEMDU (2019)
Elaborado propia.

Anexo E. Gráfico 23, tasa de subempleo por sexo



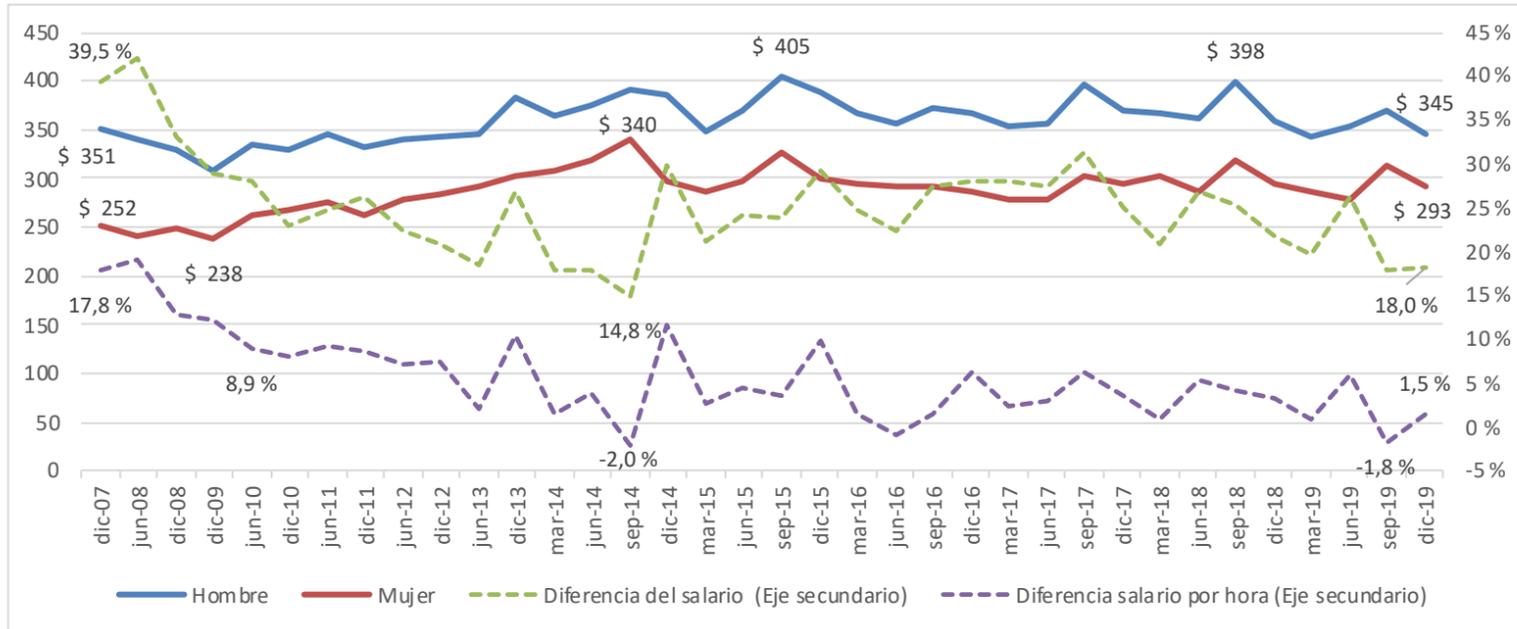
Fuente: ENEMDU (2019)
Elaborado propia.

Anexo F. Gráfico 24, tasa de desempleo por sexo



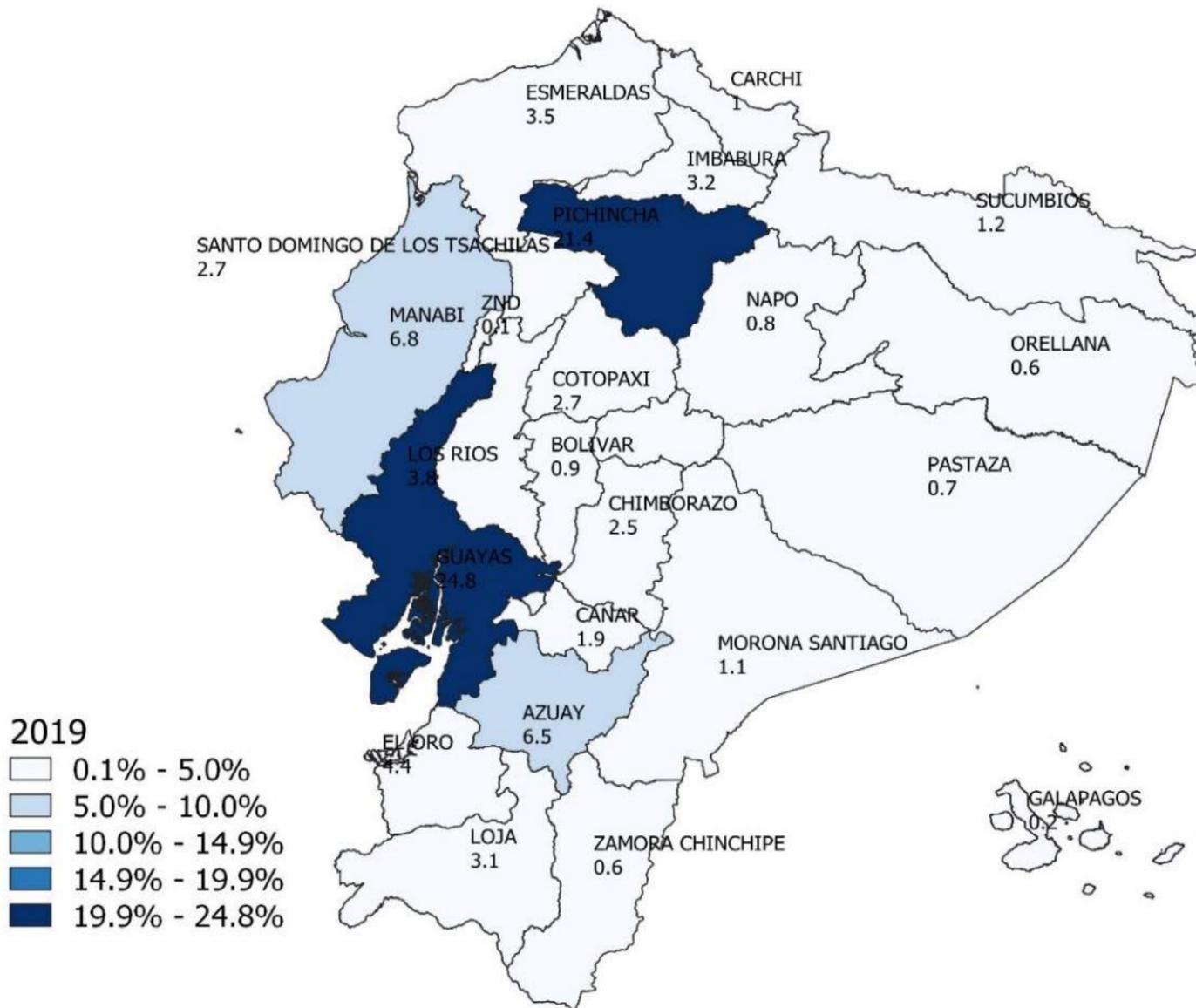
Fuente: ENEMDU (2019)
Elaborado propia.

Anexo G. Gráfico 25, diferencias en los ingresos laborales



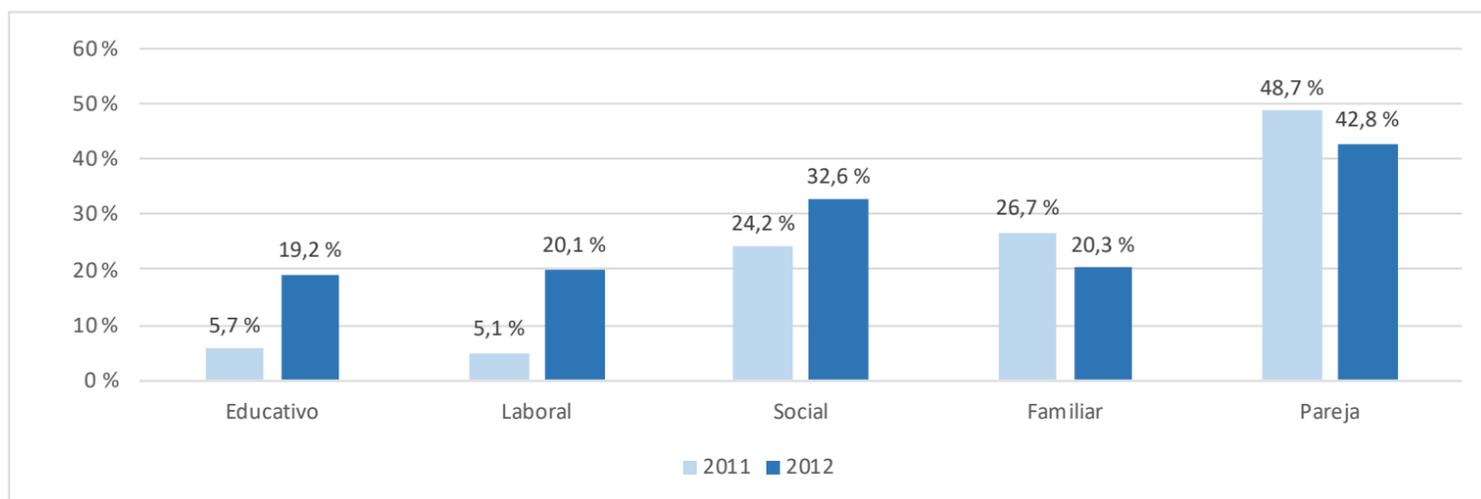
Fuente: ENEMDU (2019)
Elaborado propia.

Anexo H. Mapa 5, distribución de la violencia en Ecuador



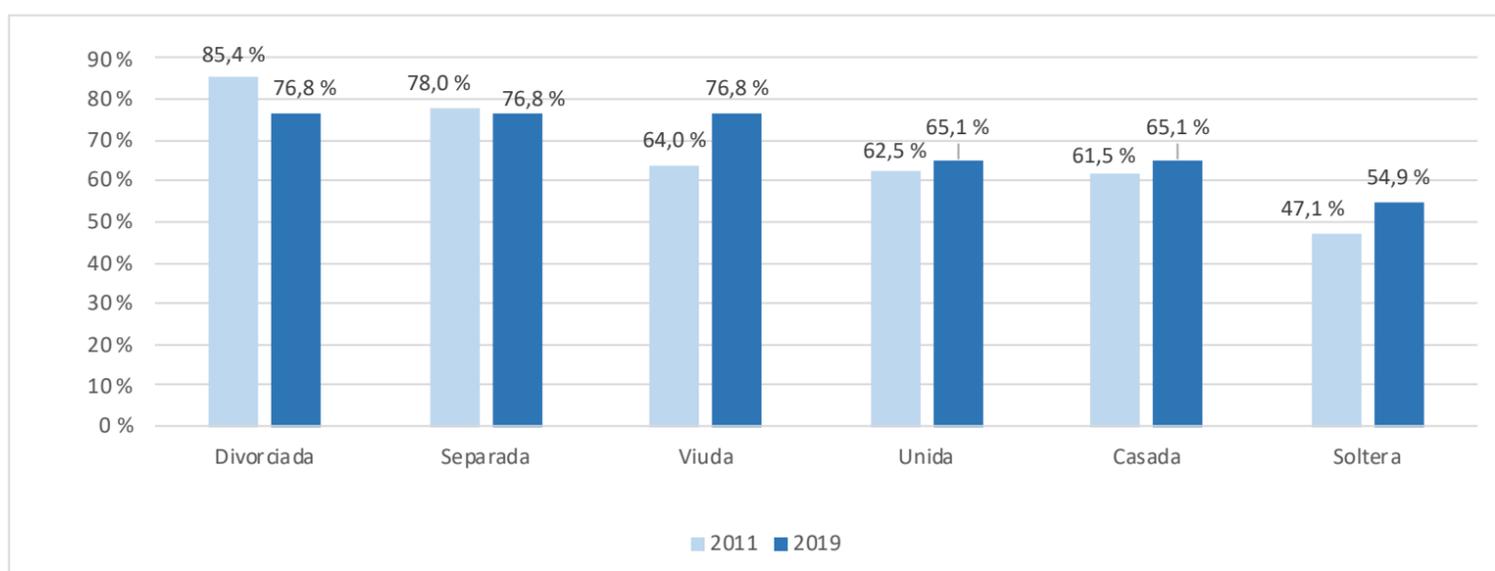
Fuente: ENVIGMU (2019)
Elaborado propia.

Anexo I. Gráfico 26, violencia por ámbito



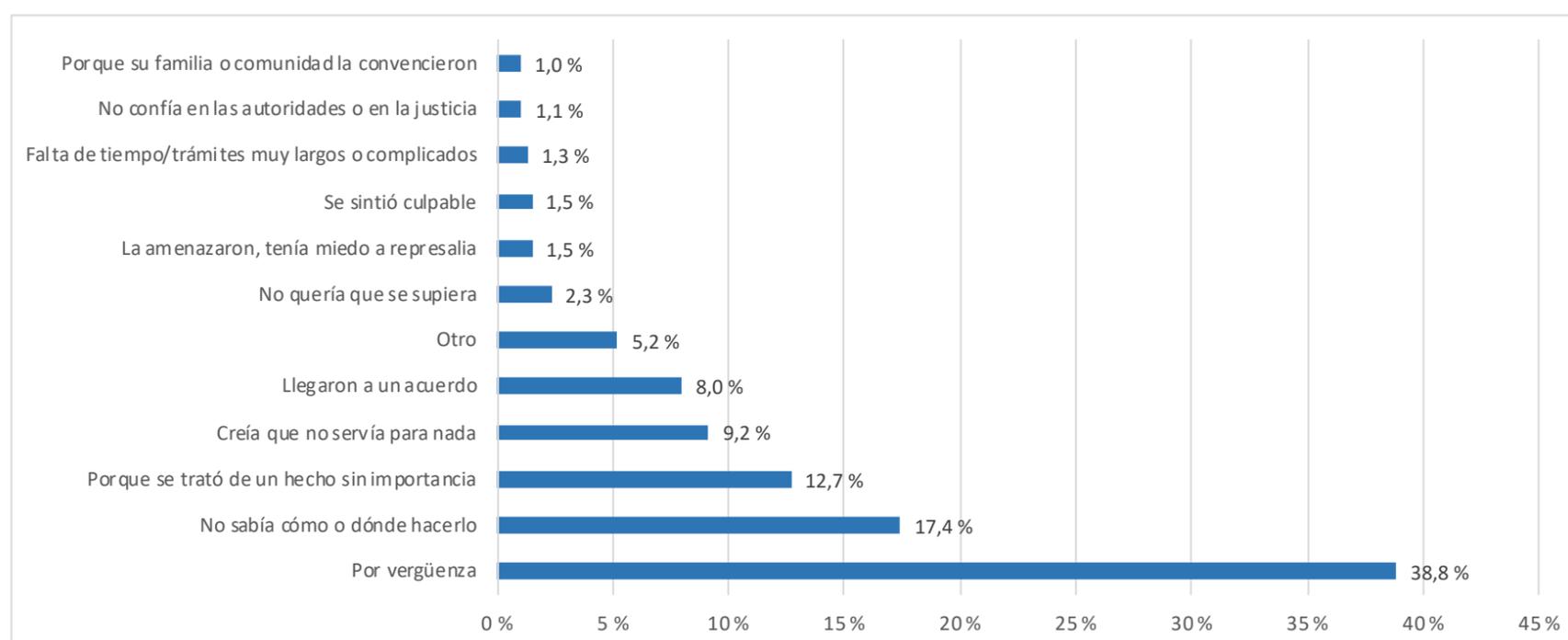
Fuente: ENVIGMU (2011-2019)
Elaborado propia.

Anexo J. Gráfico 27, violencia según estado civil



Fuente: ENVIGMU (2011-2019)
Elaborado propia.

Anexo K. Gráfico 28, principal razón por la que no denunció un caso de violencia en 2019



Fuente: ENVIGMU (2019)
Elaborado propia.

Anexo L. Entrevista aplicada a médicos y médicas obstetras y ginecológicos

Entrevista a médico/a obstetra o ginecológico

(Preguntas con sangría son auxiliares)

Diagnósticos

Según el Registro estadístico de camas y egresos hospitalarios del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el aborto no especificado estuvo entre las primeras causas de morbilidad femenina durante muchos años, pero a partir de 2012 se observa una caída drástica de este indicador. Asimismo, se observa el incremento de los diagnósticos de aborto espontáneo desde 2013. Según su criterio, ¿a qué atribuye estos cambios en el comportamiento de este fenómeno?

¿Podría atribuírselo a un problema de diagnóstico?

¿Hubo alguna circunstancia que pudo haber provocado este cambio a partir de 2012? (¿protocolos?)

¿Se puede determinar con certeza cuándo es un aborto inducido?

Procedimiento de aborto

Existe un protocolo de atención tanto para abortos médicos, como para abortos espontáneos y no especificados. Estos tratan los procedimientos desde la llegada de la paciente hasta el egreso y las consideraciones recomendadas de buena práctica médica o basadas en evidencia de cada proceso. A nivel general, ¿se aplican estos protocolos a cabalidad? ¿Qué ocurre en el centro de salud cuando una mujer llega y se sospecha de aborto inducido?

¿Se busca indagar en la causa del aborto?

¿Se busca siempre evitar el aborto cuando una mujer llega por esta causa?

Tiempo – Tratamiento para el dolor – interrogar, culpar o amenazar – aislar o ubicar con mujeres y sus bebés para hacer sentir mal – negar información – denunciar

¿Se les brinda apoyo psicológico en la atención, como establece el protocolo?

¿Existen prácticas o formas de violencia ginecológica y obstétrica en la atención de abortos en los hospitales?

¿Existen casos en los que los doctores o enfermeros se niegan a tratar a las mujeres que se acercan con un aborto en proceso?

¿Los casos en los que los tratantes sospechan de un aborto inducido son denunciados?

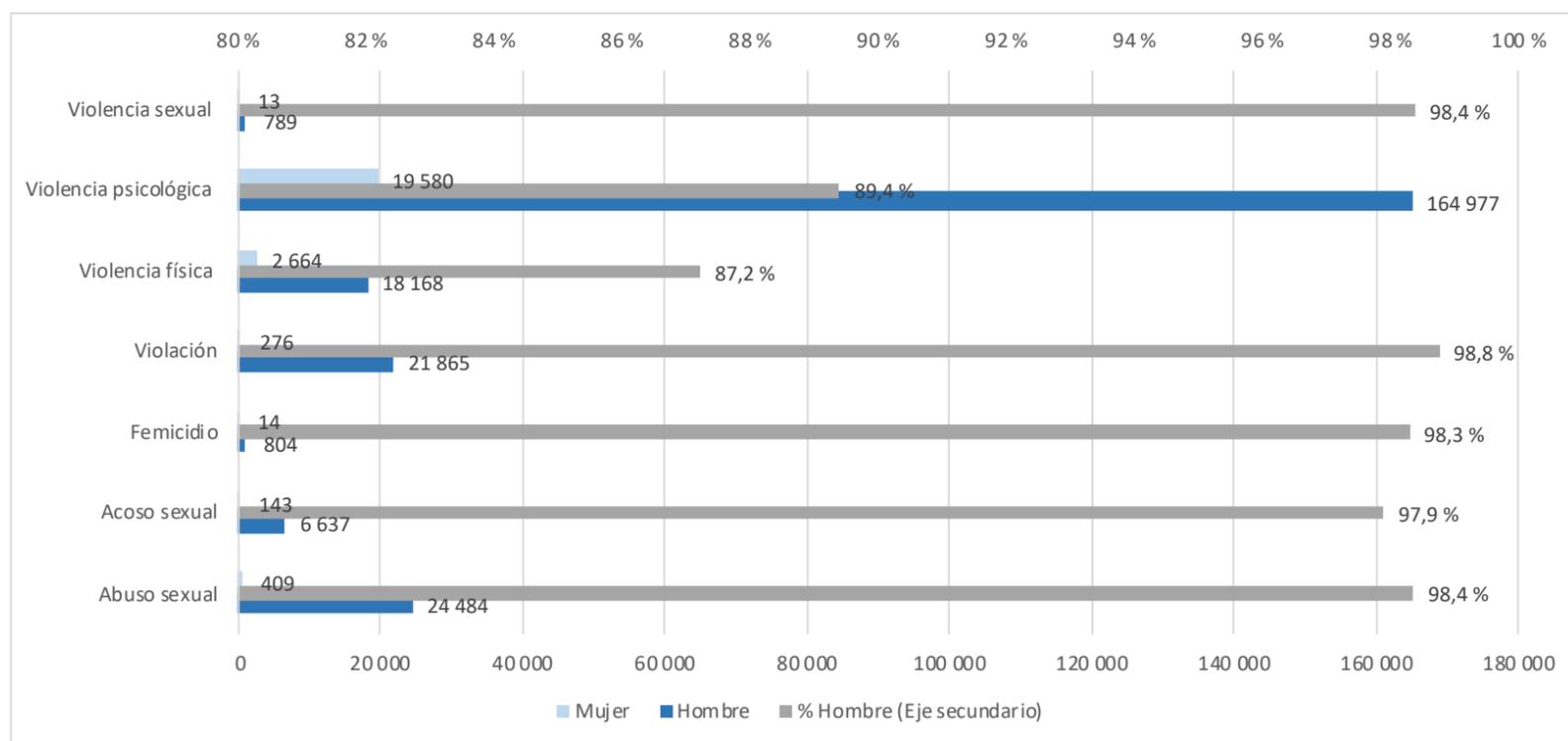
Post aborto

¿Qué daños o secuelas puede dejar un aborto inseguro?

(tratante calificado e instalaciones con condiciones mínimas de seguridad)

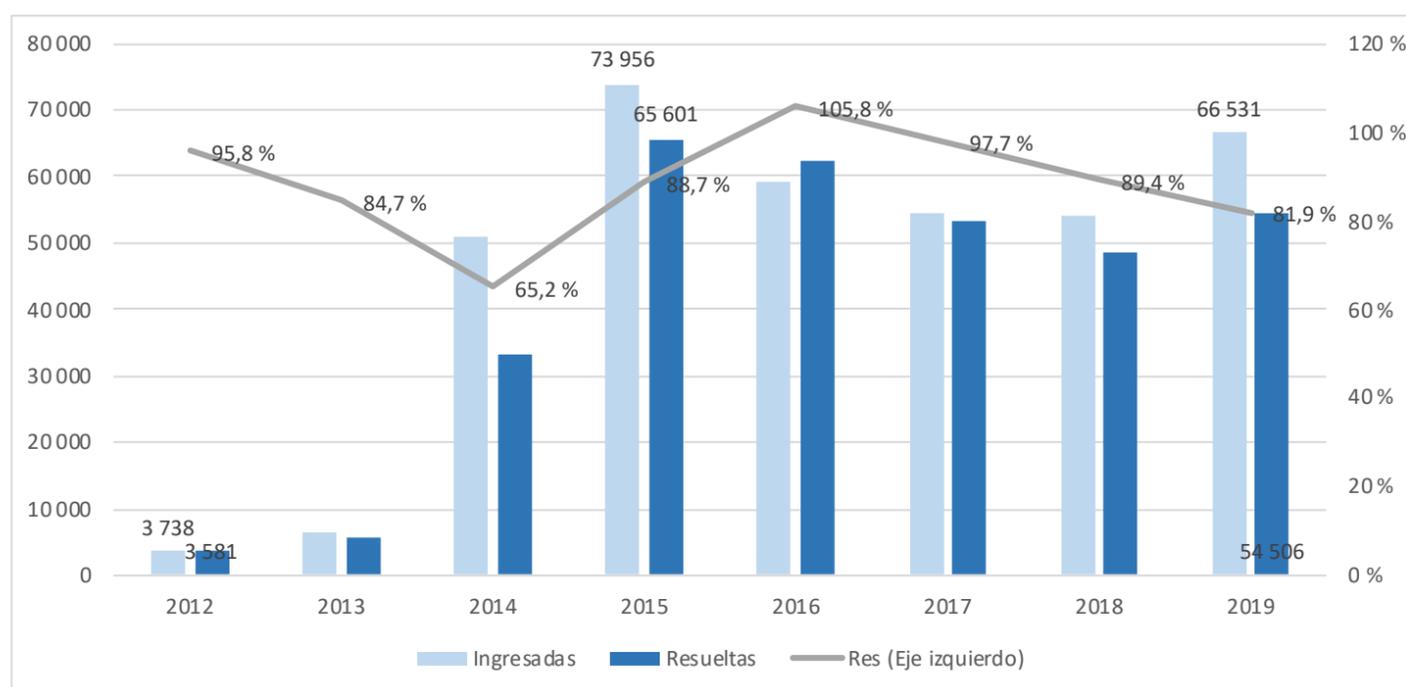
¿Qué tan frecuentes son estos daños o secuelas en los casos de abortos inseguros?

Anexo M. Gráfico 29, denuncias de violencia de género en FGE por sexo de sospechoso (2014-2019)



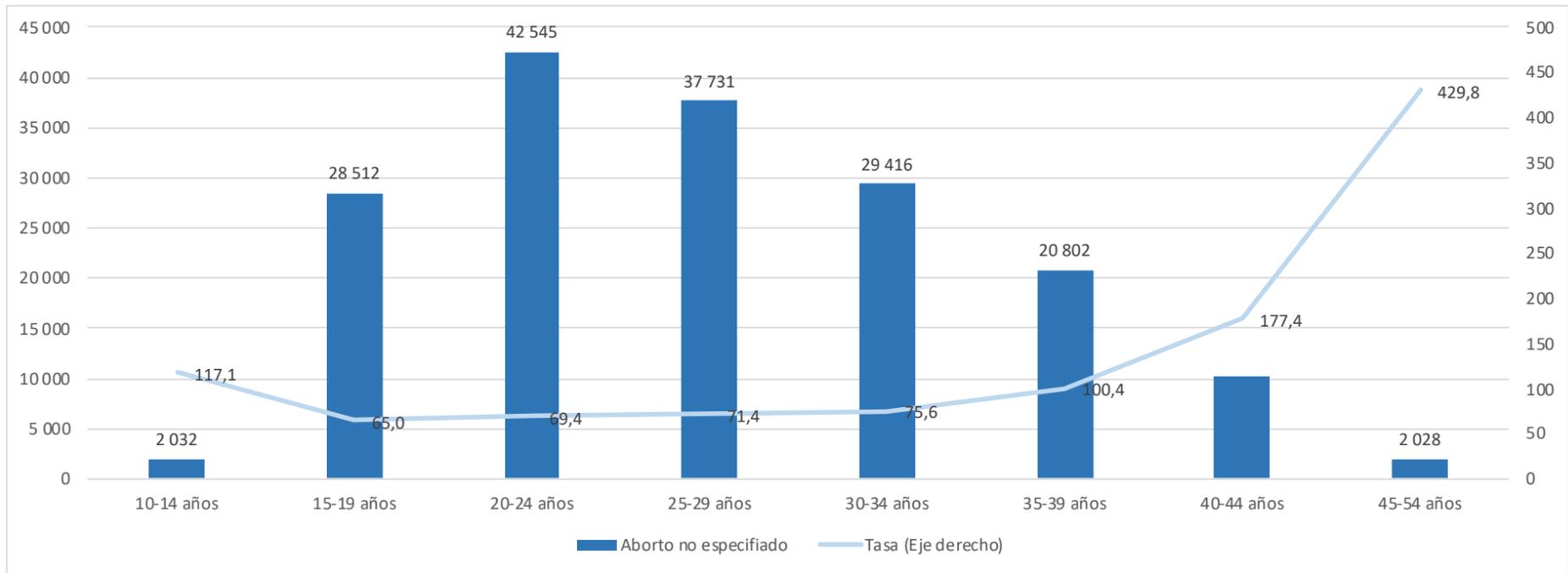
Fuente: Fiscalía General del Estado
Elaboración propia.

Anexo N. Gráfico 30 Causas relacionadas con violencia de género ingresadas Vs. Resueltas



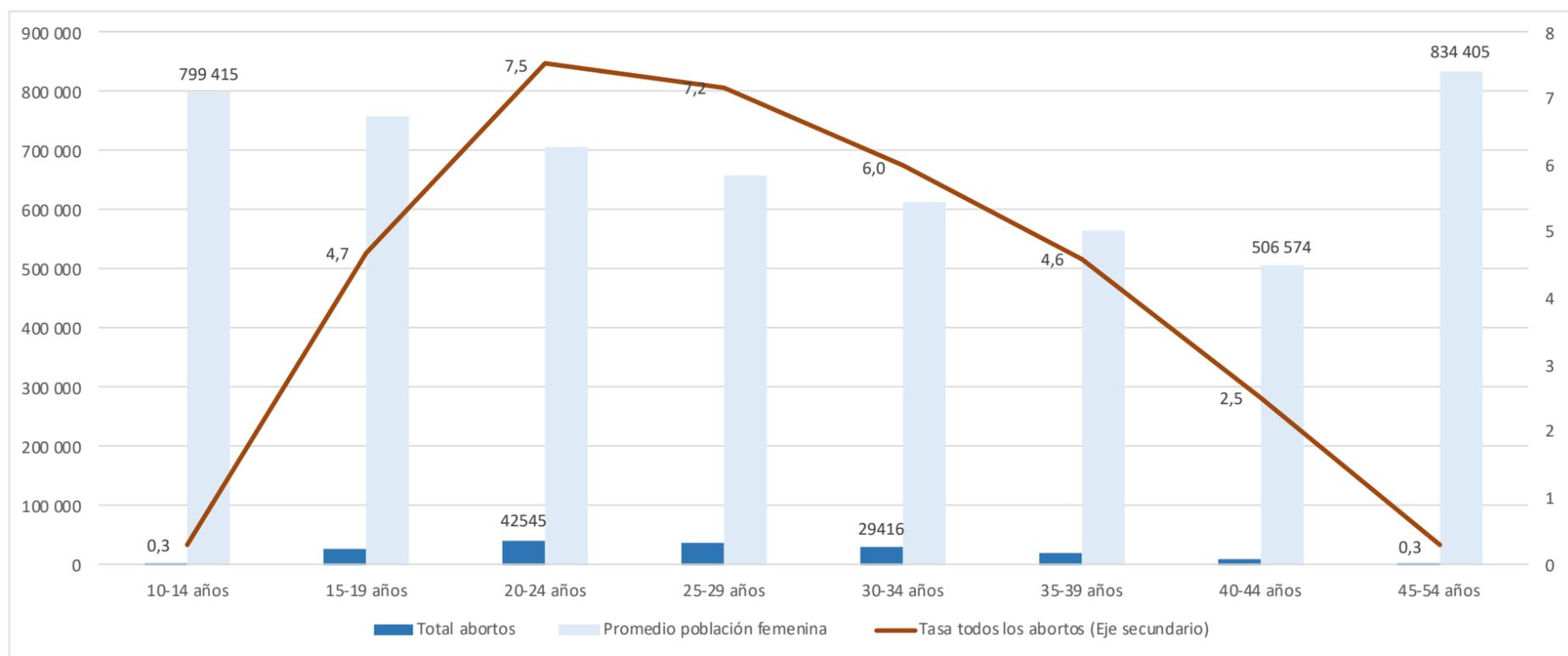
Fuente: Consejo de la Judicatura
Elaboración propia.

Anexo O. Gráfico 31, abortos según edad, tasa de aborto por cada 1 000 nacidos vivos (2012-2019)



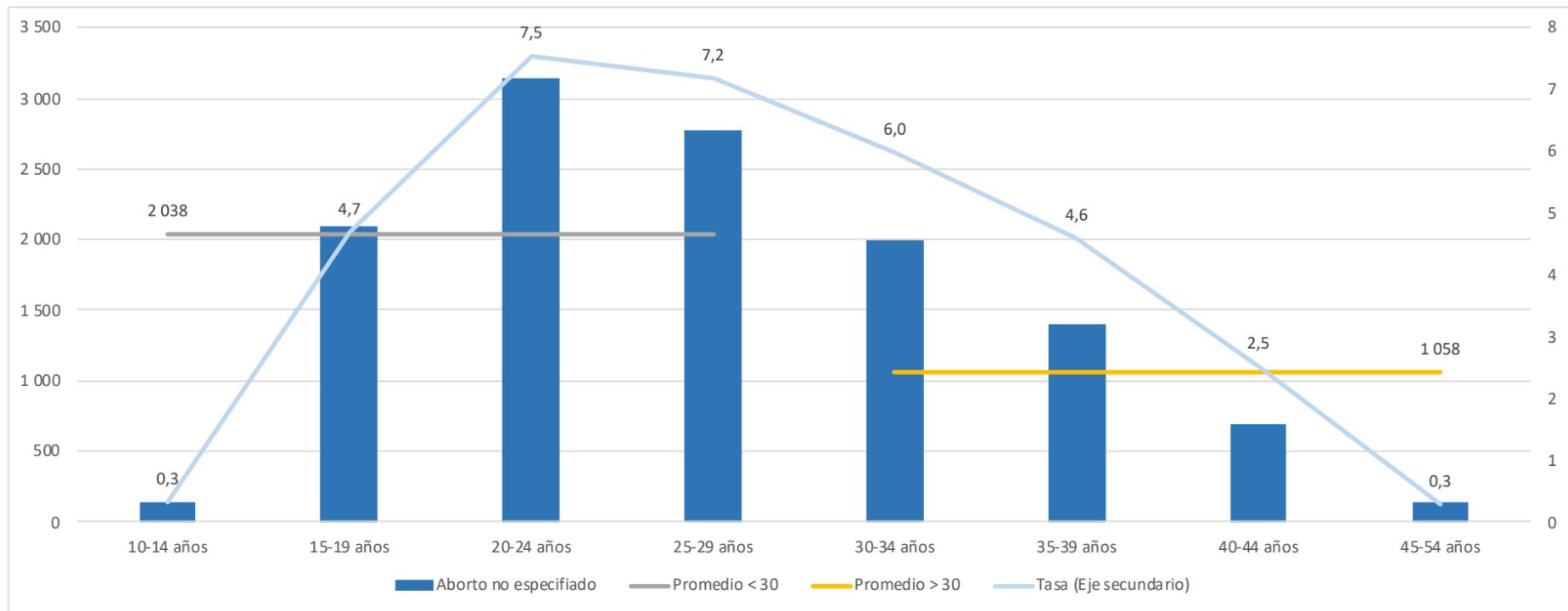
Fuente: Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios
Elaboración propia.

Anexo P. Gráfico 32, abortos según edad, población femenina y tasa por 1 000 mujeres (2012-2019)



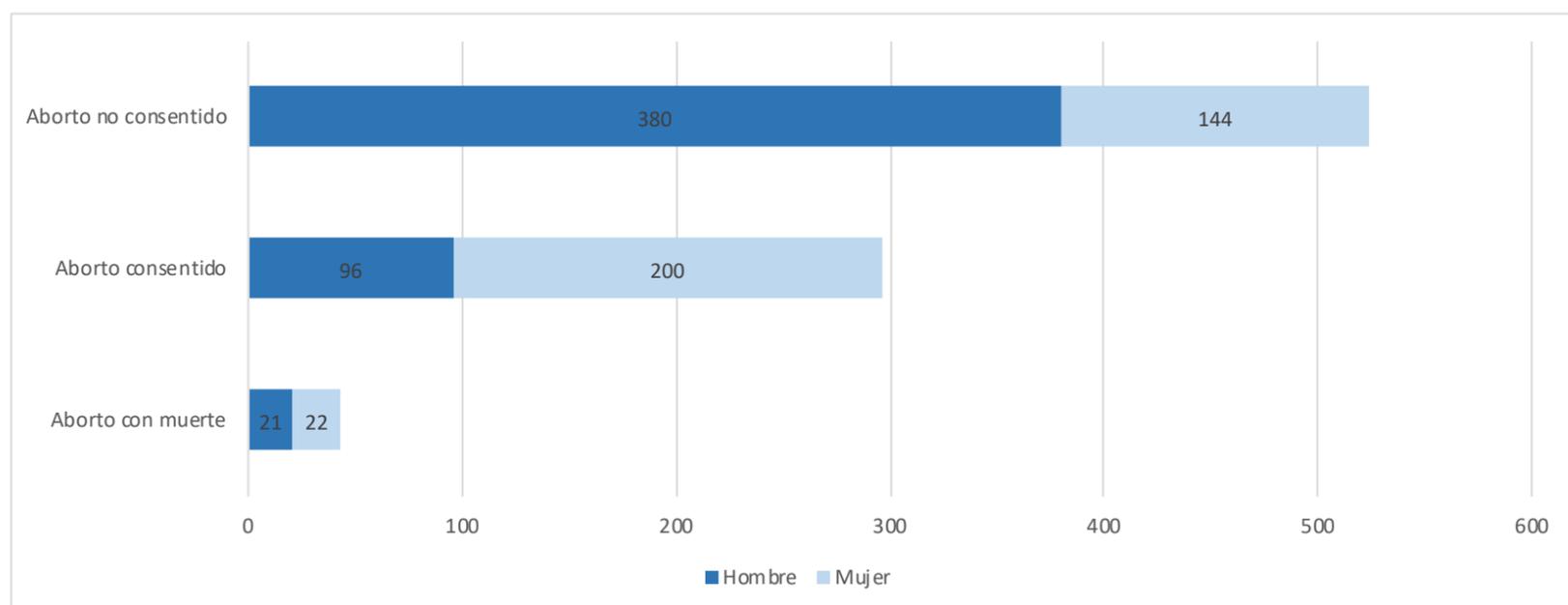
Fuente: Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios
Elaboración propia.

Anexo Q. Gráfico 33, aborto no especificado por grupos de edad (2012-2019)



Fuente: Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios
Elaboración propia.

Anexo R. Gráfico 34, abortos con procesos en FGE por sexo de sospechoso (2014-2019)



Fuente: Fiscalía General del Estado
Elaboración propia.

Anexo S. Encuesta a profesionales ginecólogos y obstetras

7/10/2020 Información de la encuesta

Información de la encuesta

El presente formulario está destinado únicamente a ginecólogos/as y médicos/as obstetras y que hayan laborado como tal en cualquier centro de salud con internación hospitalaria en el Ecuador.

El objetivo es evaluar los costos de salud en la atención de abortos no especificados en el Ecuador. La información recopilada será utilizada únicamente con fines académicos y de investigación.

Las respuestas son anónimas.
*Obligatorio

EL ABORTO NO ESPECIFICADO

Las siguientes preguntas buscan obtener información, que no se encuentra en manuales y protocolos, con respecto a la atención a mujeres con diagnóstico de aborto no especificado O06 (hasta la semana 22) que llegan a un centro de salud con internación hospitalaria.

Cuando una mujer llega al centro de salud con un aborto no especificado...

1. En promedio, ¿Cuánto tiempo pasa en un cubículo de emergencia? (Minutos) *

2. En promedio, ¿Cuánto tiempo pasa en la sala de observación? (Horas) *

3. En promedio, ¿Cuánto tiempo pasa en una habitación? (Horas)

Exámenes de Laboratorio

Cuando una mujer con un aborto no especificado llega al establecimiento de salud, ¿Qué exámenes de laboratorio se requieren?

<https://docs.google.com/forms/d/1qZaCzOnvve928tqBHW3o9ME2ar03WWS/qx15Bd1holU/edit> 1/8

7/10/2020 Información de la encuesta

4. Test de embarazo cuantitativo *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

5. grupo sanguíneo rh *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

6. Chlamydia trachomatis y anaerobios *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

7. Biometría hemática *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

<https://docs.google.com/forms/d/1qZaCrQvva92WqHW3dWE3cr02WMS7qS5EdIh0UJedit> 2/8

1/13/2021 Información de la encuesta

8. Cálculo de plaquetas *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

9. Hemoglobina *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

10. Tiempo de coagulación *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

11. Incompatibilidad en liquido amniótico *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

<https://docs.google.com/forms/d/1qZaCqQvve928/gbHW0dPNE3d00WV57uXS5dThellIedil> 38

7/10/2020 Información de la encuesta

12. Biopsia *
 Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

13. Otro... (Frecuencia %)

14. Otro... (Frecuencia %)

Imagenología
 Cuando una mujer con un aborto no especificado llega al establecimiento de salud, ¿Qué exámenes de imagen de requieren?

15. Ecografía pélvica *
 Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

16. RX *
 Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

<https://docs.google.com/forms/d/7kZuCuQmww62l6gblfM3dWEC3u03WV57gX5BdTh0lIAdl>
4/6

7/13/2023

Información de la encuesta

17. Otro (Frecuencia %)

Procedimientos durante el tratamiento

Frecuencia y tiempo promedio por procedimiento

En las siguientes preguntas se busca establecer el tiempo promedio de un procedimiento para tratar un aborto no especificado de forma farmacológica o quirúrgica. Entre los 3 procedimientos considerados debería sumar aproximadamente el 100%

18. En promedio, ¿Con qué frecuencia se trata un aborto no especificado mediante Aspiración Manual Endouterina (AMEU)? *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

19. En promedio, ¿Cuánto tiempo toma un procedimiento de aborto mediante Aspiración Manual Endouterina (AMEU)? (Minutos) *

20. En promedio, ¿Con qué frecuencia se trata un aborto no especificado mediante Legrado Uterino instrumental (LUI)? *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

7/11/2020

Información de la encuesta

21. En promedio, ¿Cuánto tiempo toma un procedimiento de aborto mediante Legrado Uterino instrumental (LUI)? (Minutos) *

22. En promedio, ¿Con qué frecuencia se trata un aborto no especificado mediante tratamiento farmacológico? *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

23. En promedio, ¿Cuánto tiempo toma un procedimiento de aborto mediante tratamiento farmacológico? (Solo el procedimiento, no el tiempo de control y expulsión) (minutos) *

Varios

24. Para tratar un aborto no especificado, ¿Se realiza transfusión de sangre siempre que existe un shock hipovolémico? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
 No

<https://docs.google.com/forms/d/1qZaCzQnvw623t1gHfNGdW3a00WWS7pX5BzT1uafJndt>

6/8

1/10/2020

Información de la encuesta

25. ¿Con qué frecuencia se realiza una transfusión de sangre para tratar un aborto no especificado? *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

Medicamentos

¿Qué medicamentos se utilizan para el dolor post tratamiento?

26. Ibuprofeno *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

27. Ibuprofeno, número de dosis totales *

28. Ibuprofeno (mg por dosis) *

29. Paracetamol *

Marca solo un óvalo.

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nunca	<input type="radio"/>	Siempre										

1/10/2020 Información de la encuesta

30. Paracetamol, número de dosis totales *

31. Paracetamol (mg por dosis) *

32. Otro (Frecuencia % - cantidad mg)

¡Muchas gracias por tu colaboración!

Si deseas recibir los resultados de la investigación puedes dejar tu correo electrónico y te los haremos llegar.

33. Correo electrónico

Google no creó ni aprobó este contenido.

Google Formularios

<https://docs.google.com/forms/d/1cZaCzQnvc521tgb1W3d1W1E3d03W1W57qX5Bd1h0Ujodf>

5/8

TEMA

**Análisis de la integración de la noción
de utilidad social en las prácticas de
control de la SEPS al sector real de la
economía popular y solidaria en Ecuador**

Jerónimo Mateo Ibarra Díaz
jibarra592@puce.edu.ec

Director de disertación:
Eco. Andrés Mideros Mora
amideros060@puce.edu.ec

Junio de 2021

Resumen

El presente trabajo parte del supuesto de que formas de organización económicas que pretenden una alternabilidad con relación a los sectores económicos predominantes requieren de instrumentos y metodologías específicas de control y de cuanti-cualificación de sus actividades; con el fin de visibilizar su particularidad, así como para contribuir a afirmar sus modelos de institucionalización e integrarlos a las relaciones sociales en general. Se toma como caso de estudio la economía popular y solidaria en Ecuador y se identifica la noción de utilidad social como la expresión de creación de valor multidimensional. Se analiza el grado de integración de esta locución en los instrumentos de control existentes, en particular el modelo de balance social creado en 2014 por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Así, se ratifica la pertinencia de este instrumento en el fomento y visibilización de esta forma de organización económica y la necesidad de profundizarla a través de indicadores que operativicen la conceptualización de la utilidad social de cada organización.

Palabras clave: economía social y solidaria, balance social, utilidad social, nueva economía institucional, instrumentos de control.

Abstract

The present work starts from the assumption that economic organizations that seek alternation in relation to predominant economic sectors require control and analysis tools and methodologies that integrate its core values and specific management principles. In order to make visible its particularities. Also, to establish its institutionalization models and integrate them into the social relationships. Popular and solidarity economy in Ecuador is taken as a case study and identifies the notion of social utility as the expression of multidimensional value creation. The degree of integration of this locution into the existing control instruments is analyzed. In particular, the social balance model created in 2014 by the Popular and Solidarity Economy Authority is examined. It ratifies the relevance of this instrument in promoting and making visible this economic organization. The need to deepen it through indicators that operationalize the conceptualization of the social utility of each organization is made evident.

Key words: social and solidarity economy, social balance, social utility, new institutional economy, control instruments.

Índice

Introducción.....	91
Fundamentación teórica.....	93
Economía social.....	93
Economía popular.....	94
Economía solidaria.....	94
Economía popular y solidaria en Ecuador.....	95
Utilidad social.....	96
Nueva economía institucional.....	97
Responsabilidad y balance social.....	98
Capítulo 1: La institucionalidad de la EPS e Ecuador desde 2008.....	100
Antecedentes.....	100
EPS en el ámbito constitucional.....	100
Arquitectura institucional.....	102
Evaluación, control y seguimiento a la EPS.....	102
Capítulo 2: La construcción del modelo de balance social de la Superintendencia de economía popular y solidaria.....	104
Construcción del modelo de balance social.....	104
Capítulo 3: El balance social como herramienta de supervisión y fomento a la EPS.....	108
De la inclusión de la noción de utilidad social en el balance social.....	108
El control a la EPS a través del balance social.....	111
Capítulo 4: Interiorización de la noción de utilidad social por parte de los actores.....	116
La utilidad social de la EPS vista por sus actores.....	117
De la relación con las prácticas y agentes de control.....	119
Elementos para la construcción de formas específicas para el control del sector.....	121
Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones.....	125
Conclusiones.....	125
Recomendaciones.....	126
Anexos.....	127
Referencias.....	133

Índice de tablas

Tabla 1: Macro-dimensiones y dimensiones del modelo de balance social de la SEPS.....	105
Tabla 2: Dimensiones de evaluación de la utilidad social.....	108
Tabla 3: Sesiones promedio de órganos de dirección y decisión, sector real EPS.....	113
Tabla 4: Realización de actividades de responsabilidad social por tip.....	115

Introducción

La llegada al gobierno, en 2007, de Rafael Correa estuvo acompañada de propuestas de cambio a distintos niveles y apuestas dirigidas hacia una transición post-neoliberal. En materia económica, la visibilización y el fortalecimiento de la economía popular y solidaria (EPS) fue presentada como una estrategia. El cambio de Constitución en 2008 abrió la puerta al reconocimiento de un sistema económico social y solidario y de una economía plural que enmarca diversas formas de organización económica. Esta experiencia dio paso a importantes transformaciones en pro de la ampliación y profundización de este sector en su legislación e institucionalidad; y permite actualizar el debate acerca de las posibilidades del pluralismo económico no atado a una lógica capitalista y del rol más o menos transformador de la economía solidaria (Vega, 2019, p. 1).

La economía popular y solidaria suele entenderse como una propuesta de construcción de un sistema económico alternativo al capitalista y aquel centralmente organizado por el Estado; donde la organización de la producción, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios se orienta a solucionar las necesidades y deseos de la sociedad (Jácome, 2016; Coraggio, 2011). Esta forma de organización económica se caracteriza por la observancia de principios de libertad de adhesión, igualdad, gestión colectiva y democrática y solidaridad entre miembros (Lavelle, 2010, p. 221-2). Sus objetivos no son la búsqueda de lucro per se sino la satisfacción de necesidades, la utilidad social y la reproducción de la vida. Esto les concede a estas formas de organización económica un cierto grado de “alternabilidad” respecto de los dos modelos predominantes.

En Ecuador, esta forma de organización económica se realiza desde mucho antes de 2006. Wilson Miño (2013) identifica el inicio del sistema cooperativo en 1900 con la creación de organizaciones artesanales y de ayuda mutua, inspiradas en experiencias extranjeras de Rochedale (1844) y de los sistemas de ahorro y crédito alemanes de Schultze (1852) y Raiffeisen (1849). Además, existen elementos heredados de la cultura andina que marcan la preexistencia en el acervo cultural del país de prácticas de intercambio, reciprocidad y complementariedad (John Murra, 1975). Este trabajo se funda sobre esto, pero se concentra en las políticas y en la institucionalidad desarrolladas en este sector desde 2008; toda vez que estas se implementaron en el marco de su visibilización en el aparato institucional ecuatoriano y en el tránsito hacia un nuevo modelo económico.

El estudio de la EPS que proponemos se centra en discutir, desde un enfoque de economía institucional, las herramientas e instituciones de evaluación, control y seguimiento a estos actores. Habida cuenta de la pretendida “alternabilidad” de sus principios y modos de organización, la riqueza creada por estas organizaciones no se limita a su simple carácter económico. Ya sea por la finalidad explícita de sus actividades o por su forma de ponerlas en práctica, estos actores buscan generar externalidades más allá de aquellas de carácter monetario. En este sentido, la noción de utilidad social resulta la expresión de una visión multidimensional del valor creado, allende las lógicas crematísticas sobre las cuales se basa la economía tradicional. Si medir el rendimiento financiero de una organización es común y generalizado, evaluar su utilidad social y, por consiguiente, interesarse en su valor desde la óptica de los beneficios que aporta a la sociedad es un tema central desde un enfoque institucional para el cual no existe ninguna convención en el lenguaje ni en la práctica (Mounier, 2019, p. 72). En efecto, las herramientas de control, evaluación y seguimiento resultan acciones colectivas que controlan, liberan y amplían la acción individual y que están en capacidad para orientar el comportamiento humano.

Tomando este ámbito de preocupación, este trabajo se propone analizar en qué medida la noción de utilidad social está incorporada en los instrumentos y procesos de evaluación de los actores de la economía popular y solidaria en Ecuador. Busca interpelar al diseño institucional y a las herramientas de control y supervisión en aras de averiguar la pertinencia de formas de control específicas para este sector, el lugar de las herramientas de supervisión en el fomento de estas formas de organización económica, y las posibilidades de la noción de utilidad social para expresar la especificidad de estas organizaciones.

Se busca contribuir al fomento de la economía popular y solidaria como sector económico, caracterizado por conductas sociales, visiones, metas y aspiraciones particulares; el objetivo es aportar al fortalecimiento de la EPS como actor clave para el desarrollo inclusivo y revisar críticamente los instrumentos de evaluación, control y seguimiento propuestos por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), con el fin de adaptarlos a las particularidades del sector. Para esto, el trabajo se realizará a la luz del estudio de caso de la herramienta de balance social, diseñada por la SEPS en 2014 y que tiene como finalidad la evaluación de la acción y del cumplimiento de los objetivos sociales de cada actor. Además, en oposición a aquellas herramientas de evaluación tradicional, el balance social posibilita la integración de la noción de utilidad social dentro de su lógica de control.

El acercamiento del trabajo es inductivo. A través del entendimiento creciente de la construcción de la institucionalidad de la EPS se atienden los objetivos de investigación. No se explican relaciones causales sino que se interpretan las existentes entre los fenómenos estudiados. Para tal efecto, se utilizaron fuentes documentales, secundarias y entrevistas. Todas fueron recogidas desde enero 2019, cuando se participó como asistente en el proyecto de investigación “El estado del Estado ecuatoriano en la última década (2007-2017): una visión desde la economía política y las políticas públicas”, y marzo 2021.

Asimismo, se acudió a documentos gubernamentales como planes nacionales de desarrollo, Constitución, leyes y publicaciones oficiales. También se revisaron estudios de autores recogidos en libros y artículos; e información de conferencias y talleres organizados por universidades y organizaciones de la sociedad civil a los que se asistió.

Se entrevistaron a funcionarios gubernamentales, especialistas no gubernamentales y actores sociales involucrados en iniciativas de EPS; a la vez que se acudió a entrevistas realizadas por los profesores Francisca Granda (PUCE) y Esteban Nicholls (PRIBEL - UASB) en el marco del proyecto de investigación “El estado del Estado ecuatoriano en la última década (2007-2017): una visión desde la economía política y las políticas públicas”.

El objetivo de la entrevistas a los funcionarios gubernamentales fue conocer sus visiones, y apreciaciones sobre la supervisión y el control a los actores de la EPS, así como su impacto. Los propósitos perseguidos en las entrevistas a los actores sociales fue captar sus opiniones valorativas de las políticas de fomento y estrategias de supervisión; comprender las razones de su crítica o aprobación, captar sus representaciones del significado de la EPS y de la utilidad social; y dimensionar su grado de interés respecto a las dinámicas sociales, culturales y políticas en las que se desarrollan su actividad económica.

Este trabajo se organiza en cuatro ejes. El primer lugar, se interesa en la inclusión de la EPS en la institucionalidad ecuatoriana desde 2008. En segundo lugar, se aborda la construcción del modelo de balance social de la SEPS. A continuación, se busca entender la forma que tomó la regulación al sector, repasando los datos recogidos en la primera aplicación del modelo de balance social y apuntando los elementos para la operativización de la noción de utilidad social. Por último, se analiza a los actores de la EPS y sus agentes de control, indagando su conceptualización de la actividad de la economía social, su posición sobre el control efectuado por los organismos de supervisión y sus propuestas de criterios de control adaptados a su actividad.

Fundamentación teórica

El objetivo de esta investigación, “analizar en qué medida la noción de utilidad social está incorporada en los instrumentos y procesos de evaluación de los actores de la EPS en el Ecuador”, supone el estudio de caso de los instrumentos de evaluación, control y seguimiento de la EPS desde un enfoque institucional; se busca valorar la propuesta de la noción de utilidad social como eje vertebrador de la lógica de control a este sector en Ecuador.

En esta sección se delimitan las nociones, propuestas teóricas y escuelas de pensamiento que estructuran el análisis. Los siguientes apartados se fundamentan en la revisión bibliográfica de la economía social, popular, solidaria, economía popular y solidaria en Ecuador, la noción de utilidad social, la nueva economía institucional y el modelo de balance social.

Aunque el desarrollo de esta investigación se concentra en el sector real de la economía popular y solidaria, es importante tener presente que este modo de organización económica agrupa dos locuciones —economía popular y economía solidaria— que, tomadas por separado, apuntan hacia individuos, valores y formas de organización y gestión distintas y hasta contradictorias. Asimismo, en la literatura sobre nuevas formas de organizaciones económica, es frecuente encontrar referencias a la noción de economía social, que es a su vez asociada a la economía solidaria en la locución “economía social y solidaria” (ESS).

1. Economía social

Se define a la economía social como un constructo que permite superar la distinción entre la economía (como ciencia; *economics*) y la economía política. Es decir que propugna la inclusión de un tercer sector que deje atrás la oposición entre capitalismo y Estado central planificador (Coraggio, 2009, p. 43-4). De ahí que se inscriba en la conceptualización que hiciera Polanyi (2003, 2008, 2012) de la economía como un “proceso de interacción de los hombres entre sí y con la naturaleza cuyo resultado es la provisión continua de medios materiales que permitan la satisfacción de necesidades” (Polanyi, 2012). Es un proceso específico para cada sociedad de acuerdo con combinaciones variables de principios y modelos de institucionalización que modelan las conductas de los individuos y grupos y las integran en el conjunto de relaciones constitutivas de cada sociedad (Coraggio, 2014, p. 19). De esta conceptualización, el autor establece que no existe una realidad económica necesaria a la que hay que adaptarse, sino que *a partir de cualquier realidad empírica otras formas de organización económica son siempre posibles* (Coraggio, 2014, p. 18) (énfasis agregado). Por lo que la economía social, de acuerdo con Coraggio (2009), permite desarrollar un sistema en el que los agentes no renuncian a sus identidades sociales ni a su historia o incrustación en el mundo simbólico e institucional.

Se puede agregar la propuesta de Laville (2010), que entiende a la economía social como la agrupación de organizaciones que buscan reunir personas antes que capitales. Estas organizaciones observan principios estrictos de libertad de adhesión; igualdad, gestión colectiva y democrática; lucro limitado o ausente; y solidaridad entre miembros (Laville, 2010, p. 221-2).

Los trabajos de Jacques Defourny (2009) señalan a la búsqueda de democracia económica y de utilidad social como los objetivos centrales de esta forma de organización económica, por lo que resultaría una hibridación de recursos mercantiles, no mercantiles y no monetarios. Asimismo, el autor (Defourny, 2009) afirma que la finalidad de la prestación de un servicio en la economía social no es fundamentalmente el excedente sino el servicio prestado *per se*, como mecanismo de relacionamiento entre miembros de una colectividad. De este enfoque se desprenden dos criterios de organización de una iniciativa de economía social: (I) la autonomía de la gestión, que permite distinguir la producción de bienes y servicios de los poderes públicos, y (II) el control democrático, ejemplificado con el principio de “una persona, un voto”, que subraya la calidad del miembro y que la participación en las decisiones no depende de la participación accionaria que se posea.

Finalmente, la formulación de economía social sugiere la construcción de nuevas propuestas e innovaciones sociales frente a nuevos problemas socioeconómicos de actualidad (servicios de proximidad, comercio justo, finanzas éticas y solidarias, agricultura sostenible, gestión ambiental, etc.). De ahí que, siguiendo a Demoustier (2001), la economía social no sea un conjunto homogéneo, sino que está conformada por empresas que aceptaron los desafíos de su época. Esto concita el interés por los conceptos de economía popular y solidaria, derivados e incluso tributarios del de economía social.

2. Economía popular

La economía popular se puede definir como el conjunto de recursos, capacidades, actividades, instituciones y organizaciones que reglamentan la organización de procesos sociales y actividades económicas enfocadas en la reproducción de la vida y fuerza de trabajo de los sectores populares (Coraggio *et al.*, 2010).

Según Icaza y Tiribia (2009), esta economía trasciende la obtención de ganancias materiales o monetarias y está vinculada con la reproducción ampliada de la vida, en la que se incluye la generación de condiciones favorables al proceso de formación humana. Asimismo, siguiendo a los mencionados autores, el concepto se refiere al conjunto de prácticas, con formas y significados variables a lo largo de la historia, que se desarrollan entre los sectores populares. Esta traduce, por un lado, las formas que este sector de la población la asume en su cotidianidad para reproducir su existencia material y, por otro, el sentido que la economía asume en cada espacio y tiempo histórico (Icaza y Tiribia, 2009, p. 174).

La organización de la economía popular se puede encontrar en acciones espontáneas de solidaridad, cooperación y reciprocidad en el ámbito comunitario, familiar, vecinal o asociativo. En las sociedades latinoamericanas, este sector se expresa a través del trabajo no remunerado de auto-sustento y cuidado, el trabajo familiar para el intercambio monetario y no monetario, la venta de la fuerza de trabajo y el trabajo asociativo y auto-gestionado, formal e informal (Coraggio *et al.*, 2010). La unidad mínima de esta economía es la doméstica, que se entiende como un grupo de individuos, vinculados por relaciones de parentesco, afinidad o contrato, responsables de la obtención y distribución de condiciones materiales para la reproducción inmediata de la vida de todos los miembros.

A partir de esto último, es frecuente asociar a la economía popular con la informal, en la medida en que poseen características comunes, como la escala de la producción o la no institucionalización de las relaciones de trabajo. Empero, el concepto mismo de economía popular permite analizar la racionalidad de los emprendimientos generados por los propios trabajadores y resignificar sus prácticas. Siguiendo a Nyssens (1998), la economía popular se convierte en “un poderoso medio para resistir a la exclusión política, cultural y social del mundo popular y su precaria economía” (1998, p. 7).

Por último, siguiendo a Razzeto (1993), es posible clasificar las actividades de la economía popular en cinco grupos: empresas asociativas, cooperativas, talleres autogestionados, solidarios y comunitarios; microempresas, talleres familiares e individuales; iniciativas individuales informales, de comercio ambulante y servicios domiciliarios u ocasionales; soluciones asistenciales y sistemas de beneficencia pública o privada; y, actividades ilegales. De acuerdo con el autor, se pueden identificar niveles de satisfacción generada por las actividades: de sobrevivencia, se desempeña de forma transitoria y permite la satisfacción de necesidades básicas; de subsistencia, que permite satisfacer las necesidades básicas pero no permite ningún grado de acumulación o crecimiento; y, de crecimiento, actividad permanente que posibilita el mejoramiento progresivo de la calidad de vida.

3. Economía solidaria

La economía solidaria se define como el sector económico que se rige interna y externamente por relaciones de cooperación, intercambio, financiamiento y consumo solidario (Coraggio *et al.*, 2010, p. 9). La centralidad de la solidaridad en esta forma de organización económica tiene como antecedente principal el cooperativismo obrero del siglo XIX y XX, teorizado por Robert Owen (Laville y Gaiger, 2009, p. 201). No obstante, según estos mismos autores, su origen se explica por un conjunto más complejo de circunstancias en las que esta economía surge como respuesta a los efectos del desarrollo tecnológico posfordista (Laville y Gaiger, 2009, p. 173).

Partiendo de esta conceptualización, es posible distinguir dos enfoques. Por un lado, Laville (2010) señala un punto de encuentro con la economía social en la voluntad de reunir personas antes que capitales. Es posible identificar principios afines como la libertad de adhesión; igualdad, gestión colectiva y democrática; lucro limitado o ausente; y solidaridad entre miembros (Laville, 2010, p. 221-2). Adicionalmente, se caracteriza por la primacía de la solidaridad sobre el interés individual y la ganancia material; los vínculos de reciprocidad como fundamento de las relaciones de producción; y la inserción social y comunitaria de las iniciativas como estímulo a la participación ciudadana (Laville y Gaiger, 2009, p. 170).

Por otro lado, Martínez (2015) identifica a las experiencias de solidaridad, en particular aquellas desarrolladas en contexto de crisis económicas y exclusión social (véase Sitrin, 2012 para las experiencias de solidaridad, autonomía y horizontalismo en Argentina durante la crisis de 2002). Así, las condiciones que posibilitan la creación de las iniciativas de la economía solidaria constituyen por sí solas un elemento central para la comprensión de sus objetivos y desafíos. De este enfoque se desprende la propuesta de Eme y Laville (1994), donde la economía solidaria está equidistante de tres tipos de organización de las actividades económicas: no monetaria, mercantil y no-mercantil.

Finalmente, las experiencias de economía solidaria se realizan mediante el encuentro de tres tipos de recursos: aquellos provenientes de la reciprocidad entre los miembros; recursos públicos, obtenidos del Estado con base en el principio de redistribución; y, recursos privados, obtenidos de las relaciones de intercambio. Este manejo simultáneo hace a la economía solidaria partícipe de una economía plural, donde sus iniciativas sean hibridaciones entre la economía pública y privada. Además de esta combinación, está la acción colectiva, representada por la autogestión, como mecanismo de solidaridad entre los agentes, que permite incluir nuevos protagonistas en la búsqueda del bienestar, el reconocimiento y la vida dignificada.

Los conceptos de economía social, solidaria y popular apuntan hacia individuos, valores y formas de organización y gestión distintas y hasta contradictorias. No obstante, resulta frecuente encontrarlas asociadas en dos locuciones: economía social y solidaria (ESS) y economía popular y solidaria (EPS). La primera, desarrollada en las perspectivas teóricas sobre nuevas formas de organización económica y en la institucionalidad de ciertos países europeos. La segunda, formulada para el caso ecuatoriano.

A lo largo de este trabajo se hablará de ESS para referirse a la literatura sobre propuestas alternativas de organización económica y para identificar cronologías sobre estos sistemas económicos. Se la entiende como una propuesta alternativa al sistema capitalista, donde los individuos juegan un rol activo en la elaboración de todas las dimensiones de la vida humana; se propone transformar el sistema económico y social, incluyendo a los sectores público y privado, y superar las desigualdades, dirigiéndose al conjunto de actores económicos; abarca al conjunto de sectores económicos y tiene la capacidad de adoptar prácticas del sistema actual para ponerlas al servicio de su propuesta de transformación sistémica (RIPESS, 2015).

Se reserva el concepto de EPS para hablar del sujeto económico, parte del sistema económico social y solidario en Ecuador, y de la institucionalidad establecida desde 2008 para este subsistema económico, siguiendo la definición planteada por el artículo 1 de la LOEPS:

Forma de organización económica en la que sus integrantes, ya sea individual y colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios mediante relaciones basadas en la solidaridad, cooperación y reciprocidad, situando al ser humano como sujeto y fin de su actividad (LOEPS, 2011, Art. 1).

4. Economía popular y solidaria en Ecuador

La noción de economía popular y solidaria emerge como expresión para visibilizar en simultáneo dos formas de organización económica contrarias a las lógicas capitalistas en las que prima la solidaridad y el énfasis en la reproducción de la vida; la Constitución de 2008 incluye este sector dentro del sistema económico al mismo nivel que los sectores público y el privado (Art. 283).

Siguiendo a José Luis Coraggio (2011), la EPS constituye una propuesta de construcción de un sistema económico alternativo enfocado en contrarrestar tendencias socialmente negativas del sistema existente. No obstante, no se puede hablar sistemáticamente de lo popular y solidario sino como formas de organización económica, a veces complementarias y muchas veces excluyentes.

Este reconocimiento se basa en la heterogeneidad de las formas de organización económica, característica de la economía ecuatoriana. Estas últimas, aun dentro del sistema económico capitalista, subsisten o han logrado desarrollar formas de organización económica popular y solidaria (Sánchez, 2016, p. 36). Miño (2013) identifica cinco etapas en el desarrollo del cooperativismo —parte del sector popular y solidario— en Ecuador, desde el inicio del siglo XX hasta el presente, en donde se demuestra que el cooperativismo promovió el acceso de amplios sectores a formas asociativas de producción, llegando a representar un instrumento de transformación socioeconómica y un modelo de desarrollo económico e integración social (Oleas, 2016, p. 51-2).

Las primeras tres etapas corresponden a los orígenes y consolidación del sistema cooperativo y las últimas dos, al período neoliberal y a la historia inmediata¹.

¹La etapa inicial (1900-1936) comprende la creación de una serie de organizaciones artesanales y de ayuda mutua; la segunda (1937-1963) se caracteriza por la intervención estatal en el sistema cooperativista, que inicia con la expedición de la “Ley de cooperativas”, que creaba un sistema de crédito cooperativo que nunca se materializó e instituía el cooperativismo, esencialmente costeño y agrícola; en 1940 se establecieron las cooperativas de vivienda y, en 1961, esta intervención alcanzó su auge con la creación de la Dirección Nacional de Cooperativas; la tercera etapa (1964-1988) inició con la promoción de la reforma agraria (1964), bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros y de la entonces recién creada Junta Monetaria. La cuarta etapa, que va del final del siglo XX al inicio del XXI (1986-2006), estuvo caracterizada por el cierre hegemónico en torno al consenso de Washington, donde se abogó por la reducción de la presencia del Estado, sin que ello se traduzca en la contracción del sector cooperativista, sino más bien en el surgimiento de numerosas cooperativas sobre todo financieras que captarían en gran medida, durante la crisis financiera de 1999, los depósitos que salieran del sistema financiero privado (Miño Grijalva, 2013, citado en Oleas, 2016: 54-60).

El objeto de estudio de este trabajo se concentra en la quinta etapa (2006 al presente), que tiene como hito la inclusión de la economía popular y solidaria en la Constitución ecuatoriana de 2008 y constituye una suerte de segunda fase en la intervención estatal, caracterizada por la visibilización al actor económico específico de la economía popular y solidaria (Sánchez, 2016: 38). Esto se expresó en transformaciones importantes en pro de la ampliación y profundización del sector en su legislación; institucionalidad; control y supervisión; fortalecimiento y financiamiento (Jácome, 2016, p. 24). En el plano normativo, un hito es la expedición en 2011 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), que tiene como objetivo reconocer, fomentar y fortalecer la EPS; normar la constitución, organización, funcionamiento y extinción de los actores; y establecer la institucionalidad pública rectora y encargada de la regulación, control y acompañamiento de los actores (Sánchez, 2016, p. 38-40).

En lo relativo a la supervisión y regulación del sector popular y solidario, la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) constituye un eje vertebrador de la nueva arquitectura institucional surgida como respuesta al reconocimiento constitucional de la EPS. Esta institución edificó el sistema de supervisión, regulación y control de los actores. En este sentido, en 2014, la SEPS presentó un modelo de balance social (Páez Pareja, 2014) para evaluar la acción de los actores populares y solidarios en función de los criterios fijados por la LOEPS y en concordancia con el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).

5. Utilidad social

Los actores de la EPS representan una propuesta de construcción de un sistema económico con lógicas alejadas de la crematística. Por tanto, el valor creado por estas no se limita a la simple riqueza monetaria sino a la generación de una “plusvalía social”² para el conjunto de la sociedad sobre la que inciden. Mounier (2019) habla de la utilidad social como locución de una visión multidimensional del valor creado.

Los trabajos sobre la noción de utilidad social proponen dos formas de conceptualizarla. Por un lado, Euillet (2002), Fraisse (2007) y Hély (2008) identifican la utilidad social en las actividades que atiendan necesidades poco o no-satisfechas por el mercado o el Estado. De ahí que la ESS aparezca como respuesta a las fallas de los otros dos sectores económicos; Noguès (2003) propone ubicar a la ESS al margen de los sectores con fines de lucro y público. Por otro lado, Gadray y Jany-Catrice (2012), Mounier (2019), Parodi (1999) y Perrin y Benzerafa (2016) definen la utilidad social como el criterio mayor de identificación del sector, lo que permitiría distinguirlo de la economía mercantil (Gadray, 2005).

La propuesta de Euillet, Fraisse y Hély supone que ni el sector público ni privado con fines de lucro aprovechen de la provisión del servicio en cuestión y, por tanto, de la manifestación de una demanda previa de bienes o servicios. Asimismo, los trabajos que suponen la utilidad social como resultado de la ausencia del Estado entienden a la noción como derivada de aquella de interés general³. Ahora bien, estos dos conceptos, siguiendo a Rodet (2008), se distinguen por los efectos que producen las actividades que se legitiman de cada uno: mientras que las actividades de interés general tienen como objetivo el bienestar de la sociedad en su conjunto y podrían conducir al de un grupo particular, las de utilidad social buscan el bienestar de un grupo puntual y tienen como corolario el del conjunto de la sociedad (Euillet, 2002, citado en Rodet, 2008, p. 166).

Empero, este abordaje a la noción de utilidad social ha sido criticado por las implicaciones en términos de su evaluación. Siguiendo a Rodet (2008), las actividades de utilidad social que remedian la no intervención de los sectores público y privado deben demostrar una eficiencia equivalente; para lo cual, en la década de 1980, fueron diseñadas herramientas destinadas a remplazar el rol del mercado en la calificación de actividades eficientes o no, siguiendo criterios contables más que cualitativos. Esta acepción, de acuerdo con Noguès (2003), obliga a los actores del sector cooperativo a innovar permanentemente, toda vez que su espacio de acción se reduce a medida que la intervención pública y privada progresa.

El segundo grupo de trabajos propone definir la utilidad social fuera de toda referencia al Estado o al mercado, priorizando la actividad de la economía social y solidaria. Maurice Parodi (1999) señala tres niveles en los que la actividad de la economía social y solidaria se singulariza: en el plano económico, se propone crear organizaciones productivas alternativas tanto en la gestión democrática y sin fines de lucro como marcada por una competencia dual entre relación de pertenencia (socios, cooperantes) y de producción; en cuestiones de solidaridad, la ESS completa las formas tradicionales de solidaridad mecánica⁴ y orgánica⁵ propuestas por Durkheim (1893), con una “solidaridad voluntaria y horizontal”; finalmente, la ESS sería, además, un espacio altamente innovador en cuestiones medioambientales, de consumo y de ocio. De acuerdo con el autor, la noción de utilidad social sería transversal a estos tres niveles. A diferencia del sector privado en el que la utilidad social sería un subproducto de una actividad principal, la utilidad social de la ESS sería el resultado de las normas y valores establecidos deliberadamente en la creación de las organizaciones del sector.

²Las organizaciones de la economía social son consideradas sujetos sin fines de lucro pero capaces de generar valor. Por su forma de organización, estos actores son capaces de reconfigurar y ampliar las formas de extracción de la plusvalía basadas en la explotación de las relaciones sociales como nexos intersubjetivos capaces de potenciar las cualidades humanas necesarias para actividad económica (Presta, 2020).

³Entendido como el concepto que resume los valores y objetivos que trascienden los intereses concretos de los ciudadanos o grupos y que son frecuentemente encomendados constitucionalmente a la autoridad estatal (RAE, 2020).

⁴Propia de los núcleos sociales pequeños en los que los individuos se diferencian poco entre sí. Las personas construyen su comunidad, su sentido de pertenencia y logran su cohesión mediante valores, creencias y rituales compartidos.

⁵Propia de las sociedades capitalistas en las que cada persona se especializa para trabajar en ámbitos específicos, ampliando la posibilidad de vivir con mayores libertades y dando más peso a la conciencia personal que a los fines del interés colectivo. La cohesión se articula con base en la interdependencia mutua de los individuos y la conciencia del rol ejercido en la división internacional del trabajo.

Así, de acuerdo con estos autores, la economía social tendría una identidad propia sintetizada por la noción de utilidad social. De ahí el interés por incluir este elemento como criterio de evaluación de la acción de los actores de la ESS. Queda, en consecuencia, por determinar los indicadores que operativizarían su inclusión en las herramientas de control. Todas estas propuestas tienen como antecedente común la noción de responsabilidad social (Davis, 1960; Raymond Louis, 1976) y plantean la construcción de balances sociales que midan la situación de la organización en relación con criterios socio-económicos.

En 1996, el *Conseil national de la vie associative* (Consejo Nacional de la Vida Asociativa, Francia) identificó cinco criterios para evaluar la utilidad social: primacía del proyecto sobre la actividad, no lucratividad, gestión desinteresada, aporte social y funcionamiento democrático (Rodet, 2003, p. 168). El reporte Lipietz (2002) sugiere dos componentes de la evaluación: un público objetivo perteneciente al ámbito de inserción poblacional; y, su impacto en términos de relación y cohesión social. Finalmente, el trabajo de síntesis de Gadrey (2004) señala cinco dimensiones de la utilidad social: costo mínimo colectivo de ciertos servicios y contribución a la expansión de la tasa de actividad; lucha contra la exclusión y la desigualdad, solidaridad internacional, desarrollo humano y desarrollo sustentable; relaciones sociales de proximidad y democracia participativa; contribución a la innovación social, económico e institucional; y, utilidad social interna, relacionada con el modo de funcionamiento de la organización. De estas dimensiones emerge una definición sintética donde será de utilidad social toda actividad que tenga como resultado y objetivo contribuir a la reducción de desigualdades económicas y sociales; contribuir a la afirmación de nuevos derechos, de la solidaridad y sociabilidad; y, mejorar las condiciones colectivas de desarrollo humano sostenible (Gadrey, 2004). De estas propuestas resalta el énfasis puesto en la contribución de las organizaciones de la ESS al desarrollo y fortalecimiento de las relaciones sociales y la inclusión de los intereses locales de los territorios⁶.

Por último, las perspectivas de la utilidad social analizadas se complementan con el aporte de Gardin, Jany-Catrice y Pinaud (2017) que formulan una tipología de cuatro dimensiones de la noción de utilidad social (económica, social, beneficios colectivos y como elemento sustancial a la economía social), que será utilizada en el análisis de los elementos que expresan la inclusión de esta noción en los instrumentos de evaluación de la EPS en Ecuador. En primer lugar, estos autores definen a la dimensión económica de la utilidad social como la expresión de la riqueza económica creada y de los costos colectivos ahorrados a través de las prácticas de la ESS⁷. En segundo lugar, la dimensión social de la utilidad social (sic) analiza el público impactado por la acción de las entidades de economía social, ya sean socios, trabajadores o usuarios externos⁸. En paralelo, los actores de la economía social reivindican su utilidad social por los beneficios colectivos que aportan a la sociedad; estos pueden ser la finalidad misma o una externalidad derivada de las prácticas del actor. Finalmente, la utilidad social aparece como dimensión sustancial de la economía social. Esta dimensión busca mostrar que la satisfacción de la utilidad social resulta intrínseca a los modos de organización de la ESS, se traducen en tres niveles: la forma de gestión sin ánimo de lucro, desinteresada y voluntaria; autogestión y funcionamiento democrático; y su capacidad de innovación social y de influencia en la política pública.

En síntesis, la inclusión de la noción de utilidad social —entendida como criterio central de identificación de las actividades de la economía social— entre las herramientas de evaluación del sector constituye un instrumento de la economía institucional, en la medida en que representa una acción colectiva con capacidad para canalizar las interacciones humanas y orientar el comportamiento de los agentes. Dicha herramienta de evaluación de los empresarios sociales puede contribuir en la construcción y fomento del sujeto de la EPS y enriquecer el enfoque de evaluación de los criterios socioeconómicos de la actividad del sector.

6. Nueva economía institucional

La nueva economía institucional es un cuerpo teórico cuyo aporte ha sido importante en la economía política, en la medida en que pone en duda el rol dominante asignado al Estado y al mercado en la provisión de servicios y en el diseño institucional. Se parte de los trabajos de Thorstein Veblen (1965), quien postula que el sistema económico es un subproducto, en constante evolución, de la cultura humana (*Teoría de la empresa de negocios*). De ahí que Veblen identifique a las instituciones como pautas comunes y predecibles en el comportamiento de las sociedades, en las que se incluyen hábitos de pensamiento y de acción (Veblen, 1965, citado en Urbano Pulido *et al.*, 2007, p. 185). De la misma manera, para los estudios del desarrollo, la economía institucional propone una teoría del cambio económico y social en términos institucionales en la que las ideologías, las normas de conducta y las convicciones individuales juegan un rol preponderante (Molteni, 2006: 8).

⁶La ESS puede ser considerada como un vector clave en el desarrollo territorial en la medida en que su anclaje al área o territorio donde desarrolla su acción la hace menos susceptible de que las empresas privadas la deslocalicen cuando su actividad crece. Abhervé y Defalvard (2008) establecen que los actores de la ESS tienen como particularidad la capacidad de difundir las “variantes locales del interés general”, entendidas como las especificidades territoriales del interés social atendido en su conjunto por el Estado. Siblot (2006) concluye que en territorio se prioriza recurrir a las asociaciones y cooperativas por su capacidad para mantener proximidad con la comunidad, de la que la administración pública carece.

⁷Por su forma de organización y de gestión, existen costos colectivos directos de ciertos servicios que son menores en comparación con el sector público y al sector privado con fines de lucro. Las prácticas de reciprocidad y solidaridad se traducen en iniciativas de intercambio justo, redistribución y autogestión que permiten reducir costos de intermediación y transacción (Coraggio, 2011: 388).

⁸En concreto se traduce en la lucha contra las desigualdades, exclusión y pobreza (Gadray, 2004); el acceso a determinados bienes y servicios y el desarrollo de capacidades en el sentido de Sen (2001); y el énfasis en el desarrollo de relaciones sociales, redes de cooperación, desarrollo territorial y en la creación de capital social.

En un segundo momento, Douglas North (1993a) se interesará en la naturaleza de las instituciones, que define como limitaciones ideadas por las personas *que dan forma a la interacción humana*, ordena las interacciones, define los ámbitos de elección, estructura los incentivos y ordena y reduce la incertidumbre (1993^a, p. 13) (énfasis agregado); y en elaborar una teoría de los cambios institucionales⁹, en aras de entender el desempeño diferencial de las economías sujetas a instituciones de distinto tipo. Así pues, North (1993b) afirma que la estabilidad del marco institucional facilita el intercambio en tiempo y espacio; una vez que se integren las normas al comportamiento habitual de los agentes, estos automatizarán el intercambio sin medir los términos y características de cada uno por separado (Urbano Pulido *et al.*, 2007, p. 190-1).

Así las cosas, las herramientas de evaluación, control y seguimiento constituyen instituciones establecidas por el Estado para delimitar y hacer que se ejerzan las reglas formales con el fin de controlar, liberar y ampliar la acción individual. De esto se deriva su capacidad para modelar y orientar el comportamiento económico de los agentes sometidos a dicho control (Parada, 2003). Ahora bien, conviene señalar que, si bien los agentes ejercen un rol central como catalizadores del cambio institucional, este papel se ve condicionado por las reglas formales e informales y por la forma de aplicación e implementación. Como señalan Miño (2013) y Oleas (2016), la inclusión ya sea intersticial o simbiótica de la EPS en el marco institucional ecuatoriano obedeció a la influencia de sus actores y representantes como potenciadores de este cambio. Es decir que una vez incorporada la EPS en la legislación, el rol de los individuos se ve condicionado por las instituciones y su forma de aplicación.

De entre estas herramientas, el balance social constituye un elemento de la economía institucional establecido para la construcción del sujeto económico social y solidario, en la medida en que obedece a un diseño institucional específico de la EPS, busca canalizar las interacciones humanas, ordenar las interacciones socioeconómicas y definir un ámbito de acción propio de este sector económico. Asimismo, el balance social contribuye a la afirmación y fortalecimiento del sector social y solidario en cuanto propone un mecanismo de evaluación específico conforme a lógicas propias de la actividad económica de los actores de la economía social y solidaria, que prioriza la producción, distribución y comercialización y consumo de bienes y servicios orientados a solucionar necesidades y deseos legítimos de las sociedades, en detrimento de los objetivos y metas individualistas y crematísticos propios del sistema económico capitalista.

Desde la óptica de las organizaciones de la EPS, la afirmación de su identidad organizativa, sintetizada por la noción de utilidad social, requiere del establecimiento de mecanismos que regulen sus interacciones socioeconómicas. También, necesita del diseño de herramientas que direccionen la gestión hacia el cumplimiento de los objetivos sociales. De esto emergen herramientas de cuanti/cualificación apegadas a los principios cooperativos de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI, 1944) y de la LOEPS (2011), que trascienden la búsqueda de ganancias materiales y la lógica de acumulación de capital.

7. Responsabilidad y balance social

La necesidad de un balance social radica en el reconocimiento de que toda actividad económica exige una responsabilidad social (Mugarra, 2001, p. 27). Se define responsabilidad social como la integración deliberada en la gestión, estrategias y políticas de una entidad de las preocupaciones sociales y laborales que surgen del diálogo con grupos de interés.

Los trabajos de Cracogna (1980), Chapman (1981) y Martínez y Bialakowsky (1984) permiten conceptualizar al balance social como una herramienta de gestión de la economía social que trata de medir la actividad de la entidad con relación a unos principios y valores establecidos y acordados que organizan el sector; tienen en cuenta la misión y visión de la organización (Páez Pareja, 2013, p. 158).

En 1973, Bauer y Fenn advertían que la inclusión de la responsabilidad social debía estar acompañada por la construcción de formas de contabilidad enfocadas en el logro de objetivos sociales y económicos. De ahí que en las décadas de 1970 y 1980 se asistió al surgimiento de múltiples modelos de balance social que van desde iniciativas contables, anexos descriptivos hasta iniciativas legales (Mugarra, 2001, p. 28).

Es pertinente señalar el Balance Cooperativo puesto en práctica en Francia por Antoni (1951, 1958, 1976) y la *Confédération Générale des Sociétés Coopératives Ouvrières de Production* desde 1965 mediante un cuestionario voluntario anual a las cooperativas afiliadas a la Confederación (Peretti, 1977, p. 159). Asimismo, los balances sociales de la cooperativa suiza Migros siguen desde 1978 una metodología de contabilidad por objetivos combinada a una cuenta de valor añadido. Finalmente, la propuesta de Louis (1976) desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) propugna la contabilidad cooperativa que agrupa cuentas individuales, que reflejan la naturaleza e intensidad de la relación entre el socio y su cooperativa, con balances agregados —destinados a describir la aplicación de los postulados cooperativistas— y presupuestos cooperativos.

⁹Entendidos como los ajustes marginales hechos al conjunto de limitaciones, formales e informales, del marco institucional

A estos modelos se pueden sumar los trabajos de Laflamme y Bergeron (1980), Cujes (1986) y de la Social Audit Task Force (1985) en Canadá. Estos reconocen la importancia y la inclusión de indicadores subjetivos, el diagnóstico del clima laboral y del establecimiento de objetivos y de una planificación que exceda lo meramente económico (Mugarra, 2001, p. 29). En la región, Martínez y Bialakowsky (1984) hablan de un balance que fije cuentas sociales de activo y pasivo para calcular el “Estado analítico del efecto social”. Asimismo, Schneider (1984, 1985, 1991) propone un cuadro sumatorio de indicadores para el sector cooperativo.

Progresivamente, estas propuestas han ido permeando en la institucionalidad de cada país, lo que se tradujo en la inclusión, en 2000, de la responsabilidad social en la Agenda Social Europea. De la misma forma, se generaron esfuerzos por reforzar el concepto mediante un “informe social” que comunique los resultados de una evaluación del impacto social (“Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas”, 2001).

De forma general, se pueden identificar directrices para un modelo de balance social. Por un lado, la contabilidad por objetivos y los indicadores sociales; por otro, los valores y principios de gestión cobran una importancia creciente, en particular desde la publicación de la Declaración de Identidad Cooperativa (ACI, 1995), que especifica las particularidades del sector cooperativista. Así, es posible determinar los objetivos de este modelo: conocer y reconocer a los actores de la economía social como parte de una colectividad que comparte principios y valores comunes y visibilizar los resultados en cuanto al cumplimiento de determinados principios; visibilizar la identidad cooperativa de la organización, motivando su reafirmación, propiciando la inter-evaluación cooperativista y el análisis interno de cada actor; e intra-evaluación que contribuya a fortalecer a cada actor como un instrumento de gestión social integrada.

Así, es posible trazar puentes entre el modelo de balance social, emanado desde el reconocimiento de la responsabilidad social de los actores económicos, y la noción de utilidad social, expresión multidimensional del valor creado que toma en cuenta los beneficios económicos y no económicos transferidos por los agentes a sus grupos de interés. En este sentido, la economía popular y solidaria constituye un objeto de estudio de particular interés, en la medida en que desde su institucionalización y el surgimiento de cada actor individual hay valores y objetivos específicos que reconocen la centralidad de su interés y responsabilidad social. Paralelo a esto, el enfoque brindado por la nueva economía institucional permite abordar el modelo de balance social como institución establecida por el Estado para delimitar y hacer ejercer las reglas formales en aras de controlar y ampliar la acción individual; de esto se deriva su capacidad para influir en el comportamiento de los agentes sometidos a control.

Capítulo 1: La institucionalidad de la EPS e Ecuador desde 2008

En el presente capítulo se aborda la institucionalidad de la economía popular y solidaria en Ecuador desde su reconocimiento constitucional de 2008. Esto permite introducir la construcción del modelo de balance social y su consolidación como mecanismo de control de este sector económico.

1. Antecedentes

Históricamente, la economía ecuatoriana se ha caracterizado por su pluralidad y heterogeneidad. En efecto, Jeannette Sánchez señala que, aun en un contexto de hegemonía capitalista, formas de organización económica popular y solidaria no solo han subsistido sino que se han desarrollado en paralelo a los otros dos sectores económicos (privado con fines de lucro y público) (Sánchez, 2016, p. 35).

Fechar el inicio de las prácticas de economía social resulta una tarea imposible. Sin embargo, existen elementos propios de la cultura andina y hechos históricos que explican la consolidación de este tercer sector en Ecuador. John Murra (1975) identifica los principios andinos de intercambio, reciprocidad y complementariedad, que se traducen en prácticas como la minga, ranti-ranti, etc. como antecedentes primigenios de las prácticas comunitarias y solidarias en la región. El sector cooperativo toma fuerza en el país con la caída del sistema hacienda en el sector agrícola de la Sierra, lo que permitió a los campesinos acceder a la propiedad de la tierra; los flujos de migración campo-ciudad posibilitaron la comercialización de productos agrícolas en los mercados urbanos, conformándose cooperativas y asociaciones de productores y consumidores (Chiriboga, 2013).

Miño (2013) sugiere como antecedentes los hitos comunes al sector cooperativo en Occidente, como el “almacén cooperativo de consumo” de Rochedale en 1844 y los sistemas de ahorro y crédito alemanes de Schultze y Raiffeisen (Miño, 2013, p. 19-24). De acuerdo con este autor, el cooperativismo constituyó una forma destacada de acceso de amplios sectores sociales a formas asociativas de producción, sobre todo en el sector del ahorro y crédito y del transporte.

No obstante, aun cuando el cooperativismo representa un sector institucional estratégico y referencial para el fomento de la integración social en la economía popular y solidaria, como realidad social, la EPS resulta más amplia y registra una evolución autónoma al sector cooperativista (Oleas, 2016, p. 52).

De acuerdo con el INEC (2014), los actores de la economía popular y solidaria representan 39 % de la PEA, mayoritariamente agrícola, en medio rural y en servicios de comercio, construcción, transporte y hostelería en sector urbano. En 2015, se registraban 8 154 organizaciones populares y solidarias: 917 en el sector financiero y 7 237 en el sector real, de las cuales 4 728 eran asociaciones, 2 451 cooperativas, 53 organismos de integración y 5 organismos comunitarios (CONAFIPS, 2015, con datos de la SEPS), mientras que, a septiembre 2019, el sector real y el financiero registraban 14 438 y 566 entidades, respectivamente (SEPS, 2019).

Asimismo, a septiembre 2019, la SEPS censaba 455 422 integrantes con certificado de aportación en el sector real popular y solidario, repartidos 320 263 en asociaciones, 134 051 en cooperativas y 1 108 en organizaciones comunitarias. Mientras que el sector financiero representaba 7 662 056 individuos aportantes registrados (SEPS, 2019, p. 1). Poniendo estos datos con relación a la población económicamente activa, los sectores financiero y real de la EPS abarcan 91,21 % y 5,42 % de la PEA, respectivamente. De ahí que el impulso a la EPS signifique una estrategia de empoderamiento y de desarrollo para la población más pobre del país, brindándoles la posibilidad de integrar, de forma democrática y menos asimétrica, una economía plural; y, una estrategia para impulsar formas organizativas, asociativas y cooperativas que conforman la economía solidaria (Sánchez, 2016, p. 37).

2. EPS en el ámbito constitucional

Erik Olin Wright (2006, 2015) establece tres lógicas que pueden asumir los tipos de organización social, según el grado de tolerancia de la organización hegemónica y régimen político vigente, para insertarse: intersticiales, alternativas construidas en los intersticios (espacios, grietas) del sistema; simbióticas, modelo alternativo desarrollado desde la estructura del Estado y de las administraciones públicas; o, rupturistas, destrucción radical del modelo vigente.

En Ecuador, según Oleas (2016, p. 61), la integración de los actores de la EPS ha fluctuado entre la lógica intersticial y la simbiótica. En efecto, el reconocimiento constitucional de la ESS refleja per se la lógica simbiótica. No obstante, dicho reconocimiento no implica la plena institucionalización formal ni supone el abandono definitivo de la lógica intersticial. (Oleas, 2016, p. 61).

2.1 Constituciones de 1978 y 1998

La Constitución de 1978 reconoció a nivel constitucional la economía social. Se estableció la obligación del Estado en la organización y promoción de los sectores populares con el fin de garantizar su participación en el desarrollo en comunidad (Art. 30). En lo relativo a la organización económica, se reconocen cuatro sectores: público, privado, mixto y comunitario o de autogestión; y se ordena dictar leyes específicas para cada uno. En el sector “comunitario o de autogestión” se incluyen las “empresas cooperativas, comunales y similares cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad de personas que trabajen permanentemente en ellas” (Art. 46). Empero, estas disposiciones no fueron acatadas en el marco del reflujo neoconservador en la política pública, consecuencia de la crisis de deuda externa (Oleas, 2016, p. 63).

En 1985 se entregó la competencia de control a las cooperativas de ahorro y crédito a la Superintendencia de Bancos; un año más tarde se ampliaría esta disposición al conjunto de cooperativas abiertas. En 1992, para reducir el costo de supervisión, se limitó esta medida a aquellas con activos mínimos equivalentes a 20 000 salarios mínimos; las demás regresarían bajo el control de la Dirección Nacional de Cooperativas que nunca dejó de tener a cargo la supervisión de las cooperativas no financieras. La Ley General de Instituciones Financieras de 1994 ratificaría estas disposiciones. En este contexto, Giuseppina Da Ros (2001) afirma que mientras unas cooperativas seguían siendo controladas por criterios obsoletos y limitantes (de la Dirección Nacional de Cooperativas), otras se sujetaban a la aplicación de normas propias a las sociedades de capital que no consideraban sus peculiaridades (de la Superintendencia de bancos). En segundo lugar, el decreto 1227 de 1998 eliminó toda referencia a la Ley de Cooperativas de 1937, lo que supuso la extracción definitiva de las cooperativas del marco normativo en el que fueron creadas y su incorporación general y definitiva al control de la Superintendencia de bancos (Oleas, 2016, pp. 62-65).

La Constitución de 1998 no pudo eliminar la locución de la economía social, pero esta quedó anulada con la inclusión de la “economía social de mercado”, definida como en concurrencia con el sector público y privado. Sugiere que las empresas solo se diferencian por las formas de propiedad y de producción (pública, privada, mixta y comunitaria) en tanto el modo de producción es exclusivo, excluyente y deja suponer la existencia de una única racionalidad económica (Oleas, 2016, p. 66).

Esta tendencia a la eliminación de la ESS en el marco constitucional ecuatoriano se interrumpió con la crisis de financiera de 1999 y el impacto social de la dolarización. En 2001, se buscó reconstruir el sector cooperativo devolviéndole su personería jurídica y recuperando los elementos esenciales de gobernabilidad cooperativa. Sin embargo, estos avances fueron bloqueados en 2002-2005 por segmentaciones de capital, activos y aportaciones.

2.2 Constitución de 2008

La Constitución de 2008 representa un hito en la institucionalización de la EPS. En efecto, según Coraggio (2011), esta Carta Magna propone una definición sustantiva de una economía centrada en el buen vivir de los ciudadanos y formaliza al actor económico específico de la economía popular y solidaria. Esto contribuye a direccionar políticas específicas de control y fomento (Sánchez, 2016, p. 38).

Este reconocimiento constitucional tuvo lugar en un contexto de fortalecimiento del campo político progresista como respuesta a una década (1996-2006) de escaso rendimiento macroeconómico e inestabilidad política. El ambiente dio paso a la elección, en 2007, de un gobierno progresista que promulgaba el impulso de una economía más democrática y la construcción de una sociedad más justa; y la aprobación, en 2008, de una nueva Constitución que establecía las normas base para ese modelo socioeconómico y su sistema político e institucional (Sánchez, 2016, p. 37).

En la Asamblea Constituyente de 2008 se buscaba promover formas de intercambio más solidarias, y de consumo que no comprometieran las bases materiales; garantizar la soberanía económica y el reconocimiento del ser humano y su trabajo como única fuente real de valor. Esto se expresó en la definición del sistema económico ecuatoriano como social y solidario y en la caracterización de los sectores público, privado, mixto y popular y solidario. Así, planteó la necesidad de normas y entidades de control específicas y diferenciadas (Art. 283).

Se entiende como parte del sector público al conjunto de organismos e instituciones que es manejado de forma directa por el Estado. Según el artículo 225, este sector comprende los organismos y dependencias de las funciones ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de transparencia y control social, las entidades del régimen autónomo descentralizado; las entidades creadas por la Constitución y la ley para la prestación de servicios público o desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado, entre las que se encuentran las empresas públicas; y las personas jurídicas creadas por los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Las entidades y organismos de este sector están bajo control de la función de transparencia y control social (Art. 204). En oposición a este, los individuos y organizaciones cuya titularidad no corresponde al Estado están adscritos al sector privado. El sector de la economía mixta reúne actores provenientes de lo público y privado en torno a alianzas público-privadas o empresas mixtas en las que el Estado tendrá la mayoría accionaria (Art. 316).

Por su parte, el sector popular y solidario, que agrupa las actividades cooperativistas, asociativas y comunitarias, constituye un subsistema inscrito dentro del sistema económico social y solidario (Art. 283). Esta unión entre las actividades de economía solidaria y de economía popular se explica, siguiendo a Coraggio (2010, pp. 5-6) por una lógica de agregación con el fin de construir un sector orgánico de peso creciente capaz de moderar las insuficiencias del modelo productivo y disputar la hegemonía de las formas de organización capitalistas (Coraggio, 2010, pp. 5-6). Respecto a su ámbito de acción, la EPS ocupa el espacio de convergencia de las iniciativas de economía solidaria con las formas asociativas populares (emprendimientos familiares, sector informal, autoconsumo, etc.), lo que implica que su acción se dirige hacia las cooperativas, asociaciones, mutuales, redes y comunidades.

Hay elementos del fomento específico y diferenciado a la EPS, expresados en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF), el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), la Ley de Regulación y Control del Poder de Mercado, la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) y los Planes Nacionales del Buen Vivir (PNBV) 2009-2013 y 2013-2017; que plantean incentivos, regulaciones, políticas y lineamientos relacionados con el sector popular y solidario (Sánchez, 2016, p. 40). Adicionalmente, el COPLAFIP establece lineamientos para la planificación del desarrollo. Dichos lineamientos se refieren a la contribución al ejercicio de garantía de derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de políticas públicas y la asignación equitativa de recursos públicos; el fomento de la participación ciudadana en la formulación de la política pública; aportación a la construcción de un sistema económico social, solidario y sostenible que reconozca las distintas formas de producción y de trabajo (Art. 2).

El mandato constitucional de dotar de normas y de entidades de control específicas y diferenciadas quedará satisfecho en 2011 con la emisión de la LOEPS. Dicha ley fija la base social de la EPS en las organizaciones comunitarias, asociativas, cooperativas y las unidades económicas populares. Asimismo, norma la constitución, organización, funcionamiento y extinción de estos actores e instituye sus derechos, obligaciones y beneficios (Sánchez, 2016, p. 40). En concordancia con el COMF, establece la arquitectura institucional para la rectoría, regulación, control y acompañamiento de los actores; tiene el propósito de organizar y desarrollar procesos basados en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, orientados al Buen Vivir. Así, se alienta la participación de la EPS en los sectores estratégicos (Art. 288); se le otorga prioridad como oferente para las compras públicas (Art. 316) y se condiciona el tratamiento preferencial a iniciativas de financiamiento que impulsen el desarrollo del sector (Art. 311).

En síntesis, entre 1978 y 2008 no siempre existió correspondencia entre la norma constitucional y la norma de nivel inferior. Esto se expresó de forma prístina entre la vinculación que hiciese la Constitución de 1978 del sector cooperativo con la reforma agraria y la segmentación de la supervisión de la EPS entre la Superintendencia de Bancos y la Dirección Nacional de Cooperativas de la Junta monetaria. De forma paralela, los vaivenes en el apoyo y reconocimiento a la economía social y solidaria señalan disputas políticas. Sin embargo, la existencia intersticial de las organizaciones sociales y solidarias induce a la consolidación de una arquitectura institucional que rijan a la economía popular y solidaria.

3. Arquitectura institucional

Este nuevo marco normativo estableció una nueva arquitectura institucional destinada a implementar los objetivos de fomento y fortalecimiento de los sectores financiero y no financiero de la EPS, potenciar las prácticas sociales y solidarias y canalizar las conductas específicas del sector a través de una estructura institucional encargada de la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento del sector (Art. 3). Además, buscaba la implementación de una regulación diferenciada de los sectores real y financiero (Art. 145).

Así, su rectoría es ejercida por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (JPRMF) y el Consejo Consultivo de la EPS. La función de regulación queda a cargo del MIES y de la JPRMF y de los reguladores sectoriales. Mientras, para el fomento al sector se crearon el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) en 2009 y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) en 2012, que se sumaron a la Corporación de Seguro de Depósitos (COSEDE) y a la Red de datos crediticios.

La función de control quedó a cargo de la SEPS. Ese proceso de institucionalización, objetivos de gestión y herramientas de control diseñadas se trata en el siguiente acápite.

4. Evaluación, control y seguimiento a la EPS

En 2012, la SEPS recibió el control de las cooperativas a cargo en la anterior institucionalidad de la Dirección Nacional de Cooperativas del MIES, y en 2013 de aquellas de carácter financiero, antes controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros. El artículo 3 de la LOEPS proporciona el marco legal de su creación y determina sus competencias para:

Reconocer, fomentar y fortalecer la EPS (...); Potenciar las prácticas económicas popular y solidarias que se desarrollan en las comunidades, pueblos y nacionalidades y en sus unidades económicas productivas (...); Establecer un marco jurídico común para personas naturales y jurídicas que integran la EPS (...); Instituir el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones sujetas a la ley; y, establecer la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento (LOEPS, 2011).

De acuerdo con Jácome (2016), la SEPS constituye uno de los ejes vertebradores de las transformaciones llevadas a cabo en la EPS. Dicha institución edificó un sistema integral de supervisión, regulación y control que se convirtió en el motor para los actores; permitiéndoles cumplir con el ordenamiento jurídico y con los estándares financieros vigentes, mejorar su gobernabilidad y compromiso con la comunidad y organizar de manera más eficiente sus procesos de control interno.

Paralelamente, la supervisión trae aparejada una mayor visibilidad a los actores, lo que contribuye en la generación de confianza, transparencia y credibilidad en el sector. Efectivamente, el desarrollo de fuentes de información (manuales, normas, estándares, etc.) y bases de datos permite difundir el aporte concreto de la EPS —su valor agregado—, dar a conocer la realidad de los actores y producir conocimiento que sustente la intervención estatal (Mann, 1984). A la vez, permite influir sobre el comportamiento y las dinámicas de los agentes sujetos a control.

En este sentido, las herramientas generadas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) son variadas y dan cuenta de la amplitud e importancia del sector. La generación del Registro de Único de Actores de la Economía Popular y Solidaria (RUEPS) y la construcción de un catastro de actores de la EPS de libre acceso permite conocer la composición del sector, caracterizar a los participantes y sustentar empíricamente los avances en la construcción de otra economía (Jácome, 2013, 2016). Asimismo, la construcción de un modelo de balance social que se adapte a las especificidades del sector popular y solidario de Ecuador se inscribe en la construcción por parte de la SEPS de herramientas de evaluación, control y seguimiento para formas de organización económica no basadas en las metas crematísticas.

Resulta evidente el avance en institucionalidad, fomento y conocimiento relacionado a la economía popular y solidaria desde 2008; en particular, en lo relativo al sector financiero habida cuenta de su riesgo sistémico y de su relación con el esquema de dolarización. No obstante, existe una carencia en el conocimiento del sector real de la EPS, en particular debido a su heterogeneidad. De esto se deriva la dificultad para establecer mecanismos de cuantificación y cualificación de su actividad, más aún en un sector cuyos objetivos y metas exceden el individualismo y la crematística.

Siguiendo un enfoque estratégico-relacional en el cual el Estado se construye en relación con agentes estatales y no-estatales (Jessop, 1990, 2007), la penetración del Estado en la sociedad debe ser abordada como un proceso conflictivo en donde priman las fuerzas sociales y el conocimiento que de estas tenga el Estado para intervenir (Mann, 1984).

Con el reconocimiento constitucional de la EPS en 2008 se conformó un nuevo espacio de gobierno (de la EPS) y se desarrolló toda una arquitectura institucional que genera información y conocimiento al Estado cada vez más importante para su intervención. No obstante, la intervención pública en este sector puede resultar riesgosa para los actores en la medida en que, si los estos carecen de estructura y fortaleza organizativa que les permita responder y enfrentar a la penetración estatal, corren el riesgo de ser cooptados, envilecer sus prácticas o entrar en una dinámica de control social en la que el sector pierda su potencial transformador (Foucault, 2007; Ferguson, 1990; Murray-Li, 2007).

Todo esto no debe llevar al rechazo de la intervención estatal en materia de economía popular y solidaria. En particular, por su importancia en el fomento y desarrollo de información del sector, que contribuye a su visibilización mediante herramientas de control y evaluación. Además, el Estado tiene la capacidad para ampliar la escala territorial de la intervención y para dar mayor proyección temporal a cualquier estrategia de desarrollo del sector. De ahí que para contribuir en el conocimiento del sector real de la EPS, que permita direccionar la política pública de fomento, se debe insistir en la noción de utilidad social como característica singular del sector y expresión de una “plusvalía social” generada para el conjunto de la sociedad sobre la que se incide.

Empero esta locución, que sigue una visión multidimensional del valor creado por los actores de la EPS, no debe obedecer únicamente al tipo de acción puesta en práctica, sino también a la forma de realización de la acción y de su articulación con otras acciones. Del mismo modo, su definición constituye un constructo colectivo en la que confluyen todos los actores asociados a su práctica. Esto último tiene implicaciones directas en el diseño de herramientas de evaluación de la utilidad social, por lo que interesan los elementos a través de los cuales se expresa la incorporación de la noción de utilidad social en el modelo de balance social diseñado por la SEPS.

Capítulo 2: La construcción del modelo de balance social de la Superintendencia de economía popular y solidaria

En el presente capítulo se presenta el modelo de balance social diseñado por la SEPS para la evaluación de las actividades de la EPS en Ecuador. Se concentra la atención en la construcción de sus dimensiones, indicadores y variables. El fin es describir la forma como este modelo regula la actividad de las organizaciones de la EPS en Ecuador.

1. Construcción del modelo de balance social

Quedó establecido que la construcción de un modelo de balance social supone la preexistencia de una responsabilidad social en la actividad que se pretende controlar; así, para la economía popular y solidaria, el balance social trata de medir (cuantificar y cualificar) esta responsabilidad social en referencia a los principios internacionales del cooperativismo y, en el caso ecuatoriano, a los criterios establecidos en la LOEPS.

Las experiencias y balances sociales diseñados para los sectores y países que comentamos previamente establecen directrices generales para la economía social y solidaria. No obstante, toda vez que la SEPS es un órgano dependiente de la Función de Transparencia y Control Social, la metodología que se ha de aplicar debe regirse no solo de acuerdo con los valores y principios internacionales del cooperativismo sino que deberá considerar, adicionalmente, los principios de la economía popular y solidaria establecidos en la LOEPS. Esto obligó un proceso de armonización entre los principios de la LOEPS y aquellos de la alianza cooperativa internacional (ACI), que se vio limitado por la ausencia en la Ley como en su reglamento de una conceptualización de los principios con los que estructuran la EPS (Páez Pareja, 2013, p. 168). De este modo, el modelo de balance social de la SEPS partió de la formulación de definiciones de cada principio y su empate con las macro-dimensiones de la ACI (1995), la LOEPS (2013) y del Buen Vivir, planteados en el Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010 y 2009-2013 (SENPLADES, 2006, 2008).

El PNBV 2009-2013 (SENPLADES, 2008, p. 33-43) señala la combinación de principios que marcaron los programas nacionales de desarrollo y que orientan la inclusión de la EPS como actor económico clave hacia el desarrollo inclusivo en Ecuador.

- 1) Búsqueda del buen vivir y del bien común.
- 2) Prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales: resalta el rol del trabajo no necesariamente asalariado y limita el peso de la propiedad del capital en la toma de decisiones en las empresas sociales.
- 3) Comercio justo y consumo ético y responsable: fundamento de una relación comercial basada en el diálogo, la transparencia, el pago de precios justos y el aseguramiento de oportunidades para pequeños productores y de un entorno laboral seguro e incluyente.
- 4) Equidad de género: énfasis en la estandarización de las oportunidades laborales y de desarrollo para todos los individuos.
- 5) Respeto a la identidad cultural, entendida como la convivencia armónica con las nacionalidades e identidades que coexisten dentro de la sociedad y que articulan las dinámicas socioeconómicas.
- 6) Autogestión: administración autónoma y participativa de los miembros de una organización con independencia a factores o actores externos; los actores de la EPS constituyen espacios de participación y de diálogo que fortalecen las capacidades de autogobierno y de organización social autónoma de la ciudadanía.
- 7) Responsabilidad social y ambiental y rendición de cuentas: mecanismo de transparencia y obligación de las instituciones públicas y privadas con la sociedad y el medioambiente.
- 8) Distribución equitativa y solidaria de excedentes.

Por su parte, la ACI definió en 1995 los principios internacionales del cooperativismo: membresía abierta y voluntaria; control democrático de los miembros; participación económica de los miembros; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas; compromiso con la comunidad (ACI, 1995).

Consecuentemente, de la vinculación de estos dos conjuntos de principios se formularon 7 macro dimensiones y 24 dimensiones a medir en el modelo de balance social. Se basa en un ejercicio de conmensurabilidad de las dimensiones e indicadores que emanan de estas, así como de comparar los resultados generados por los actores de la EPS evaluados (Páez Pareja, 2013, p. 177).

Tabla N.º 1: Macro-dimensiones y dimensiones del modelo de balance social de la SEPS

Marco-dimensión	Dimensión
Prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales.	- Prelación del trabajo sobre el capital. - Prelación de los intereses colectivos sobre los individuales. - Ocio liberador.
Asociación voluntaria, equitativa y respeto a la identidad cultural.	- Accesibilidad asociativa y cooperativa. - Retiro de asociados. - Conocimiento cooperativo y del sistema económico social y solidario por parte de los miembros.
Autogestión y autonomía.	- Acceso a cargos institucionales. - Control democrático por los socios. - Transparencia informativa. - Acuerdos con otras organizaciones (no EPS). - Relación con el Estado. - Estructura del patrimonio. - Equilibrio real de poder entre asociados.
Participación económica solidaria y distribución equitativa de utilidades o excedentes.	- Concentración de aportes sociales. - Utilización de utilidades y excedentes. - Valor Agregado Cooperativo.
Educación, capacitación y comunicación.	- Desarrollo de las capacidades de los actores relacionados a la organización. - Promoción de la EPS. - Investigación y desarrollo.
Cooperación e integración de sector económico popular y solidario.	- Intercooperación. - Integración sectorial.
Compromiso social, solidario, comunitario y ambiental.	- Comercio justo. - Comunidad. - Medioambiente.

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2014)

Ahora bien, en aras de determinar la construcción de los indicadores del modelo de balance social de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, en los siguientes acápite se reseña el sentido dado a cada dimensión y el objetivo evaluativo que cada una persigue, siguiendo lo planteado en los manuales y guías publicados por la SEPS (2014).

1.1 Prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales

En concordancia con la pretendida alternabilidad de la EPS respecto de los modelos económicos predominantes, en primer lugar, esta dimensión del balance social se interesa en cuantificar la priorización del trabajo por sobre la acumulación; valora las acciones de la EPS dirigidas a promover el bienestar colectivo de sus miembros sobre el interés individual. Con relación a la primera, de acuerdo con Coraggio (2011), los actores populares y solidarios contribuyen en la construcción de una economía del trabajo fundamentada en la defensa de la calidad de vida de los individuos y el realce del potencial de las personas dentro de relaciones solidarias. Lo segundo parte del reconocimiento de la necesidad humana de vivir en sociedad, lo que trae aparejado el reconocimiento de las necesidades humanas y la búsqueda de su satisfacción. En paralelo, se integra el “ocio liberador”, entendido como el tiempo no destinado al trabajo sino a la mejora de la calidad de vida y realización profesional de los miembros de la EPS.

1.2 Asociación voluntaria, equitativa y respeto a la identidad cultural

La SEPS integra en esta dimensión los indicadores que traducen la gestión democrática y horizontal, y la identidad sociocultural de las organizaciones de la EPS según la LOEPS y la ACI (1995). En efecto, se entiende que los actores de la EPS son personas que voluntariamente y sin discriminación aceptaron las responsabilidades emanadas de la membresía. De ahí que se establezca la membresía abierta y voluntaria y la posibilidad de renunciar a participar de la organización.

En aras de desmotivar el apareamiento de organizaciones de la EPS que no cumplan con los principios y valores del sector, o la entrada de socios con intereses y prácticas ajenas a los intereses comunes y las dinámicas cooperativas, se establecen requisitos. Así, deben tener conocimiento básico de los principios universales del cooperativismo, de los principios establecidos en la LOEPS, de la actividad y visión de la organización a la que pertenecen y al sistema económico social y solidario.

1.3 Autogestión y autonomía

Siguiendo lo planteado por la ACI (1995) respecto a los objetivos de igualdad, equidad y solidaridad, se establece que, en concordancia con las prácticas de autogestión de los actores de la EPS, estos han de permitir el acceso a cargos institucionales en igualdad de condiciones y sin discriminación a todos sus miembros. Asimismo, se fija en la práctica de asambleas el mecanismo de autonomía y democracia económica, en la medida en que son el espacio en el que se deciden las políticas y se toman decisiones. Como complemento a las asambleas, se entiende a la transparencia informativa como el derecho de los socios y la obligación de la organización a garantizar su participación en todos los procesos decisorios y acceso a los acuerdos alcanzados.

Hacia afuera de los organismos, los principios de autogestión y autonomía se entienden en relación con otras organizaciones que no son parte de la EPS (acuerdos, convenios y actividades) y a las dinámicas entre las organizaciones del sector económico popular y solidario con las entidades gubernamentales (convenios, contratos, flujos monetarios, colaboraciones, etc.).

Finalmente, el grado de autonomía y la capacidad de autogestión de las organizaciones de la EPS se ven marcados por el equilibrio de poder existente entre los asociados y su estructura patrimonial. Toda vez que los miembros de las organizaciones de la EPS son considerados sus propietarios, se busca medir los mecanismos de control que imposibilitan la acaparación de poder por algún miembro o grupo.

1.4 Participación económica solidaria y distribución equitativa de utilidades o excedentes

Con la premisa de que la EPS se rige por la democracia económica y la solidaridad, cada actor ha de generar mecanismos que imposibiliten la concentración de los aportes sociales en miembros o grupos de miembros. Asimismo, regularán el destino del saldo de las utilidades resuelto por la Asamblea General.

La SEPS espera cuantificar el valor agregado cooperativo, como la totalidad del incremento de valor generado como consecuencia de las actividades de la organización (Raymond Louis, 1976); y apuntar su reparto entre los agentes implicados.

1.5 Educación, capacitación y comunicación

Se cuentan tres pilares en el desarrollo de capacidades para impulsar el cooperativismo: educación del sistema económico popular y solidario enfocado en la formación de actores; asistencia técnica, transmisión de conocimiento e inducción a los actores en actividades primarias de la cadena de valor; capacitación en actividades secundarias o de apoyo. A esto se suman los procesos de promoción de las entidades y del sector y los montos asignados a proyectos de investigación y desarrollo en la generación de nuevos conocimientos y orientados a mejorar procesos productivos.

1.6 Cooperación e integración del sector económico popular y solidario

Los actos solidarios de las organizaciones de la EPS no se entienden únicamente como dirigidos hacia sus miembros (hacia el interior) sino como procesos de fomento al sector mediante relaciones colaborativas entre las entidades parte de la EPS. Así, la potencialización del sector redundará en una mejora de cada entidad que lo compone.

De ahí que la SEPS quiera poner de manifiesto en esta dimensión las acciones surgidas de las organizaciones, en concordancia con sus principios, valores y visión, direccionadas al desarrollo del conjunto del sector. Busca la interacción entre organizaciones más allá de las actividades comerciales y financieras, que propendan a la integración del sector cooperativo a través de convenios de apoyo mutuo y redes basados en la reciprocidad y redistribución.

1.7 Compromiso social, solidario, comunitario y ambiental

Se identifican tres elementos adicionales de la actividad de las organizaciones de la EPS que abonan en la búsqueda de solidaridad, vida digna y las relaciones equitativas. El primero se refiere comercio justo, definido como las relaciones de intercambio fundamentadas en la transparencia, equidad, respeto a los trabajadores, precios justos y la construcción de un entorno de trabajo seguro (Organización Mundial del Comercio Justo, 2018). El segundo es la comunidad, externalidades positivas generadas por la EPS enmarcadas en la preexistencia de una responsabilidad social. Finalmente, se considera al medioambiente.

Se espera visibilizar las acciones realizadas por los actores de la EPS en aras de cumplir con los criterios de comercio justo; cuantificar las actividades y montos destinados a la construcción y desarrollo de una comunidad; y medir el direccionamiento de recursos en el marco de una preocupación por la sustentabilidad medioambiental.

En 2014, la SEPS evaluó este formulario en dos ocasiones. En la primera (mayo 2014) se trataba de pruebas piloto voluntarias dirigidas a 112 cooperativas entre financieras y no financieras. La segunda (agosto 2014) consistió en el levantamiento definitivo de la línea base al conjunto del sector cooperativo ecuatoriano: 3 367 cooperativas, repartidas entre 945 cooperativas financieras (cuatro segmentos) y 2 422 cooperativas no financieras (sector productivo, de servicios, vivienda y consumo, en sus dos niveles); sus miembros representan el 35 % de la población de Ecuador (SEPS, 2014).

Los resultados de la encuesta de balance social de 2014 fueron presentados por la SEPS en 2014 sobre la base del 32,84 % de encuestas procesadas antes de la fecha de corte, y retomadas por Páez Pareja (*Balance social de las cooperativas en Ecuador: Modelo y primeros resultados agregados*, 2014). En el siguiente capítulo se revisan los resultados de la primera aplicación del modelo de balance social a los actores de la economía social ecuatoriana, siguiendo las macro-dimensiones presentadas en la Tabla N.º 1.

Capítulo 3: El balance social como herramienta de supervisión y fomento a la EPS

En este capítulo se espera comprender el rol ejercido por el balance social en la supervisión al sector popular y solidario. El propósito es identificar los elementos desde los cuales se puede observar la incorporación de la noción de utilidad social en el balance social.

Se comentan los elementos que operativizan la inclusión de la noción de utilidad social en el balance social. Adicionalmente, se propone un análisis del sentido que cobró su aplicación dentro de la arquitectura institucional ecuatoriana a través de los resultados de la primera implementación del modelo.

1. De la inclusión de la noción de utilidad social en el balance social

El interés de la presente sección es identificar los elementos desde los cuales se puede observar la incorporación de la noción de utilidad social en el modelo de balance social diseñado por la SEPS. Para tal efecto, seguiremos la conceptualización de la utilidad social formulada por Gardin, Jany-Catrice y Pinaud (2017). Los autores formulan una tipología de cuatro dimensiones que se resumen en la Tabla N.º 2.

Tabla N.º 2: Dimensiones de evaluación de la utilidad social

Dimensión de la utilidad social	Aspecto de evaluación
Económica	Riqueza económica creada y costo colectivo ahorrado
Social	Público impactado
Beneficios colectivos para la sociedad	Finalidad de la iniciativa
Sustancial y política de la economía social	Como intrínseco a las forma de organización de la economía social

Fuente: Gardin et al. (2017, p. 382-3)
Elaboración propia

De forma general, se puede advertir que las cuatro dimensiones de la utilidad social indicadas se expresan de forma abigarrada entre los niveles evaluativos del modelo de la SEPS presentados en la Tabla N.º 1. A continuación, se relacionan las dimensiones de la utilidad social del modelo de balance social y del de Gardin, Jany-Catrice y Pinaud (2017).

1.1 Dimensión económica de la utilidad social

Las prácticas de reciprocidad y solidaridad, que se traducen en iniciativas de intercambio justo, redistribución y autogestión permiten reducir costos de intermediación y transacción (Coraggio, 2011, p. 388). Asimismo, la mejora paulatina de la calidad de vida de los actores involucrados en la economía social permitiría trasladar inversión social que les era destinada (subsidios, transferencias sociales, etc.) hacia otra población o tipo de programa social¹⁰.

Ahora bien, este aspecto de la utilidad social puede ser objeto de disputa toda vez que puede sugerir menores condiciones salariales (Hély *et al.*, 2011), recorte e impago de obligaciones patronales y fiscales o recurso a un “voluntariado por obligación” (Gardin *et al.*, 2017, p. 382). Vale señalar respecto a las obligaciones fiscales que los actores de la ESS gozan de ventajas y exoneraciones tributarias (Ley de Economía Social y Solidaria de Francia, 2014); en Ecuador, la LOEPS y el COPLAFIP establecen incentivos y programas de fomento específicos.

La SEPS incorpora aspectos económicos en los indicadores “estructura del patrimonio”, en la dimensión “autogestión y autonomía” y “comercio justo” en “compromiso social, solidario, comunitario y ambiental”. Directamente vinculado con el sentido de la dimensión económica de la utilidad social de Gardin, Jany-Catrice y Pinaud (2017), el indicador “comercio justo” busca visibilizar las acciones realizadas por la economía social en aras de cumplir con los criterios de comercio justo: transparencia, equidad, respeto a los trabajadores, precios justos y la construcción de un entorno de trabajo seguro (OMCJ, 2018); estas se traducen en la generación de utilidad social por el valor económico creado o los costos (de intermediación y transacción) ahorrados. Asimismo, la cuantificación del valor agregado cooperativo, entendido como el valor generado por la actividad de la organización (Raymond Louis, 1976) y su reparto entre las partes implicadas, se inscribe en el análisis de la dimensión económica de la utilidad social.

¹⁰Esto no debe ser entendido como un llamado a la eliminación de los programas de transferencia monetaria ni de dar de baja a sus beneficiarios una vez sus iniciativas superen la línea de pobreza o parezcan haber alcanzado un nivel de sustentabilidad.

Los resultados disponibles del modelo de balance social de 2014 para esta dimensión son relativos a las actividades realizadas y políticas implementadas de comercio justo, que muestran una escasa realización de estas actividades. Todo esto sugiere mayor énfasis en los procesos de socialización, capacitación y difusión de los principios de la ESS, al mismo tiempo que vuelve necesaria la incorporación de nuevos indicadores que midan con mayor precisión la riqueza económica creada y de los costos colectivos ahorrados por la economía social.

Para operativizar el análisis de la dimensión económica de la utilidad social, se establecen dos niveles de evaluación para la búsqueda, por parte de los actores, de generar costos mínimos colectivos y de un valor agregado cooperativo. Desagregando esta propuesta, el costo mínimo colectivo puede abarcar los aspectos relacionados con el intercambio justo, redistribución y compras asociativas, los servicios asociativos y comunitarios, y el aporte monetario en la reducción indirecta de costos sociales; en cambio, el valor agregado cooperativo se puede traducir en las externalidades en términos de ocupación, actividad y reducción del desempleo, y aquellas ligadas a la formación profesional y asistencia técnica.

1.2 Dimensión social de la utilidad social

La SEPS incluye la dimensión social de la utilidad social en su balance social a través de los indicadores “desarrollo de las capacidades de los actores relacionados a la organización” de la macro-dimensión “educación, capacitación y comunicación” y “comunidad” adscrito en “compromiso social, solidario, comunitario y ambiental”.

En primer lugar, la dimensión evaluativa del indicador “desarrollo de las capacidades de los actores relacionados a la organización” se orienta a medir los esfuerzos realizados en los tres pilares de formación de capacidades heredados de Rochedale (1844), a saber: educación del sistema económico popular y solidario, enfocado en la formación de actores; asistencia técnica, transmisión de conocimiento e inducción a los actores en actividades primarias de la cadena de valor; capacitación en actividades secundarias o de apoyo. Siguiendo este enfoque, la SEPS mide la realización de actividades de formación, la existencia de un plan de formación y la asignación de un presupuesto específico.

Mientras, Gardin, Jany-Catrice y Pinaud (2017) entienden al desarrollo de capacidades en el sentido de Amartya Sen (1993, 2001). Es decir, lo evalúan como el fomento de las distintas combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser (Sen, 1993, p. 30). Por tanto, la utilidad social se expresa ya no en la formación en los principios de la ESS, en asistencia técnica o en capacitaciones para actividades de apoyo sino en la creación del ambiente y de espacios favorables al desarrollo de un conjunto holístico de capacidades.

En segundo lugar, el indicador “comunidad” se evalúa de acuerdo con los montos y tipo de actividades enfocados en el desarrollo de la comunidad sobre la cual la organización de economía social incide. La SEPS supone la preexistencia de una responsabilidad social asumida por la entidad sobre un territorio o grupo humano. La cuantificación de este indicador por el balance social se traduce en los datos de la Tabla N.º 3 sobre la realización o no de actividades de compromiso con la comunidad. El sentido que da a la dimensión social de la utilidad social (sic) resulta más amplio que el evaluado por la SEPS. Toda vez que se manifiesta en el desarrollo de relaciones sociales, redes de cooperación, capital humano y en la contribución al desarrollo territorial¹¹. Este último concepto estaría, de acuerdo con Martínez (2011), directamente excluido del modelo y del conjunto de la arquitectura institucional de EPS.

Se identifican cuatro dimensiones enfocadas en evaluar la dimensión social de la utilidad social (sic), según lo planteado por Gardin, Jany-Catrice y Pinaud (2017). En primer lugar, contempla la lucha contra las desigualdades, exclusión y pobreza, enfatizando la priorización hacia la población desfavorecida y marginalizada, acceso a los bienes a producción y la realización de programas de aseguramiento de igualdad de género, generacional, etc. En segundo lugar, considera el desarrollo de capacidades a través de formación en actividades primarias y secundarias de la cadena de valor y el aseguramiento de la reproducción ampliada de la vida. En tercer lugar, está el aseguramiento de la cohesión social, la generación de capital social y redes de cooperación. Finalmente, evalúa la inclusión de la variable territorial desde la construcción social del territorio (Campagne y Pecqueur, 2014), la ayuda mutua y el intercambio de bienes, servicios y saberes.

1.3 La utilidad social como beneficios colectivos para la sociedad

En paralelo con la dimensión social, los actores de la economía social reivindican su utilidad social por los beneficios colectivos que aportan a la sociedad. Dichos beneficios pueden ser la finalidad misma o una externalidad derivada de las prácticas del actor.

El modelo de balance social de la SEPS incorpora aspectos relacionados con los beneficios colectivos para la sociedad, principalmente, en las dimensiones “asociación voluntaria, equitativa y respeto a la identidad cultural” y “cooperación e integración de sector económico popular y solidario”; también se expresa en el indicador “medioambiente” en “compromiso social, solidario, comunitario y ambiental”.

¹¹Martínez (2016) define al territorio no solo como espacio físico, sino como espacio apropiado, gestionado y de formación de la identidad para un grupo social que tiene un sentimiento de pertenencia y es consciente de esta apropiación (Martínez, 2016, p. 88).

Por su parte, Pecqueur (2000) afirma que el territorio es el resultado de las relaciones entre actores que, anclados a un espacio geográfico delimitado, tratan de resolver los problemas sociales y productivos que comparten a través de la valorización de los recursos específicos de su territorio.

Por último, Ghezali y Sibille (2010) califican a los territorios como “laboratorios de democracia económica”, por cuanto en ellos surgen iniciativas emprendedoras locales y se afirman actitudes cooperativas como maniobras de regulación territorial frente al sistema económico global (Martínez, 2016, p. 89).

La SEPS relaciona a la dimensión “asociación voluntaria, equitativa y respeto a la identidad cultural” con el cumplimiento de los criterios de la ACI (1995) de participación abierta y voluntaria y de libre retiro de los socios; y de la difusión de los principios universales de cooperativismo y aquellos establecidos en la LOEPS. Por su parte, “cooperación e integración de sector económico popular y solidario” abarca las acciones emanadas de las organizaciones, enfocadas en el fomento del sector cooperativista y los programas formalizados de integración entre actores. Para terminar, el indicador “medioambiente” evalúa la inclusión de la preocupación medioambiental dentro de la agenda de responsabilidad social del actor. Con relación a estas dimensiones, los resultados obtenidos por la encuesta de balance social de la SEPS en 2014 acuerdos y convenios de integración sectorial, la participación en los organismos de integración. Además, consideran la frecuencia de realización de actividades de responsabilidad medioambiental.

Ahora bien, siguiendo a Gardin, Jany-Catrice y Pinaud (2017), la evaluación de esta dimensión de la utilidad social debe interesarse por las externalidades positivas generadas por el quehacer de los organismos de economía social, muchos de estas buscadas de manera deliberada por ellos. En este sentido, la integración sectorial y la difusión de los principios de la ESS no pueden ser valoradas como expresión de este tipo de utilidad social. En consecuencia, se establece un nivel de evaluación que aglutine las externalidades positivas generadas a escala ambiental y social.

1.4 La utilidad social como elemento intrínseco de la economía social

La utilidad social se presenta aquí como dimensión sustancial de la economía social. Se busca mostrar que su satisfacción resulta intrínseca a los modos de organización de la ESS.

La SEPS incluye la dimensión de la utilidad social como elemento intrínseco de la economía social en su modelo de balance social a través de los indicadores “acceso a cargos institucionales”, “control democrático por los socios”, “transparencia informativa” y “equilibrio real de poder entre asociados” de la macro-dimensión “autogestión y autonomía”; y las macro-dimensiones “prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales” y “participación económica solidaria y distribución equitativa de utilidades o excedentes”.

Su inclusión se operativiza en el balance social por la generación de datos referentes a la realización o no de programas de solidaridad e intercooperación entre socios y trabajadores, la cuantificación de la frecuencia para cada tipo de programa (adquisición y comercialización asociativa, de salud, alimentación, servicios jurídicos y tributarios; fondos solidarios, de pensiones, comisiones de ahorro, etc.) y su tipo de financiación. Respecto a la autogestión y democracia económica, la SEPS evalúa la existencia de una política o proceso que norme la incorporación y salida de los socios y de códigos de ética y de buen gobierno, la identidad de género de los socios y miembros de los órganos de dirección y de decisión, la rotación de los cargos de decisión y la frecuencia de realización de asambleas generales y consejos de administración. Finalmente, en lo relativo a los aportes sociales y las utilidades, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria se interesa por la generación de mecanismos que imposibiliten la concentración de los aportes sociales en miembros o grupos de miembros y el uso dado al 45 % de los excedentes que quedan a disposición de la asamblea general (Art. 53, LOEPS).

Retomando los tres niveles de esta dimensión de la utilidad social establecidos por Gardin, Jany-Catrice y Pinaud (2017), la evaluación de la noción debe abarcar la gestión desinteresada/voluntaria, el funcionamiento democrático y la capacidad de innovación social y de influencia política. Como se ha visto, las dimensiones propuestas por la SEPS no engloban la gestión desinteresada ni la innovación social; mientras que la influencia política es medida de forma incompleta por el indicador “relación con el Estado”, que se concentra principalmente en la participación de la EPS en la contratación pública, y no está tomada en cuenta en los aspectos ligados a la intercooperación e integración sectorial. Dentro de esta última, el rol de los organismos de integración representativa —constituidos con el fin de “defender los intereses de sus afiliados, ante organismos públicos y privados, colaborar en la solución de sus conflictos y brindarles capacitación, asesoría y asistencia técnica” (Art. 123, LOEPS) — ha de ser priorizado.

Para operativizar la evaluación de la utilidad social como elemento intrínseco de la economía social, se retoman los tres niveles establecidos por Gardin, Jany-Catrice y Pinaud (2017): gestión desinteresada/voluntaria, funcionamiento democrático y la capacidad de innovación social y de influencia política. Desagregando esta propuesta, el aspecto del funcionamiento democrático está bien representado por los indicadores presentados por la SEPS: acceso a cargos institucionales; control democrático por los socios; transparencia informativa; equilibrio real de poder entre asociados; prelación del trabajo y de intereses colectivos. La gestión desinteresada puede cuantificarse desde la remuneración de dirigentes y trabajadores, la gestión de los activos de la organización, el grado de competitividad de la actividad organizada y el destino de las utilidades y excedentes. Respecto a la innovación social, se debe abordar la capacidad de respuesta a necesidades preexistentes y emergentes al mismo tiempo que las innovaciones en términos institucionales y organizacionales. Finalmente, la capacidad de influencia política incluye las relaciones con el Estado y la acción de los organismos de integración.

En síntesis, los aspectos de la utilidad social indicados se expresan muchas veces de forma inconexa en el diseño del balance social de la SEPS, en la medida en que las dimensiones del balance social obedecen a la voluntad de hacer converger los principios de la ACI (1999), de la LOEPS (2014) y del PNBV 2013-2017. Esto hace que se excluya del modelo variables como la territorial o se limite el análisis de la influencia política, de la gestión desinteresada o de la idea del costo mínimo cooperativo; al mismo tiempo, se prioriza la promoción del sector y el conocimiento cooperativo de parte de los socios.

Esto resalta la necesidad de analizar el sentido que cobró la aplicación del balance social a la EPS a través de los datos generados por la SEPS y recogidos por Páez Pareja (2014); además de comprender el grado de interiorización de la noción de utilidad social por parte de los actores de la EPS evaluados bajo el modelo de balance social. Se espera presentar un retrato del sector que resulta de esta aplicación de la herramienta, en aras de apuntar el impacto de esta herramienta de control en el sector, las líneas de trabajo a futuro y formular recomendaciones direccionadas hacia el diseño del instrumento.

2. El control a la EPS a través del balance social

La disposición general segunda de la LOEPS establece:

Las organizaciones sujetas a esta Ley incorporarán en sus informes de gestión el balance social que acreditará el nivel de cumplimiento de los principios y sus objetivos sociales, en cuanto a la preservación de su identidad, su incidencia en el desarrollo social y comunitario, impacto ambiental, educativo y cultural (LOEPS, 2014).

No obstante, de acuerdo con Páez Pareja (2014), la afirmación de la regulación a través del balance social debería estar justificada de forma más evidente por la naturaleza misma de su actividad.

El balance social no es, por definición, una herramienta de cumplimiento normativo o de supervisión. Pero la particularidad de la arquitectura institucional ecuatoriana puede derivar hacia convertirlo en un instrumento de control. En efecto, aquello que se realiza voluntariamente en cooperativas del exterior aquí es de obligatorio cumplimiento y adquiere el cariz de un mandato (Páez Pareja, 2014, p. 50). Este riesgo de distorsión de la herramienta va de la mano con el criterio de Fraisse (2007) respecto de las definiciones fijas de la utilidad social que darían lugar a nuevas formas de control externo, más trámites administrativos para los actores y decantaría en la normalización de las prácticas.

Migrar desde las metodologías de evaluación cuantitativas y contables tradicionales hacia la de balance social implica (re)sistematizar los procesos internos de las entidades. Páez Pareja (2014) resalta la importancia de las actividades formativas, de capacitación y socialización dirigidas a las partes interesadas e interventoras del sector cooperativista, con el fin de hacerlas copartícipes del proceso, empoderarlas y que se apropien del modelo como elemento de autocontrol (Páez Pareja, 2014, p. 51).

En esta sección se presentan los resultados obtenidos por la SEPS del levantamiento de la línea base del balance social entre 2013 y 2014. Esta información permite tener una idea clara del estado del sector popular y solidario al momento de la encuesta, dar cuenta de las capacidades y limitaciones de la herramienta del balance social y comprender la forma como el modelo de balance social regula la actividad de las organizaciones de la EPS. Se presentan los resultados siguiendo siete dimensiones que siguen paralelas a las del balance social resumidas en la Tabla N.º 1: Caracterización de socios y trabajadores; Prelación de intereses colectivos sobre intereses individuales; Gobierno cooperativo, autogestión y autonomía; Participación económica y distribución de excedentes; Educación, capacitación y comunicación; Integración sectorial; Compromiso social, solidario y ambiental.

2.1 Caracterización de socios y trabajadores

A pesar de que ni la LOEPS ni su Reglamento diferencian entre cooperativas “abiertas” y “cerradas” en lo relativo al destinatario final del ejercicio de su actividad, los resultados de la encuesta de balance social demuestran que el sector cooperativista se auto-cataloga con base en estos conceptos: 33,33 % de los actores encuestados se identifican como cooperativas cerradas. Esta clasificación se remonta a una regulación de 1985 de la Junta Monetaria que distinguía entre abiertas y cerradas a las cooperativas financieras, con el fin de normar el servicio y traspasar su supervisión de la Dirección Nacional de Cooperativas a la Superintendencia de Bancos y Seguros. No obstante, esta clasificación permeó hacia el sector real de la EPS; en efecto, solo 24,58 % de las cooperativas autodenominadas cerradas pertenecen al sector financiero.

La información levantada por la SEPS pone de manifiesto el peso del sector en la economía ecuatoriana. De las 3 367 cooperativas encuestadas, 1 106 reportan en total 3 952 108 socios. Si se considera la población ecuatoriana a 2014 de 15 012 228 de habitantes (INEC, 2014), se puede establecer que el 26,32 % de la población pertenecía al sector cooperativo¹². De estos, 26,93 % poseen una antigüedad como socio superior a 10 años. Desagregando estos datos, 55,75 % de los socios son hombres y 43,39 % mujeres; apenas 5,57 % son perceptores del Bono de Desarrollo Humano. Respecto a lo último, se puede ver que las cooperativas no se encuentran significativamente conformadas por población que a priori es considerada como la más desfavorecida. Finalmente, las entidades de la EPS identifican a 35 % de sus socios como “inactivos”, categoría inexistente en la normativa, pero cuya característica común para el sector real es la falta de participación en la vida de la cooperativa (asambleas, consejos, comités, etc.).

Respecto al empleo directo generado por el sector, 49,87 % de los trabajadores posee además la condición de socio. Asimismo, la generación de empleo directo incide más en la población femenina (51,70 %) que en la masculina. Estas plazas de empleo son mayoritariamente generadas por las cooperativas financieras (84,44 %); no obstante, si se relaciona estos resultados con el número socios de cada actor (98,80 % en el sector financiero y 1,20 % en el sector real), proporcionalmente, el sector real genera más empleo por socio que el financiero. Por último, apenas el 44,58 % incluye en sus criterios de contratación el manejo y conocimiento de aspectos relacionados con el cooperativismo y la EPS; esto puede ser síntoma de la carencia de gestión cooperativa de los actores.

Con relación a la política salarial, 46 % no tienen ni sienten la necesidad de mantener este tipo de políticas internas. Las restantes pagan un salario máximo anual promedio de USD 12 478,40, que casi duplica el salario mínimo anual promedio de USD 6 444,69; 12,84 % afirma cancelar un salario mínimo superior al básico unificado. En paralelo, 12,93 % mantiene una política de rotación del personal inferior al del jerárquico superior y 10,49 % realiza acciones efectivas enfocadas a reducir la brecha salarial. Finalmente, sobre la representación de los trabajadores en los órganos decisorios, 14,47 % de las cooperativas evita la existencia de sindicatos en la organización y 6,06 % tiene representantes de los trabajadores.

Para terminar con esta dimensión del balance social, se evalúa, además del tiempo asalariado destinado a actividades productivas, el invertido en actividades relacionadas con el sustento de la vida, familia, comunidad y a la formación personal (Páez Pareja, 2014, p. 60). Así, 67 % de las cooperativas no considera al trabajo de cuidado como de su aplicación y 55,7 % hace lo propio con el tiempo destinado al trabajo de formación; es decir que no se estima pertinente facilitar el tiempo, espacio y recursos para que los empleados cumplan con actividades de cuidados y de formación.

2.2 Prelación de intereses colectivos sobre intereses individuales

Por definición, la economía social y el cooperativismo se distinguen de las formas de organización económica centradas en la acumulación y maximización de ganancias porque se basan y tienen como objetivo principal la satisfacción de las necesidades de sus socios y de espacio territorial sobre el que inciden. Dicha satisfacción, al margen de las prácticas autárquicas realizadas a nivel individual, tiene lugar en el intercambio y en la cohesión entre los individuos (Páez Pareja, 2014, p. 62). Esta dimensión del balance social tiene como objetivo medir las prácticas solidarias de intercambio que prioricen la satisfacción de necesidades colectivas y la cohesión social.

Los resultados de la SEPS arrojan que el 60,7 % no se han interesado por este aspecto y el 10,9 % considera que no es aplicable en su actividad, lo que sugiere renunciar al cumplimiento de parte de los principios y valores de la EPS. Solo el 28,4 % pone en práctica actividades o programas de adquisición y comercialización asociativa, de salud, alimentación, servicios jurídicos y tributarios; fondos solidarios, de pensiones, comisiones de ahorro, etc. El 14,5 % los lleva a cabo con cargo al excedente de ejercicios anteriores (Páez Pareja, 2014, pp. 62-3).

Se señala la gravedad que supone que el 10,9 % de organizaciones encuestadas considera que la puesta en marcha de programas solidarios de intercambio no es aplicable a su actividad. Esto riñe con los principios y valores del cooperativismo y de la economía social; puede sugerir que estos actores están siendo gestionados, aunque bajo el umbral de la EPS, según principios del sector privado con fines de lucro o que las organizaciones ejerzan dichas prácticas bajo otros nombres y las hayan obviado.

2.3 Gobierno cooperativo, autogestión y autonomía

La libre entrada y salida de los socios de las empresas de la economía social, al igual que la composición de los órganos de dirección, la facilidad de participación y de toma de decisiones son aspectos centrales en el cumplimiento del objetivo de democracia económica fijado por la normativa de la EPS. Los resultados agregados recogidos por Páez Pareja señalan que la casi totalidad de las entidades encuestadas posee una política o proceso que norma la incorporación (91,9 %) y la salida (88,5 %) de los socios (Páez Pareja, 2014, p. 65).

¹²Al momento de la realización de este trabajo, tomando los datos de la SEPS a enero 2021 (8'600.945 socios, de los cuales 486 833 socios del sector real) y una población ecuatoriana según el INEC de 17 529 906 habitantes, 49.06% de la población pertenece a la EPS y 2.77% pertenece a sector real de la EPS.

Como ya se vio, existe una tendencia a la paridad de género en la masa de socios. Empero, los órganos de dirección y de decisión están conformados mayoritariamente por hombres. La participación de mujeres está limitada a 21,11 %, a pesar de que estas representan el 43,77 % del total de socios. En paralelo, 37,1 % tienen como política prohibir la discriminación por cualquier causa para acceder a estas dignidades (Páez Pareja, 2014, p. 65).

Sobre la rotación de los cargos de dirección, tomando una duración referencial de 5 años, 43,28 % de los actores mantienen una cuota de miembros inferior a 30 %; 34,32%, una cuota de entre 31 % y 60 %; mientras, que 22,4 % mantienen una superior a 61 %. Asimismo, la duración de los cargos jerárquicos oscila entre 0 y 5 años para el 81,41 % de las cooperativas y superior a 10 años para el 8,14 %. Tomados en su conjunto, estos datos sugieren una baja rotación y largos periodos ocupando los cargos directivos de las organizaciones de economía social. La normativa vigente, la LOEPS en particular, es el instrumento llamado a regular y a propiciar reformas y facilitar rotaciones (Páez Pareja, 2014, p. 66).

De acuerdo con los datos obtenidos por el balance social, 24,41 % desconocen el concepto de gobierno cooperativo; 22,96 % tiene un Código de Buen Gobierno y 33 % un Código de Ética. Respecto al cumplimiento en la realización de asambleas y consejos de administración, los datos resumidos en la Tabla N.º 3 observan un estricto cumplimiento de la normativa a la vez que, de forma general, se realizan más consejos de administración que asambleas.

Tabla N.º 3: Sesiones promedio de órganos de dirección y decisión, sector real EPS¹³

			Promedio asambleas ordinarias	Promedio asambleas extraordinarias	Promedio consejos de administración
Cooperativas no financieras	Vivienda	Nivel 1	3,7	1,9	9,6
		Nivel 2	2,6	1,7	17,50
	Producción	Nivel 1	2,1	2,7	33,24
		Nivel 2	3,3	2,2	28,61
	Servicios	Nivel 1	3,8	1,5	6
		Nivel 2	2	4,2	10,85
	Transporte	Nivel 1	4,4	46,2	10,80
		Nivel 2	4,5	5,1	5,58
	Consumo	Nivel 1	3	2,1	8,38
		Nivel 2	22,3	6	4,75

Fuente: Páez Pareja (2014)

Finalmente, referente a la relación de las entidades de la economía social con organizaciones externas al sector y con el Estado, 57,20 % no busca ni ha realizado acuerdo con otras entidades ni siquiera con fines comerciales; actividades que sí son realizadas por el 21,90 %, mientras que el 20,90 % prioriza la relación con las demás entidades de la economía social. El 20,97 % de las cooperativas tiene acuerdos comerciales con organizaciones no cooperativas.

2.4 Participación económica y distribución de excedentes

La LOEPS establece (artículo 49) que un socio podrá acceder como máximo al 10 % del capital de las empresas del sector real de la economía social (y 5 % en el sector financiero). El 21,31 % de los encuestados, en el balance social, no aplica esta normativa y 37,7 % cumplen y avanzan hacia la creación de herramientas que igualen la participación en el capital social del conjunto de socios. Respecto a lo último, en 2014, 60,03 % de las cooperativas ya habían armonizado la aportación y posesión de certificados de participación; de estos, 85,10 % pertenecen al sector real; se destaca el sector transporte (89,91 %).

Hay que mirar con atención la distribución y destino de las utilidades y excedentes. El artículo 50 de la LOEPS fija los mínimos a destinarse al Fondo Irrepartible de Reserva Legal (50 % de utilidades y excedentes) y el artículo 54 decreta el destino del saldo a repartirse entre contribución a la SEPS (hasta 5 %) y a lo que resuelva la asamblea general (saldo restante). Así, 15,9 % de actores destina al fondo irrepartible más del 50 % marcado por la ley, lo que incrementa la capitalización de la cooperativa y permite, a futuro, realizar inversiones autofinanciadas. Mientras que el saldo restante, a resolverse en asamblea, se reparte con base en los certificados de aportación para el 26,67 % y a partes iguales para el 26,22 %.

¹³Se entienden por niveles a la clasificación establecida por la SEPS para el sector no financiero compuesta de dos grupos según su nivel de activos y número de socios. Los intervalos oscilan según la actividad de la cooperativa ("Boletín trimestral I: un vistazo del sector cooperativo por segmentos y niveles", SEPS, abril 2013).

2.5 Educación, capacitación y comunicación

Este aspecto del modelo de balance social se propone medir las acciones puestas en marcha con el fin de desarrollar capacidades de los individuos partícipes en la iniciativa de economía social (socios, trabajadores, etc.). Dentro de estas iniciativas se incluyen los proyectos de educación y formación, asistencia técnica y capacitación, y acciones enfocadas en la promoción de la entidad de la EPS.

Los datos recogidos por la SEPS muestran que el 43,8 % no realiza actividades de formación y capacitación. Del 56,2 % restante, 31,6 % tiene un plan de formación y 24,6 % realiza esta tipo de actividades por fuera de todo plan y sin un presupuesto específico. Para el conjunto del sector, dichas iniciativas habrían llegado a 16 695 trabajadores; es decir, 95,77 % de la masa salarial total del sector¹⁴.

Con relación a la promoción (conferencias, publicaciones), se registra un presupuesto promedio por entidad de USD 2 015,90. El gasto en publicidad alcanza USD 8 610,55, de los cuales el 99,46 % fue realizado por el sector financiero.

2.6 Integración sectorial

Como ya se ha señalado, la cooperación no se debe producir solo entre los miembros de la entidad sino que debe tener alcance a otros actores y les debe permitir beneficiarse de trabajos en red, economías de escala, etc. El 79,4 % de los actores de la economía social encuestados no ha realizado este tipo de acuerdos y convenios de integración sectorial. Siguiendo a Páez Pareja (2014), esto se puede explicar por dos vías. Por un lado, no existiría simbiosis y articulación en el sector, lo que sugeriría abrir un campo para el diseño de instrumentos de política pública que fomenten la intercooperación. Por otro lado, estas acciones cooperativas se estarían realizando de forma tácita o esporádica sin ningún tipo de convenio (Páez Pareja, 2014, p. 71).

En lo que respecta a los organismos de integración, al menos 52,18 % participa en estos. De estos, 52 % pertenece al sector financiero y de los restantes 42 %, 95,93 % son cooperativas de transporte.

2.7 Compromiso social, solidario y ambiental

Quedó dicho que las propuestas de modelos de balance social tienen como antecedente común la noción de responsabilidad social. No obstante, el modelo de balance social no se limita a analizar esta dimensión: este apartado presenta los resultados de la encuesta de balance social de la SEPS con relación a las actuaciones de la economía social que traducen la inclusión de las preocupaciones sociales, territoriales y ambientales.

Lejos de ser una actividad central y ampliamente realizada por el sector, las cooperativas que desarrollan alguna acción de compromiso con la comunidad, vinculada al medio ambiente o al comercio justo, oscilan entre 15,10 % y 32 %. Dichas actividades son decididas en consejos de administración y no son recogidas en los presupuestos. De hecho, 42,04 % realiza donaciones y, de estas, el 87,68 % lo hizo sin buscar alianzas con otros actores del sector para actuar en conjunto. La caracterización de las actividades con los datos sobre su realización se desglosa en la Tabla N.º 4.

Se constata que las acciones referentes a la responsabilidad social asumida por la organización económica resultan menos frecuentes de lo que se podía pensar. Conviene señalar que el término comunidad y, por tanto, las acciones destinadas a ella pueden resultar ambiguas. En efecto, toda vez que las iniciativas surgen de la sociedad, su impacto no necesariamente se expresa a este nivel del balance social (generación de plazas de trabajo, cumplimiento de necesidades insatisfechas, etc.).

¹⁴Partiendo del supuesto que se realizó solo una sesión en cada entidad y que ningún trabajador asistió a más de una.

Tabla N.º 4: Actividades de responsabilidad social por tipo

Tipo de actividad	No realiza ni considera su aplicación	Realiza la actividad a diferentes niveles
Vinculadas al medio ambiente	79,20 %	20,80 %
De formación en compromiso con la comunidad	84,90 %	15,10 %
De compromiso con la comunidad	69,90 %	30,10 %
Políticas relacionadas al comercio justo	68 %	32 %
Actividades de comercio justo	82,70 %	17,30 %

Fuente: SEPS (2014)

La data generada por el primer levantamiento del balance social al sector económico popular y solidario permite constatar el peso de este actor en la economía ecuatoriana. Se verifica tanto por la proporción de la población que es socia de estas organizaciones como por el consistente crecimiento en el número de socios (3 952 108 de socios en 2014 frente a 8 600 945 en 2021). Además, se estudia su capacidad en la generación de empleo y el establecimiento de políticas salariales y laborales enfocadas en el mejoramiento de la calidad de vida de sus empleados (pago de salarios superior al mínimo anual promedio de los demás sectores, rotación de personal jerárquico superior, acciones enfocadas en reducir la brecha salarial).

No obstante, hay inobservancia de ciertos principios de gestión cooperativa (no inclusión del tiempo destinado al cuidado, a la reproducción de la vida y a la formación, abandono de la gestión democrática y representativa) y la inclusión de categorizaciones heredadas del control ejercido por la Superintendencia de Bancos al sector cooperativo entre 1985 y 2013. Lo primero se expresa en la proporción de actores que no aplican los principios del modelo a su actividad; lo segundo se traduce en la penetración en el acervo mental de los actores de la economía social de principios de autocontrol y supervisión propios de las formas de organización económica prevalecientes. De este modo, se hace necesario insistir en procesos de socialización, capacitación y difusión de los principios de la EPS y de las dimensiones evaluadas por el balance social en aras de homogenizar su definición entre los actores y acotar su libre interpretación de las nociones; del mismo modo, ratifica la pertinencia de diseñar instrumentos de evaluación, control y seguimiento específicos para estos actores, para fomentar y difundir los principios y modelos de institucionalización propios de esta economía, integrándolos en las dinámicas sociales de sus actores para moldear las conductas de los individuos y grupos.

Desagregando los datos, se observa una fracción de organizaciones (en torno al 20 %) que manifiesta un menor compromiso con el cumplimiento de los principios evaluados por el balance social. Esto puede sugerir que existe aún cierta incompreensión de los conceptos utilizados por la SEPS o que estas organizaciones están siguiendo principios de gestión e institucionalización propios del sector privado con fines de lucro; en el próximo capítulo abordaremos el fenómeno de las llamadas “falsas EPS”. Sin embargo, los resultados agregados presentados por Páez Pareja (2014) señalan que no se detectan fallas importantes relacionadas al gobierno cooperativo; es más, se puede afirmar que existe un mejor funcionamiento y capacidad en la toma de decisiones en las gerencias y consejos de administración de las organizaciones que en los órganos decisorios.

Estos resultados constituyen la línea base para el análisis y seguimiento en el cumplimiento de cada indicador. Por esto, no es posible extrapolar los datos al conjunto del actor económico popular y solidario ni generar conclusiones definitivas en vista de que no existen elementos para una comparación. Ahora bien, esto ratifica la necesidad de dar continuidad a la aplicación de esta herramienta con el fin de construir series de tiempo amplias que nutran el conocimiento que se tiene de la EPS y guíen las estrategias de fomento y las prácticas internas a las organizaciones para avanzar hacia el cumplimiento de sus principios de gestión.

Así, en palabras de Páez Pareja (2014), los resultados del balance social señalan tres líneas de trabajo. En primer lugar, el énfasis en formación y capacitación sobre la herramienta destinado a los actores y funcionarios de la SEPS (Páez Pareja, 2014, p. 77). En segundo lugar, está el fortalecimiento de los aspectos de regulación y supervisión como mecanismo de saneamiento y de mejoramiento de la confianza en el sector. Finalmente, se debe revisar el diseño de políticas públicas de fomento que consideren la influencia de la EPS sobre la población y el número de empleos.

Capítulo 4: Interiorización de la noción de utilidad social por parte de los actores

A lo largo de este trabajo, se ha seguido el enfoque teórico de la economía institucional. Es decir, se ha abordado a la SEPS y al modelo de balance social como instituciones formales ideadas por el Estado para regular la EPS; a la vez, proporcionan una estructura a la actividad de estos actores y moldean la interacción entre estos y los interventores externos. En este sentido, la inclusión de la noción de utilidad social en estas instituciones obedece a los principios y valores que caracterizan la actividad económica de la economía social; además, da forma a las dinámicas internas y externas de estos actores. Por esto, en este capítulo nos concentramos en evaluar el grado de interiorización de la noción de utilidad social por parte de los actores de la EPS regulados bajo el modelo de balance social a través de entrevistas realizadas entre febrero y marzo 2021 y otras por los profesores Francisca Granda (PUCE) y Esteban Nicholls (UASB) en el marco del proyecto de investigación “el estado del Estado ecuatoriano en la última década (2007-2017): una visión desde la economía política y las políticas públicas”, entre octubre 2019 y febrero 2020.

Se entrevistó a funcionarios gubernamentales: Ximena Redín, intendenta nacional de supervisión a las organizaciones de la EPS (SEPS); y Luis Ibarra Pérez, Director de Fortalecimiento y Cultura de la EPS (IEPS); y a un especialista no gubernamental: Gonzalo Merchán, director de la corporación de comercio equitativo Pakta Mintalay. Las entrevistas tomadas de los profesores Granda y Nicholls estuvieron dirigidas a Margarita Hernández, superintendente de EPS (SEPS); Giuseppe Tonello, presidente del Banco Desarrollo de los pueblos (BancoDesarrollo); Luis Hinojosa, gerente del Grupo Social - Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (GS-FEPP); y Roberto Gortaire y Lupe Ruiz, miembros de Fundación Utopía de la provincia de Chimborazo. Los perfiles de los entrevistados se presentan en el Anexo 1.

Los objetivos de las entrevistas a los funcionarios gubernamentales fueron conocer sus visiones y apreciación sobre el control y la supervisión a los actores de la EPS, así como conocer su impacto. En cambio, las entrevistas a los actores sociales tuvieron como finalidad captar sus opiniones valorativas de las políticas de fomento y estrategias de supervisión, comprender las razones de su crítica o aprobación, captar sus representaciones del significado de la EPS y de la utilidad social; asimismo, se pretendía dimensionar su grado de interés respecto a las dinámicas sociales, culturales y políticas en las que se desarrollan su actividad económica. Los cuestionarios y la sistematización de las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo se pueden encontrar en los Anexos 2 y 3.

De forma general, los actores entrevistados acuerdan en reconocer a la EPS como forma de organización económica alternativa y generadora de una utilidad multidimensional que engloba los aspectos social, cultural, político y ambiental, además del crematístico. En este sentido, en paralelo con Gadray y Jany-Catrice (2012), Mounier (2019), Parodi (1999) y Perrin y Benzerafa (2016), entienden a la utilidad social como elemento característico de la actividad de este sector, que permite distinguirlo del sector privado con fines de lucro. No obstante, los organismos de control son vistos como tendientes hacia un rol hiper-sancionador de acuerdo con criterios únicamente economicistas que premian el crecimiento expansivo de los actores; muchas veces concentrados en liquidar organizaciones. Esto trae como consecuencia una sensación de abandono de parte del Estado hacia las actividades de fomento y acompañamiento a las experiencias asociativas, rol que ha sido ocupado por la iglesia y las organizaciones no gubernamentales, dependientes de fondos de cooperación internacional.

Asimismo, se señala el auge en la creación de organizaciones adscritas a la institucionalidad de la EPS, pero que no se reivindican de los principios de gestión establecidos en la LOEPS; esto es una consecuencia de los programas de fomento al sector, en particular en la contratación pública. Estas organizaciones no se mantendrían en el tiempo sino que durarían en el lapso del contrato con el Estado, muchas veces impidiendo que sus socios participen en otras iniciativas cooperativas¹⁵. En los escenarios más dramáticos, las llamadas “falsas EPS” deterioran las condiciones laborales de los socios toda vez que, por definición, el socio cuyo aporte es el trabajo no accede a los beneficios del empleado de los demás sectores de la economía; se asiste entonces a la formación de organizaciones que abusan de los principios cooperativos para constituir empresas con fines de lucro, tensando los límites de la regulación respectiva. De ahí que los actores entrevistados insistan en la pertinencia de un control diseñado específicamente para el sector que abarque a la responsabilidad social e intergeneracional, la integración sectorial, la igualdad de género, la reproducción de la vida y el acceso a la salud y la democracia económica. Se volverá a estos elementos para la construcción de formas de control específicas en el último acápite de este capítulo.

Conviene señalar que en todos los intercambios con los actores de la EPS el modelo de balance social aplicado por la SEPS en 2014 no fue mencionado como instrumento de control específico pertinente; esto demuestra la poca difusión que esta herramienta mereció al momento de su aplicación, la escasa continuidad que se ha dado y la poca cobertura de los actores controlados con esta herramienta. Por el contrario, referencias a modelos extranjeros de balance social, en particular del modelo de la Red de redes de economía alternativa y solidaria (REAS) en España —aplicado desde 2008—, son frecuentes como ejemplo de instrumentos de regulación pertinentes para el sector que se han mantenido en el tiempo. Esto puede sugerir la validez del instrumento de balance social como forma alternativa para el control de los organismos de economía social.

¹⁵La LOEPS (Art. 11) reconoce como “competencia desleal” que un individuo sea socio al mismo tiempo de dos cooperativas dedicadas a la misma actividad.

En los siguientes acápite se desarrolla el nivel de interiorización de la noción de utilidad social por parte de los actores del sector real de la economía social en Ecuador en las formas de control a este sector. En primer lugar, se abordará la conceptualización específica a estos actores de la noción de utilidad social. En segundo lugar, se enfatizará la relación con los agentes encargados del control. Por último, se apuntarán elementos para la construcción de formas específicas del control para este sector.

1. La utilidad social de la EPS vista por sus actores

Hablar de economía social cuando ha quedado ya establecido que todas las actividades económicas son per se sociales (Polanyi, 2003, 2008) puede parecer una tautología. No obstante, sirve como recurso para distinguir una forma de organización económica que resignifica este fundamento social frente a la otra que reivindica la naturalización de la economía. Se puede decir, entonces, que la economía social resulta una propuesta de organización económica que regresa a su base social, en interacción con la naturaleza; propone una alternativa de desarrollo equitativo para todos los seres vivos y los ecosistemas que les rodean; tiene como principio y modelo de institucionalización a la utilidad social, entendida como expresión de valor multidimensional, a la que busca integrar en las relaciones constitutivas de cada sociedad.

Se considera que esta conceptualización del rol primigenio de su actividad y la integración de la noción de utilidad social como expresión sustancial de la actividad de la economía social se han alcanzado con los actores de la EPS en Ecuador. Esto gracias al rol unificador y referencial de las organizaciones eclesiales de base y misioneras en las que destacan las figuras de los monseñores Cándido Rada y Leonidas Proaño. A esto se suman las experiencias de solidaridad derivadas de los episodios de crisis económica y social vividos por los socios. Para explicar esto, seguiremos lo señalado por los actores entrevistados relacionados con el Grupo Social-Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (GS-FEPP) y las opiniones extraídas de los encuentros con los miembros de la organización “Utopía” de la provincia de Chimborazo.

En primer lugar, el GS-FEPP es una fundación privada y ecuménica fundada en 1970 bajo el auspicio de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana por laicos, sacerdotes y obispos liderados por Monseñor Cándido Rada. Se constituye para dar respuesta al llamado hecho por el papa Pablo VI en la encíclica *Populorum Progressio* (1967). Este documento apela a acciones solidarias concretas en favor del desarrollo integral de cada ser humano y del desarrollo solidario de la humanidad, mediante el cambio de las estructuras socioeconómicas y políticas. El GS-FEPP encontró en el trabajo con organizaciones campesinas y en el crédito los mecanismos para cumplir con esta misión.

El director ejecutivo del FEPP, Luis Hinojosa, resume la visión de monseñor Rada: “nuestro fundador sostenía que las personas tienen dignidad [y esta] se recupera cuando se les tiene fe; entonces se empezó a dar crédito en la provincia de Bolívar, que era la provincia más pobre de Ecuador” (Luis Hinojosa, comunicación personal con Granda y Nicholls, 24 de octubre de 2019). Respecto a la relación entre el crédito y el desarrollo solidario advierte que es: “instrumento económico, pero también instrumento educativo, porque el crédito también genera esta relación de confianza y [de fomento] de capacidades porque [permite] tener recursos para poder pagar el crédito” (Luis Hinojosa, comunicación personal con Granda y Nicholls, 24 de octubre de 2019) [énfasis agregado]. El recurso al crédito y a la asistencia técnica posibilita asimismo la generación de procesos productivos, el desarrollo de programas de desarrollo humano y la construcción de infraestructura de las comunidades rurales:

Quando la gente paga, se generan procesos de ayuda para una escuela, para un camino, un centro comunal o para otras cosas; [se genera] la posibilidad de que las personas puedan responder frente al crédito (...) porque cuando se empiezan a generar procesos productivos se empiezan a mejorar las condiciones de vida y la gente empieza a salir de la pobreza (Luis Hinojosa, comunicación personal con Granda y Nicholls, 24 de octubre de 2019).

Estos programas de desarrollo rural explican la conceptualización de estos actores del carácter sustancial de la economía social y del tipo de relaciones que se tejen con los beneficiarios. Hinojosa apunta:

[La economía social] tiene que ver con la sociedad y con las relaciones sociales de producción. Por lo tanto, si bien en el mercado todos somos iguales, en la sociedad no lo somos, existen diferencias grandes y se dan procesos de explotación que hay que cambiarlos y superarlos (Luis Hinojosa, comunicación personal con Granda y Nicholls, 24 de octubre de 2019).

Respecto a los objetivos de acción de la economía social:

A diferencia de la economía capitalista, donde cada uno tiene su capital y va a defender su individualidad, en los sectores populares existen muchos espacios de solidaridad en los que se defiende a la comunidad (...) estas relaciones ya son de por sí existentes en muchas culturas. [Esto significa] ponerse del lado de los que no tienen y no pueden para ayudarles a que puedan (Luis Hinojosa, comunicación personal con Granda y Nicholls, 24 de octubre de 2019).

En comparación con la misión y visión de otras organizaciones eclesiales presentes en la ruralidad ecuatoriana, Giuseppe Tonello, miembro fundador y parte del directorio del GS-FEPP, señala:

Las fuerzas evangélicas y católicas tienen tintes paternalistas. Pero a nivel de desarrollo nosotros somos entidades de créditos y el crédito significa respeto, significa confianza: yo me fío de ti y te doy dinero solo sobre tu firma porque eres pobre y no me puedes dar garantías. En el aumento de la autoestima de la gente eso es un gran paso (Giuseppe Tonello, comunicación personal con Granda y Nicholls, 25 de octubre de 2019).

En segundo lugar, la organización “Utopía” es un colectivo con personería jurídica propia fundado en 2000 por familias de la ciudad de Riobamba y agricultores de la provincia de Chimborazo (cantones Guamote, Penipe y Riobamba). Desarrollan iniciativas enfocadas en el impulso de sistemas más justos para garantizar la soberanía alimentaria bajo principios de solidaridad, justicia y equidad. Estas iniciativas son la canasta comunitaria y las cajas comunitarias. La primera se instituyó como mecanismo para realizar compras asociativas a los productores en el marco de la crisis financiera de 1999-2000 para alcanzar precios mínimos colectivos, romper el monopolio de los intermediarios e incentivar el consumo de productos derivados de la agroecología y el rescate de productores y saberes ancestrales. Las cajas comunitarias fueron creadas en 2005 por “Utopía” como sistema de finanzas solidarias auto-gestionado y de libre acceso; los socios que generan un ahorro mensual mínimo pueden acceder a créditos de hasta USD 1 000 sin intereses¹⁶.

Esta organización reconoce el liderazgo moral y religioso de Monseñor Leonidas Proaño, quien reconoció y visibilizó las dinámicas económicas indígenas y de la población urbana-marginal en las que prima el valor de uso y la interrelación entre seres humanos, lo que fundamenta su conceptualización de la EPS. Lupe Ruiz, miembro fundador de la canasta comunitaria de “Utopía” resume su acercamiento a estas formas de organización económica:

Con monseñor [Leonidas Proaño] descubrimos que teníamos una economía propia, tanto el pueblo indígena como los pobres de la ciudad, y que nuestras prácticas solidarias y de trueque tenían un valor. Ahí no prima tanto el valor monetario sino el valor de la necesidad y el peso de la relación humana con el otro. Es otro tipo de economía que nada tiene que ver con la que nos imponen y que más bien se acerca a lo que dice la Constitución: una economía centrada en el hombre y en armonía con la naturaleza (Lupe Ruiz, comunicación personal con Granda, 22 de febrero 2020).

De ahí que su conceptualización de la utilidad social pase por llevar a la práctica los preceptos de las organizaciones eclesiales de base: “la fe sin obras no es fe”. En este sentido, Ruiz señala el origen de esta experiencia asociativa en la lectura del pasaje bíblico de la multiplicación de los panes y de los peces:

Dijimos “hagamos la multiplicación de los panes y de los peces y juntémonos para, en vez de comprar por libras en el mercado, comprar un quintal”. Hicimos una lista básica de lo que comemos y ahí también descubrimos que comíamos muy mal (Lupe Ruiz, comunicación personal con Granda, 22 de febrero de 2020).

Respecto a los principios de solidaridad y gestión equitativa, se apunta a que la organización en las compras asociativas y el armado de las canastas permitieron generar confianza y afianzar al colectivo:

Había ciertos socios a los que veíamos que teníamos que acompañar (a hacer la compra y armar las canastas) porque vivimos en una sociedad mezquina y algunos ponían los productos más grandes y más frescos en su canasta. Al final de la distribución llamamos a los socios para que escojan la canasta que quieran y los que repartíamos nos quedábamos con las últimas porque si fuimos equitativos no teníamos por qué dudar que un montón estuviera diferente a otro (Lupe Ruiz, comunicación personal con Granda, 22 de febrero de 2020).

Por último, frente a situaciones en las que un socio no lograba acceder a la canasta se activó un sistema de solidaridad: “fuimos de compañera en compañera para que nos fíen y logramos comprar la canasta para la compañera que no tenía” (Lupe Ruiz, comunicación personal con Granda, 22 de febrero de 2020).

¹⁶De esta iniciativa han surgido otros sistemas en paralelo más acotados a los productores y consumidores de la canasta solidaria, además de un “banco de tiempo” enfocado en el trueque de horas de trabajo agrícola por comida.

Asimismo, se verifica la influencia de las experiencias de crisis en la afirmación de la utilidad como rol sustancial de la EPS. Es posible encontrar en la crisis de 1998-2000 el inicio de una nueva ola de experiencias cooperativistas y asociativas fundadas para asegurar el acceso a alimentos, el cuidado de niños y ancianos frente a experiencias de migración o de desarrollo rural para evitar abusos de intermediarios y frenar el éxodo rural. Este fenómeno, al que Sitrin (2012) para el caso de Argentina (2001-2002) califica de “revoluciones cotidianas” (*everyday revolutions*), permite entender el sentido de la utilidad social de la economía social; lejos de centrar sus demandas en el control estatal sobre las políticas e instituciones neoliberales, se concentra en la transformación de las relaciones sociales y económicas, la creación de nuevas subjetividades y la redefinición del concepto de *ciudadanía*. Esta será la base para una actividad económica equitativa y horizontal que no se limite a la crematística y cuyo valor deberá ser útil para el conjunto de la sociedad.

Ahora bien, no cabe romantizar la acción ni la visión de estas experiencias de economía social. Por un lado, no es posible negar la emergencia de nuevas organizaciones adscritas a la institucionalidad de la EPS que no reivindican los principios de gestión establecidos en la LOEPS o que abusan de los principios cooperativos para constituir empresas con fines de lucro. Por otro lado, existen organizaciones que asumen un rol mucho más pragmático con relación al sistema económico y hacen énfasis en equilibrar la responsabilidad social con eficiencia empresarial y el cumplimiento de objetivos de equidad y solidaridad con objetivos de sostenibilidad económica de los proyectos. En este sentido, Gonzalo Merchán, gerente de la corporación Pakta Mintalay, afirma que

Que sea una organización solidaria no significa que no sea competitiva; tiene que ser eficiente y competitiva. Tiene que ser eficiente si quiere permanecer en el mercado; caso contrario, seguirán siendo pobres como siempre y no habrá cambiado nada. Lo solidario no es sinónimo de pobreza, sino de calidad, eficiencia y de resultados (Gonzalo Merchán, comunicación personal, 3 de marzo de 2021).

En conclusión, la noción de utilidad social ha sido interiorizada en las actividades y en los principios de gestión de las organizaciones de la EPS desde dos vertientes. Por una parte, la doctrina social de la iglesia, a través del rol unificador de las organizaciones eclesiales de base, hace un llamado a implementar acciones solidarias en pro del desarrollo humano y local a través de estructuras socioeconómicas y políticas alternativas (Populorum Progressio, 1967). Por otra parte, las experiencias de crisis introducen nuevos repertorios de movilizaciones y modelos de estrategias emancipadoras allende de las formas tradicionales de organización: sindicatos y partidos políticos. En efecto, se integran principios de horizontalidad, autogestión y solidaridad que se yuxtaponen a las historias vitales y al significado dado por los individuos a su actividad (Sitrin, 2012). Estos dos elementos suponen una ruptura que no se entiende únicamente como consecuencia inintencionada de causas externas; sino, además, se lo concibe como creación deliberada de una potencial destrucción creadora de formas tradicionales de organización por nuevos espacios de cooperación donde prima la solidaridad, reciprocidad, gestión democrática y la utilidad social.

Así, al momento de evaluar su gestión, resulta necesario analizar el vínculo entre estas nuevas formas organizativas y el Estado. Los actores enfatizan en el mejoramiento de la calidad de vida de los miembros o en la difusión de sus prácticas solidarias hacia otros individuos o en otros territorios; lo que va en oposición a los indicadores contables que se concentran en la acumulación y en la expresión material del éxito. Lupe Ruiz, de “Utopía”, establece: “nuestra unidad de medida es la calidad de vida: tener la posibilidad de vivir y de comer tranquila, un chapo, pero tranquila” (Lupe Ruiz, comunicación personal con Granda, 22 de febrero 2020).

2. De la relación con las prácticas y agentes de control

Para los actores entrevistados, muchas de las deudas de la institucionalidad estatal con el sector datan de 1937 (Ley de cooperativas). En efecto, si bien se reconoce la inclusión de los principios cooperativos, se señala que ni los mismos actores ni la institucionalidad se llegaron a identificar con ellos. Luis Hinojosa del FEPP apunta: “Simplemente se llamaba cooperativa porque era de propiedad de todos (...) todos son propietarios y todos son socios, por lo que todos pueden elegir a sus autoridades” (Luis Hinojosa, comunicación personal con Granda y Nicholls, 24 de octubre de 2019).

Se redujo la noción de cooperativa a la expresión de una propiedad conjunta, sin considerar necesariamente sus objetivos sociales; esto permitió la creación de múltiples cooperativas, en particular agrícolas, de vivienda y transporte. En paralelo, se resalta que este sector era visto como marginal dentro de la economía, una suerte de economía imperfecta e incompleta:

Las cooperativas también eran vistas en la sociedad como un espacio marginal de la economía, al punto de que la dirección de cooperativas estaba bajo la dirección del Ministerio de Bienestar Social. El bienestar social en Ecuador ha sido visto siempre como un paliativo para los sectores que tienen dificultades y no como herramienta de planificación para el desarrollo.

Según Hinojosa, esto habría limitado la capacidad de asistencia y seguimiento a las organizaciones cooperativas, por lo que las cooperativas que se mantuvieron lo lograron por su propia inercia y búsqueda individual de nichos de mercado, apalancados en instituciones extra-gubernamentales —como la iglesia u ONG.

Ya en 2008 se incluyó a la EPS en la Constitución ecuatoriana. Esta suerte de segunda fase en la intervención estatal en el sector se caracterizó por la visibilización al actor económico específico mediante transformaciones importantes en la legislación, institucionalidad, control y supervisión y políticas de fortalecimiento y financiamiento: “las organizaciones populares estaban muy felices. Es como [si hubieran dicho]: «aquí estamos, existimos». Esto era importantísimo para los sectores populares” (Luis Hinojosa, comunicación personal con Granda y Nicholls, 24 de octubre de 2019). Se creó la SEPS, quien asumió el rol de control de las cooperativas del sector financiero y real de la EPS creadas bajo la regulación de la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) y edificó un sistema de supervisión, regulación y control del sector. No obstante, para los entrevistados, las actividades de la SEPS se vieron rápidamente excedidas por el cumplimiento de las disposiciones legales y de los trámites técnico-burocráticos, como la “adecuación de estatutos” —exigida por la disposición transitoria primera de la LOEPS—, y actualizar el registro de cooperativas; en detrimento de los programas de fomento, promoción y capacitación. Margarita Hernández, superintendente de EPS, explica el sentido de esta actividad:

Para someterlas a control y supervisión lo primero era que las organizaciones asuman el nuevo marco legal. Entonces, la ley decía que las organizaciones tenían que hacer un proceso de adecuación de estatutos; todas tenían que adecuar el estatuto para venir a ser supervisadas por la SEPS, tanto las que venían de la superintendencia de bancos, del Ministerio de bienestar social como todas las demás (organizaciones creadas por Ministerios de Agricultura, Producción y aquellas constituidas por la propia SEPS) (Margarita Hernández, comunicación personal con Granda y Nicholls, 6 de noviembre de 2019).

En oposición a esta lógica, los actores cuestionaron el abandono de las actividades de fomento, asistencia y seguimiento en favor del rol hiper-sancionador de instituciones de control, como la propia SEPS, ARCSA o Agrocalidad, que aunque excedan el ámbito de este trabajo expresan cómo se han desarrollado las dinámicas de control a la EPS. Giuseppe Tonello invierte la relación causal entre capacitación y control:

Si Agrocalidad tiene 1 200 empleados, yo diría que pongan 200 a controlar y 1 000 a capacitar: cuando la gente esté capacitada, tendrá derecho a ir a controlar. Pero pongan al Estado a hacer su deber. Yo reclamo a la SEPS todas las contradicciones de Agrocalidad y del ARCSA porque (actualmente) el rol del Estado es el de sancionar y no el de promover (Giuseppe Tonello, comunicación personal con Granda y Nicholls, 25 de octubre de 2019).

En efecto, las herramientas de control de estas instituciones igualarían las exigencias a las organizaciones de la EPS de aquellas al sector privado con fines de lucro.

Asimismo, se cuestionan las herramientas y unidades de medida utilizadas por la SEPS para ejercer el control. En primer lugar, se señala a esta institución como heredera de las prácticas de regulación de la Superintendencia de Bancos y Seguros, de donde provenían muchos de los operadores iniciales de la SEPS. Luis Hinojosa resume este viraje de origen en la SEPS:

La SEPS, en su origen, tenía la misión de ayudar a las cooperativas para que haya un adecuado registro y funcionamiento. Pero esa idea del control, aplicada por gente de la Superintendencia de Bancos le puso a caminar como por varios años en la idea de controlar, controlar, controlar a todas las cooperativas. Y el control va siempre de la mano de la exigencia y de la sanción (Luis Hinojosa, comunicación personal con Granda y Nicholls, 24 de octubre de 2019).

Esto habría causado que las herramientas de control asuman lógicas economicistas, se concentren en demasía en indicadores financieros (tamaño de patrimonio, activos, rentabilidad, número de agencias/oficinas) que desvirtúan el sentido cooperativo. Así, recurren sistemáticamente a la sanción o a la fusión de cooperativas bajo criterios de eficiencia sin considerar su anclaje territorial, sus diferencias culturales y sus objetivos de vida y de desarrollo local. Tonello establece:

Nosotros tenemos una posición muy clara en contra de la fusión no justificada de cooperativas. Esto se acerca más de las empresas financieras y no de cooperativas. Cuando la Mushuc Runa de Ambato va a absorber la cooperativa Mascoop de Cuenca, no le vemos el sentido. Si queremos que las cooperativas hagan honor a la raíz cooperativa —que viene de común, comunidad, cooperación— no tiene sentido. Se está buscando la eficiencia, que es importante, por encima del cambio en la cultura y de la concepción de la vida y del desarrollo local. Se está regresando a la concentración de capital en las cabeceras cantonales y provinciales, cuando nosotros estamos trabajando por las finanzas locales (Giuseppe Tonello, comunicación personal con Granda y Nicholls, 25 de octubre de 2019).

Vale decir que las organizaciones de la EPS no rechazan ni repudian las prácticas de control ni el recurso, cuando necesario, a sanciones; en particular, frente a organizaciones que desvirtúan la actividad del sector (expansión desmedida y hasta espuria, pago de sueldos desmedidos, extorsión en pagos de tasas de interés en el SFPS, explotación en prácticas laborales, lavados de activos, etc.).

En síntesis, el control a las organizaciones de la economía social ha priorizado el aspecto contable, asimilando los instrumentos de control a este sector con aquellos propios de los sectores público y privado con fines de lucro, en los que prima la eficiencia y la rentabilidad. En la medida en que las instituciones de control moldean el comportamiento de los agentes implicados, esto puede llevar a las organizaciones de economía social a renunciar a su carácter cooperativo y solidario y su énfasis en la promoción del desarrollo local en beneficio de dinámicas llamadas a cumplir con criterios de eficiencia y rentabilidad heredadas del sector privado con fines de lucro. En paralelo, esto implicaría la pérdida del actor económico social y solidario.

Instrumentos como el balance social están llamados a cumplir con la tarea de controlar y dar seguimiento a las actividades de la EPS, operativizando la noción de utilidad social para cada experiencia concreta y volviendo tangibles las acciones solidarias llevadas a cabo. Ahora bien, el modelo de balance social que hemos analizado no ha sido mencionado en las entrevistas como instrumento de control pertinente, lo que señala fallas en su diseño y aplicación. Por el contrario, son frecuentes las referencias a experiencias extranjeras de aplicación de instrumentos de balance social. Esto nos lleva a apuntar elementos para la construcción de instrumentos de control que se interesen por la particularidad de la actividad de la economía social y engloben el conjunto multidimensional del valor creado. Estos elementos se abordan en la siguiente sección.

3. Elementos para la construcción de formas específicas para el control del sector

Al momento de averiguar por las formas de control a la EPS y por el tipo de relaciones existentes entre actores de esta economía y las prácticas y agentes ejecutores de este control, los actores entrevistados señalaban elementos para avanzar en la construcción de herramientas para un control específico. Estos insumos pueden ser entendidos de dos formas: como deudas de la institucionalidad ecuatoriana a la EPS, que se pueden operativizar mediante programas y estrategias de fomento o reformas a las prácticas actualmente existentes, o como dimensiones e indicadores de la actividad del sector que se deberían incluir en las herramientas de control a esta forma de organización económica. Para esta sección, a las entrevistas con los actores ya señalados añadimos las opiniones vertidas por los funcionarios del IEPS, Luis Ibarra Pérez, y SEPS, Ximena Redín, en comunicaciones personales.

Tomados conjuntamente, expresan una valoración propia de los actores de la particularidad y amplitud de su rol en la economía y, por tanto, de la utilidad social por ellos producida. Esta actividad de autor-reconocimiento forma parte sustancial de un modelo de balance social. Este, para medir la actividad de la entidad con relación a determinados principios y valores, parte de un trabajo de definición de la utilidad social particular a cada organización. De ahí que se hayan agrupado estos elementos según la conceptualización de la utilidad social propuesta por Gardin, Jany-Catrice y Pinaud (2017, pp. 382-3).

3.1 Dimensión económica de la utilidad social

Se pone énfasis en el costo mínimo colectivo, en particular en lo relacionado con el financiamiento del sector. Asimismo, se añade el componente de la intercooperación como elementos neurálgico para la construcción de formas de control específicas a la EPS que integren la dimensión económica de la utilidad social.

En el ámbito del financiamiento, las organizaciones de la EPS son catalogadas como PYMES o MIPYMES, cuando no cumplen con esas características en la medida en que no forman parte del sector privado con fines de lucro: “al momento de buscar financiamiento, se les cataloga como microempresa, PYME o MIPYME cuando no lo son. Para mí la clasificación es: cooperativa, asociación, comunitaria y unidad económica popular” (Luis Ibarra, comunicación personal, 17 de febrero de 2021).

Esto las obliga a optar por líneas de crédito diseñadas para micro, pequeñas y medianas empresas; vale señalar en este sentido lo dicho por Herrera (2020, p. 15), en su informe para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) relativo a las limitaciones financieras de las MIPYME en América Latina y el Caribe: existiría una brecha de USD 1 800 millones entre la demanda y la oferta de fondos (41,7 % del PIB regional). Luis Ibarra del IEPS establece que “debería existir una línea de financiamiento específica para la EPS alimentada del RUEPS de modo a focalizar la política pública” (Luis Ibarra, comunicación personal, 17 de febrero de 2021) y condicionada al cumplimiento de las exigencias normativas (RUC, pago de impuestos, directiva al día, etc.).

La intercooperación se interesa por el nivel de integración de las actividades realizadas por los actores de la EPS. En otras palabras, el grado de independencia y autonomía de la economía social de los demás sectores económicos, en términos de la provisión de bienes y servicios y del origen de su financiamiento. Si bien el modelo de balance social de la SEPS ya incluye la macro-dimensión “Cooperación e integración de sector económico popular y solidario”, esta se concentra en las acciones de cooperación intersectoriales manifestadas en hechos concretos (intercooperación) o acuerdos, convenios y contratos (integración sectorial). Ibarra sintetiza la propuesta:

Debe existir un indicador financiero para el sector real que mida cuánto de su financiamiento proviene del sector financiero popular y solidario. Es decir, cuánto del SFPYS financia el sector real de la EPS y en qué casos no lo hace. Esto impediría que cooperativas y cajas rurales pequeñas cierren y se desarrollen para dar soluciones sociales ajustadas a las especificidades de cada territorio (Luis Ibarra, comunicación personal, 17 de febrero de 2021).

3.2 Dimensión social de la utilidad social

Se identifican tres elementos en esta dimensión: cobertura de servicios de salud, alimentación y cuidado de niños, niñas y ancianos; régimen de seguridad social específico y fortalecimiento de la variable territorial.

En primer lugar, se señala al acceso a bienes de la canasta básica y a la salud, el cuidado de población vulnerable y la protección de saberes como mecanismo para la reproducción ampliada de la vida y el desarrollo de capacidades. En segundo lugar, Ibarra reconoce que en el país no existe un régimen de seguridad social específico para la economía social: “no contamos con una modalidad de seguridad social para la EPS; existe para los autónomos, campesinos, FF. AA.”. Se sugiere, por tanto, la formalización de un régimen de seguridad social específico como herramientas en la lucha contra las desigualdades, la exclusión y la pobreza: “Debería haber una suerte de contrato social-solidario entre quien trabaja y el organismo” (Luis Ibarra, comunicación personal, 17 de febrero de 2021).

En tercer lugar, la inclusión y fortalecimiento de la variable territorial no solo en el estudio de la ESS sino en las formas de evaluación a este sector económico supone superar la idea que califica a esta economía como marginal e imperfecta; esta forma de organización se debe abordar como la afirmación del derecho de los pueblos al ejercicio de su soberanía y autonomía (Azam, 2009 citado en Martínez, 2016, p. 89). En concreto, el abandono de esta línea de análisis lleva a las autoridades de control a decretar fusiones injustificadas de experiencias cooperativas sin atender su anclaje local o a implementar políticas de fomento top-down que no se adaptan a las especificidades de cada territorio.

3.3 La utilidad social como beneficios colectivos para la sociedad

En paralelo con la dimensión social, las organizaciones de la economía social insisten en su utilidad social a través de los beneficios colectivos que aportan a la sociedad y territorio en el que actúan. A diferencia de la dimensión social en la que el énfasis estaba puesto en el impacto en socios, trabajadores o usuarios, el análisis aquí se concentra en el conjunto del cuerpo social. En este sentido, los actores entrevistados resaltan dos elementos: la brecha de género y la preocupación medioambiental.

En relación al primer elemento, se desglosa entre lo relacionado al salario y el acceso de mujeres a cargos de decisión dentro de los organismos de la economía social. Por definición, la EPS asume formas de gestión que priorizan la democracia económica y las relaciones de igualdad entre socios, entre las que se ubica el control de las dietas mensuales de los miembros de los consejos de las cooperativas¹⁷ y una menor brecha salarial que en los demás sectores económicos.

Frente a esto, los actores insisten en añadir un control relacionado al acceso de mujeres a cargos decisorios que supere el criterio cuantitativo típico de 50 % hombres y 50 % mujeres; está incluido por la SEPS en su modelo de balance social en las dimensiones “Acceso a cargos institucionales” y “Control democrático por los socios”. En este sentido, según Luis Ibarra, se trataría de analizar cualitativamente el nivel de participación e impacto en la elaboración de proyectos y en su co-ejecución de parte de las mujeres:

Se debe trabajar en el tema de equidad de género, pero no desde el criterio del 50 % hombres y 50 % mujeres, esa creo que es una cuestión retrógrada. Puede haber escenarios donde el 100 % sean mujeres o el 100 % sean hombres; pero si hay 2 mujeres, ¿cuál es su nivel de participación? No solo alzar la mano, sino que participe en la toma de decisiones, en la elaboración de proyectos y en su co-ejecución (Luis Ibarra, comunicación personal, 17 de febrero de 2021).

¹⁷Art. 44 de la LOEPS: “Los vocales de los consejos de las cooperativas [...] podrán recibir como dieta un valor mensual de hasta cuatro salarios básicos unificados sin que exceda el 10 % de los gastos de administración”.

En segundo lugar, desde distintas perspectivas, se insiste en la preocupación medioambiental como un elemento central en la utilidad social de los actores de la economía social. Puede ser vista como ventaja comparativa del sector a la hora de competir en el mercado, lo que llevaría a centrarse en la producción biológica y orgánica y de productores minifundistas. Al respecto, Giuseppe Tonello: “exportamos (el GS-FEPP) solo orgánicos porque no vamos a competir con los grandes productores de maíz, etc. Exportamos productos campesinos y de minifundistas. Hay un potencial enorme no desarrollado, solo que tiene costes enormes solo para poder explotar” (Giuseppe Tonello, comunicación personal con Granda y Nicholls, 25 de octubre de 2019). También, puede ser percibida como resultado de la apropiación y autogestión del territorio que reconoce a los recursos naturales presentes como elementos centrales en el ámbito cultural, social y económico y trata, en consecuencia, de resolver los problemas socioeconómicos derivados. Puesto así este elemento no se resume para los actores en únicamente la disposición de recursos para operativizar la preocupación ambiental sino en la implementación de programas de fomento para la producción orgánica y biológica, y el diseño de nuevos indicadores que traduzcan el impacto medioambiental (huella ecológica, emisión de CO₂, etc.) y su impacto político en la gestión de bienes comunes.

3.4 La utilidad social como elemento intrínseco de la economía social

De forma general, los actores entrevistados reconocen a la EPS como forma de organización económica alternativa y generadora de una utilidad multidimensional. En este sentido, se entiende a la utilidad social como elemento intrínseco de este sector. Ahora bien, desde la formalización de la EPS y como consecuencia de los programas de fomento y del acceso a la contratación pública, se evidencia un auge en la creación de organizaciones adscritas a la institucionalidad de este sector, pero que no se reivindican de los principios de gestión establecidos en la LOEPS. Estas organizaciones de “falsa EPS” no se mantendrían en el tiempo, sino solo por el lapso del contrato para el que fueron constituidas o, en los escenarios más dramáticos, deterioran las condiciones laborales de los socios. Este hecho obedecería a la constitución de organizaciones que abusan de los principios cooperativos para constituir empresas con fines de lucro tensando los límites de la regulación respectiva. La superintendente de EPS describe este fenómeno:

Vemos, lastimosamente, una proliferación de organizaciones sin un empoderamiento de los socios, sin una verdadera capacitación de los socios respecto de lo que es su rol en la organización. Por lo tanto, sin una participación efectiva en los organismos de administración de las cooperativas y las asociaciones y que deriva en que tengamos muchas “falsas EPS”. Por ejemplo, un gerente reunió a 15 personas y les ofreció trabajo contra su participación como socios de una organización de EPS o la asistencia a las asambleas. Pero no se trata de personas que sepan lo que significa lo que están haciendo (Margarita Hernández, comunicación personal con Granda y Nicholls, 6 de noviembre de 2019).

Este fenómeno permite ilustrar la centralidad de tres elementos de gestión y de control que expresan el carácter sustancial de la utilidad social de la EPS: transparencia informativa y control democrático, destino de excedentes, y brecha salarial. En efecto, desatender estos principios constitutivos de la gestión de la economía social lleva a que se establezcan organizaciones que tiendan a adoptar, a medida que se expanden, dinámicas propias del sector privado con fines de lucro. Entre ellas se cuenta la poca o nula rotación en los cargos decisorios o la omnipresencia de un líder y su familia, la remuneración excesiva de sus dirigentes y enorme desigualdad con sus empleados, discrecionalidad en la gestión de los excedentes, desinformación sobre origen de recursos y actividades de la organización y rompimiento del anclaje local de cada experiencia en beneficio de su expansión territorial.

En relación con la influencia política, se destaca la importancia de los organismos de integración en la representación de los actores del sector y en el ejercicio de su influencia política. Los representantes de las instituciones de control sugieren múltiples problemas y enredos administrativos y semánticos heredados de anteriores arquitecturas institucionales. Se habla, por ejemplo, de “federaciones” a nivel nacional, de “uniones” provinciales y de “confederaciones” que agrupan federaciones. No obstante, existen federaciones provinciales, uniones nacionales, organismos de integración sin el carácter de confederación, etc. Al mismo tiempo que los organismos de integración existentes, como la Cámara de Economía Popular y Solidaria, tienen problemas de representatividad toda vez que agrupan 120 asociaciones de las ramas textil, limpieza, alimentación, metalmecánica, de un universo de 12 356 asociaciones, 2 586 cooperativas y 58 organizaciones comunitarias del sector real registradas en la SEPS (2020). Esta falta de representatividad ha generado que los organismos de la EPS se apoyen en otras instituciones que ejerzan este rol, en particular la iglesia y ONG, cuando no han sido cooptadas directamente por intereses políticos. Todo esto sustenta la necesidad de avanzar en la consolidación de organismos que ejerzan la representación, portavocía y asistencia a los actores de este sector.

En síntesis, se observa que la noción de utilidad social, como expresión sustancial de las actividades de las organizaciones de la EPS y de su valor creado, ha sido interiorizada por el rol y la influencia de las organizaciones eclesiales de base, la doctrina social de la iglesia y las experiencias de los socios en momentos de crisis económica y social. En efecto, se identifica el liderazgo de los monseñores Cándido Rada y Leonidas Proaño como referentes morales, y el llamado de la encíclica *Populorum Progressio* para poner en práctica acciones efectivas en pro del desarrollo integral y solidario.

Los momentos de crisis atravesados por los socios sirven como promotores de la innovación y creatividad social para enfrentarlos. Estas experiencias cooperativistas y asociativas fundadas para asegurar el acceso a alimentos, el cuidado de niños y ancianos frente a experiencias de migración o de desarrollo rural para evitar abusos de intermediarios y frenar el éxodo rural sirven de ejemplo para dimensionar el alcance de la noción de utilidad social en la economía social. Ya sea por el origen socio-demográfico de sus miembros o por la coyuntura en la que las organizaciones fueron creadas, estos organismos tienen como fundamento la construcción de un sector económico alternativo al sector privado con fines de lucro. Está basado en la inclusión económica y social, la generación de redes solidarias y de cooperación y la gestión democrática, transparente y horizontal. De este modo, la economía social y solidaria propone la prelación de la utilidad social multidimensional sobre la utilidad monetaria como principio y modelo de institucionalización que moldee las conductas de los grupos humanos y del conjunto de las relaciones sociales.

Este alcance de la conceptualización de la utilidad social de parte de los socios permite vislumbrar indicadores y unidades de medida alternativas capaces de aproximarse mejor a los indicadores y a las herramientas tradicionales, a la multidimensionalidad de la actividad que realizan. No obstante, del lado de los operadores del control a este sector, estos elementos y principios de gestión han sido postergados en beneficio de los indicadores cuantitativos y contables. Esto ha llevado a que se direccionen las estrategias de fomento y control hacia el cumplimiento de criterios de eficiencia financiera y rentabilidad; y que se permita la constitución de organizaciones de la EPS que renuncian a sus objetivos sociales con el único fin de beneficiarse de los programas de fomento implementados.

El escenario antes descrito ratifica la pertinencia de herramientas de control y evaluación alternativas para los actores de la economía social. Estos deben establecer criterios que esbocen la utilidad social de su gestión para el conjunto de la sociedad.

¹⁷Art. 44 de la LOEPS: “Los vocales de los consejos de las cooperativas [...] podrán recibir como dieta un valor mensual de hasta cuatro salarios básicos unificados sin que exceda el 10 % de los gastos de administración”.

Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

En paralelo con Polanyi, Pierre Bourdieu (2000) afirma que la economía se basa en una abstracción originaria que consiste en disociar una categoría de prácticas del orden social en el que toda práctica humana está inmersa (Bourdieu, 2000, p. 11); Polanyi usa el sustantivo *embeddedness* para describir la inclusión de las relaciones económicas en el ámbito de las relaciones sociales. Dicha inmersión obliga a pensar a la economía como un “hecho social total” en el sentido de Marcel Mauss (1973), en la que se aborda la actividad individual como manifestación viva de lo que el análisis teórico fragmenta y divide en instituciones y prácticas abstractas (González Castillo, 2005). Así las cosas, hablar de una economía social y de una utilidad social parece redundante.

No obstante, la economía llamada “social y solidaria” nace como un proyecto para superar el eje mercado-Estado en el que sus miembros incluyen deliberadamente en sus prácticas objetivos sociales y estrictos principios de igualdad, gestión colectiva y democrática, lucro limitado, solidaridad entre miembros y libertad de adhesión; y formulan propuestas e innovaciones sociales frente a problemas socioeconómicos de actualidad. De ahí que insistir en su carácter social permita distinguirla de los dos otros sectores económicos y ratificar su propuesta de recuperar la base social de la economía, en armonía con la naturaleza y desde una alternativa de desarrollo equitativo para todos los seres vivos. En este sentido, la utilidad social sirve como locución del carácter multidimensional del valor que esta economía social crea, en oposición a la primacía de la crematística y de la acumulación material defendida por el sector privado con fines de lucro. La noción de utilidad social resulta, por tanto, la expresión del carácter sustancial de esta economía social; y permite analizar sus actividades a todo nivel.

Ahora bien, un proyecto económico alternativo implica nuevas formas de evaluación y control, en la medida en que los principios y modelos de institucionalización que marcan cada proceso moldean las conductas de los individuos y grupos, integrándolas en el conjunto de relaciones constitutivas de cada sociedad. Bourdieu (2000, p. 14) afirma que:

Toda vez que el mundo social está enteramente presente en cada acción económica, resulta necesario armarse de instrumentos de conocimiento que, en vez de poner entre paréntesis la multidimensionalidad y multifuncionalidad de las prácticas, permitan construir modelos históricos capaces de dar razón con rigor y parsimonia de las acciones e instrumentos económicos tal y como se expresan en la observación empírica.

Las herramientas de control resultan, pues, instrumentos de fomento en cuanto permiten establecer y difundir modelos de institucionalización hasta terminar por integrarlos dentro de las relaciones sociales.

Respecto a la economía popular y solidaria en Ecuador, instrumentos como el balance social, que integra los principios de gestión establecidos tanto en la LOEPS (2014) como por la ACI (1999), buscan cumplir con la tarea de traducir las acciones e instrumentos económicos tal y como se expresan en la observación empírica, integrando los objetivos sociales y valores que rigen a este sector en oposición al sector privado con fines de lucro. De este modo, se contribuye en la afirmación de estos modelos de institucionalización en la conducta de los individuos e impregnarlos en las relaciones sociales en aras de afirmar su relevancia en el marco de procesos de desarrollo local.

Este modelo está llamado a contribuir en la construcción de una base de información que permita evidenciar la multidimensionalidad de la actividad del sector. Su fin es el de visibilizar a sus miembros como actores económicos a tiempo completo, hacia afuera, y generar, hacia adentro, un entorno favorable al empoderamiento y a la permanente reflexión sobre la economía social en Ecuador.

Empero, la “puesta entre paréntesis” de la multidimensionalidad y multifuncionalidad de las prácticas sociales de la que habla Bourdieu (2000) ha implicado para la EPS en el Ecuador la afirmación de formas de control propias del sector privado con fines de lucro que priorizan el aspecto contable, la eficiencia económica y la expansión territorial y financiera; esto va en detrimento del cumplimiento de los principios de cooperativismo y asociatividad, y de los objetivos sociales asumidos por estos actores. Esto se ha vuelto aún más evidente con la aprobación, en abril 2021, de la “Ley orgánica reformativa al código orgánico monetario y financiero para la defensa de la dolarización”. En esta, se distingue a las cooperativas del sector financiero entre abiertas y cerradas¹⁸; y se establecen indicadores de suficiencia patrimonial del 9 %, de patrimonio técnico del 4 % y la obligatoriedad de entregar al Banco Central un encaje. A esto se suma la resolución de la Junta Monetaria de marzo 2021 para que el capital social de una cooperativa sea USD 200 000 cuando antes no tenían un mínimo para operar.

¹⁸Clasificación que se remonta a una regulación de 1985 de la Junta Monetaria que distinguía entre abiertas y cerradas a las cooperativas financieras, con el fin de normar el servicio y traspasar su supervisión de la Dirección Nacional de Cooperativas a la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Estas medidas de regulación al sector popular y solidario, aprobadas bajo el argumento de brindar mayor estabilidad, eficiencia y rentabilidad al sector, suponen la ratificación de la centralidad de formas de control heredadas del sector privado con fines de lucro. No observan los principios de cooperativismo, de asociatividad y, sobre todo, los objetivos sociales asumidos por estos actores. Por último, esta nueva regulación a la EPS pone en riesgo la continuidad del sujeto económico popular y solidario en un contexto de crisis económica y social en el que propuestas de desarrollo local integral, solidario e inclusivo resultan centrales.

2. Recomendaciones

Tanto por su rol en la provisión de bienes y servicios como por la integración de objetivos y responsabilidades socioeconómicas, ambientales y territoriales, las organizaciones de la economía social y solidaria deben ser fomentadas; su participación en el intercambio económico debe asegurarse. En este sentido, el rol ejercido por la arquitectura institucional vigente y por la política pública resulta fundamental toda vez que constituyen un puntal de apoyo a estas organizaciones. Lejos de limitar el alcance de los programas de fomento implementados o de poner en marcha reformas que desincentivan la constitución de estas organizaciones, se debe fortalecer y ampliar la política pública de fomento a la economía social en la medida en que este actor aporta al desarrollo inclusivo en Ecuador.

En paralelo, se debe superar la idea según la cual la EPS representa un sector económico incompleto, imperfecto, marginal y reservado a los pobres. No es así no únicamente por su capacidad en la generación de empleo, sino por su rol en la formulación de estrategias de desarrollo inclusivo. De ahí que haya que poner énfasis en su eficiencia, incentivando el acceso a nuevas plataformas y recursos tecnológicos de comercialización y producción. Al mismo tiempo, se debe considerar que el sistema económico ecuatoriano es social y solidario y se debe incentivar la adopción de sus principios de gestión hacia el sector privado con fines de lucro y el sector público.

En la medida en que las organizaciones de la EPS son actores económicos que asumen una propuesta de organización económica distinta tanto del sector público como del privado con fines de lucro, resulta importante controlar y supervisar su gestión. Se lo debe hacer con instrumentos específicos que integren criterios de análisis del cumplimiento de los principios de gestión social y solidaria. Esto supone llevar un correcto control y registro de las organizaciones de la EPS en cuanto contribuye en la construcción de estadísticas actualizadas que visibilicen al sector en su aporte a la economía nacional y faciliten el direccionamiento de programas de fomento (líneas de crédito EPS, régimen de seguridad social, etc.) De ahí que otras líneas de investigación deben ir allende del ámbito social del sector, con el fin de entender su potencial productivo.

Estas formas de control específicas a la EPS deben considerar a la noción de utilidad social como expresión del carácter sustancial de la actividad del sector; a la vez, deben ser entendidas como instrumentos de fomento en cuanto contribuyen a difundir y afirmar los modelos de institucionalización propios del sector, con el fin de integrarlos dentro de las relaciones sociales.

Con respecto al eje social de la EPS, se debe dar mayor continuidad al modelo de balance social ya diseñado por la SEPS en 2014. En efecto, otras experiencias extranjeras de balance social sirven a los actores locales como ejemplo del deber ser del seguimiento a los objetivos sociales de la EPS. De esta forma, adaptando las dimensiones presentadas en su versión inicial con el fin de operativizar la multidimensionalidad de la actividad del sector, se pueden construir bases estadísticas ampliadas que visibilicen al sector. La SEPS ha dado muestras favorables en esta dimensión, preparando una normativa no vinculante de balance social para el sector financiero popular y solidario; creemos que se debe ampliar esta voluntad hacia el sector real, acompañado de mecanismos de incentivo para la implementación de balances sociales y la publicación de guías que aseguren su correcta puesta en práctica.

No obstante, esto se ha visto limitado por la aprobación de nuevas regulaciones al sector que no incorporan los objetivos sociales ni los principios de gestión social y solidaria. Se considera que estas señales ponen en riesgo la existencia misma del sujeto económico popular y solidario. Lejos de ser un llamado al abandono del control a estos actores, se busca ratificar la importancia del control específico como estrategia para el fomento, visibilización y construcción de actividades de economía popular y solidaria estables, eficientes y dinámicas en la senda del desarrollo inclusivo. La herramienta de balance social está llamada a ser el instrumento central de esta estrategia.

Por último, no pretendemos que las observaciones que hemos realizado a los indicadores del balance social de la SEPS ni los elementos que hemos apuntado para nuevas herramientas de control cierren la discusión sobre qué indicadores valorar para operativizar el control multidimensional a la EPS en Ecuador.

ANEXOS ○



Anexo 1: Perfiles de entrevistados

Margarita Hernández

Superintendente de Economía Popular y Solidaria desde agosto 2018. Doctora en jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y MBA por la Universidad Nürtingen-Geislingen (Alemania). Tiene experiencia en organismos de control del sector financiero entre 1994 y 2012 en el área jurídica de la Superintendencia de Bancos. Desde la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) desempeñó funciones de intendente del sector financiero popular y solidario, asesora de despacho e intendente general jurídico.

Giuseppe Tonello

Presidente del Banco Desarrollo de los pueblos Banco Codesarrollo y de las fundaciones Tierra nueva y educativa Monseñor Cándido Rada. Asesor del Grupo Social Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (GS-FEPP). Voluntario de la Operación Mato Grosso en Salinas de Bolívar desde 1971.

Luis Hinojosa

Subdirector del Grupo Social Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (GS-FEPP) desde 1994 hasta 2016. Actual director ejecutivo del GS-FEPP.

Luis Ibarra

Ingeniero en administración de empresas por la Universidad Central del Ecuador (UCE), MBA en productividad y costos por la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y máster en economía social y solidaria por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Técnico y analista en el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), analista de desarrollo productivo, director técnico zona 9, director de intercambio y mercados y coordinador general técnico. Desde 2016, se desempeña como coordinador de fomento productivo.

Ximena Redín

Economista por la Universidad Central del Ecuador (UCE), master en género y desarrollo por FLACSO, diplomada en Gestión de riesgos en el sector financiero en el marco de Basilea II y III por el Tecnológico de Monterrey. Intendenta nacional de supervisión a organizaciones de la economía popular y solidaria.

Gonzalo Merchán

Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Tiene experiencia en organizaciones de economía social y comercio equitativo. Exdirector de Camari y antiguo miembro del consejo de vigilancia del Banco Desarrollo de los pueblos Banco Codesarrollo. Fundador y gerente de la Corporación de Comercio Equitativo Pakta Mintalay.

Roberto Gortaire

Ingeniero agrónomo y actual director de la fundación Utopía. Productor agroecológico miembro del Colectivo Agroecológico del Ecuador. Exdirector provincial del Ministerio de Agricultura y Ganadería en Chimborazo.

Lupe Ruiz

Educadora en la provincia de Chimborazo. Miembro activo de experiencias cooperativas y en comunidades eclesiales de base: ciudadela “Primera Constituyente” (Riobamba), organizaciones salesianas bajo el liderazgo de monseñor Leonidas Proaño. Fundadora de fundación Utopía y de canasta solidaria. Exdirectora provincial del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en Chimborazo.

Anexo 2: Cuestionario de entrevistas

Cuestionario y guía en la realización de entrevistas a actores sociales vinculados a organizaciones de la economía popular y solidaria (EPS).

1. Experiencia profesional y proceso de construcción de organización cooperativa
2. De la EPS y la utilidad social
 - a. ¿Qué entiende por EPS; distinción entre comercio justo y comercio equitativo?
 - b. ¿Qué entiende por utilidad social?
 - c. ¿Cómo se relaciona la EPS y la utilidad social?
3. Del control
 - a. ¿Cómo se ha desarrollado el control a los organismos de la EPS?
 - b. ¿Cómo evalúa el rol de los organismos de control, particularmente de la SEPS?
 - c. ¿Cómo debe desarrollarse el control específico a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS)?
 - d. ¿Qué elementos se tienen que tomar en consideración para evaluar la utilidad social de la EPS?
4. Del balance social
 - a. ¿Han sido evaluados/conoce de la herramienta de balance social?
 - b. ¿Cómo evalúa su aplicación a los actores de la EPS?
 - c. ¿Fueron consultados sobre su diseño?

Cuestionario y guía en la realización de entrevistas a autoridades gubernamentales y funcionarios de organismos de control y fomento de la EPS.

1. De la EPS y la utilidad social
 - a. ¿Qué entiende por utilidad social?
 - b. ¿Cómo se relaciona la EPS y la utilidad social?
2. Del control
 - a. ¿Cómo se ha desarrollado el control a los organismos de la EPS?
 - b. ¿Cómo evalúa el rol de los organismos de control, particularmente de la SEPS?
 - c. ¿Cómo debe desarrollarse el control específico a la SEPS?
 - d. ¿Qué elementos se tienen que tomar en consideración para evaluar la utilidad social de la EPS?
3. Del balance social
 - a. ¿Cómo se construyó el modelo de balance social de parte de la SEPS?
 - b. ¿Cómo evalúa su aplicación a los actores de la EPS?

Anexo 3: Sistematización de entrevistas

Sistematización de entrevistas a autoridades gubernamentales y funcionarios de organismos de control y fomento de la EPS.

1. EPS y la utilidad social

- d. ¿Qué entiende por EPS y por utilidad social de la EPS?

EPS: Concepción legalista; LOEPS establece dos sectores: sector cooperativo, asociativo, comunitario y unidades económicas populares. Si bien estas últimas se consideran como otra forma de organización, se evidencia una sobre-clasificación. Es decir, existe la economía del cuidado, el sector artesanal, comerciante minorista, etc. Cada una de estas tiene sus propias estrategias de fomento.

Concepción teórica; economía popular: basada en el trabajo, en la fuerza de trabajo de la persona y busca la subsistencia de la persona en el sistema económico actual. Pero no es autoempleo, no se está empleando a sí mismo, no firma un contrato ni está en relación de dependencia; además, es multi-actividad y muy estacional; sobre todo en el área urbano-marginal, una persona puede vender en un día periódicos, paraguas, caramelos, etc. Fuerza de muchas empresas de capital; periódicos utilizan esta fuerza de venta que no les cuesta nada, se está precarizando el trabajo. Podríamos decir que la economía popular es la precarización del trabajo y la expulsión de los individuos de parte del sistema económico capitalista. Economía solidaria: más organizada, participa la familia e incluso los núcleos de familiares y asociativos; hay un administrador o un gerente, pueden llegar a tener incluso un RUC, un reglamento y a celebrar reuniones para tomar decisiones. La economía popular es la base de la economía solidaria.

ESS es una propuesta económica que busca una alternativa de equidad en el desarrollo de todos los seres, de los bosques, de los animales, del aire, del agua. Es una economía que busca una manera de producir y consumir de forma consciente, con menos desperdicio, reutilizando. Es una forma de vida para los seres humanos que conformamos esta economía.

e. ¿Cómo se relaciona la EPS y la utilidad social?

La EPS debería mirarse como productora de una utilidad multidimensional: ambiental, política, cultural y social. Puede haber una utilidad social, pero solo estamos considerando al hombre (antropocéntrica). La economía per se es social, es una redundancia decir ESS. Pero sirve para diferenciarla de la otra economía. La ESS es una economía que busca el bien común en armonía con la naturaleza (Constitución, PNVB).

La utilidad social debe ser útil para la sociedad. Para serlo, esta economía debe buscar ser equitativa y no concentrarse en lo crematístico, porque, generalmente, la parte social se ve relegada por el pensamiento economicista o mercantilista.

2. Control como mecanismo de fortalecimiento de cultura de EPS y afirmación sectorial

f. Comentario: control para fortalecimiento de cultura de EPS y afirmación sectorial.

Entre IEPS y SEPS existe relación directa. Sin embargo, la SEPS es la herramienta de control del sector financiero; nosotros (IEPS) somos la institución de fomento al sector real.

Para operativizar el fomento al sector real, debería existir un indicador financiero para el sector real que mida cuánto de su financiamiento proviene del sector financiero popular y solidario; es decir, cuánto del SFPYS financia el sector real de la EPS y en qué casos no lo hace (tasa de interés, competencia con bancos comerciales), porque eso daría paso a una financiación a través de fuentes no legales (donde la oportunidad de créditos es mucho más rápida). Esto permitiría que cooperativas y cajas rurales pequeñas coloquen créditos y se desarrollen para dar soluciones sociales ajustadas a las especificidades de cada territorio y se fortalezca la intercooperación y la EPS en su conjunto.

Con relación al fomento: capacitaciones conjuntas entre IEPS y SEPS para actualizar directivas, mediante el Registro Único de la EPS (IEPS), que articula el registro social, construido con la personaría jurídica (SEPS). Existen iniciativas para generar bases de datos cruzadas entre SRI, SEPS y IEPS. Pero hacen falta muchas otras cuestiones: información sobre necesidades crediticias y sociales en cada territorio, por ejemplo.

Tampoco existe una línea de financiamiento EPS; al momento de buscarlo se les cataloga como microempresa, PYME o MIPYME, cuando no lo son. Debería existir una línea de financiamiento específica para la EPS que se alimente del RUEPS y esté condicionada al cumplimiento de normativa y requisitos de parte de organismos de control (RUC, directivas al día, pago de impuestos).

g. ¿Cómo evalúa el rol de los organismos de control, particularmente de la SEPS?

Como instituciones del Estado, hace falta revisar algunos temas; sin embargo, hay avances importantes. Sí puede existir un sesgo al control y a lo económico; han habido intentos por balancearlos, pero no conozco un informe sobre balance social como lo tiene la REAS de España, donde se pueden ver series históricas sobre cada variable de las organizaciones de la ESS o en otros países donde se puede ver la brecha de género o la cuota de mujeres en cargos directivos, etc.

No obstante, hay otros temas, como la brecha salarial y la afiliación a la seguridad social (¿cuántas personas están afiliadas y en qué modalidad?); no contamos en Ecuador con un régimen de seguridad social para la EPS. Debería haber una suerte de contrato social-solidario entre quien trabaja y el organismo.

Yo creo que hay un sesgo en lo económico y hacia el control. Creo que se puede hacer un símil con la Superintendencia de Bancos. Y en esta se pueden ver todos los movimientos financieros, crediticios, activos, patrimonio, etc. De ahí que la esfera económica haya subsumido a las demás. Las otras dimensiones creo que están un tanto descuidadas o tal vez menos analizadas.

h. ¿Cómo debe desarrollarse el control específico a la SEPS? ¿Qué elementos se deberían tomar en consideración para evaluar la utilidad social de la EPS?

Seguridad social de trabajadores y socios de EPS

Redistribución de ganancias

Responsabilidad ambiental

Cobertura de canasta básica

Acceso a la salud

Acceso de hijos a educación básica

Integración sectorial/compra y financiamiento a organismos de la ESS

Brecha de género (no 50-50), acceso a puestos de decisión

Reproducción de la vida: cobertura/aseguramiento de actividades de cuidado a niños y ancianos

Igualdad generacional y protección de saberes

Sistematización de entrevistas a actores sociales vinculados a organizaciones de la EPS.

3. Experiencia profesional y proceso de construcción de organización cooperativa

En 1976: GS-FEPP en lo relacionado con crédito para los proyectos productivos; a medida que íbamos canalizando los fondos, se hacía necesaria la asistencia técnica y capacitación. Luego, se diversificaron las actividades, pensando en la integración del proceso productivo, de tal manera de que vaya desde la siembra a las actividades culturales, pasando por la cosechas; siempre tratando que el conjunto de acciones se desarrollen en conjunto y no queden sueltas.

Cuando pasé a Camari, definí mejor mi posición en relación a que veía que las cosas en el GS-FEPP se estaban haciendo bien (receptor y administrador de recursos del exterior, donaciones, mayor parte de los recursos se quedaba en las ONG y poca cosa iba a los beneficiarios finales). Camari me permitió irme especializando dentro de algo que no dependiese de recursos externos sino ejecutando un doble objetivo, que es el social y el empresarial: desempeñando una actividad económica puedes cumplir una función social, tienes que equilibrar esas dos formas. Sobre la base de estos principios fuimos armando la estrategia de comercialización, manteniendo el equilibrio entre lo social y lo empresarial. Para cumplir con los objetivos sociales y de desarrollo de la comunidad, primero tienes que ser eficiente y tener un buen resultado económica conforme a las exigencias del mercado, pero aplicando metodologías relacionadas con el comercio equitativo. Desde el GS-FEPP nunca se vio a Camari como una instancia empresarial solvente que a la vez cumple con objetivos de solidaridad. Confundían los objetivos de solidaridad con paternalismo, nunca estuve de acuerdo. Eso me llevó a salir y construir una nueva corporación independiente de la iglesia y de recursos de cooperación internacional.

Constituí Pakta Mintalay con los productores con los que trabajaba desde 1976, que eran lo suficientemente eficientes para ofrecer un producto bueno para el mercado internacional. El propósito es dar un paso más allá de las ONG tradicionales para ir cerrando este proceso productivo desde la producción, comercialización y exportación, pero teniendo en cuenta que ahora ya no hay intermediarios, ahora son dueños; yo también soy parte, pero, a la final, todos los beneficios reciben los productores porque son ellos los que están exportando. Las utilidades también quedan para ellos; tienen un doble beneficio.

5. De la EPS y la utilidad social

a. ¿Qué entiende por EPS; distinción entre comercio justo y comercio equitativo?

El comercio justo me parece pura teoría, es fácil decir: “somos parte del comercio justo”. Es un concepto que se ha posicionado en el mercado europeo pero que de justicia no tiene nada. En el mercado lo que es justo no existe. Cuando hablamos de equidad, hablamos de compartir entre todos los que formamos la cadena productiva, los beneficios de manera equitativa sin que nadie aproveche más. De manera que en este proceso todos nos beneficiamos y debe haber transparencia para saber quién y en qué monto cada uno se beneficia, para no caer en la trampa del intermediario. El cliente sabe cuánto se le paga al productor, cuánto queda aquí para la corporación y cuál es el precio FOB [Free On Board] que tienen que pagar; a su vez, ellos informan cuál es su margen de utilidad por la distribución y venta al consumidor final. Así, nadie se aprovecha: los productores saben a cuánto estoy exportando y el cliente sabe cuánto estoy pagando a los productores. Uno de los principios del comercio equitativo es la transparencia.

b. ¿Qué entiende por utilidad social?

Nuestra actividad es generadora de utilidad social no solamente en la comercialización, sino que permite perfeccionar la calidad del producto y fortalecer la organización productiva —para abandonar la lógica del campesino víctima del intermediario—; ahora, el campesino pone el precio y llega directamente al mercado. No es fácil hacer esto con todas las organizaciones, muchas están todavía manejándose de acuerdo con la oferta y la demanda. Al momento que el precio del producto sube, ya se olvidan de la ESS y de los precios equitativos. De forma general, el intermediario paga entre USD 25 y USD 30 el quintal; nosotros pagamos USD 38 el quintal: es casi el doble. De modo que las condiciones de vida de los productores entre cuando entramos y ahora no tienen punto de comparación: su economía ha mejorado.

6. Del control

a. ¿Cómo evalúa el rol de los organismos de control, particularmente de la SEPS?

No dependemos de la regulación de la SEPS. Veo que cada vez complican más, hasta liquidar una cooperativa es un trámite engorroso. Yo veo más un discurso superfluo. Aunque no estoy en contacto con muchas organizaciones, no he visto un cambio radical. De vez en cuando hay alguna feria con los mismos productos de siempre, donde se vende alguna cosa, nada más.

b. Comentario: control para fortalecimiento de cultura de EPS y afirmación sectorial.

Se requiere control en la medida en que contribuya en la actividad que se realiza y mejora los procesos y los sistemas: herramientas e instrumentos que permitan manejar mejor los recursos con, incluso, sistemas de control para evitar arbitrariedades y más conocimientos técnicos para mejorar los procesos productivos; y optimizar trabajo y evitar despilfarros o malos usos; es decir, trabajar en la transparencia. En todos estos productos, por más pequeños que sean, hay corrupción y ese es un problema bien serio. En cada organización los administradores que salen tienen problemas, muchas veces de mala fe y muchas otras por desconocimiento.

Nosotros hemos generado sinergias con universidades en términos de capacitación, asistencia técnica, asesorías, etc. Se debería trabajar más en esos asuntos. Un control en términos de mejorar la actividad para un mejor control de usos de recursos, para un mejor control del desempeño de las actividades, mejor control de la calidad del producto y del servicio, de fijación de precios y establecimientos de costos, antes que un control en términos de imposición de estrategias y de prácticas. Hay que ir paralelos a las dinámicas preexistentes, comprendiendo los cambios que hay que hacer.

Se tiene que dar alternativas a los productores de cómo llegar al mercado, énfasis en competencia. El hecho de que sea una organización solidaria no significa que no sea competitiva, tiene que ser eficiente y competitiva. Tiene que ser eficiente si quiere permanecer en el mercado; caso contrario, seguirán siendo pobres como siempre y no habrá cambiado nada. Lo solidario no es sinónimo de pobreza, sino de calidad, eficiencia y de resultados. Hay que crear alternativas que integren los procesos productivos.

Referencias

- Abhervé, Michel y Hervé Defalvard (2008). *Réponse à Matthieu Hély*, Université Paris-Est: Marne-la-Vallée.
- Acosta, A. (2011). "La economía social y solidaria en el centro del debate. Un aporte sustantivo dese la economía del trabajo". En J. Coraggio, *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital* (1era ed., pp. 9-33). Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Alternatives économiques, collective (2003). L'utilité sociale. *Alternatives économiques, coll. Hors-série pratique 11*.
- Andrade, G. (2016). *Las comunas ancestrales de Quito. Retos y desafíos en la planificación urbanística*. Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Anheier, Helmut K. y Salamon, Lester M. (2006). En Powell, W., & Steinberg, R. *The nonprofit sector: a research handbook*. Yale University Press.
- Azam, Geneviève (2009). "Economía solidaria y reterritorialización de la economía, un desafío a la solidaridad, un objetivo para la ecología". *Pampa 05*, 69-77.
- Boris, E., & Steuerle, C. (2012). *Nonprofits and Government*. Urban Institute Press.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P-L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista De Ciencia Política*, 37(3), 659-684.
- Campagne, Pierre y Bernard Pecqueur (2014). *Le développement territorial, une réponse émergente à la mondialisation*. Editions Charles Léopold Mayer.
- Cattani, Antonio. (2009). "Economía social". En Cattani, A., Coraggio, J., & Laville, J. *Diccionario de la otra economía*. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). *Ciudad Alfaró*. Asamblea Constituyente.
- Coase R.H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Laws and Economics*, 3, 1-44.
- Commons, J. (2003). Economía institucional. *Revista De Economía Institucional*, 5(8), 191-201.
- Coraggio, J (2011). *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Coraggio, J (2013). "La construcción de Otra Economía como acción política". *En Estudios sobre la economía popular y solidaria*. Quito: Superintendencia de economía popular y solidaria
- Coraggio, J. (2014). Una lectura de Polanyi desde la economía social y solidaria en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 16(31), 17-35.
- Chaves Ávila, R., & Monzón Campos, J. (2001). Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas. *Revista De Economía Pública, Social Y Cooperativa*, 37, 7-33.
- Chiriboga, M. (2013). *Jornaleros, grandes propietarios y exportación cacaotera, 1790-1925* (2nd ed.). Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Defourny, J. (2009). Empresa Social. En Cattani, A., Coraggio, J., & Laville, J. (2009). *Diccionario de la otra economía*. Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Demoustier, D. (2001). *L'économie sociale et solidaire*. Paris: La Découverte et Syros.

- De Sousa Santos, B., & Rodríguez Garavito, C. (2011). *Producir para vivir: los caminos de la producción no capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Draperi, Jean-François (2011). *L'économie sociale et solidaire : une réponse à la crise? Capitalisme, territoires et démocratie*. Paris : Collection Santé Social, Dunod.
- Eme, Bernard (2003). Le point de vue du chercheur, Alternatives économiques, L'utilité sociale, coll. *Hors-série pratique 11*.
- Eme, B., & Laville, J. (2008). Pour une approche pluraliste du tiers secteur. *Nouvelles Pratiques Sociales*, 12(1), 105-125.
- Euillet, Alexandra. (2002). L'utilité sociale, une notion dérivée de celle d'intérêt général. *Revue de droit sanitaire et social* 38, 207-228.
- Ferguson, James (1990). *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fraisse, Laurent (2006). "Utilité sociale et économie solidaire : un rapport ambivalent au cœur de la reconfiguration des régulations publiques". En Xavier Engels et al. (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale*. París: Le Harmattan.
- Fraisse, Laurent (2007). "Utilité sociale et associations". En Brigitte Bouquet, Marcel Jaeger et Ivan Sainsaulieu (dir.). *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*. Paris, Dunod.
- Gadrey J. (2004). *L'utilité sociale des organisations de l'ESS, une mise en perspective sur la base de travaux récents*. Université de Lille 1.
- Gadrey, Jean (2006a). "L'utilité sociale en question, à la recherche de conventions, de critères de méthodes d'évaluation". En Jean-Noël Chopart, Guy Neyret et Daniel Rault (dir.), *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire*. París: La Découverte.
- Gadrey, Jean (2006b). "Utilité sociale". En Antonio David Cattani y Jean-Louis Laville (dir.), *Dictionnaire de l'autre économie*. París: Gallimard.
- Gadrey J., Jany-Catrice F. (2012). *Les nouveaux indicateurs de richesse*. La découverte, coll. Repères.
- Gardin, L. Jany-Catrice, F. Pinaud, S. (2017). L'économie sociale et solidaire et les formes de son évaluation. *Économie sociale et solidaire. Socio économie du 3e secteur*, De Boeck, pp. 363-396.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), pp. 341-354.
- Ghezali, Tarik y Hugues Sibille (2010). *Démocratiser l'économie, le marché à l'épreuve des citoyens*. Editions Grasset & Fasquelle.
- González Castillo, E. (2005). Sobre la noción de hecho social total. *Bricolage*. <https://revistabricolage.wordpress.com/2005/05/01/sobre-la-nocion-de-hecho-social-total/>.
- Guerra, P. (2014). La construcción de una socio-economía solidaria como fenómeno comunitarista: el caso latinoamericano. Serie de estudios sobre Economía popular y solidaria, Contextos de la "Otra Economía". Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Hély, Matthieu (2006). "De l'intérêt général à l'utilité sociale". En Isabelle Astier y Nicolas Duvoux (dir.), *La société biographique: Une injonction à vivre dignement*. París: Le Harmattan.
- Hély, Matthieu (2008). "Servir l'intérêt général ou produire de l'utilité sociale?". *Splendeurs et misères du travail associatif* 5, p. 23-37.
- Hély, Matthieu (2009). "Travail d'utilité sociale et utilité sociale du travail: le salariat dans les services sociaux et de santé d'intérêt général". *Les notes de l'IES*, 3.

Herrera, D. (2020). MSME Financing Instruments in Latin America and the Caribbean during COVID-19.

Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social (2006). El Balance Social y la comunicación de la empresa en la sociedad. Santa Cruz de la Sierra: Instituto Ethos.

Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Nueva York: Polity Press.

Jessop, B. (2007). "State Power". Cambridge: Polity Press.

Jácome, H. (2016). "Avances y desafíos de la economía popular y solidaria en el Ecuador: la experiencia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria". En *Economía solidaria, historias y prácticas de su fortalecimiento, serie de estudios sobre economía popular y solidaria*. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Jácome, H. y Páez, J. R. (2014). "Desafíos para la economía social y solidaria en la región: una mirada desde la realidad del Ecuador". Serie de estudios sobre Economía popular y solidaria, Contextos de la "Otra Economía". Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Laville, Jean-Louis (2010). *Politique de l'association*. París: Seuil.

Laville J.-L et Cattani A.-D. (2006). *Dictionnaire de l'autre économie*. París: Gallimard, Folio-actuel.

Laville, J. L. y Nyssens, M. (2001). "États-providence et services sociaux". En Jean-Louis Laville et Marthe Nyssens (dir.). *Les services sociaux, entre associations, États et marché: L'aide aux personnes âgées*. París: La Découverte/Mauss/Crida.

Laville, J. L. y Gaiger, L. I. (2009). "Economía Solidaria". En Cattani, A., Coraggio, J., & Laville, J. *Diccionario de la otra economía*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. Registro Oficial, Quito. (2011)

Lilián, V. (2016). "¿Para qué el balance social? Una experiencia de aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral en cooperativas ecuatorianas". En *Economía solidaria, historias y prácticas de su fortalecimiento, serie de estudios sobre economía popular y solidaria*. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Lipietz, A. (2000). Rapport final sur l'entreprise sociale et le tiers secteur. <http://lipietz.net>

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives Européennes De Sociologie / Europäisches Archiv Für Soziologie*, 25(2), 185-213.

Martínez Godoy, D. (2015). Entre economía social y economía popular. Confusiones y desaciertos políticos en el "Ecuador del Buen Vivir". *Eutopía Revista De Desarrollo Económico Territorial* (7), 147. Doi: 10.17141/eutopia.7.2015.1669

Marx, K. (1999). *El Capital* (Tomo I). Buenos Aires: FCE.

Marx, K. (1987). *Formaciones económicas pre capitalistas. Obras Escogidas Tomo 2*. Buenos Aires: Cartago.

Mauss, M. (1973). *Essai sur le don: Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques* In *Sociologie et Anthropologie*. París: Presses Universitaires de France.

Murra, J. (1975). *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Instituto de Estudios Peruanos.

Murray-Li, T. (2007). *The will to improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Duke University Press.

- Noguès, H. (2003). "Économie sociale et solidaire: quelques réflexions à propos de l'utilité sociale". *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, 290, p. 27-40.
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112. <http://www.jstor.org/stable/1942704>
- North, D. C. (1993a). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, S.A: México.
- North, D.C. (1993b). Institutions and Credible Commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149 (1), pp. 11-23.
- North, D. (1994). Institutions Matter. *Economic History*. University Library of Munich, Germany.
- Nyssens, M. (1998). *Economía popular en el sur, tercer sector en el norte: ¿señales de una economía de solidaridad emergente?* Buenos Aires: Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, UBA, Documento No. 17.
- Oleas, J. (2016). *La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional. En Economía solidaria, historias y prácticas de su fortalecimiento, serie de estudios sobre economía popular y solidaria*. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Organización Mundial del Comercio Justo (2018). "Carta Internacional del Comercio Justo".
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Páez Pareja, J. R. (2013). *Importancia del Balance Social para las organizaciones de la economía popular y solidaria: Desarrollo metodológico de la SEPS. En Estudios sobre la economía popular y solidaria*. Quito: Superintendencia de economía popular y solidaria
- Páez Pareja, J. R. (2014). *Balance Social de las cooperativas en Ecuador: modelo y primeros resultados agregados. Serie de estudios sobre Economía popular y solidaria, Contextos de la "Otra Economía"*. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.
- Parodi, M. (1999). "Les sciences sociales peuvent-elles légitimer les "spécificités méritoires" des associations?". En François Bloch-Lainé (dir), *Faire société*. París: Syros.
- Pecqueur, B. (2000). *Le développement local*. París: Editions La Découvert & Syros.
- Polanyi, K. (2003). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Polanyi, K. (2012). "La economía como proceso instituido". En Polanyi, K. *Textos escogidos*. Buenos Aires, UNGS/CLACSO.
- Razeto, L. (1993). "Economía de solidaridad e organização popular". En Gadotti, M., Guttiérrez, F., *Educação comunitária e economia popular*. São Paulo: Cortez.
- Richez-Battesti, N. (2006). "Évaluer la production associative par les pouvoirs publics: du contrôle à la co-production de critères?". En Xavier Engels, Matthieu Hély, Aurélie Peyrin et Hélène Trouvé (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale*. París: Le Harmattan.
- Rodet, D. (2008). Les définitions de la notion d'utilité sociale. *Économie Et Solidarités*, 39(1), 164-173. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00743282/document>.
- Rutherford, M. (2003). La economía institucional: antes y ahora. *Revista Análisis Económico*, XVIII (38), 13-39.
- Salamon, L. M. y Sokolowski, W. (2001). Volunteering in Cross-National Perspective: Evidence from 24 Countries. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, 40. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, L. M. y Sokolowski, W. (2014). The Third Sector in Europe: Towards a Consensus Conceptualization. TSI Working Paper Series 2. Seventh Framework Programme. European Union. Brussels: Third Sector Impact.

Salamon, L. (2010). Putting the civil society sector on the economic map of the world. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81(2), 167-210. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2010.00409.x>

Sánchez, J. (2016). "Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana". En *Economía solidaria, historias y prácticas de su fortalecimiento, serie de estudios sobre economía popular y solidaria*. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Sarria Icaza, A. M. y Tiribia, L. (2009). En Cattani (Ed.), A., *La Otra Economía*. Los Polvorines: Editorial Altamira, Universidad General Sarmiento y Fundación OSDE.

Sen, A. (1993) "Capability and Well-being". En M. Nussbaum y A. Sen (eds.) *The Quality of Life*. Oxford, Clarendon Press. (Traducción de R. Reyes, en Nussbaum y Sen (eds.) *La calidad de vida*. Tercera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2002).

Sen, A. (2001). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza editorial.

SEPS (2014). "Encuesta de Balance Social".

Schumpeter, J. (1966). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Unwin University Books, p. 82.

Sempere, J. y García, E. (2014). "Qué papel pueden tener las cooperativas en una transición postcarbono?" Reflexiones desde el cooperativismo en Cataluña. *Revista de Economía Crítica* 18, pp. 31-47.

Sened, I., y Galiani, S. (2014). *Institutions, property rights, and economic growth. The legacy of Douglass North*. Cambridge University Press.

Siblot, Y. (2006). "Recours au secteur associatif et "modernisation" des services publics en Grande-Bretagne. Désengager l'État pour revivifier la "communauté" ?". En Xavier Engels et al. (dir.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale*. París: Le Harmattan.

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2014). "Balance Social cooperativo".

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2014). "Ayudas de procedimiento para el llenado del formulario de balance social".

Tiriba, L. (2001). *Economía popular e cultura do trabalho: pedagogia da produção associada*. Ijuí: Unijui.

Urbano Pulido, D.; Díaz Casero, J. C.; Hernández Mogollón, R. (2007): Evolución y principios de la teoría económica institucional: Una propuesta de aplicación para el análisis de los factores condicionantes de la creación de empresas. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa (IEDEE)*, Academia Europea de Dirección y Economía de la Empresa (AEDEM) 13 (3), pp. 183-198.

Veblen, T. (1965). *Teoría de la empresa de negocios*. Buenos Aires: Eudeba.

Williamson, O., Winter, S., & Coase, R. (1991). *The Nature of the firm*. Oxford University Press.

World Fair Trade Organization (2018). *The international Fair Trade Charter*.

Wright, E. O. (2006). Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista. *New Left Review*, 41, 81-109.

Wright, E. (2015). *Construyendo utopías reales*. Madrid: Akal.

TEMA

Estudio multicriterio de los conflictos y efectos económicos, sociales, y ambientales generados por la extracción minera de oro en la comunidad A'i Cofán (2017-2020)

Janeth Susana Córdova Hernández
jcordova888@puce.edu.ec

Director de disertación:
Pablo Esteban Samaniego Ponce
psamaniego038@puce.edu.ec

Julio de 2021

Resumen

La presente investigación analiza y describe el origen y evolución de los conflictos sociales, ambientales y económicos generados entre los actores sociales, actores gubernamentales y no gubernamentales en torno a la minería en las cabeceras de los ríos Chingual y Cofanes junto al territorio ancestral de los A'i Cofán de Sinangoe; su enfoque es bajo la perspectiva de la economía ecológica y ecología política. Con ese propósito, en primer lugar, se presenta la evolución de la política pública ambiental en Ecuador en torno a la gestión y propiedad de los recursos naturales no renovables, con el fin de entender y describir las repercusiones que esta política ha generado a la población de Sinangoe. En una segunda parte, se describen los principales conflictos generados entre los actores involucrados con el fin de conocer las afectaciones al pueblo Cofán por la actividad minera. Finalmente, se analizan las mejores alternativas para la permanencia del pueblo A'i Cofán. La investigación encontró que los conflictos se originaron inicialmente por la minería artesanal ilegal y por la presencia de un gran número de concesiones para la exploración y explotación minera de oro aluvial, entregadas por el gobierno con el fin de captar recursos económicos. Además, reveló los principales efectos ambientales generados por la minería: contaminación de las fuentes de agua —especialmente del río Aguarico—, daño de recursos y servicios ambientales, efectos sobre la salud humana y no humana, y la pérdida de biodiversidad genética, flora y fauna; dentro de los efectos económicos se logró distinguir principalmente la pérdida de bienestar social. Asimismo, este estudio mostró que es preferible para los actores sociales y expertos un escenario sin minería que uno con minería; esta conclusión se obtuvo mediante el análisis multicriterio con ayuda del modelo NAIADE.

Palabras clave: economía ecológica, ecología política, bioética, conflicto social, bienestar, territorio, análisis multicriterio, NAIADE, A'i Cofán de Sinangoe.

Abstract

This research analyzes and describes the origin and evolution of the social, environmental, and economic conflicts generated between social actors, governmental and non-governmental actors around mining in the headwaters of the rivers: Chingual, Cofanes, along with the ancestral territory of the A'i Cofán de Sinangoe. It is based on the perspective of ecological economics and political ecology. One objective is to describe the evolution of the environmental public policy in Ecuador on the throne of the management and ownership of non-renewable natural resources; the goal is to understand and narrate the repercussions that this policy has generated on the population of Sinangoe. Likewise, it describes the main conflicts generated between the actors involved to know the main effects on the Cofán people by the mining activity. Subsequently, an effort is made to determine a better alternative that guarantees the permanence of the A'i Cofán people. The research shows that the conflicts originated previously by illegal artisanal mining and by the presence of many concessions for the exploration and mining of alluvial gold was granted by the government to attract economic resources. The main environmental effects generated by mining are contamination of water sources, especially the Aguarico River, loss of resources and environmental services, effects on human and non-human health, and loss of genetic biodiversity, flora, and fauna, among others. The economic effects were able to distinguish mainly the loss of social welfare. Finally, the research showed that social actors and experts prefer a scenario without mining rather than a mining one. This was achieved through multicriteria analysis with the help of the NAIADE model.

Keywords: ecological economy, political ecology, bioethics, social conflict, well-being, territory, multi-criteria analysis, NAIADE, A'i Cofán de Sinangoe.

Agradecimiento

Agradezco infinitamente a Jaime y Darikson por todo el amor, esfuerzo y apoyo incondicional en todo este proceso.

A mi preciada abuelita Teresa que estuvo a mi lado como fuente de motivación,

A mis padres por su motivación.

A Alex Lucitante y a todas las personas de la comunidad Sinangoe que me apoyaron durante el desarrollo de esta investigación.

A mis amigos, Claudia, Wanner, Lucía, Sheyla, por su apoyo y los momentos vividos durante el curso de mis estudios.

Al economista Pablo Samaniego, por toda su colaboración, paciencia, empeño y esfuerzo en la elaboración de la presente disertación.

Índice

Introducción.....	143
Problemática y justificación.....	143
Preguntas de investigación.....	145
Pregunta general.....	145
Preguntas específicas.....	145
Objetivos de investigación.....	145
Objetivo general.....	145
Objetivos específicos.....	145
Tipo de investigación.....	145
Técnica de investigación.....	145
Fuentes de información.....	145
Procedimiento metodológico.....	146
Capítulo I: Fundamentación teórica.....	147
La economía ecológica y sus múltiples dimensiones.....	147
Sostenibilidad.....	150
Sustentabilidad fuerte.....	151
Ecología política y sus instrumentos.....	151
Conflictos socioambientales.....	152
Políticas públicas con base en la extracción de los recursos naturales y sus repercusiones en el medioambiente y los seres humanos.....	153
Instrumentos de intervención del Estado.....	154
El ciclo de la política.....	154
Criterios de evaluación de una política.....	155
Análisis multicriterio.....	156
Capítulo II: Política pública ambiental nacional y local en relación con la actividad minera y sus repercusiones en la comunidad A'i Cofán de Sinangoe.....	157
Política pública ambiental en Ecuador.....	157
Antecedente histórico de la política pública ambiental en Ecuador.....	157
Los derechos y garantías constitucionales para la naturaleza y los pueblos indígenas en Ecuador.....	159
Marco constitucional con relación a los recursos naturales en territorios ancestrales en Ecuador.....	160
Código Orgánico del Ambiente (COA) y su reglamento.....	163
Sistema Único de Manejo Ambiental.....	164
Comités nacionales ambientales.....	164
Participación ciudadana en la gestión ambiental.....	164
El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).....	165
Daños ambientales.....	165
Régimen institucional de gestión, articulación y control ambiental en Ecuador.....	166
Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (2016-2035).....	166
Repercusiones de la política pública ambiental nacional en la actividad minera ubicada comunidad Sinangoe.....	167
Conclusiones.....	168

Índice

Capítulo III: Principales conflictos sociales entre los miembros de la comunidad A'i Cofán y los actores gubernamentales y no gubernamentales por la minería.....	169
Introducción.....	169
Metodología.....	171
Sistematización del discurso de los diversos actores.....	171
La estrategia de resistencia implementada por los cofanes de Sinangoe.....	177
Descripción de los resultados.....	177
Conclusiones.....	179
Capítulo IV: Efectos económicos para los cofán de la pérdida de la calidad de agua del río Aguarico a causa de la minería.....	180
Zona de estudio.....	180
Análisis demográfico.....	181
Salud.....	181
Valoración multicriterio.....	182
Evaluación multicriterio.....	183
Incorporación de los criterios y ponderaciones a través del método Novel Approach Imprecise Assessment and Decision Environments [NAIADE].....	183
Selección de criterios.....	183
Resultados.....	184
Conclusiones.....	190
Recomendaciones.....	192
Referencias.....	193
ANEXOS.....	199

Introducción

Problemática y justificación

La actividad minera es una de las más antiguas en la historia de la humanidad. Se origina de la obtención de minerales de la superficie de la tierra. Para el Banco Central del Ecuador, la minería es una actividad económica que comprende el proceso de extracción, explotación y aprovechamiento de minerales con fines comerciales (Banco Central del Ecuador, sf). Aunque la definición de la minería no se ha modificado en su esencia, los efectos que esta puede ocasionar en los territorios donde se practica han sido distintos.

En años recientes se ha incrementado la actividad económica minera en Ecuador, debido a la facilidad con la que el gobierno otorga permisos y concesiones a los grandes y pequeños empresarios, en respuesta a la necesidad de captar recursos económicos para financiamiento del gobierno y aumentar las exportaciones. Al respecto, Ecuador tiene cinco grandes proyectos mineros estratégicos de primera generación¹: Río Blanco, Fruta del Norte, Mirador, Loma Larga y San Carlos Panantza. Cabe indicar que el proyecto minero Fruta del Norte ha entregado regalías anticipadas al Estado ecuatoriano por USD 65 millones (Banco Central del Ecuador, 2019). Además, la proyección de exportaciones presentada por la empresa a cargo del proyecto Mirador es de USD 22 186 millones entre finales de 2019 y 2040, de acuerdo con el reporte minero del Banco Central del Ecuador (Banco Central del Ecuador, 2019). Se evidencia así la importancia de la actividad minera para los ingresos presentes y futuros del Estado ecuatoriano y las empresas que intervengan.

Las provincias con mayor potencial minero son Esmeraldas, El Oro, Imbabura, Zamora, Napo, Morona Santiago y, en la actualidad, varias empresas mineras han puesto su mirada en la provincia de Sucumbíos, siendo esta una provincia rica en minerales metálicos y no metálicos. De ahí viene la preeminencia de enfocarse en esta provincia, especialmente en el territorio Cofán, no solo por su riqueza minera, sino por lo relevante de esta actividad como generadora de ingresos para la región y como la principal causante de la deforestación de los bosques y la contaminación² de las aguas de los ríos Cofán, Chingual, Due y Aguarico.

La comunidad Sinangoe de nacionalidad A'i Cofán, tiene una población estimada de 200 habitantes entre niños y adultos; está integrada por 40 familias. La comunidad Sinangoe se localiza a orillas del río Aguarico, en la parroquia de Puerto Libre en el cantón Gonzalo Pizarro en la provincia de Sucumbíos (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Puerto Libre [GADPRPL], 2015). Los A'i Cofán son una población originaria de la Amazonía ecuatoriana; se dedican principalmente a la pesca, cacería y al cultivo de ciclo corto de maíz, yuca en pequeñas parcelas de carácter colectivo. Sobre la base de las consideraciones anteriores se puede decir que la contaminación de los ríos por la actividad minera pone en riesgo la vida de población Cofán, dado que es su principal proveedor de fuentes de alimento.

En este contexto, la Defensoría del pueblo de Sucumbíos y la comunidad Cofán interpusieron una demanda³ de acción de protección ante el Juzgado Multicompetente de Lumbaquí en una firme búsqueda de defensa del derecho a la consulta previa, libre e informada de la comunidad, además de sus derechos a alimentación y salud. En ese mismo alegato, respaldaban el derecho de la naturaleza y el derecho al agua de los habitantes de la zona y la provincia (Defensoría del pueblo, 2018).

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Gonzalo Pizarro, en el informe N.º 11-CPDOT Y PC-GADMCGP2017, concluyó que “b) la minera en el río Aguarico territorio de Sinangoe, está generando niveles de inseguridad a los comuneros. La minería ilegal, tala ilegal del bosque están afectando gravemente las formas de vida de los A'i Cofán” (citado en Sentencia de segunda instancia sobre el Caso Sinangoe, 2018, p. 3).

La principal dificultad que atraviesa la población y territorio Cofán es el rápido incremento de la extracción de minerales; en este caso, se refiere a la extracción de oro aluvial. Las grandes y pequeñas empresas mineras practican procesos de extracción, en el que se utilizan químicos tóxicos como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y disolventes para separar los minerales de la mena; al igual que el ácido nítrico, nitrato de amonio utilizado para el estallido de túneles. Todos los químicos tóxicos utilizados en el proceso de extracción son perjudiciales para la salud del ser humano y de otros organismos vivos.

¹Primera generación se denomina a la extracción de los recursos naturales a través del uso de fuerza humana o animal, con muy poca tecnología; como puede ser aquella “movidada por energía hidráulica, separación de los minerales mediante medios mecánicos” (Gudynas, 2015: 22).

²La contaminación es un fenómeno de superficie cuya existencia no puede ignorarse y mucho menos negarse, como señala Georgescu-Roegen (1975).

³Los accionados en la presente demanda son el Ministerio de Minería, la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), el Ministerio del Ambiente (MAE), la Secretaría Nacional del Agua (SENA-GUA), la Procuraduría General del Estado (PGE) (Defensoría del pueblo, 2018).

Dicho de otro modo, las personas que consumen agua del río Aguarico y quebradas contaminadas tienen mayor probabilidad de contraer enfermedades digestivas y de la piel, según información del Subcentral de Salud del cantón Gonzalo Pizarro (2014). Enfermedades como la rinofaringitis y la parasitosis intestinal están ligadas a la mala calidad del agua y afectan al 24 % de la población de la zona (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Del Cantón Gonzalo Pizarro, 2015). En efecto, el inesperado aumento en los niveles de contaminación del agua, suelo y deforestación de los bosques pone en riesgo la permanencia de los habitantes y ecosistemas en el territorio cofán. Como ya se ha aclarado, la contaminación de las fuentes hídricas ocasiona problemas de la salud como los antes mencionados, lo que se traduce en la pérdida de vidas humanas (Azqueta, 2007).

Dadas las acotaciones anteriores, la importancia de esta investigación radica en que explora la violación de los derechos colectivos y a la consulta previa, libre e informada de la comunidad Sinangoe; adicionalmente, se trasgreden los derechos a alimentos, agua, de los A'i Cofán. En efecto, el propósito es investigar cómo los efectos negativos asociadas con la minería afectan la vida de los cofán, sus fuentes de alimentación, agua, medioambiente, etc. Con base en lo expuesto, se justifica la relevancia de hacer la presente investigación, puesto que es conveniente describir los principales conflictos socio ambientales asociados a la minería en la zona de estudio; además, es fundamental conocer los efectos económicos que la pérdida de calidad del agua del río Aguarico genera a los cofán.

Es importante señalar que la nacionalidad cofán está en peligro de extinción. El tamaño de la población es muy reducido; adicionalmente, la modificación de su hábitat podría significar la disolución de la comunidad, lo que acarrearía la ruptura de las relaciones propias de esa nacionalidad y, con esa desarticulación, se pondría en peligro la existencia de la etnia. Así, la presente investigación propone, en el Capítulo I, describir la fundamentación teórica acorde con los objetivos de la presente disertación. En el capítulo II, se detalla la evolución de la política pública ambiental en Ecuador respecto a la minería; además, explora las competencias de los entes vinculados a la gestión ambiental de los recursos no renovables; por último, se exponen las repercusiones que la política pública ambiental y la legislación vigente en torno a la propiedad y gestión de los recursos naturales en la comunidad Sinangoe. En el capítulo III, se aborda el origen de los conflictos sociales entre los actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales en relación con la actividad minera en el territorio Sinangoe. Finalmente, en el capítulo IV, se identifican y determinan los efectos económicos generados a los A'i Cofán de Sinangoe por la pérdida de la calidad de agua.

Preguntas de investigación

Pregunta general

¿Cuáles son los principales efectos que la actividad minera genera en la población y el territorio ancestral de los A'i Cofán de Sinangoe?

Preguntas específicas

¿Cuál es la situación actual de la política pública ambiental en relación con las explotaciones mineras y qué repercusiones tiene en el caso de la minería en la comunidad A'i Cofán?

¿Cuáles son los principales conflictos sociales que se han generado entre la comunidad A'i Cofán y los actores gubernamentales y no gubernamentales, alrededor de la actividad minera en la comunidad A'i Cofán?

¿Cuáles son los efectos económicos ocasionados por la minería para los cofán por la pérdida de la calidad del agua del río Aguarico?

Objetivos de investigación

Objetivo general

Evidenciar cómo la actividad minera incide en la supervivencia de los miembros y el territorio ancestral de la comunidad Sinangoe.

Objetivos específicos

1. Describir la situación actual de la política pública nacional ambiental y local en relación con la actividad minera y qué repercusiones tiene en el caso de la comunidad A'i Cofán de Sinangoe.
2. Describir y resumir los principales conflictos sociales generados por la minería entre los miembros de la comunidad A'i Cofán y los actores gubernamentales y no gubernamentales.
3. Identificar y determinar los efectos económicos para los cofán generados por la pérdida de la calidad del agua del río Aguarico a causa de la minería.

Tipo de investigación

La investigación propuesta es de tipo exploratorio, descriptivo-explicativo. Busca describir la evolución de las políticas públicas ambientales en Ecuador y analizar las acciones tomadas por el gobierno de turno sobre la gestión de los recursos naturales en territorios indígenas. Adicional a esto, la investigación es de carácter exploratorio, porque no existen estudios previos sobre el tema.

Técnica de investigación

Tiene un enfoque mixto, dado que, para la realización de la presente disertación, se realizará un análisis bajo el enfoque de la economía ecológica y política.

Fuentes de información

La información proviene de fuentes primarias; se realizaron entrevistas a los actores involucrados y a expertos. Se utilizaron medios digitales (WhatsApp, Zoom). Además, se tomó información secundaria de entidades públicas, tales como: Ministerio del Ambiente y Agua (MAE) y Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (MERNNR) de los que se utilizaron datos sobre la contaminación ambiental en el río Aguarico; del Centro de Salud Puerto Libre, Distrito de Salud de Gonzalo Pizarro, y Ministerio de Salud Pública provincial, de los que se tomó la información respecto a las enfermedades causadas por la mala calidad del agua.

Del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial [PDYOT] de GADGP (2015-2019), Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Rural Puerto Libre GADRPL (2015-2019), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Sistema Nacional de Información (SNI) se obtuvo información de variables demográficas, económicas y sociales.

Adicionalmente, se consideró la información de la Defensoría del Pueblo de Sucumbíos, en la que se encontraron las demandas realizadas por la comunidad de Sinangoe a las instituciones del Estado ecuatoriano, asociado a la minería. Finalmente, se consideró la información secundaria de investigaciones realizadas por organizaciones ambientalistas y sitios web, tales como: Amazon Frontlines, Alianza los Ceibos, etc.

Procedimiento metodológico

El primer objetivo es describir la evolución y la situación actual de la política pública ambiental en relación con la actividad minera y sus implicaciones en el territorio A'i Cofán. Esto se logró mediante la revisión del programa de política pública ambiental enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo "Todo una Vida". De tal manera que se pueda evidenciar si se han cumplido o no los objetivos de dichas políticas.

El segundo objetivo plantea describir y detallar cuáles son los principales conflictos sociales entre los miembros de la comunidad A'i Cofán denominados como actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales promotores de actividad minera en el territorio. Para lograr esto, se utilizarán entrevistas profundas con los dirigentes de la comunidad, archivos y documentos respecto al caso. Se empleará el programa ATLAS ti 9. Finalmente, el tercer objetivo, trata de identificar y determinar los posibles efectos económicos para la población de la comunidad A'i Cofán, generados por la pérdida de la calidad del recurso hídrico en el río Aguarico a causa de la minería. Para lograrlo se utilizará el método multicriterio; posteriormente, se utilizará estadística descriptiva e inferencial.

¿Por qué el método multicriterio? El análisis multicriterio es una herramienta metodológica que trata de superar en la práctica los inconvenientes de inconmensurabilidad social y técnica de las distintas aproximaciones; intenta entender la complejidad de las circunstancias ambientales en el que existen heterogeneidad de actores e intereses, a través de diferentes valoraciones. Además, se contempla una técnica de investigación inductiva, ya que parte del análisis particular hacia lo general.

El análisis multicriterio es adecuado para las preguntas de investigación porque posibilita un estudio integral ambiental, social y económico. Además, trata de integrar los espacios de una realidad en un solo cuadro de análisis para otorgar una visión integral y, con ello, lograr un mejor acercamiento a la realidad (Falconí y Burbano, 2004).

Para el presente estudio, se utilizará el método multicriterio NAIADE, dado que permite incorporar información mixta, no precisa y segura. A diferencia de otros métodos multicriterio, este no da peso a los otros criterios que se conducen para valorar las alternativas, es decir, no prioriza los criterios según origen, este sea económico, social o ambiental, más bien les da un tratamiento igualitario. Por esta razón, NAIADE establece la aplicación de procedimientos de análisis de conflictos, integrados con la valoración multicriterio (Salcedo et al., 2004).

El análisis multicriterio puede exponerse de la siguiente manera:

A es un conjunto finito de n acciones posibles entendidas como alternativas; m es el número de diferentes puntos de vista o criterios de evaluación g_i $i = 1, 2, \dots, m$ considerados relevantes en un problema de decisión, en la que la acción de a es evaluada mejor que la acción b (ambas pertenecientes al conjunto A , según el i -ésimo punto de vista, si $g_i(a) > g_i(b)$). En esta forma, un problema de decisión puede representarse en una matriz de forma tabular. Dados los conjuntos A (de alternativas) y G (criterios de evaluación), y asumiendo la existencia de n alternativas y m criterios, es posible construir una matriz P ($n \times m$) denominada de evaluación o impacto, cuyos elementos típicos son p_{ij} ($i = 1, 2, \dots, m; j = 1, 2, \dots, n$), que representan la evaluación de la alternativa j -ésima con el criterio i -ésimo. La matriz de impacto puede incluir información cuantitativa, cualitativa o ambos tipos (Munda, 1995; Martínez-Martínez et al., 1998, citados en Falconí, 2002, p. 182).

Como antecedentes de la aplicación del análisis multicriterio cabe citar el estudio de Sara Latorre, Mariana Walter y Carlos Larrea (2015), que consiste en una evaluación de escenarios territoriales extractivos y no extractivos en Intag en el que se realizó una evaluación social multicriterio. En la misma línea se considera la investigación Yasuní -ITT que fue realizada desde un análisis multicriterio por María Cristina Vallejo, Carlos Larrea, Rafael Burbano y Fander Falconí (2011).

Capítulo I: Fundamentación teórica

En el presente apartado se exponen los principales teóricos de la economía ecológica y sus múltiples dimensiones. Después, se considera el subtema de la sostenibilidad con énfasis en la sustentabilidad fuerte. Posteriormente, se expone el enfoque interdisciplinario de la ecología política.

Consecutivamente, en el segundo apartado, se presentan las teorías de los conflictos socioambientales, para luego abordar las teorías de las políticas públicas ambientales en el ámbito de la extracción de los recursos naturales y sus repercusiones en el medioambiente y los seres humanos.

Finalmente, en el tercer apartado, se muestra la teoría del análisis multicriterio como método de valoración ambiental desde el enfoque de la economía ecológica.

La economía ecológica y sus múltiples dimensiones

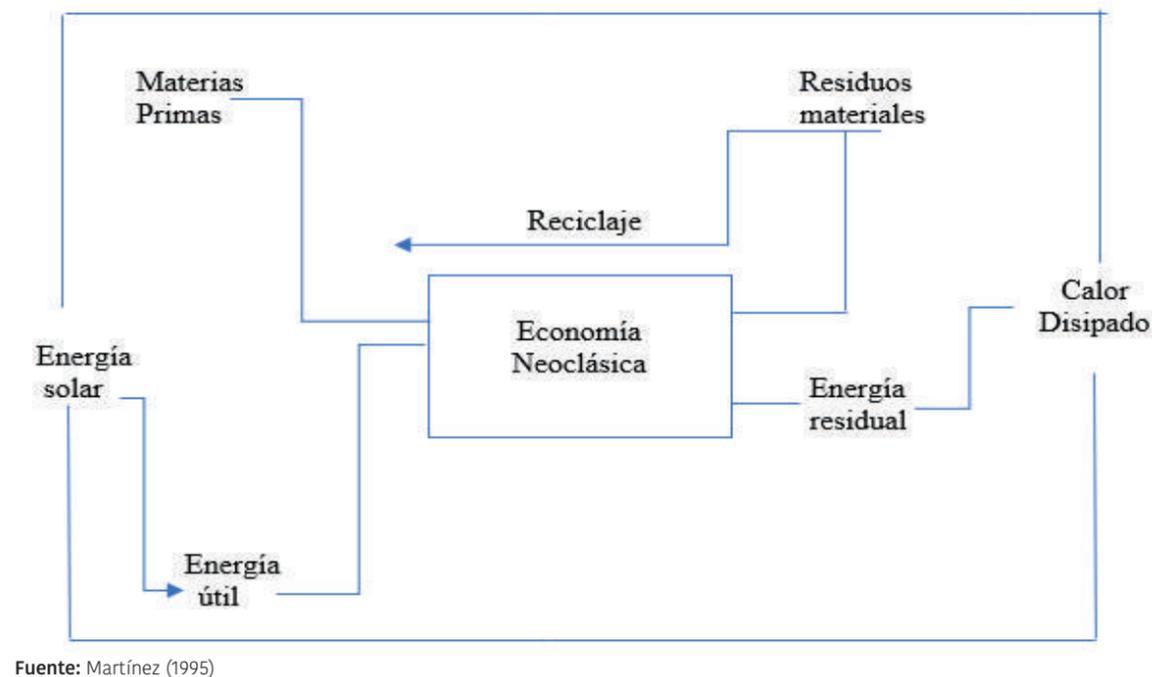
La economía y la naturaleza son interdependientes, puesto que lo que sucede en la economía afecta de múltiples formas al entorno, el que, a su vez, influye en la economía. Partiendo de esta premisa, se define a la economía como la ciencia encargada del estudio de las relaciones entre los seres humanos y su entorno; es decir, la economía analiza cómo los individuos satisfacen sus necesidades y deseos, mientras que la ecología, se encarga del estudio de la relación entre las plantas y animales en su entorno natural. Por esta razón, se define a la economía ecológica como la ciencia que se dedica al “estudio de las relaciones entre el sistema económico y los ecosistemas” (Hauwermeiren, 1999, p. 7). En efecto, al ser la persona una especie animal, se puede concluir, de cierta manera, que el ámbito de estudio de la economía es una subárea de estudio de la ecología per se (Cammon *et al.*, 2015).

La ecología estudia la relación entre los seres vivos y la naturaleza (Hauwermeiren, 1999). A partir de ahí, se infiere que la economía ecológica explora las relaciones entre la naturaleza y el sistema económico que rige en la sociedad actual. Bajo ese antecedente, la economía ecológica reconoce a la naturaleza como generadora de recursos y servicios ecosistémicos fundamentales para la vida y permanencia de la humanidad y demás especies. Todo esto revela que las ideas desde la economía ecológica discrepan de las del sistema económico actual, en el que lo que realmente importa es satisfacer las necesidades materiales ilimitadas de los individuos y, con ello, acepta el sacrificio de los recursos y ecosistemas naturales (Martínez y Jusmet, 2013).

Al respecto, conviene mencionar que la economía ecológica se articula con las nociones físicas, tales como las leyes de la termodinámica que rigen el proceder de la materia y la energía. Ahora bien, la primera ley de la termodinámica, denominada ley de la conservación de la energía establece que “la materia y la energía no pueden destruirse ni crearse”. Del mismo modo, la segunda ley de la termodinámica conocida como de entropía señala que “mientras no exista fuentes externas de energía, la entropía⁴ siempre se incrementa” (Hauwermeiren, 1999, p. 53).

En definitiva, todo sistema económico por más complejo o simple que sea es abierto (Martínez y Jusmet, 2013). En consecuencia, toda actividad económica utiliza materiales y energía. Por lo tanto, según la primera ley de la termodinámica, el proceso de producción absorbe y desprende materia y energía o lo que se conoce como transformación de materiales y energía de un estado a otro. Mientras que, según la segunda ley de termodinámica, la actividad económica hace referencia a un proceso de utilización de materiales de baja entropía, que al final se termina convirtiendo en materiales de alta entropía. En otras palabras, “el proceso económico es un convertidor de recursos en residuos” (Hauwermeiren,

⁴La entropía se puede entender como un “índice relativo de la energía no disponible en un sistema aislado”. Los procesos físicos, tecnológicos y naturales se dan de tal manera que la energía comprometida decrece; dicho de otra manera, “todos los procesos físicos ocurren de tal forma, que la entropía del universo aumenta” (Hauwermeiren, 1999, p. 53).

Figura N.º 1. Economía ecológica

Fuente: Martínez (1995)

La intensidad energética⁵ se fundamenta en el consumo endosomático de la energía⁶, el uso exosomático de la energía⁷ y la elasticidad-ingreso de la demanda de energía⁸. Este último se refiere a la relación entre el incremento porcentual del consumo de energía y el del ingreso. En términos más concretos, “el consumo endosomático obedece a las instrucciones genéticas” (Martínez y Jusmet, 2013, p. 29).

En contraste, el uso exosomático de energía depende de la economía, la cultura, la política; en tal sentido, actualmente la demanda de la energía se ha incrementado en respuesta a los cambios en los ingresos, es decir, las naciones con altos niveles de ingresos aumentan la demanda de energía principalmente en el sector doméstico y en el transporte de personas y mercancías (Hauwermeiren, 1999).

De lo anterior, se desprende que la economía ecológica: Estudia el metabolismo social y por tanto contabiliza los flujos de energía y los flujos de materiales, analiza las discrepancias entre el tiempo económico y el tiempo biogeoquímico, y estudia también la coevolución de las especies con los seres humanos. Por lo tanto, el centro principal del estudio es la sustentabilidad ecológica (Martínez y Jusmet, 2013, p. 21).

De ahí se infiere que la economía ecológica conlleva una visión integral, que ve a “la economía como un sistema abierto a la entrada de energía y materiales y a la salida de residuos” (Martínez, 2015, p. 1). Para la economía ecológica, la sustentabilidad⁹ consiste en “mantener la capacidad del sistema económico y el medioambiente para satisfacer las necesidades y deseos de las personas a largo plazo” (Cammon et al., 2015, p. 8).

Se deduce que, “las necesidades humanas generan las demandas de consumo, y son estas las que en último término explican los flujos de materiales y energía” (Martínez y Jusmet, 2013, p. 25). Se comprende que la naturaleza es generadora de recursos y servicios, que satisfacen ciertas necesidades humanas esenciales para la vida. Sin embargo, las necesidades fundamentales de las personas no se reducen solo a la alimentación, sino también involucran el mantenimiento y conservación de determinados servicios ecosistémicos, tales como la temperatura, el clima, etc., que son fundamentales para la existencia de la vida misma. Por esta razón, los servicios ecosistémicos no se pueden suplir, en general, con el consumo de otros servicios. Dicho de otro modo, “las pérdidas de servicios ambientales no son compensables con bienes materiales” (Martínez y Jusmet, 2013, p. 26).

Todo esto revela que la economía ecológica trasciende el paradigma económico actual, por lo que discrepa de la economía ambiental¹⁰. Esta última es una disciplina que parte de la economía tradicional, por lo que: Aborda los problemas de gestión ambiental como externalidades a valorar desde el instrumental analítico de la economía ordinaria, que razona en términos de precios, costos y beneficios monetarios reales o simulados, y que es la más utilizada en el mundo actual de los economistas (Naredo, 2011, p. 32). Además, pretende hallar soluciones teóricas que permitan suplir en sus modelos los efectos externos no esperados de la actividad económica. Por el contrario, la economía ecológica establece que “es imposible atribuir valores monetarios a las externalidades ambientales negativas, puesto que en la mayoría de los casos son inciertas y desconocidas” (Hauwermeiren, 1999).

⁵Es “el uso de energía por unidad de Producto Interno Bruto (PIB)” (Martínez y Jusmet, 2013, p. 31).

⁶Es “el consumo de energía a través de alimento medida en kilocalorías” (Hauwermeiren, 1999, p. 61).

⁷Es el uso de energía directamente de los hogares: calefacción, refrigeración, transporte y del uso de energía gastado en los procesos de producción (Hauwermeiren, 1999, p. 61).

⁸“Mide la relación entre el aumento porcentual del consumo de energía y el aumento porcentual del ingreso” (Hauwermeiren, 1999, p. 61).

⁹Es la viabilidad en el tiempo de un sistema y está condicionada por el intercambio con el entorno físico; es una relación no considerada en la economía tradicional (Hauwermeiren, 1999, p. 7).

¹⁰Finalmente, se puede decir que busca proposiciones que faciliten internalizar a través de los precios, las externalidades negativas (Hauwermeiren, 1999, p. 8).

Para Saar Van Hauwermeiren (1999), las principales características de la economía ecológica son: a) indagar aspectos que se invisibilizan bajo el sistema de mercado, que a su vez desestima la escasez y los daños sociales, culturales y ambientales; b) la equidad, la ética, la distribución y los procesos culturales, etc. son parte esencial para el discernimiento del problema de sustentabilidad; c) entiende que la “escala de la economía está restringida por los ecosistemas y que gran parte del patrimonio natural, no es canjeable por el capital” (p. 9). Además, da la razón a la importancia que tiene construir indicadores biofísicos que ayuden a llenar la carencia de los indicadores económicos, para calcular la sustentabilidad.

Asimismo, señala que la utilización de los recursos renovables no debe exceder la tasa de renovación natural; de igual manera, el uso de los recursos no renovables como petróleo y minerales no debe exceder el límite de lo necesario para su sustitución por recursos renovables. Finalmente, desde la posición del autor, el fin de la economía ecológica es conservar la diversidad biológica y generar conciencia social de que los residuos pueden emitirse solo en la cantidad en la que los ecosistemas tengan la capacidad para asimilar y reciclar. Por esa razón, la economía ecológica propone “una economía politizada, en la cual las decisiones sobre los límites ecológicos de la economía estén basados en debates científico-políticos de carácter democrático” (Hauwermeiren, 1999, p. 77).

En este orden de ideas, es conveniente señalar que la economía ecológica tiene fundamentos éticos¹¹ que sirven para comparar, evaluar y cambiar las preferencias de las personas. Por esta razón, la economía ecológica no desconoce las preferencias individuales, pero no son apreciadas ni soberanas ni el único origen de criterios normativos¹², distintos de los requerimientos de la sostenibilidad que sí son considerados una fuente de criterios normativos (Cammon *et al.*, 2015).

Ahora, resulta relevante subrayar que desde la perspectiva del utilitarismo:

La corrección moral de una acción depende del equilibrio entre el placer y el dolor que produzca. Por lo tanto, las acciones que aumentan el placer total o reducen el dolor total son moralmente correctas; las acciones que reducen el placer total o aumentan el dolor total son inmoralmemente incorrectas (Cammon *et al.*, 2015, p. 8).

Todo esto nos revela que el placer es lo que genera un incremento en la utilidad¹³ de una persona, mientras que el dolor lo reduce. A diferencia del término “bienestar”, que es usado para representar la utilidad total de un grupo de individuos y, según el utilitarismo, las acciones moralmente correctas son las que incrementan el bienestar. Por lo tanto, según el autor “el utilitarismo es la base ética de la economía” (Cammon *et al.*, 2015, p. 8).

La ecología política reconoce a la ecología desde una extensión de un análisis substancialmente político y, de igual forma, reflexiona sobre los factores de poder y la reproducción de la pobreza en los problemas entre la naturaleza y las personas. Por tanto, “la ecología política está enriquecida por perspectivas teóricas abiertas a lo inter y transdisciplinario, incorporando múltiples factores de análisis de las dinámicas socio ambientales, entre los que se destacan: identidad, relaciones de género, relaciones poscoloniales, justicia ambiental (Martín y Pedraza, 2016, p. 34). En ese mismo sentido, la ecología política “estudia los conflictos socioambientales, es decir, quien gana y quién pierde en estos conflictos” (Martínez, 2015).

Es importante recalcar que la teoría sobre la ecología política analiza las formas en las que las comunidades y pueblos latinoamericanos se revelan y resisten contra los extractivismos que han desnaturalizado la región, al perjudicar culturas, pueblos, ecosistemas naturales, etc. (Basto, 2017). En este contexto, Alimonda (2011) señala que la ecología política no se limita a estudiar la interacción humano-naturaleza, sino que trata de entender las relaciones complejas que se trenzan y la manera en que están siendo orientadas por el poder, y la agresión a los derechos humanos (p. 30). Además, Alimonda (2011) considera que existen tensiones en la relación cultura-naturaleza y vida, que están fluyendo a través de los movimientos sociales en América Latina; por esta razón, se debe entender la perspectiva histórica de cada país y localidad, la misma que ha sido y sigue siendo la de una naturaleza colonizada, que ha sido expropiada y desnaturalizada.

Cabe concluir que la ecología también “supone el cuidado de las riquezas culturales de la humanidad en su sentido más amplio” (*Laudato Si'*, 2015, p. 112). Asimismo, la ecología cultural establece que se debe “prestar atención a las culturas locales a la hora de analizar cuestiones relacionadas con el medioambiente, poniendo en diálogo el lenguaje técnico-científico con el lenguaje popular” (*Laudato Si'*, 2015).

¹¹Es el estudio de los principios que deben regir la conducta humana (Cammon *et al.*, 2015, p. 7).

¹²“Estudio de las elecciones que realizan los individuos entre distintas alternativas, se refiere a los criterios normativos que aplican como preferencias o gustos” (Cammon *et al.*, 2015, p. 7).

¹³Es la situación de un individuo respecto al punto de equilibrio entre el placer y el dolor (Cammon *et al.*, 2015, p. 8).

De hecho, la definición de cultura permite interpretar o predecir la conducta humana. Los antropólogos materialistas consideran que la cultura es “el comportamiento observado y los objetos materiales que facilitan la adaptación de un grupo a un entorno social, político o físico determinado” (Martínez, 2010, p. 16). Sin embargo, desde el punto de vista de varios antropólogos “la cultura no es una conducta aprendida, sino una abstracción de la conducta” (Martínez, 2010, p. 16).

Ciertamente, la cultura “es aquel patrimonio material y simbólico creado por el hombre, y solo por este, en el curso de su evolución biológica y social” (Restrepo, 2019, p. 320). Dicho de otro modo, la cultura de alguna manera se refiere a esos componentes creados por el ser humano para sobrepasar su condición de ser animal y acercarse a la civilización (Restrepo, 2019).

Además, importa dejar sentado que “ecología cultural” se denomina a aquel momento en el que “el *Homo sapiens* explota su condición biológica para optimizar el entorno natural a través de modificaciones culturales” (Restrepo, 2019, p. 321). Paralelamente, la ecología cultural estudia “cómo los grupos humanos se adaptan a las condiciones naturales por medio de su cultura” (Marzal, 1997, p. 164). Al mismo tiempo, analiza estas adaptaciones, pero, paralelamente, considera otros procesos de cambio. Su método requiere “examinar la interacción de las sociedades y de las instituciones sociales entre sí y con el medioambiente” (Steward, sf citado en Marzal, 1997, p. 164).

Para Steward, las sociedades simples, en las que supervivencia física es el mayor problema, los diferentes sistemas sociales eran respuestas bastante directas a la explotación de determinados medios con tónicas especiales, mientras que en sociedades con una tecnología más avanzada y una cultura históricamente más rica, se alteró la significación del medioambiente y de la cultura y el proceso de adaptación no solo se hizo más complejo, sino que, al mismo tiempo adquirió nuevas cualidades (Marzal, 1997, p. 165).

Es necesario recalcar que la interacción humana comprende las formas sociales que requieren la explotación de la tierra, la densidad de población; la permanencia, la territorialidad de las comunidades; las relaciones entre la sociedad y el valor de la cultura. De este modo, el problema práctico consiste en conocer el nivel de adaptación. Finalmente, el medioambiente y la naturaleza de la cultura son parte fundamental para entender esa interacción (Marzal, 1997).

Entonces resulta que la explotación de los recursos naturales y la degradación del medioambiente terminan con los recursos de subsistencia local y pone en riesgo las capacidades sociales que, a través de los años, han permitido a los miembros de las comunidades indígenas y campesina una forma de vida única. Esta ha otorgado identidad cultural y un sentido de existencia y convivencia. Por lo tanto, la extinción de una cultura puede ser tan o más perjudicial que la de una especie animal o vegetal (*Laudato Si'*, 2015).

La propuesta bioética con enfoque de ecología plantea “la necesidad de articular los asuntos ecológicos con los problemas sociales, marcados por la pobreza y la desigualdad en el mundo global” (Basto, 2017, p. 12). Hay que entender, además, que los modelos bioéticos ambientales tradicionales no facilitan respuestas ante los escenarios que surgen en los países de América Latina, como en el caso de los conflictos sociales, cuyos actores luchan por defender sus territorios ancestrales, la naturaleza, la biodiversidad, los ecosistemas en general, con el único fin de preservar la vida misma (Basto, 2017).

Sostenibilidad

Las ideas de sostenibilidad y de desarrollo sostenible son esenciales en la presente investigación, dado que son centrales en la economía ecológica. Sostenibilidad es “mantener la capacidad del sistema economía-medioambiente para satisfacer las necesidades y deseos de los seres humanos a largo plazo” (Cammon *et al.*, 2015, p. 8).

La definición de sostenibilidad, también denominada sustentabilidad, surgió por primera vez en la Cumbre Mundial de Conservación de 1980, en el que se concreta su definición, como: “una característica de un proceso o estado, que puede mantenerse indefinidamente” (Hauwermeiren, 1999, p. 97).

La sostenibilidad parte de la siguiente premisa: los recursos naturales no solo están conformados de capital natural en el que se encuentran las materias primas, los productos del suelo, del subsuelo, el aire, la calidad del agua, bosques, océanos, biodiversidad¹⁴, sino también de la capacidad del planeta para absorber los residuos o desperdicios. Por lo tanto, el desarrollo sostenible debe aportar a la generación de un nuevo pacto social, basado en el entendimiento de que es primordial eliminar la pobreza y democratizar a los desposeídos en términos de una distribución productiva diversificada. Por esta razón, la sostenibilidad no es, meramente, una cuestión de desarrollo, de naturaleza o de justicia social; es más que eso: es un tema de la persona y su supervivencia como ser humano y cultura. En efecto, “la sostenibilidad es entonces una lucha por la diversidad en todas sus dimensiones” (Alimonda, 2005, p. 191).

¹⁴El interés por la biodiversidad conlleva más que eso, es decir, contiene no solo la flora y fauna, sino también la supervivencia de comunidades humanas, como gobernadores del medioambiente (Alimonda, 2005, p. 191).

El informe Brundtland de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1987, pregonó el desarrollo sustentable como el fin esencial de la política ambiental, definiéndolo como: “el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, de satisfacer sus propias necesidades” (Hauwermeiren, 1999, p. 98).

El desarrollo sostenible involucra una disputa política por el control del sector productivo. Por esta razón, exige una reivindicación no solo de lo que se produce, sino, además, de a quién se le confiere producir y con qué finalidad. Para los grupos civiles inmiscuidos en proyectos de desarrollo sostenible en zonas rurales, el conflicto se genera en términos de uso de los recursos naturales en general y el control del poder económico-político. En este sentido, Alimonda (2005) afirma que la lucha por obtener una divulgación más certera para las comunidades indígenas, campesinos, mujeres y las minorías olvidadas no asegura que sus decisiones guíen al desarrollo sostenible.

Por lo tanto, la sustentabilidad incluye la participación directa de los beneficiarios o desfavorecidos y se cimenta en la sociedad. Estas anuncian a las ONG como mediadores que regularizan las demandas de las comunidades y organizaciones locales que exigen una participación no solo de un simple “papel de consulta”, sino más bien en la disputa política local y nacional. Varias demandas de las comunidades locales y las contestaciones de las agencias oficiales locales y nacionales manifiestan el vigor de las políticas o instrumentos a partir de la comunidad. Alimonda (2005, p. 196) menciona que “las agencias oficiales claramente muestran mayor simpatía por los intereses del modelo de globalización con el patrón de especialización productiva y polarización social”.

Enfrentar al reto de la sostenibilidad implica cambiar los programas de desarrollo nacional, permitiendo una mayor participación social en la construcción de los lineamientos e instrumentación de políticas públicas (Alimonda, 2005). “La sostenibilidad no es posible en Latinoamérica mientras aumente la pobreza y se niegue a los pobres el acceso a los recursos necesarios para la mera supervivencia” (Barkin, 2005, p. 175).

Sustentabilidad fuerte

Para la economía ecológica, la sustentabilidad fuerte¹⁵ es esencial para resolver el problema que consiste en “determinar la capacidad de la ecósfera para sostener la economía humana y mantener al mismo tiempo sus funciones de soporte de la vida” (Hauwermeiren, 1999, p. 113). Desde la posición del autor se recomienda que en el proceso de búsqueda de soluciones se considere que la ecósfera no solo es el soporte de la economía humana, sino también para los ecosistemas y los procesos biofísicos; además, tiene la capacidad de asimilar los residuos (Hauwermeiren, 1999).

De ahí que los indicadores biofísicos de la sostenibilidad fuerte poseen mayor eficacia en relación con la sostenibilidad. Implementar indicadores de sostenibilidad fuerte es socialmente más adecuado, dado que los indicadores biofísicos detectan con facilidad los indicios de conflictos dentro del marco de la política ambiental (Falconí, 2002).

Sin embargo, el mismo Falconí señala que los indicadores biofísicos de sostenibilidad fuerte, como la huella ecológica, pueden traer dificultades. Al reducir la respuesta a simples números se pierde u omite información importante. En efecto, los resultados obtenidos de los indicadores físicos no permiten evidenciar claramente el problema y sus alcances. Por ello, el autor recomienda aplicar “una evaluación integrada de múltiple escala del metabolismo social” para estimar los cambios generados; además, señala que es relevante utilizar el análisis multicriterio como una herramienta para evaluar la sostenibilidad (Falconí, 2002, p. 208).

Ecología política y sus instrumentos

La ecología política analiza detenidamente los mecanismos y discursos que la nutren; igualmente, busca generar alternativas de gobernanza ante los regímenes dominantes para lograr una “relación social y económicamente más justa, políticamente más democrática, y ecológicamente más honesta con las generaciones futuras” (Yacoub et al., 2015, p. 19).

Por tanto, la ecología política es utilizada como una herramienta para el análisis de los problemas socioterritoriales. También se ha definido como una herramienta teórica analítica que busca entender mejor los problemas entre el medioambiente y las personas (Robbins, 2013). Para explicarlo claramente, Pier Blaikie y Brookfield (1987) mencionan que “la ecología política combina inquietudes de la ecología y la economía, dado que juntos abarcan la dialéctica constante del cambio entre la sociedad y los recursos naturales, y también entre las clases y los grupos dentro de la sociedad” (p. 17).

Expuestas las consideraciones anteriores se puede aseverar que la ecología política procura articular “los enfoques de la economía política que ponen de base el lugar que una sociedad ocupa dentro de una región con los enfoques de la ecología cultural que examina las adaptaciones a los factores ambientales y demográficos locales” (Little, 2017, p. 23).

¹⁵Se define como “la capacidad de la economía humana para mantener el capital humano crítico”, este último hace referencia a las funciones esenciales para la vida (Hauwermeiren, 1999, p. 113).

[...] El territorio es visto como un espacio multidimensional fundamental para la creación y recreación de las prácticas ecológicas, económicas y culturales de las comunidades. Puede decirse que en esta articulación entre identidad cultural y apropiación de un territorio subyace la ecología política del movimiento social de comunidades (Escobar, 1999, p. 260 citado en Leff, 2006).

En esta misma línea, los conflictos socioambientales parten de “las ideas de la naturaleza de los diversos actores de los conflictos y los movimientos sociales” en el marco de la diversidad cultural. De ahí que “el estudio de los movimientos sociales también forma parte de la dimensión de la ecología política” (Torrado y Patricia, 2017, p. 11).

Los procesos de conflicto y degradación ambiental tienen un componente político; la ecología política presenta una alternativa para entender esos procesos, ya que más que encontrar los síntomas de los problemas, es necesario buscar y entender sus causas —sobre todo en aquellas condiciones perniciosas donde los actores sociales explotan a otras personas y a los ambientes para generar ganancias a costo de la colectividad (Robbins, 2013, p. 1).

Por esta razón, la ecología política “debe traer implícita una reflexión sobre la democracia y sobre la justicia ambiental como ampliación y complementación de los derechos humanos y de la ciudadanía” (Alimonda, 2005, p. 9). La ecología política se determina en ese segmento que es el conflicto por los daños ambientales y la apropiación de los recursos naturales y de la cultura, en el que la cultura y la naturaleza resisten a ser devoradas por el mercado. Es ahí donde la diversidad cultural forma parte del derecho ciudadano, como una política diferencial (Leff, 2006). En definitiva, la ecología política reconoce la existencia de la diversidad cultural, de los saberes ancestrales, de los derechos de los indígenas, para después tratar de crear soluciones a los conflictos que surgen de sus variadas maneras de valoraciones bajo la perspectiva de mercado (Leff, 2006).

Joan Martínez Alier (2015) ha argumentado que el fin de la ecología política desde el ámbito académico es estudiar cómo surgen y finalizan los conflictos socioambientales. Sin embargo, el objetivo práctico no es meramente solucionar tales conflictos, sino más bien resolver los problemas de pérdida de biodiversidad o los de contaminación local, etc. Para lograrlo, el autor recomienda utilizar métodos gandhianos de resistencia cívica¹⁶, como el que utilizó el movimiento de Justicia Ambiental en Estados Unidos desde 1982. Sin embargo, en la realidad los conflictos socioambientales se resuelven por defunción de los actores más vulnerables, por la criminalización de los activistas o por su encarcelación, como hoy en día en Intag.

La ecología política permite entender que los problemas socioambientales no son objetivos y que, por lo tanto, la solución no se halla solo en el discernimiento científico, el desarrollo y aplicación de nuevas herramientas tecnológica o en la creación de nuevas normativas. La aportación de la ecología política desde el punto de vista de los autores consiste en visualizar los cambios en el entorno natural como fruto de las relaciones sociales y parte de una postura contextual e históricamente referida; se debe comprender el momento de la interacción entre los diferentes actores, sus ideales y pensamientos que establece y determinan las soluciones, los programas y las maneras de relación con el medioambiente (Durand *et al.*, 2011).

Conflictos socioambientales

Se puede señalar, de una manera amplia, que “el conflicto existe cuando dos o más partes buscan la obtención de objetivos que son, o parecen ser, contradictorios o excluyentes” (Aranda, 2005, p. 28). El ser humano crea concepciones y valores sobre la naturaleza, lo que genera una visión sobre la misma; dicha visión establece las prácticas culturales de una determinada sociedad. Esta ideología, de algún modo, se instaura en dos niveles: el nivel normativo, que hace referencia a las normas e instituciones; y el nivel operativo, que se refiere a lo práctico en términos de acceso y uso. En efecto, al interior de estos niveles puede surgir el conflicto sobre el uso o acceso a los recursos naturales o entre dos variables: la necesidad y los intereses; estos pueden ser individuales, colectivos, comunales, étnicos, ideológicos, etc.

“Las necesidades e intereses pueden o no, reflejarse en el nivel normativo, pero tienen espacio a nivel operativos, en términos de acceso, uso y manejo de la naturaleza” (Kuhn, 2011, p. 13).

Los conflictos sociales y ambientales, en realidad, son dos caras de la misma moneda. Esta afirmación es válida en cuanto se analiza desde una perspectiva histórica; la aseveración conjunta de los conflictos sociales y ambientales favorece no solo al análisis histórico de fenómenos propios de la sociología, sino también a la ecología política (Molina *et al.*, 2015). El inicio de los conflictos socioambientales parte de que se desnaturaliza a la naturaleza para hacerla un recurso transable en el mercado (Leff, 2006).

¹⁶“La síntesis gandhiana parte de la cultura hindú en dos principios: la resistencia a la opresión y la no violencia” (Corona, 2011, p. 70).

Además, los conflictos ambientales tienen como eje principal la asignación desigual de los bienes y servicios que la naturaleza ofrece a las personas; por esta razón, el autor lo denomina conflicto metabólico. Hecha esta consideración, el conflicto ambiental es estructural e indeleble a las sociedades cambiantes; de los anteriores planteamientos se deduce que las protestas que nacen de este tipo de conflicto crean afecciones sobre la dinámica del metabolismo social con el fin de equilibrar la situación. Por su lado, la ecología política motiva las movilizaciones y crea propuestas institucionales para mitigar el incremento de la entropía social¹⁷ (Molina *et al.*, 2015).

Según Constantino (2013), existen varias perspectivas que explican los conflictos ambientales considerando las diferencias internacionales entre las naciones y las especificaciones de cada uno. A continuación, se menciona tres aspectos denominados “perspectiva ecosocialista, perspectiva del ecologismo de los pobres y perspectiva colonial” (p. 48). La perspectiva ecosocialista está representada esencialmente por James O'Connor, quien utiliza el término de “desarrollo desigual y combinado”. Este hace referencia a la desigualdad en términos de distribución en la producción y el consumo, de tal manera que el país atrasado se ve restringido por el avance del país avanzado, al mismo tiempo en estos países se lleva a cabo una combinación de diferentes procesos de desarrollo histórico llamado por el autor “proceso de acumulación desarticulado”, donde pueden convivir industrias con un alto nivel tecnológico junto con estructuras agrarias tradicionales y rudimentarias. Por lo tanto, “el desarrollo desigual y combinado se relaciona con la distribución global de recursos como suelos, bosques, minerales, etc. Pero no está determinado por ella” (Constantino, 2013, p. 48).

La perspectiva del ecologismo de los pobres está encabezada por Joan Martínez, quien, por un lado, primero realiza una distinción entre los términos “ricos” y “pobres”. Para ello, parte de la siguiente proposición: “no todas las personas son igualmente afectadas por el uso que la economía hace del medioambiente natural” (Martínez, 2005, citado en Constantino, 2013). Por otro lado, Martínez considera la distribución ecológica, que trata temas como el acceso y las bondades que los recursos naturales otorgan a las personas. Posteriormente, surge el término “intercambio ecológicamente desigual” que nace en el proceso de producción de bienes de exportación. En efecto, este intercambio es la causa de la denominada “deuda ecológica” entre los países ricos y pobres. Finalmente, el autor afirma que las relaciones de intercambio se empobrecen en cuanto se intensifica la sobreexplotación de los recursos naturales (Constantino, 2013).

Para Enrique Leff (2006), el conflicto distributivo en términos ecológicos menciona la supervivencia y producción sustentable. De igual manera, el autor señala que el conflicto social nace de las formas de poder que dominan la apropiación de los recursos naturales y la contaminación del medio natural. La perspectiva colonial distingue a los países entre colonizados y colonizadores. En la actualidad, las naciones colonizadas aún sufren abusos de acaparamiento de recursos naturales, materias primas por parte de los colonizadores, lo que ha generado procesos de desalojo y expulsión de las comunidades indígenas a consecuencia de todos los conflictos ambientales que se han generado alrededor del tema (Constantino, 2013). Entonces, los conflictos socioambientales constituyen una barrera para llegar a un desarrollo sostenible. “La naturaleza extractiva de sus actividades ha producido pocos beneficios directos para la zona mientras que sus consecuencias negativas son numerosas y graves” (Little, 2017, p. 61).

La gente pobre es acusada de destruir su entorno. Estas acusaciones justifican las políticas que después amenazan la propia existencia de los grupos sociales tradicionales y de sus sistemas productivos. Su incapacidad para adaptarse a la modernidad refuerza la idea de que son la causa del atraso social y económico. Aunque en las sociedades más modernas culpar a la víctima de su propia situación y de su falta de progreso colectivo es un fenómeno bastante común (Alimonda, 2005, p. 173).

En efecto, la pobreza en Ecuador y varios países de la región surge por las desigualdades. El poder político y económico se apropia de los bienes y derechos a un salario digno. “Los problemas ambientales de Latinoamérica hoy en día reflejan la herencia de un patrón de desarrollo político polarizado” (Barkin, 2005, p. 176).

Políticas públicas con base en la extracción de los recursos naturales y sus repercusiones en el medioambiente y los seres humanos

La política pública es el “[...] proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel, 1998, p. 13).

Para Roth (1999) las políticas públicas son:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (p. 14).

¹⁷Deslocalización de actividades mineras o industriales que generen residuos tóxicos o peligrosos.

Una situación percibida como problemática son los conflictos sociales por minería, porque la actividad minera genera contaminación en las aguas y por la ocupación de grandes extensiones de tierra (Martínez, 2006). En la realidad, varios de “los conflictos socio ambientales se han solucionado por defunción de la parte más débil, por la criminalización de los activistas, líderes de comunidades, o por la privatización de la libertad” (Martínez, 2015, p. 58). Sin embargo, el poder político de las firmas y gobiernos traslada a una ruina de la democracia local, se pretende excluir las propuestas y las consultas locales. Generalmente, se utiliza la teoría legal sobre los derechos de propiedad del suelo, dado que se estipula al subsuelo como propiedad del Estado (Martínez, 2015, p. 2).

La incertidumbre creciente acelera la búsqueda de soluciones y alternativas viables para los conflictos sociales¹⁸. Así, los actores políticos administrativos requieren cada vez más elementos que posibiliten una modernización del sistema político administrativo en general y de la forma de intervención de los actores gubernamentales en cada caso concreto (Fontaine, 2015).

Roth (2009) ha señalado que es importante tener en cuenta el nuevo contexto político, económico, social y ambiental, al igual que las nuevas exigencias internacionales, nacionales y locales. El autor establece que se requiere crear e incrementar la democratización y la participación ciudadana, como es el caso de las normas para la preservación y protección del medioambiente, a fin de poner al Estado frente a nuevas circunstancias. Es así como “la integración y la consideración de las cuestiones ambientales, por naturaleza transversales o intersectoriales, provocan cambios institucionales importantes” (Bradford, 1994, p. 18). He aquí la pertinencia del análisis de las políticas públicas que tiene como objetivo la visualización de los actores que se involucran en el proceso de definición, de decisión e implementación de una política, a fin de dejar expuestos las diferentes posiciones e intereses de los actores (Roth, 2009).

Por lo tanto, las políticas públicas pueden ser entendidas como “programas de acciones, que representan la realización concreta de decisiones, medio usado por un actor en particular denominado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes” (Roth, 2009, p. 19).

Instrumentos de intervención del Estado

Las políticas públicas se analizan a través de herramientas e instrumentos que permiten recolectar, organizar, clasificar, entender e interpretar y explicar los elementos sobre las políticas facilitando al investigador evidenciar la realidad a través de un filtro conceptual. El Estado tiene a su disposición varios instrumentos de intervención.

Por un lado, están los instrumentos prescriptivos; buscan cambiar el comportamiento mediante la obligación y la autorización, para lograrlo es imprescindible predecir las sanciones que aseguren su obediencia. se diferencian de los instrumentos incentivos, que incitan a un proceder mediante la recompensa. La recompensa puede ser moral, económica o, de hecho, por ejemplo: los subsidios, las tasas de incitación negativa¹⁹ (Roth, 2009).

Por otro lado, están los instrumentos de coordinación, en los que la planificación y los estudios de impacto son las principales herramientas que el Estado tiene a su disposición. De modo similar, los instrumentos de organización y de procedimiento tienen a la organización como principal instrumento. La organización marca el proceso de decisión y administración de la política pública (Roth, 2009).

Es importante señalar que el programa de política pública es un instrumento. Tiene como fin coordinar e integrar una determinada política pública en un nivel macro. De este modo, resulta evidente que un programa de política pública no solo es una política pública con objetivos, sino que es un conjunto de políticas referentes a una problemática en particular (Roth, 2009).

El ciclo de la política

El policy cycle plantea una “descomposición de la política pública en una serie de etapas. Es así como esta herramienta distingue cinco fases en la vida de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación” (Roth, 2009, p. 49).

¹⁸Conflictos sociales, se originan en el momento en el cual no se logra la sincronía entre los intereses de las personas, lo que termina amenazando la estabilidad del sistema social (Quinteros, 2016).

¹⁹Tasa sobre un producto para disminuir su consumo

En la primera fase, los actores políticos y sociales perciben una determinada situación como problema, por lo que se solicita una acción pública en la que se pretende que el problema sea puesto en la agenda del sistema político. En un segundo momento, una vez ya inscrito el problema en la agenda política, la administración trata de buscar alternativas para solucionar lo. Tercero, los actores con potestad para tomar decisiones revisan las alternativas de solución y deciden la mejor respuesta. Cuarto, la implementación es realizada por la administración. Al final, la solución propuesta al problema y sus impactos son evaluados por los actores sociales y políticos, lo que puede generar un reinicio de todo el ciclo con el objetivo de reacomodar la política. El presente modelo tiene un esquema lineal que difiere de la realidad (Roth, 2009).

En resumidas cuentas, el policy cycle tiene ventajas para el análisis; por ejemplo, “su focalización sobre los procesos más que sobre una u otra institución; como el hecho de desagregar la política pública en segmentos para análisis y como su orientación hacia los estudios de los efectos concretos” (Roth, 2009, p. 53). Sin embargo, la principal crítica al modelo es por su imposibilidad de otorgar explicaciones lógicas por medio de la comprobación de hipótesis. Otra limitación es “la tendencia a situar la evaluación solo al final del proceso”. El policy cycle “tiende a privilegiar un enfoque top-down que favorece el punto de vista del legislador” (Roth, 2009, p. 53).

De la misma manera, Muller y Surel (1998), critican el modelo policy cycle porque tiende a hacer pensar que el fin de las políticas públicas es resolver los problemas. Esta posición implica dos aspectos. Primero, da mucho peso al cargo de decisión; agregando a lo anterior, según los autores, hacer una política pública, “no es resolver un problema, sino construir una nueva presentación de los problemas que instaura condiciones sociopolíticas para el tratamiento de estos por la sociedad” (Muller y Surel, 1998, citado en Roth, 2009, p. 54).

El enfoque *bottom-up*:

Tiende a buscar las soluciones a los problemas en el punto más concreto en el que aparecen. Es decir, trata de analizar los comportamientos de los individuos o de los grupos organizados además busca los mecanismos para corregir los problemas a partir de este nivel (Roth, 2009, p. 126).

Este modelo tiende a formarse desde el enfoque de la teoría *public choice*.

Para el caso de Ecuador, se considera la jerarquía de objetivos, políticas y metas, en cuyo nivel superior está la Constitución de la República, que es la fuente principal. Las políticas sectoriales determinan los qué; los lineamientos crean el cómo. Por lo tanto, el ciclo de la política pública ecuatoriana pone en el centro a las personas y a la naturaleza como sujetos de derechos (Secretaría Técnica de Planificación, 2019).

Criterios de evaluación de una política

Para evaluar una política pública es necesario considerar los reglamentos de cada país; como es sabido, no es posible tener un criterio de evaluación para todas las políticas. Además, es fundamental reorganizar las herramientas de análisis en función del problema a estudiar (Roth, 2009).

La Tabla N.º 1 sirve para entender lo antes expuesto.

Tipo de norma	Enfoque de implementación	Criterios de evaluación
Tipo 1	Top-down clásico, comando y control	Realización de los objetivos
Tipo 2	Bottom-up, por retroceso	Creatividad y liderazgo administrativo, capacidad de innovación
Tipo 3	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje
Tipo 4	Negociaciones	Acuerdos y respaldo

Fuente: Ingram (199A, p. 474); Roth (2009, p. 130)

Resulta, pues, que una política de tipo 1, tiene “costos de información y de negociación bajos, lo cual permite una implementación según el enfoque clásico de administración. La claridad y simplicidad de los objetivos permiten una medición relativamente sencilla” (Roth, 2009, p. 131). Difere de la política pública de tipo 2, en el que los objetivos y los procesos administrativos son inflexibles y poco precisos. Por lo tanto, la evaluación se orienta a nivel local, en la capacidad de liderazgo y en el dinamismo (Roth, 2009).

Por otro lado; la política de tipo 3 atañe a políticas con metas y objetivos específicos con determinado tiempo a ejecutar. Por ejemplo, las políticas públicas referentes al medioambiente “procesos de reducción de niveles de contaminación, realización de planes de mitigación, etc.” (Roth, 2009, p. 132). Para evaluar este tipo de política, es necesario analizar la capacidad del aparato administrativo para aprender y recopilar información sobre el problema, para luego reajustar la política en términos de la nueva información.

Por último, la política de tipo 4 se enfoca en los implementadores, es decir, en su habilidad de lograr acuerdos y respaldo para concretar objetivos. El criterio de evaluación se basa en determinar la capacidad para obtener respaldo entre los distintos grupos de interés (Roth, 2009).

Adviértase, pues, que los ciclos de la política pública en varias ocasiones se desarrollan de manera diferente a lo que dice su teoría. De esta circunstancia nace el hecho de que para Ingram, quienes implementan la política se enfrentan constantemente a dos tipos de disyuntivas. Primero, “suelen carecer de voluntad, el interés, la capacidad, de los conocimientos o recursos necesarios para realizar la implementación” (Roth, 2009, p. 132). Segundo, muchas de las veces, los entes a cargo de la implementación de la política tienen dependencia, es decir, son dominados y controlados por una clientela con intereses particulares (Roth, 2009).

Análisis multicriterio

La presente sección parte de la premisa de que los métodos de valoración económicos fundamentados en la teoría de la economía neoclásica se dividen en tres: los directos de mercado, los indirectos y los directos con mercados hipotéticos. La crítica primordial a estas metodologías es el reduccionismo, es decir, se reduce a un solo grado, el dinero (López, 2014).

A diferencia de la metodología anterior, los métodos de análisis multicriterio, generalmente, admiten un gran número de datos, objetivos, criterios y alternativas que contiene un problema de decisión. Por lo tanto, el problema de operar la información puede ser desarrollado y entendido de una manera multidimensional (Falconí, 2002).

Ciertamente, Munda (2004) reconoce que los métodos multicriterio nacen de un proceso de aprendizaje participativo entre el investigador y los actores implicados. Aquí, comparten percepciones formales e informales, deseos, inquietudes e intereses de los actores involucrados.

En conclusión, los conflictos sociales y ambientales se pueden analizar desde la óptica ecológica como un problema bioético, que generalmente se contrarresta con la resistencia de los pueblos. Por esta causa, se refirió y discutió sobre la evolución de la normativa en temas ambientales en Ecuador. El principal objetivo de la presente disertación es evidenciar la manera en que la actividad minera incide en la supervivencia de los miembros de la comunidad Sinangoe. Por este motivo, se consideró dentro de la fundamentación teórica a la economía ecológica, la ecología política y sus instrumentos. El análisis multicriterio facilita obtener un orden en términos metodológicos y describir y resumir los principales conflictos sociales entre los miembros de la comunidad A'i Cofán y los actores gubernamentales y no gubernamentales generados por la minería; después, se identifican y determinan los efectos económicos para los cofán, generados por la pérdida de la calidad del agua del río Aguarico a causa de la minería.

Capítulo II: Política pública ambiental nacional y local en relación con la actividad minera y sus repercusiones en la comunidad A'i Cofán de Sinangoe

El Capítulo II se encuentra estructurado sobre dos elementos fundamentales. Primero, se describe cómo se originó la política pública ambiental nacional y, luego, se resume su evolución en términos legales y normativos. Para hacerlo, se emplea la información de las conferencias, tratados, convenios y protocolos internacionales que dieron paso a la política pública ambiental nacional y, por ende, local. Posteriormente, se emplea la información de base sobre la normativa ambiental nacional estipulada en la Constitución de la República de 1998, que después se reforzó en la Constitución de 2008. Asimismo, se refiere al Código Orgánico del Ambiente y su reglamento. Además, se señalan varios artículos del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el que se señalan principalmente las funciones, competencias y obligaciones en temas ambientales por parte de los gobiernos autónomos descentralizados; finalmente, se menciona la política pública minera y el Plan Nacional de Desarrollo del sector minero. Por último, se describe la Ley de Minería vigente.

El segundo eje consiste en referir las repercusiones que la política ambiental nacional ha generado en el caso particular en la comunidad Sinangoe.

Política pública ambiental en Ecuador

Antecedente histórico de la política pública ambiental en Ecuador

En la actualidad, internacionalmente, existe una gran discusión sobre temas ambientales. Se puede decir que esto se debe a la influencia de la política ambiental internacional, que es fruto de la preocupación del vínculo entre las personas y la naturaleza.

Por tanto, es conveniente empezar describiendo la evolución histórica de las políticas ambientales a lo largo de últimos años. En la década de 1960, las tácticas de desarrollo del Estado se orientaban a programas de corto plazo, que carecían de una dimensión ambiental. Después, en la década de 1970, el Estado decidió basar sus funciones en reglas de intervención en las actividades económicas, mediante estructuras sectoriales que obstaculizaban la articulación de las políticas (Fontaine et al., 2008). En efecto, esto generó disgusto social, que al pasar el tiempo se plasmó en movilizaciones; el fin de ello era exponer al resto del mundo que la vida estaba en peligro de extinción (Barrionuevo, 2016).

Justamente en la década de 1970, según Fontaine, Narváez, y Cisneros (2008, p. 17), “las organizaciones indígenas impulsaron un proceso de titulación de los territorios de sus pueblos y nacionalidades, entre tanto, paralelamente, el Estado creó un Sistema Nacional de Áreas Protegidas²⁰”. Este sistema tiene como fin la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los ecosistemas; de hecho, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas²¹ está constituido por 61 áreas en total y está regido bajo cuatro subsistemas: el estatal, el autónomo descentralizado, el comunitario y el privado. Este subsistema tiene como finalidad la conservación de la diversidad biológica y los recursos genéticos, además de contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes (Sistema Nacional de Áreas Protegidas [SNAP], 2015).

Luego, en 1972 un acontecimiento importante en términos de política ambiental internacional fue la Conferencia de las Naciones sobre el Medio Ambiente, que se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia. El documento resultante concluyó que la causa de los problemas ambientales en los países en vías desarrollo son la contaminación, la pobreza y la pobreza extrema. Por esta razón, se establecieron las siguientes recomendaciones: (i) la urgente necesidad de crear fuentes de empleo en el sector rural para evitar la migración del campo a la ciudad; (ii) que la política ambiental sea parte fundamental de la política de desarrollo; (iii) mejorar la distribución, es decir, ¿qué producir? y ¿cómo producir?; (iv) las empresas deben asumir la responsabilidad con la naturaleza, en otras palabras, que las empresas creen alternativas de producción que eviten el rápido deterioro del medioambiente; y, por último, (v) incrementar la inversión en investigación en cuestiones ambientales (Andrade y Merlo, 2008).

Luego de esa conferencia, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Este se instituyó como la primera organización internacional con mandato exclusivo en temas ambientales. Además, esta organización ha protagonizado la negociación de varios tratados, como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES), en 1973; el Plan de Acción para el Mediterráneo, en materia de mares en 1975; la Convención de Bonn sobre las especies migratorias en 1979 y la Convención de Viena sobre la protección de la Capa de Ozono en 1985, entre otros (*DerechoEcuador*, 2021, p. 1).

²⁰El Sistema de Áreas Protegidas (SNAP) comprende el conjunto de áreas naturales que garantizan la cobertura y conectividad de ecosistemas a nivel terrestre, marino y costero al igual que los recursos culturales, así como las principales fuentes hídricas (SNAP, 2015).

²¹Las áreas protegidas de Ecuador albergan 26 nacionalidades indígenas (MAE, 2016).

Lo que resulta relevante hasta aquí es que se incorporó la dimensión ambiental en la política internacional. En efecto, esta política procuró limitar al modelo económico tradicional (Andrade y Merlo, 2008). Pero lo que más interesa es que Ecuador, al ser partícipe de la declaratoria, se comprometió a cumplir dichos principios e incorporar la dimensión ambiental en la política de desarrollo y a sumar esfuerzos con la institucionalidad ambiental, la consolidación de los sistemas jurídicos y la estructuración del sistema público en Ecuador²² (Fontaine *et al.*, 2008).

Entre los principales principios establecidos en la declaratoria final de la Conferencia están:

1. El ser humano tiene derecho a la libertad, a una vida saludable y de calidad; además, tiene la obligación de preservar y cuidar el medioambiente;
2. Los recursos naturales como el aire, el agua, el suelo, la flora y fauna, es decir, todos los ecosistemas naturales, deben ser protegidos para el gozo de las futuras generaciones;
3. Mantener, restaurar y preservar la capacidad de la tierra;
4. Las personas tienen la responsabilidad de preservar y dirigir de manera justa el patrimonio natural, es decir, la fauna y flora que se encuentran en riesgo; por tanto, la planificación se debe articular con la conservación de la naturaleza;
5. Los recursos no renovables deben utilizarse hasta cierto límite y así evitar su agotamiento;
6. Los gobiernos, las empresas y las personas deben apostar a poner fin a la descarga de sustancias tóxicas, además, deben apoyar a la lucha de los diferentes pueblos contra la contaminación ambiental;
7. Las naciones deben precautelar los mares, creando medidas para impedir la contaminación de los océanos;
8. Los Estados tienen el derecho soberano de extraer sus recursos según su política ambiental nacional, sin embargo, tienen la obligación de que sus actividades no causen daños a las otras naciones o zonas situadas fuera de su competencia (Andrade y Merlo, 2008).

Más adelante, en la Ciudad de Cocoyoc, estado de Morelia, México, en 1974, se efectuó la Conferencia de Cocoyoc en la que las naciones se comprometieron a:

tratar de establecer sus propias políticas ambientales y de desarrollo de conformidad con esa responsabilidad. Las políticas ambientales de todos los Estados deben promover y no afectar adversamente el actual y futuro potencial de desarrollo de los países en vías de desarrollo (en Barrionuevo, 2016, p. 4).

Posteriormente, en la década de 1980, Ecuador se acogió a la nueva política ambiental, que se enfocó en lograr una transformación institucional principalmente del sistema legal. El fin de esta reforma fue añadir la variable ambiental a las estrategias de desarrollo; para ello, se planteó la creación de un marco normativo que facilitara el diseño de nuevas estrategias para el desarrollo. La incorporación de estas se dio por la influencia de la participación ciudadana y de ONG ambientalistas nacionales e internacionales (Fontaine *et al.*, 2008).

Paralelamente, en Ecuador se promulgaron la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre (1981), la base jurídica para los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos (1987), y de prevención y control de la contaminación ambiental causada por la emisión de ruido (1990); en ese mismo orden y dirección, surge la normativa referente al uso del suelo (1992). Posteriormente, en 1991 se expidió la Ley de minería (Fontaine *et al.*, 2008).

En 1987 se conformó la Comisión Mundial en Desarrollo y Medio Ambiente, a la que se le denominó Comisión Brundtland. Esta incentivó la discusión sobre el afán de un modelo de desarrollo sostenible²³ que admita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las futuras. De ahí que en Ecuador se ve la necesidad de analizar con urgencia un nuevo modelo de desarrollo, el mismo que encamine al bienestar de las personas y sus futuras generaciones (Barrionuevo, 2016).

Más adelante, el país participó en la reunión Cumbre de la Tierra sobre el Desarrollo y Medioambiente, organizada por las Naciones Unidas del 3 al 14 de junio de 1992, en Río de Janeiro, Brasil. En ese foro se aprobaron cuatro documentos, de los que interesa destacar la Agenda 21, en la que se reconoce la relevancia de los gobiernos locales y el convenio sobre diversidad biológica (Andrade y Merlo, 2008). Los representantes de Ecuador, en dicha conferencia, lograron, de algún modo, motivar la inserción de normas ambientales en la Constitución de 1998 (Fontaine *et al.*, 2008).

²²Ecuador disponía de cuerpos normativos en los que constaban prescripciones ambientales e instituciones jurídicas protectoras como el Código civil (1970), el Código de la salud (1971), la Ley de régimen municipal (1971), y de otras leyes generales como la Ley de preservación y zonas de parques nacionales (1972), la Ley de reforma agraria (1973), la Ley de prevención y control de la contaminación ambiental referida a los elementos aire, agua y suelo (1976). Entre tanto, se expidieron la Ley de aguas y su reglamento (1972), la Ley de fomento minero, la Ley de pesca y desarrollo pesquero (1974), la Ley 52 de sanidad vegetal (1974), luego la Ley 56 de sanidad animal (1981), la Ley de hidrocarburos y la Ley de colonización de la región amazónica (1978) (Fontaine *et al.*, 2008, p. 135).

²³Desarrollo que debe satisfacer las necesidades del presente sin comprometer los recursos para que las futuras generaciones puedan satisfacer las suyas (Andrade y Merlo, 2008, p. 30).

En 1993, Ecuador suscribió al Convenio sobre la Diversidad Biológica²⁴, por lo que el Estado adquirió la responsabilidad de garantizar el derecho de los seres humanos a un ambiente saludable y libre de contaminación (Barrionuevo, 2016). A partir de allí, se empezaron a generar acciones sobre la gestión ambiental; también, se creó la Comisión Asesora Ambiental y se promulgaron los reglamentos y normas que determinan los límites permitidos para las emisiones y descargas (Fontaine *et al.*, 2008).

Posteriormente, en 1994²⁵, en la presidencia de Sixto Duran Ballén, se establecieron —mediante decreto presidencial N.º 1802²⁶— las políticas ambientales básicas. Estas, según sus autores, tenían como fin minimizar los impactos negativos al ambiente y, al mismo tiempo, preservar las oportunidades económicas y sociales. Así, se mantendría el desarrollo. Luego, en 1996 se creó el Ministerio del Ambiente (MAE) y se emitió el plan ambiental ecuatoriano (Fontaine *et al.*, 2008).

En 1999, el país adoptó el Protocolo de Kyoto²⁷, pero este entró en vigor en 2005. Este protocolo hace referencia a las medidas que deben aplicar los Estados para combatir el calentamiento global (Andrade y Merlo, 2008, p. 37).

En Ecuador, ese mismo año, se creó la Ley de gestión ambiental, en la que se establecieron los principios y lineamientos para la política pública ambiental. Además, se elaboró la política y estrategia nacional sobre biodiversidad en Ecuador para el período 2001-2010. En 2001, se promulgó el reglamento del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable. Paralelamente, se emitió el Reglamento sustitutivo del reglamento ambiental para las actividades hidrocarburíferas. Es relevante dejar sentado que este último es objeto de inconformidad entre las nacionalidades indígenas, quienes aluden no haber sido consultadas al respecto (Fontaine y Narváez, 2007).

En 2003, se creó la estrategia para el desarrollo sustentable denominado Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULASMA), con el fin de reforzar la incorporación de la problemática ambiental en la política pública nacional. A partir de aquí, la legislación se concibe como eje esencial para la elaboración de la política ambiental nacional (Fontaine y Narváez, 2007).

En este contexto, se puede aseverar que la protección de la naturaleza no es un ejercicio privativo de Ecuador, sino que es una responsabilidad de todos los países del mundo. Por ello, se refirió a las iniciativas mundiales que se han enmarcado en la conservación, defensa y protección de los derechos de la naturaleza y comunidades plasmadas en la Constitución de la República del Ecuador de 2008, la iniciativa de conservación Yasuní IIT, el Informe Brundtland y Derecho Internacional de las Comunidades Indígenas (Zambrano *et al.*, 2018).

Los derechos y garantías constitucionales para la naturaleza y los pueblos indígenas en Ecuador

La legislación ambiental es un instrumento fundamental para la creación de la política ambiental nacional (Barrionuevo, 2016). Por ejemplo, en la Constitución de 2008 se incorporaron los derechos de los pueblos indígenas y nacionalidades, de los niños, de las mujeres, de las personas con discapacidad, de los afroecuatorianos, al igual que los derechos de los ciudadanos a la defensa del medioambiente (Santamaría, 2011).

La Constitución política actual parte del modelo posmoderno, entendido como constitucionalismo, que busca equidad e igualdad y que, además, contiene alternativas de protección a los más vulnerables a los abusos de poder: las personas y la naturaleza. Cabe considerar que el valor de una Constitución no se define por su nivel de perfección en términos formales o técnicos, sino más bien por los progresos de base; es decir, el respeto al pasado y al futuro, como resultado de un nuevo compromiso social (Santamaría, 2011).

²⁴Diversidad biológica se define como “la variedad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte” (Andrade y Merlo, 2008: 35). En el convenio, se estableció que los Estados tienen el derecho soberano de extraer o explotar sus recursos naturales según estipule su política ambiental y la obligación de velar por que esas actividades extractivas se realicen dentro de su jurisdicción y que no dañen otras áreas aledañas. Además, los Estados se comprometieron a establecer medidas orientadas hacia la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. En tanto, las acciones a tomar en casos de controversia incluyen (i) negociación directa de las partes; (ii) participación de buenos oficios de un tercero en el caso de no llegar a un acuerdo a través de una negociación directa. Si la controversia no se resuelve según lo citado anteriormente, se obliga a resolver de la siguiente manera: (i) arbitraje de acuerdo con el proceso previsto en el convenio; (ii) presentar dicha controversia a la Corte Internacional de Justicia (Andrade y Merlo, 2008, p. 36).

²⁵Se emite la Ley de desarrollo agrario que “reconoce la posesión ancestral sobre tierras de comunidades indígenas y afro ecuatorianas, su derecho a la adquisición de estas” (Fontaine y Narváez, 2007: 136).

²⁶Publicado en el Registro Oficial N.º 456 del 7 junio de 1994.

²⁷Protocolo publicado en el Registro Oficial N.º 342 del 20 de diciembre de 1999.

Al respecto, conviene decir que la Constitución de Montecristi contribuye a la historia, puesto que no se pueden negar sus altos estándares en materia de derechos²⁸ y garantías, su extensión plurinacional e intercultural, su explícito compromiso con la naturaleza al incluir los derechos de la naturaleza²⁹ (Santamaría, 2011). Un buen ejemplo de ello es el artículo 14 en el que se reconoce el derecho de las personas a vivir en un “ambiente sano y ecológicamente equilibrado”; además, hace énfasis en que la preservación y la conservación son temas de interés público (Constitución de la República del Ecuador [Const], 2008, art. 14).

Según Gudynas (2009, p. 38), en cuanto se le otorga a la naturaleza derechos propios e independientes de las personas, ella pasa a ser un sujeto de derecho. Entonces, se reconoce su valor intrínseco; dicho de otro modo, la naturaleza deja de concebirse como algo que genera beneficio al ser humano.

En relación con los derechos de la naturaleza el Código Orgánico del Ambiente establece:

Son derechos de la naturaleza los reconocidos en la Constitución, los cuales abarcan el respeto integral de su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, así como la restauración. Para la garantía del ejercicio de sus derechos, en la planificación y el ordenamiento territorial se incorporarán criterios ambientales territoriales en virtud de los ecosistemas. La Autoridad Ambiental Nacional definirá los criterios ambientales territoriales y desarrollará los lineamientos técnicos sobre los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de la naturaleza (Código Orgánico del Ambiente [COA], 2018, art. 6).

Marco constitucional con relación a los recursos naturales en territorios ancestrales en Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador es la normativa que está sobre el orden legal y derecho nacional (Kelsen y Merkl, 1969, p. 146), al establecer que:

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes público (Art.425).

La Constitución política de 2008 dicta que “Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (art. 1); señala que “las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozcan en la Constitución”. Así, en los artículos 10 y 11 reconoce y establece los principios respecto de los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos determinados en los instrumentos internacionales.

El Estado ecuatoriano se suscribió a la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, publicado en el Registro Oficial Suplemento 527 de 10 de julio de 2019; en sus artículos 19 y 32, numeral 2, señala la obligación del Estado de realizar consultas previas a los pueblos indígenas con el objetivo de obtener su consentimiento antes de ejecutar cualquier proyecto que afecte a sus territorios, particularmente con relación a la exploración de recursos minerales.

El artículo 57 reconoce:

... 5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita. 6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley (...). 11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales. 12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas (Const. 2008, art. 57).

²⁸“El derecho existe, pero deja de ser creíble”. Es decir, “el derecho no ha sido capaz de ser una norma de conducta que impida o prevenga violaciones a los derechos humanos y la destrucción de la naturaleza” (Santamaría, 2011, p. 28).

²⁹La incorporación de los derechos de la naturaleza marca un cambio transcendental en términos de protección de la biósfera. En la Constitución de 2008 se señala que “la naturaleza es donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales y funciones evolutivas” (art. 719).

Sin embargo, es conveniente aclarar que al aseverar que la Constitución es garantista; no significa que en la práctica las instituciones y los gobiernos respeten los postulados constitucionalistas (Santamaría, 2011). Con relación al inciso anterior, el preámbulo de la Constitución dicta:

Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá consultarse a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptado por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley (Const., 2008, art. 398).

Por consiguiente, la Constitución (2008, art. 74) proclama:

Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

Asimismo, la Constitución (2008, art. 32) dicta:

La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

De los anteriores artículos se desprende y reconoce que la naturaleza tiene los siguientes derechos: el respeto completo de su existencia, el sostenimiento y reproducción de sus períodos vitales, procesos evolutivos y de derecho a su preservación y restauración. Los derechos de la naturaleza tienen como fin equilibrar lo que es bueno para las especies y para las personas y, por ende, para el planeta (Zambrano *et al.*, 2018). En los Anexos 1 y 2 se presentan los artículos referentes a los derechos y principios constitucionales relacionados con el medioambiente.

Luis Macas (2009), líder indígena y exdirigente de la CONAIE³⁰, afirma que “el Estado y el derecho han desconocido y desconocen a las poblaciones indígenas y los absorbe, en sus palabras, en realidad es esa modernidad la que agresivamente nos acaba como pueblos” (citado en Santamaría, 2011, p. 76). De ahí se infiere que aún persisten formas de dominio, segregación y explotación. Estas acciones, día a día, se expanden y se vuelven más agresivas, vulnerando la vida humana y no humana en el planeta.

Añádase a esto, lo siguiente:

El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas. El sistema se integrará por los subsistemas estatal, autónomo descentralizado, comunitario y privado, y su rectoría y regulación será ejercida por el Estado. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas de acuerdo con la Ley (Const., 2008, art. 405).

De acuerdo con lo anterior, la Constitución (2008, art. 407) prohíbe:

La actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal. Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

³⁰Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

En términos de propiedad de los recursos naturales, la Constitución vigente determina que:

Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes solo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución (Const., 2008, art. 408).

También considera las medidas del agua; de ahí que el artículo 411 dispone:

El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua. La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua (Const., 2008, art. 411).

Concebido todo esto, se puede decir que la Constitución de 2008 procura facilitar el manejo sostenible del medioambiente mediante un marco jurídico e institucional acorde con el derecho de la naturaleza y los derechos colectivos. Aún más, declara de interés público el cuidado del medioambiente y el uso sostenible de los recursos naturales (art. 83), la conservación de los diversos ecosistemas y la probidad del patrimonio genético (art. 400), la prevención de daños ambientales, la recuperación de espacios contaminados (art. 396), y el manejo sustentable de los recursos naturales. Además, reconoce al sistema de áreas protegidas y enfatiza la participación de las comunidades en la toma de decisiones en temas que puedan afectar a la naturaleza; obliga a realizar una consulta previa e informada a la ciudadanía sobre programas o proyectos de actividades que se puedan realizar en sus territorios (Fontaine y Narváez, 2007). Para la Amazonía ecuatoriana, se establece que se deben adoptar políticas de desarrollo sustentable que, a más de proteger la biodiversidad, debe compensar las “inequidades de su desarrollo y consoliden su soberanía” (art. 259).

Aunque, respecto con la consulta previa, la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 398 establece que “[...] Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptado por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley”. Ciertamente, estas líneas otorgan la decisión final al “administrativo superior” y con ello queda en tela de juicio la pertinencia de la consulta previa e informada y la autonomía de las nacionalidades indígenas sobre el uso de su territorio.

Establecidos estos aspectos, lo estipulado en la Constitución (2008) se alinea a la perspectiva del desarrollo “sostenible”, aunque se evidencian ciertas referencias en temas de sustentabilidad, al establecer el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (art. 14), o que es el Estado quien debe garantizar la sostenibilidad en términos ambientales y asegurar la regeneración natural de los ecosistemas (art. 395).

En ese sentido, Gudynas (2011), señala: Todas las teorías sobre la sustentabilidad buscan llegar a un equilibrio entre los componentes sociales, ambientales y económicos. Esta postura aparece en la Constitución de Montecristi, al señalar, el respeto de la diversidad cultural y la satisfacción de las necesidades de las presentes y futuras generaciones (art. 395).

Según Gudynas (2011), la Constitución de 2008 está orientado al desarrollo bajo la denominada sustentabilidad súper fuerte, porque al régimen de desarrollo se lo ha definido como el “conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir o *sumak kawsay*” (art. 275). El mismo Gudynas (2011) menciona que, al otorgar derechos a la naturaleza y a su restauración, se pone a la promesa constitucional dentro de la sustentabilidad súper fuerte. Es que allí se expresa claramente “una postura biocéntrica, en el que la naturaleza, tiene valores intrínsecos, junto a valoraciones humanas que son múltiples, ecológica, estética, religiosa, económica, etc.” (p. 90).

En términos económicos, la Constitución (2008), indica que se debe promover la “incorporación de valor agregado con máxima eficiencia”, pero después establece que esto se debe hacer “dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y con el respeto a la vida y a las culturas” (art. 284). Estos artículos también se han encasillado bajo la sustentabilidad fuerte y súper fuerte (Gudynas, 2011).

Sin embargo, para Santamaría (2011), el capitalismo es el que crea una disyuntiva entre la conservación de los recursos naturales y el desarrollo. El autor afirma que: El sistema económico actual tiene una característica distintiva, el dominio y la explotación de los recursos naturales, que se conoce como política extractivista, en la que se considera a la naturaleza como fuente inagotable de recursos y de uso extensivo; y el individualismo como forma de vida. Todo esto es lo que origina una progresiva ruptura del principio de solidaridad entre las personas y la naturaleza.

Nótese, además, que para las comunidades indígenas “los derechos y los mecanismos de protección de sus territorios generalmente llegan tarde y mal ante su realidad. Ciertamente, el derecho no es eficaz porque no tiene mecanismos de protección adecuados ni instituciones pertinentes” (Santamaría, 2011, p.: 29). Aun “el derecho a veces se muestra insuficiente debido a la corrupción, evidentemente se requiere una decisión política presionada por la población” (*Laudato Si'*, 2015, p. 138). En este contexto, es fundamental implementar consensos a partir de mesas de diálogo entre los actores sociales. En consecuencia, las soluciones a los conflictos pueden manifestarse desde diferentes perspectivas. No obstante, en la mesa de diálogo se recomienda privilegiar las observaciones planteadas por los habitantes locales, quienes conocen su realidad y entienden sus necesidades (*Laudato Si'*, 2015).

Las normas específicas que viabilizan los principios consagrados en la Constitución están, entre otros instrumentos jurídicos, en el Código Orgánico del Ambiente (COA), que tiene como propósito garantizar a los ecuatorianos una vida en sincronía con la naturaleza. En contraste, la normativa descrita deroga los siguientes instrumentos legales: “Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental; Ley que Protege a la Biodiversidad en el Ecuador; Ley para la Preservación de Zonas y Reserva y Parques Nacionales; y la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre” (Martínez, 2019, p. 6).

Código Orgánico del Ambiente (COA) y su reglamento

El Código Orgánico del Ambiente tiene el propósito de regular los derechos, deberes y garantías estipuladas en la Constitución vigente, con el fin de asegurar la sostenibilidad, protección, conservación y restauración del medioambiente, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes en materia ambiental (COA, 2018). El fin del Código es “garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir *sumak kawsay*” (COA, 2018, art. 1).

Referente a la autoridad ambiental nacional, el COA dicta: “El Ministerio del Ambiente será la autoridad ambiental nacional y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental” (COA, 2018, art. 23).

Mediante Decreto Ejecutivo N.º 1007-2020, de 4 de marzo de 2020, el presidente de la República del Ecuador, Lenín Moreno, en el art. 1, decretó: “Fusiónese el Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua en una sola entidad denominada Ministerio del Ambiente y Agua” (Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables [MERNNR], 2020, p. 47).

Entre las atribuciones de la autoridad ambiental nacional están: “Emitir la política ambiental nacional; establecer normas de control y seguimiento para la conservación y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural”; además, determinar “los lineamientos para valorar la biodiversidad, sus bienes y servicios ecosistémicos, su incidencia en la economía local y nacional, así como internalizar los costos por la conservación, restauración, degradación y pérdida de la biodiversidad” (art. 24).

Por un lado, la autoridad ambiental nacional tiene como competencia exclusiva “emitir autorizaciones administrativas de: proyectos específicos de gran magnitud, declarados de interés nacional por la Asamblea Nacional o el Gobierno Nacional” (COA, 2018, art. 166). Además, “ejercerá la rectoría y gestión del sector estratégico³¹ de la biodiversidad, desarrollando el modelo de gestión intersectorial conforme las competencias, facultades y atribuciones establecidas en la normativa vigente” (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019, art. 7).

Por otro lado, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental integra y articula las competencias de gestión ambiental y manejo de los recursos naturales a partir de instrumentos y normativas de mandato entre agencias de gobierno, organizaciones sociales y ciudadanía en general (COA, 2018, art. 12). En cuanto a la planificación del desarrollo, las entidades de gobierno deberán “armonizar la conservación, protección y restauración del patrimonio natural con su uso y aprovechamiento sostenible” (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019, art. 3).

³¹Son aquellos en los que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política y ambiental. La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central. El ejercicio de las restantes facultades y competencias podrá ser concurrente en los distintos niveles de gobierno de conformidad con este Código. Son sectores estratégicos la generación de energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley (COOTAD, 2010, art. 111).

En cuanto a las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, el COA dicta: “Definir la política pública provincial ambiental; controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales y la aplicación de normas técnicas en los componentes agua, suelo, aire y ruido” (art. 26). Y, “gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio” (art. 136).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales tienen como facultad “dictar la política ambiental local; elaborar, programas y proyectos de incidencia provincial para la protección, restauración, investigación, industrialización y comercialización del recurso forestal y vida silvestre, así como para la forestación y reforestación con fines de conservación” (art. 27).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Rurales [GADR] deben “promover la educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza” (COA, 2018, art. 28). Asimismo, los GADR pueden promover acciones para preservar la biodiversidad, para lo cual deberán crear e impulsar proyectos de manejo de recursos naturales y rescate de ecosistemas frágiles; “protección de las fuentes y recurso de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona” (COOTAD, 2010, art. 136).

Si el proyecto, obra o actividad es promovido a nivel cantonal, la autoridad ambiental competente³² será el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano, de estar acreditado; caso contrario, le corresponderá al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial acreditado o, en su defecto, a la Autoridad Ambiental Nacional (COA, 2018, art. 168).

Sistema Único de Manejo Ambiental

Este sistema determina y regula las medidas y operaciones para la prevención, control, seguimiento y reparación de la contaminación ambiental. “La autoridad ambiental nacional ejercerá la rectoría del sistema único de manejo ambiental, en los términos establecidos en la Constitución, este Código y demás normativa secundaria” (COA, 2018, art. 85).

Comités nacionales ambientales

Los comités forman parte del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental. Están encargados de coordinar las políticas nacionales entre todos los sectores en materia ambiental. Serán presididos por “la autoridad ambiental nacional, quien ejercerá voto dirimente en las decisiones que se adopten en sus plenos” (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019, art. 8). Además, “los comités coordinarán la integración de las disposiciones ambientales de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado en la normativa nacional” (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019, art. 12).

Las atribuciones del Comité Nacional de Calidad Ambiental³³ son:

Coordinar la aplicación intersectorial de la política ambiental nacional referente a la prevención y control de la contaminación ambiental, y la reparación integral de los daños y pasivos ambientales; Coordinar el cumplimiento de las obligaciones ambientales asumidas por el Estado mediante instrumentos internacionales ratificados sobre prevención y control de la contaminación ambiental; Coordinar los lineamientos de política pública ambiental de los sectores estratégicos establecidos en la Constitución de la República (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019, art. 18).

Participación ciudadana en la gestión ambiental

Todas las personas, pueblos y nacionalidades tienen derecho a acceder a información real y oportuna, especialmente en decisiones que sospechen riesgo o afectación al medioambiente que dispongan los organismos públicos o que preste servicios públicos (COA, 2018, art. 9). La ciudadanía, comunas y pueblos, de manera individual o colectiva, pueden exigir a la autoridad ambiental competente “el cumplimiento de los derechos de la naturaleza”; también pueden denunciar las contravenciones a las disposiciones establecidas en la Constitución y en este código. Asimismo, podrán “adoptar las acciones legales ante las instancias judiciales y administrativas correspondientes y solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental”. Consecuentemente, en caso de ser necesario, “el juez condenará al responsable al pago de 10 a 50 salarios básicos unificados, de conformidad con la gravedad del daño que se logró reparar, a favor del accionante” (COA, 2018, art. 304).

³²En caso de existir diferentes autoridades ambientales acreditadas dentro de una misma circunscripción, la competencia se definirá en función de la actividad, territorio y tiempo o, en caso de que no sea determinable de esta manera, la definirá la autoridad ambiental nacional. En caso de un conflicto de competencias entre las autoridades acreditadas y la autoridad ambiental nacional, quien determinará la competencia será el organismo técnico máximo del Sistema Nacional de Competencias (COA, 2018, art. 169).

³³Créase el Comité Nacional de Calidad Ambiental, instancia técnica de coordinación conformada por delegados especializados permanentes de las siguientes instituciones: a) La Autoridad Ambiental Nacional, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente; b) La Autoridad Única del Agua; c) La Autoridad Nacional de Electricidad y Energía Renovable; d) La Autoridad Nacional de Minería; e) La Autoridad Nacional de Hidrocarburos; f) La Autoridad Nacional de Salud; g) La Autoridad Agraria Nacional; y h) La Autoridad Nacional de Telecomunicaciones (Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019, art. 17).

En fin, “la participación de la población será la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los estudios ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables”. Además, señala que “si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la población respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptado por resolución debidamente motivada de la Autoridad Ambiental Competente” (COA, 2018, art. 184).

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP)

El COA dispone los mecanismos para la conservación in situ: “1) El Sistema Nacional de Áreas Protegidas; 2) las áreas especiales para la conservación de la biodiversidad; 3) la gestión de los paisajes naturales; y, 4) otras que determine la Autoridad Ambiental Nacional” (COA, 2018, art. 36).

La dirección y gestión de las áreas protegidas se efectúa en colaboración de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en articulación con los GAD. Los pueblos que se encuentren al interior de un área protegida pueden “aprovechar de manera sostenible los recursos naturales de acuerdo con sus usos tradicionales, actividades artesanales ancestrales y para fines de subsistencia” (COA, 2018, art. 48).

Las áreas protegidas generan servicios ecosistémicos, tales como “el mantenimiento y regeneración de las funciones ecológicas, así como la dinámica de los ecosistemas naturales”; estos son indispensables para el sustento de la vida humana y no humana (COA, 2018, art. 83).

En las áreas protegidas y zonas intangibles³⁴ el COA prohíbe:

Las actividades extractivas de hidrocarburos y minería no metálica dentro del Sistema de Nacional de Áreas Protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal, salvo la excepción prevista en la Constitución, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones pertinentes de este Código. Se prohíbe todo tipo de minería metálica en cualquiera de sus fases en áreas protegidas, centros urbanos y zonas intangibles (COA, 2018, art. 57).

Daños ambientales

El Estado y todas las personas, ya sean naturales o jurídicas, tienen la obligación de responder por “los daños o impactos ambientales que hayan causado, de conformidad con las normas y los principios ambientales establecidos en este Código” (COA, 2018, art. 10); “ante la presunción del cometimiento de un delito ambiental, la autoridad ambiental competente remitirá la información necesaria a la Fiscalía para el trámite que corresponda (COA, 2018, art. 301).

En esa misma dirección, el COA (art. 9, numeral 4) proclama:

Quien realice o promueva una actividad que contamine o que lo haga en el futuro, deberá incorporar a sus costos de producción todas las medidas necesarias para prevenirla, evitarla o reducirla. Asimismo, quien contamine estará obligado a la reparación integral y la indemnización a los perjudicados, adoptando medidas de compensación a las poblaciones afectadas y al pago de las sanciones que correspondan.

Los operadores de proyectos están obligados a prevenir, evitar, minimizar y eliminar los daños ambientales provocados por su acción; al producir un impacto negativo al medio ambiente, deberán restaurar la zona. Asimismo, “el operador deberá promover en su actividad el uso de tecnologías ambientalmente limpias, energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, prácticas que garanticen la transparencia y acceso a la información, así como la implementación de mejores prácticas ambientales” (COA, 2018, art. 173).

Referente a la contaminación y daños ambientales, el COA establece que el operador responsable de los daños causados deberá mitigar, restaurar e indemnizar sin necesidad de advertencia, con el fin de eliminar cualquier indicio de riesgo para la salud humana y la naturaleza.

El Código del Ambiente norma el segmento de las políticas públicas en cada nivel de gobierno, señalando la cooperación entre todos los GAD y gobiernos locales, tomando en cuenta los enfoques de ambiente, género, étnico, cultural, movilidad. Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD] orienta la gestión de las políticas públicas desde el nivel más cercano a la ciudadanía “bajo principios de complementariedad” (Zambrano *et al.*, 2018, p. 235).

³⁴Reformado por el Anexo N°. 5 de la pregunta N°. 5 del referéndum, efectuada el 4 de febrero de 2018, R.O.181-S, 15-II-2018

Régimen institucional de gestión, articulación y control ambiental en Ecuador

La organización territorial del Estado ecuatoriano comprende regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En cuestiones ambientales, culturales o de población se pueden formar regímenes especiales de gobierno como distritos metropolitanos, jurisdicciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montuvias (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD], 2010).

El COOTAD (2010), en temas de gestión, determina dar privilegio a los niveles de gobierno más cercanos a la ciudadanía, con el objetivo de mejorar la democratización y control social. Conviene subrayar que el gobierno central no ejercerá competencias que puedan ser cumplidas por los gobiernos inmediatos a la población y solo se ocupará de las que son de la función ejecutiva y de las que sean de interés y prioridad nacional (art. 3). Por un lado, el COOTAD (2010) establece para los GAD los siguientes objetivos ambientales: recuperar, conservar la naturaleza; mantener un ambiente sostenible y sustentable; proteger la diversidad cultural; promover el respeto a sus espacios de regeneración y recuperación; y, desarrollar la memoria social y el patrimonio cultural (art. 4).

Por otro lado, el COOTAD (2010) señala que son regímenes especiales de GAD los determinados por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montuvias en marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización político-administrativa del Estado. Se regirán por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos, para el gozo de los derechos colectivos (art. 93). Y, además, se regirán por el principio del *sumak kawsay*. En el caso que asuman las competencias de las juntas parroquiales, de los municipios o de los consejos provinciales, estos niveles de gobierno dejarán de existir en las circunscripciones correspondientes (art. 99).

Sin embargo, señala que los territorios ancestrales de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, que se encuentren en áreas naturales protegidas continuarán ocupados y administrados por estas, de forma comunitaria, con políticas, planes y programas de conservación y protección del ambiente de acuerdo con sus conocimientos y prácticas ancestrales en concordancia con las políticas y planes de conservación del Sistema Nacional de Áreas protegidas del Estado. El Estado adoptará los mecanismos necesarios para agilizar el reconocimiento y legalización de los territorios ancestrales (COOTAD, 2010, art. 100).

Por tanto, el COOTAD (2010) reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles y que estarán exentas del pago de tasas e impuestos; así como la posesión de los territorios y tierras ancestrales, que se les adjudicarán gratuitamente (art. 103).

En conclusión, la política ambiental nacional se alinea estrictamente a la complejidad de la política ambiental internacional y trata de consolidar una normativa jurídica interna con el fin de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) (Fontaine y Narváez, 2007).

Se comprende así que la Constitución de la República del Ecuador del 2008, el Código Orgánico del Ambiente, su reglamento y el COOTAD conforman la normativa vigente en materia ambiental y son la base jurídica para la elaboración de política pública ambiental en el país.

Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (2016-2035)

El Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero representa el instrumento de planificación de la política pública dirigida al sector; por lo tanto, es el instrumento de planificación sectorial, cuyo fin es el de promover e incentivar el crecimiento del sector minero. Ahora bien, todas las actividades del sector minero que se desarrollan dentro del territorio ecuatoriano se amparan en la Constitución de la República del Ecuador y la normativa vigente competente para el aprovechamiento de los minerales metálicos y no metálicos (MERNNR, 2020).

La Constitución de la República del Ecuador (2008) establece como sectores estratégicos “aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política, ambiental, y que deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social siendo los recursos no renovables uno de ellos” (art. 313). Asimismo, dispone que en la gestión de los recursos no renovables el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico (art. 317).

La estrategia integral de este plan establece tres etapas. En la primera (2016-2020) se plantea que la economía de Ecuador se basa en actividades primarias-extractivas como los hidrocarburos y los minerales. El plan señala que, para lograr el crecimiento del sector minero en el país, primero se modificó el marco jurídico en materia ambiental y después se promovió la inversión nacional y extranjera (Ministerio de Minería, 2016).

La segunda etapa (2021-2025) establece que el Estado fortalecerá la nueva industria minera e instaaura al sector minero como un eje fundamental para el cambio de la matriz productiva del país, por lo que, según el Plan, “la minería a gran escala potenciará la atracción de capitales extranjeros” (Ministerio de Minería, 2016, p. 3). Adicionalmente, en el plan se señala que se estimulará la asociatividad entre los mineros artesanales a través de la formalización, para que la pequeña minería se convierta en mediana y esta, a su vez, en gran minería, permitiendo así aumentar sus beneficios económicos (Ministerio de Minería, 2016).

La tercera etapa (2025-2035) determina que en 2025 los proyectos estratégicos entrarán en fase de producción; además, se incorporarán nuevas áreas de exploración, nuevos recursos y reservas. Claramente, se puede ver que al Estado ecuatoriano promovió el crecimiento del sector minero con el fin de obtener mayores regalías.

En 2019 se realizó una actualización al presente plan con el objetivo de implementar la denominada nueva gobernanza³⁵ de los recursos naturales. Está inserta la idea de que los recursos naturales no renovables generan beneficios económicos y sociales al Estado y la sociedad. El objetivo de esta gobernanza es: Mantener un diálogo transparente y directo entre el Estado, las empresas y las comunidades el cual permita acoger las demandas y expectativas de cada uno de los actores vinculados a la actividad minera y así disminuir los focos de conflictividad generados por grupos opositores (MERNNR, 2020, p. 17). Entonces, el objetivo principal del plan es cumplir con los objetivos y metas³⁶ de la política pública minera nacional establecidos a continuación y en el Anexo 2. El eje de desarrollo económico de la política pública minera (2020-2030) plantea como objetivo estratégico posicionar al sector minero como industria importante para la economía ecuatoriana, al promover la inversión en el sector. Para lograrlo, establece: “incrementar y diversificar la producción del sector minero, incentivando la inversión privada nacional y extranjera de largo plazo, para contribuir a la sostenibilidad macroeconómica y al desarrollo del país” (MERNNR, 2020, p. 138).

Los principales lineamientos correspondientes al eje de desarrollo económico son: crear un modelo económico con visión de largo plazo, con el fin de identificar los réditos a favor del Estado; promover la captura de inversión nacional y extranjera para el sector minero, con responsabilidad social y ambiental; crear un modelo de desarrollo integral en función de la normativa minera, ambiental e hídrica a través de instrumentos como: la asociatividad y el progreso; fomentar la eficiencia en los acuerdos entre el Estado y las empresas mineras en términos económicos, sociales y ambientales; otorgar las condiciones necesarias para que la industria minera naciente pueda competir en los mercados nacionales e internacionales; incentivar la diversificación del uso y la comercialización de los minerales metálicos, no metálicos y de construcción en el país; estimular la creación de clústeres mineros (MERNNR, 2020).

La política pública minera en el eje de la normativa establece como objetivo estratégico mantener un marco normativo robusto para el crecimiento de la industria minera, a partir de análisis y propuestas que generen seguridad jurídica al sector. Para lograrlo, plantea la política de “promover el mejoramiento del marco normativo para viabilizar el desarrollo de la industria minera, acorde con las nuevas exigencias del sector y que permita la generación de seguridad jurídica” (MERNNR, 2020, p. 143). Está en concordancia con los siguientes lineamientos: el modelo de gestión debe ser complementario para que emerja la industria minera en el país; debe existir cooperación del sector estatal y privado para dar estabilidad jurídica al sector minero e incentivar y se debe incentivar la estabilidad, permanencia y aplicabilidad de la normativa minera.

En conclusión, la política pública minera procura el crecimiento y expansión de la actividad minera en todo el país; para lograrlo, plantea la generación de incentivos para atraer capitales nacionales y extranjeros para el desarrollo del sector minero. Además, pretende incrementar y diversificar la extracción de minerales con el fin de garantizar la sostenibilidad macroeconómica del país; del mismo modo, promueve la modificación de la normativa actual para viabilizar la industria minera en el país. Todo esto genera una contradicción con las garantías constitucionales en cuestiones como los derechos de la naturaleza, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el desarrollo a la cultura, el derecho al agua limpia, y a la salud, entre otros aspectos, porque la exploración y explotación minera genera contaminación de las fuentes de agua, violando los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Repercusiones de la política pública ambiental nacional en la actividad minera ubicada en la comunidad Sinangoe

La Constitución de la República (2008) consagra y fortalece el principio de la propiedad inalienable de los recursos naturales. Por ejemplo, los artículos 37 y 408 dictan que los recursos naturales no renovables y los yacimientos minerales son de propiedad del Estado. Además, menciona que “es de potestad exclusiva del Estado, la formulación de políticas y regulación de la operación de las áreas protegidas; los recursos naturales; los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad, y recursos forestales” (art. 261).

³⁵La nueva gobernanza de los recursos naturales, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 denominada “Todo una vida” ha exigido la actualización de la política pública minera, dictada mediante Acuerdo Ministerial N.º MERNNR-MERNNR-2019-0028-AM, de 22 de mayo de 2019. Esta política instala la actualización del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero con el objetivo de cumplir la planificación territorial de la minería (MERNNR, 2020).

³⁶Obsérvese el Anexo 3.

Este punto se refuerza con lo siguiente: “el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado” (Const., 2008, art. 313). De acuerdo con el inciso anterior, la Constitución (2008), respecto a la gestión de los recursos naturales, dicta “el Estado priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y minimizará los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico” (art. 317).

En conclusión, la Constitución vigente fortifica la propiedad del Estado; es decir, el Estado se convierte en el ente propietario y rector de los recursos naturales y solo se encomendará al sector privado en casos excepcionales. Paralelamente, se establece que el Estado percibirá al menos el 50 % de los ingresos que reciba el operador; sin embargo, lo antes dicho difiere en la realidad (Ycaza, 2015). El Estado, al figurar como propietario de los recursos naturales no renovables, tiene derecho a percibir una regalía minera y un porcentaje de las utilidades generadas según la normativa vigente.

Conclusiones

El punto de partida para esta conclusión gira en torno a la postura que toma el Estado ecuatoriano para garantizar la protección del territorio ancestral A'i Cofán —que forma parte del Parque Nacional Cayambe-Coca—. También, parte de la estimación de cuál ha sido su objetivo estratégico: ¿la conservación de la naturaleza y la cultura del pueblo A'i cofán de la comunidad Sinangoe a partir del reconocimiento de sus derechos colectivos sobre sus territorios ancestrales? ¿O la explotación de los recursos naturales no renovables asumida en el plan nacional de desarrollo minero como una prioridad nacional?

Fontaine y Narváez (2007) señalan que las decisiones sobre si se deberían explotar los recursos naturales y cómo hacerlo, normalmente, encuentran justificación en el interés nacional. Por lo general, se lo asimila como una forma de favorecer al bien común de la mayoría de las personas, pero vulnerando los derechos colectivos de los pueblos indígenas y, con ello, generando conflicto entre los actores involucrados, en algunos casos provocando la extinción de los recursos naturales y con ello de los pueblos locales (p. 41). A lo largo de la investigación, se mostró que la política pública ambiental nacional especialmente la relacionada con la propiedad de los recursos naturales no renovables y los derechos colectivos de los pueblos ancestrales sobre sus territorios y fuentes de agua generan contradicciones. Por un lado, la Constitución (2008) proclama que los recursos naturales no renovables “son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado” (art. 408; art. 317) y que, además, el Estado tiene el derecho exclusivo de gestión, administración y control sobre los sectores estratégicos incluido en estos los minerales (art. 313). Pero, por otro lado, la Constitución (2008) prohíbe la actividad extractiva en las áreas protegidas (art. 57) y establece que mediante “petición fundamentada de la Presidencia de la República, y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional se podrán explotar y de estimarlo conveniente, convocará a consulta popular” (art. 407) en concordancia con Ley minera (art. 25).

En el caso de la comunidad Sinangoe, la política pública ambiental nacional, la normativa ambiental, el Plan Nacional de Desarrollo Minero, la Ley Minera y las instituciones de Estado con competencia en la gestión ambiental se alinearon con el fin de alcanzar el objetivo económico nacional en el que se prioriza la explotación de los recursos no renovables con el fin de captar regalías. Bajo este objetivo, el organismo competente otorgó 52 concesiones mineras en las cabeceras en los ríos Chingual y Cofanes. Por esta razón, se puede decir que la postura del Estado ecuatoriano fue la explotación de los recursos naturales no renovables asumida como prioridad nacional; no fue garantizar los derechos colectivos al territorio, a la cultura del pueblo A'i Cofán. Todo esto pese a los derechos establecidos en la Constitución vigente y en los instrumentos internacionales de derechos humanos que mandan que el Estado tiene la obligación de proteger la especial y única relación del pueblo cofán con su territorio; esto no solo por ser proveedor de servicios ambientales para su supervivencia, sino por ser parte de su forma de vida, cultural y espiritual; es decir, su esencia como pueblo originario de la Amazonía ecuatoriana. Por lo tanto, promover la minería sobre el río Aguarico, considerando que este es parte del territorio ancestral de Sinangoe, vulneró los derechos colectivos del pueblo A'i Cofán y, además, puso en riesgo la supervivencia del pueblo: la actividad minera generó efectos sobre la vida, vulnerando el derecho a un “ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (Const., 2008, art. 14), así como los derechos al agua (art. 12), a la salud (art. 66.2) y a la soberanía alimentaria.

Como se puede concluir, la política pública ambiental, por un lado, concede al Estado derechos de propiedad sobre los recursos naturales no renovables; simultáneamente, garantiza el derecho de la naturaleza a su conservación, preservación y, a su vez, concede derechos colectivos a los pueblos ancestrales sobre sus territorios para garantizar su vida plena. Por tanto, se evidencia un fallo en términos de alcance de la política ambiental nacional, porque no se alinea correctamente con las garantías constitucionales, los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de las nacionalidades indígenas, de manera que el Estado ecuatoriano proclama un discurso alrededor de la conservación, de los derechos de los pueblos, comunidades indígenas, pero como un velo que encubre la triste realidad de los efectos sociales, ambientales y económicos que ha generado el denominado “desarrollo sustentable” basado en la extracción de recursos naturales en los territorios amazónicos.

Capítulo III: Principales conflictos sociales entre los miembros de la comunidad A'i Cofán y los actores gubernamentales y no gubernamentales por la minería

Este capítulo busca distinguir los factores que generan mayor conflicto entre los cofán (actores sociales), los actores gubernamentales y los no gubernamentales. El enfoque de ecología política y bioética permiten comprender el fenómeno de conflictos sociales y complementa los criterios para encontrar las causas de conflictos sociales.

Para esta razón, el Capítulo III describe el origen de los conflictos sociales en Sinangoe. Además, se consideran investigaciones previas en cuestiones de conflicto generadas por actividades extractivas y lineamientos de economía ecológica, como elementos contextuales que permiten comprender el origen y expansión de los conflictos sociales. Además, se presentan los resultados de las entrevistas a los actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales y se contrasta con las conclusiones obtenidas en el Capítulo II.

Introducción

Los conflictos sociales y ambientales, generalmente, se caracterizan por ser únicos; de ahí que la normativa en materia ambiental queda corta para proporcionar soluciones. Y es que, además, la definición del término “medioambiente” tiene muchas dimensiones, entre ellas la justicia; sin embargo, Sabatine (1998) advierte que la justicia no se consigue al abordar la problemática desde la justa distribución en términos monetarios; el autor menciona que debe ser comprendida y estudiada a partir de la perspectiva de los afectados.

De Castro *et al.* (2015) argumentan que la aceptación de las diferentes concepciones sobre la naturaleza por parte de los distintos actores en los conflictos sociales y ambientales son esenciales para determinar la forma en que se deben tratar estas disputas. Así como también matiza el diseño de soluciones y la instauración de prioridades y acuerdos entre los fines contrapuestos.

En fin, investigaciones en el ámbito de los conflictos socioambientales a nivel internacional establecen que el 40 % de estos se localizan en América Latina (Basto, 2017). Ecuador es el país que ocupa el sexto lugar en conflictos sociales y ambientales respecto 65 casos presentados por los demás países latinoamericanos (Atlas de Justicia Ambiental, 2021). Esto revela la expansión de la frontera extractiva de minerales, que es especialmente de oro (Van y Dupuits, 2021).

Eduardo Gudynas (2015) en su estudio *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza* destaca que la intensidad ambiental³⁷ en los metales es “una parte importante de su ecotoxicidad que genera a nivel de extracción minera” (Tabla N.º 2); por ejemplo, “la ecotoxicidad del cobre es aproximadamente el doble de la del hierro, mientras que la del oro es unas diez mil veces mayor a la del cobre” (p. 12)

Tabla N.º 2. Tipos de extracción y destinos de los recursos naturales

Destino	Volumen /Intensidad ambiental de la extracción de los recursos naturales		
	Bajo	Medio	Alto
Local	Cultivo de alimentos para autoconsumo en territorio	Tala de árboles nativos para obtener leña	Captura de agua para uso doméstico y riego
Nacional	Fibras vegetales para cestería, techos, etc.	Frutas, verduras tradicionales para mercado interno	Arenas, gravas y demás materiales para construcción
Exportación	Alimentos orgánicos	Flores de invernadero	Extractivismo. Recursos naturales no renovables, como: minerales, hidrocarburos; monocultivos para exportación

Fuente: Gudynas (2015, p. 12)
Elaboración propia

En la Tabla N.º 2 se observan los tipos de extracción, entre los cuales se destaca el extractivismo, en términos de volumen e intensidad. Gudynas (2015) menciona que el principal destino de los recursos naturales es la exportación. En este sentido, el autor señala que alrededor del 50 % de los recursos extraídos son destinados al mercado externo.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia de Puerto Libre (2015), registró “8 382 hectáreas de concesiones mineras” en las riberas de los ríos Chingual, Aguarico y Due (véase Anexo 5). Sin embargo, el mismo Plan señala que no se encontró información detallada sobre los concesiones o registros sobre el proceso de exploración. Sin embargo, lo que se logró evidenciar es la existencia de minería artesanal de oro por parte de los colonos que llegan de otras localidades a la parroquia.

³⁷La intensidad se refiere a los efectos ambientales generados en el proceso de extracción, tales como: “la ecotoxicidad, uso de sustancias tóxicas, uso de explosivos, daños sobre especies endémicas” (Gudynas, 2015, p. 12).

Según información de Amazon Frontlines (2021), se registraron 52³⁸ concesiones de minería aurífera que cubrirían aproximadamente 30 000 hectáreas en las cabeceras de los ríos Chingual, Cofanes. Todo esto parece confirmar que entre los casos con mayor conflicto social y ambiental en Ecuador se encuentra el de la comunidad Sinangoe de nacionalidad A'i Cofán, ubicada en la parroquia Puerto Libre, provincia de Sucumbíos. A fines de 2017, el área antes mencionada se convirtió en objeto de disputa por parte de diversos actores; las principales causas del conflicto fueron la exploración y explotación de oro artesanal y a gran escala y por vulneración del derecho a la consulta previa libre e informada sobre proyectos explotación de recursos naturales no renovables enmarcados en el art. 57 de la Constitución de 2008 (A. Lucitante, comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Ahora bien, según información difundida por Amazon Frontlines (2021), la cabecera del río Aguarico es reconocida por el Field Museum de Chicago como la zona más biodiversa de Ecuador. En el que se localizan alrededor de “3 725 especies de plantas, 650 especies de aves, 50 especies de mamíferos y 100 especies de reptiles, anfibios y, además, contiene un promedio de 120 toneladas de carbono por hectárea”. Por ello, se puede decir que la zona tiene un alto nivel de endemismo y el haber permitido la minería generó altas posibilidades de desaparición de la mayoría de las especies endémicas.

He aquí la importancia de señalar que, en la década de 1970, según Fontaine, Narváez, y Cisneros (2008, p. 17), “las organizaciones indígenas impulsaron un proceso de titulación de los territorios de sus pueblos y nacionalidades, entre tanto, paralelamente, el Estado creó un Sistema Nacional de Áreas Protegidas³⁹”. Este sistema tiene como fin la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los ecosistemas. Dicho Sistema⁴⁰ está constituido por 61 áreas y está regido bajo cuatro subsistemas: el estatal, el autónomo descentralizado, el comunitario y el privado. Tiene como finalidad la conservación de la diversidad biológica y los recursos genéticos, además de contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes (Sistema Nacional de Áreas Protegidas [SNAP], 2015).

En este sentido, Gudynas (2015) indica que “las prácticas de la minería de oro aluvial pueden parecer de poco volumen”, pero son “muy intensas” y, consecuentemente, generan altos niveles de contaminación por “el mercurio, deforestación y otros impactos sobre la biodiversidad”. Añade que al sumar la materia total removida, el volumen se vuelve relevante (p. 15). En ese sentido, Guerrero (2009) manifiesta que, a pesar de que los operadores mineros realicen buenas prácticas mineras, esta actividad jamás será sostenible en términos ambientales y sociales, dados los grandes niveles de alcance de sus impactos.

A su vez, Fleming *et al.* (2006) señalan que en cuanto el mercurio entra en los ecosistemas acuáticos puede transformarse en su forma más tóxica, debido a la acción bacteriana. En efecto, varias investigaciones sobre la minería aurífera y la minería artesanal de oro, realizadas en India, Argentina y Colombia, reportan concentraciones de mercurio en los suelos, aire, cabello humano, fitoplancton, peces y animales domésticos (Rocha *et al.*, 2018).

Hechas las observaciones anteriores, son varias las preguntas que se generan: ¿cuál es el origen real de los conflictos sociales entre los miembros de la comunidad Sinangoe y los actores gubernamentales y no gubernamentales? ¿Qué pasará con la comunidad Sinangoe que históricamente ha vivido de los recursos naturales extraídos del río afectado por la minería? ¿Cuáles son las perspectivas de bienestar desde la mirada de los actores involucrados en este conflicto? ¿Cuáles son las ideas sobre naturaleza por parte de los actores involucrados en esta problemática? ¿Cuál es la estrategia de lucha de la comunidad contra la minería? ¿Desaparecerá la minería del territorio Sinangoe? ¿Los fallos jurídicos realmente protegen el territorio Sinangoe? ¿Qué principios bioéticos rigen en la toma de decisiones? ¿La minería afecta la existencia y permanencia de la nacionalidad A'i Cofán en la comunidad Sinangoe?

Con este antecedente, en este capítulo se pretende entender y describir, desde la voz de los cofanes de Sinangoe, el origen de los conflictos sociales y ambientales, las estrategias de defensa implementadas por la comunidad Sinangoe ante la minería y las propuestas que surgen dentro del movimiento de resistencia.

³⁸De las 52 concesiones, 20 son de minería metálica de oro, códigos catastrales: 40000533, 40000531, 40000222, 40000563, 40000560, 40000362, 40000527, 40000528, 40000565, 40000566, 40000564, 40000618, 40000617, 40000616, 40000529, 2313, 400721, 4030313, 403011, 403012. Representan un total de 19 556 hectáreas en las riberas de los ríos Aguarico y sus cabeceras los ríos Chingual, cofanes estaban en límites del parque nacional Cayambe Coca. Asimismo, 32 concesiones metálicas de oro en categorización minería artesanal y mediana se efectuarían en los mismos ríos, en un área aproximada de 11 584 ha; sus códigos catastrales son: 490576, 490898, 40000574, 40000573, 40000658, 40000659, 40000655, 40000657, 40000660, 40000656, 40000584, 40000585, 40000650, 40000651, 40000557, 40000558, 40000491, 40000559, 40000359, 40000562, 40000368, 40000539, 40000541, 40000542, 40000549, 40000623, 40000624, 40000625, 40000621, 40000622, 40000620, 40000642 [Sentencia de Corte Provincial de Justicia (segunda instancia) n. 122483521-NP (juicio n. 21333201800266) de 16 de noviembre de 2018]

³⁹El Sistema de Áreas Protegidas (SNAP) comprende el conjunto de áreas naturales que garantiza la cobertura y conectividad de ecosistemas a nivel terrestre, marino y costero, al igual que los recursos culturales, así como las principales fuentes hídricas (SNAP, 2015).

⁴⁰Las áreas protegidas de Ecuador albergan 26 nacionalidades indígenas (MAE, 2016).

Metodología

A fin de conocer los conflictos antes mencionados, se seleccionaron los actores que intervienen en ellos, identificando sus posturas e intereses individuales o colectivos. Por una parte, de los seis actores con carácter colectivo, tres son líderes cofanes de la comunidad Sinangoe entre ellos, uno es defensor de los derechos humanos y vocero de su comunidad, a los que en adelante se denominan actores sociales. Por otra parte, está un líder social, un comunicador y un investigador académico (ambientalista y experto en temas de conflictos sociales y ambientales en la Amazonía ecuatoriana); también se los considera como actores sociales.

Entre los actores con intereses individuales, se seleccionó a un representante de una microempresa minera que opera en la zona de estudio; para la presente investigación manifestó su decisión de mantener su anonimato, por lo que se lo denominó Señor A; y a un minero artesanal que forma parte de quienes suscitaron el conflicto; ambos están etiquetados para el presente estudio como actores no gubernamentales⁴². Por último, se seleccionó como actores gubernamentales⁴³ a dos representantes de gobierno. El primero es un técnico del Ministerio del Ambiente y Agua en la ciudad de Nueva Loja, quien señaló su deseo mantener su anonimato y, por esa razón, se lo reconoce a lo largo de la investigación como Señor B. El segundo es un representante de un Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial del cantón Gonzalo Pizarro. Los criterios de selección dependieron del nivel de influencia y representatividad y, finalmente, del tiempo disponible.

La técnica utilizada para conocer las posiciones y criterios de estos actores fue de entrevistas a profundidad y observación al contexto social y ambiental, que se realizaron entre noviembre de 2019 y marzo de 2021 a los diez actores seleccionados. Este trabajo se desarrolló en cuatro momentos: primero, visitas concurrentes a la comunidad Sinangoe, en las que, de manera sutil, objetiva y ética, se comentó el objetivo de la presente investigación, con el fin de obtener su consentimiento para utilizar la información por ellos proporcionada. Se resaltó que lo que se pretendía con este estudio era describir los principales conflictos sociales entre los miembros de la comunidad y los diferentes actores.

Segundo, se diseñaron las entrevistas en función de la fundamentación teórica y los diálogos previos con los actores involucrados. El tercer momento correspondió a la realización de las entrevistas personales en las que los entrevistados expusieron sus ideas sobre cuáles son los principales conflictos sociales y expresaron sus visiones, percepciones, intereses, demandas, solicitudes, experiencias y posturas frente a la minería, entre otros temas relevantes. Posteriormente, se describieron y resumieron los conflictos sociales y, por último, se elaboraron las conclusiones del presente capítulo.

Sistematización del discurso de los diversos actores

Según A. Lucitante, defensor de derechos humanos y vocero de la comunidad Sinangoe, “la minería en Sinangoe empezó alrededor de 2016 con la minería artesanal”;

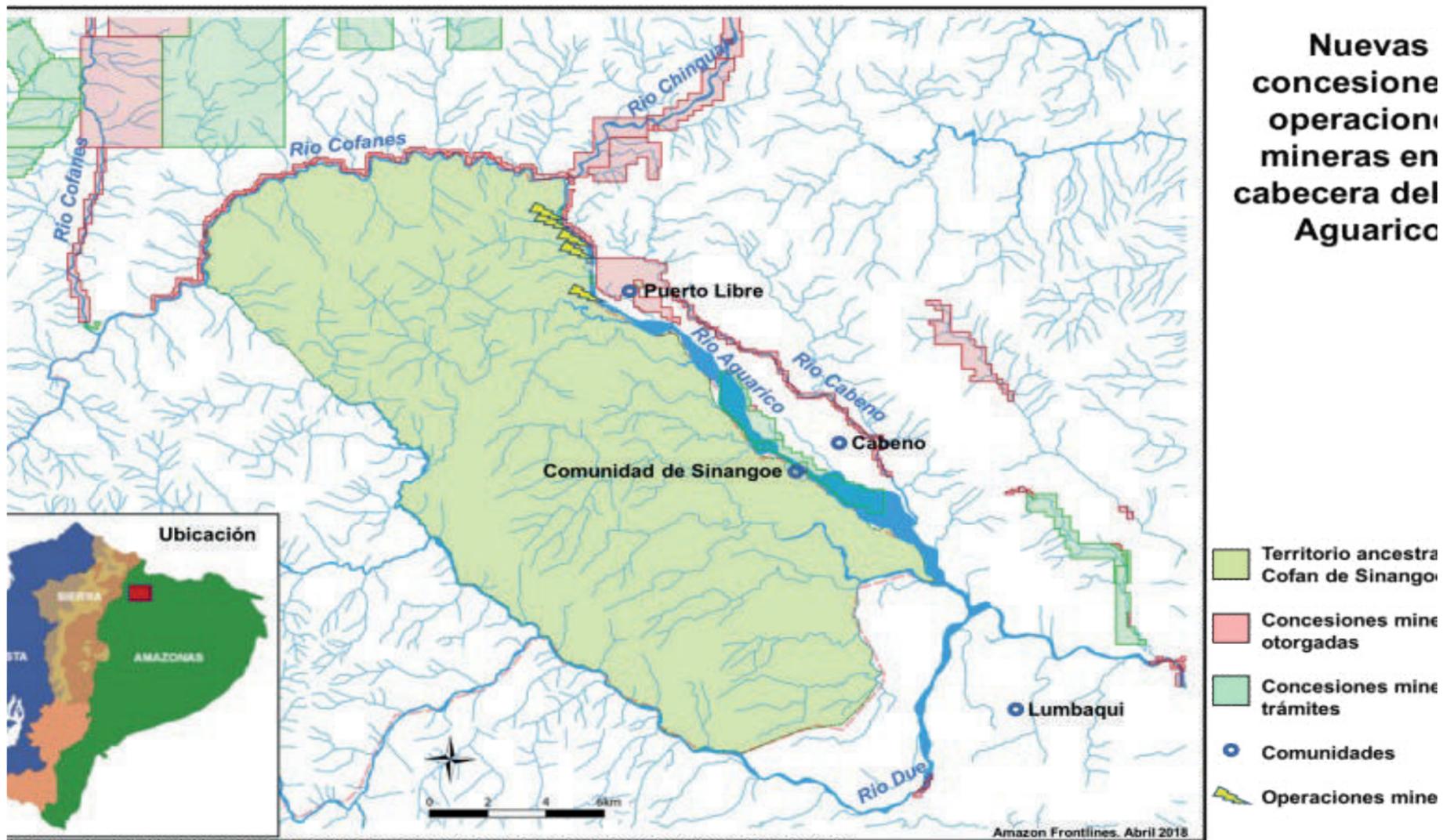
Los mineros artesanales exploraban el territorio Cofán con el fin de establecer puntos en los que se localiza el oro para luego extraerlo mediante el uso de dragas, canalones y químicos; con la utilización de este método de extracción afectaron el agua y las playas del río Aguarico (comunicación personal, 23 de marzo de 2021) [obsérvese el Anexo 5].

⁴¹Ver Anexo 6

⁴²Ver Anexo 7

⁴³Ver Anexo 8

Figura N.º 2. Comunidad Sinangoe



Fuente: Jerónimo Zúñiga/Amazon Frontlines (2018)

En contraste, el señor P. Rayo, reconocido como minero artesanal en la parroquia Puerto Libre, categorizado como actor no gubernamental, manifestó que “en la parroquia Puerto Libre no hay fuentes de trabajo, por lo que las personas ven como una buena opción la minería porque genera ingresos y con ello se sustenta los hogares”. Además, reveló que:

Toda el área que rodea la ribera del río Aguarico desde Sinangoe hasta la Barquilla tiene gran cantidad de grutas de oro que se pueden explotar y obtener dinero, pero el problema son los cofanes y algunos ambientalistas que se oponen a la minería por la contaminación que genera (comunicación personal, 10 octubre de 2020).

Rayo también afirmó que “Es imposible negociar con los cofanes; a ellos no les interesa el dinero, por esa razón, varios compañeros han ingresado a su territorio sin consentimiento de la comunidad para sacar oro” (comunicación personal, 10 octubre de 2020). A. Lucitante señaló que a partir de 2017, la minería en Sinangoe ya no era pequeña minería porque todas las concesiones mineras de oro pertenecían a un grupo de personas que conformaban una familia [es decir, tío, cuñado, hermano, etc.]. Cada persona poseía una concesión categorizada como pequeña minería y al sumar las dimensiones de cada concesión sobrepasaba la categoría de pequeña minería (comunicación personal, 23 de marzo de 2021). El entrevistado concluyó que la minería aluvial de oro a gran escala iba a deforestar 30 000 hectáreas. Finalmente, A. Lucitante dijo que esta estrategia es utilizada por los mineros para agilizar los trámites (comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Por otra parte, A. Lucitante señaló que “las operaciones mineras registraban una temporalidad de 25 a 30 años”, pero solo en algunos meses varios tipos de los materiales e insumos como combustible, disolventes y mercurio, entre otros, eran arrojados directamente a los ríos. En este contexto, el informante señala que “el Ministerio del Ambiente conocía sobre la actividad minera” porque los representantes de esta institución estaban al tanto de los mecanismos con los que los operadores mineros extraían el mineral, pero “hubo complicidad por parte de las instituciones gubernamentales”, porque ellos conocían sobre los daños materiales y ambientales; en sus palabras: “no solo cortan el árbol sino afectaban mucho más”. En este contexto, A. Lucitante concluyó: “quien pierde no solo es el pájaro que se queda sin casa, sino también los cofanes que pierden lo espiritual, la medicina; además, quien pierde es la humanidad” (comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

En este contexto, N. Silva, licenciado y actual director de programación de radio Sucumbíos —estación en la que trabaja alrededor de 28 años con la responsabilidad del contenido de la emisión y de programación—, categorizado para el presente trabajo como actor social por sus intereses colectivos, reconoció que la minería de oro aluvial crea incertidumbre en los pueblos indígenas porque “la minería está matando al recurso agua, que es vital para la vivencia de los cofanes y de la población en general” (comunicación personal, 24 de febrero de 2021).

P. Hernández, ingeniero agroforestal y actual técnico del GAD parroquial, reconocido para fines de esta investigación como actor gubernamental, afirmó que en el cantón Gonzalo Pizarro se realiza minería artesanal y mediana. En esta zona, se localiza el oro principalmente en los ríos y, para extraer el mineral, se deben realizar procedimientos que involucran remover los suelos en las riberas de los ríos ocasionando que el agua se llene de sedimentos, especialmente de arcilla. Al concentrarse la arcilla en el agua, los peces se mueren porque pierden el oxígeno que el agua ha perdido. Además, “no solo son los peces quienes sufren los efectos de la minería, sino también los animales invertebrados, especies nativas y endémicas, porque los ecosistemas en los que viven se deterioran a causa de la contaminación del agua” (comunicación personal, 3 de marzo de 2021).

Según J. Guarama, habitante de la comunidad Sinangoe, al paso de varios meses de las operaciones mineras, los cofanes empezaron a percibir los efectos de la extracción de oro en las cabeceras de los ríos Chingual, Due y Cofanes. La mejor manera de explicarlo es con sus propias palabras: “los peces del río ya no estaban sanos”. Guarama relató que en esos días varios miembros de la comunidad comenzaron a pescar como normalmente lo hacían, pero en su travesía se encontraron con peces “bocachicos”, deformes y enfermos, lo que nunca se había visto en la zona; concluyó que “bastó solo un año para que nosotros viéramos los efectos perversos que la minería trae a nuestro pueblo y territorio” (comunicación personal, 24 de noviembre de 2019).

Del mismo modo, B. Lucitante, habitante de 72 años de nacionalidad cofán, quien además es categorizado como anciano o “biblioteca viviente” en la comunidad Sinangoe, señaló que la minería causa contaminación del agua y, con ello, la muerte de los peces, “por lo que repercute en la salud de los cofanes”. Añadió que “las niñas y niños son principalmente afectados porque ellos diariamente se bañan en el río Aguarico”. Por eso, “nosotros los cofanes queremos la naturaleza, no la minería”. De acuerdo con la cosmovisión de los cofanes, la naturaleza representa “todo”: el agua, las aves, los peces, las plantas que curan las enfermedades; en fin, la naturaleza define su forma de vida. Por esta razón, el entrevistado indicó que “la minería violenta nuestra vida”, siendo por esto y lo anterior que los cofanes decidieron proteger su territorio ancestral de la minería (comunicación personal, 17 de enero de 2021).

De ahí se infiere que el principal recurso afectado es el agua del río Aguarico y eso conlleva a la afectación de la salud de las personas. Es más, Guarama explicó que “Existe el riesgo de que el río Aguarico cambie su cauce, porque al escarbar las lomas para sacar el oro, más las constantes lluvias, pueden represar el río, ocasionando una alteración en el curso del cauce natural...” (Comunicación personal, 24 de noviembre de 2019). En este contexto, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Puerto libre (2015), establece que el territorio de la parroquia se encuentra en “las áreas con pendientes fuertes, mayores a 70°” (p. 15), especialmente en la zona de la cabecera del río Aguarico.

Por todo esto, A. Lucitante reafirmó lo dicho por los señores Guarama y B. Lucitante, al afirmar que la minería afectó a la calidad del agua de los ríos Cofanes, Chingual, Due y Aguarico y con ello la forma de vida de los cofanes y de los colonos ubicados a lo largo del río Aguarico (comunicación personal, 23 de marzo de 2021). También vulneró los derechos colectivos de la población de la comunidad Sinangoe y a la consulta previa libre e informada estipulada en el numeral 7 del artículo 57 de la Constitución vigente.

Por ese y otros motivos, Guarama señaló que “si nosotros peleamos contra la minería, el bien no solo es para Sinangoe, sino más bien, el bien es para todos” (comunicación personal, 24 de noviembre de 2019). Entre tanto, A. Lucitante afirmó que “los cofanes de la comunidad Sinangoe conciben que las empresas mineras generalmente son transnacionales, que a su paso generan desgarradores impactos sociales y ambientales”. Entonces, se constata que los cofanes comprenden que en “los procesos de extracción minera se utiliza mercurio⁴⁴ o cianuro y otros químicos tóxicos perjudiciales para la salud humana y no humana”.

Ahora bien, se dice que en Ecuador está prohibido el uso de mercurio, pero según A. Lucitante, “la realidad difiere de lo establecido en el papel” porque al no utilizar mercurio emplean cianuro, que causa los mismos efectos sobre la salud de las personas y el ambiente. Se decía que en la cabecera del río Aguarico “no se estaba utilizando ese tóxico, pero al final, en el permiso se admitía el uso de ciertas cantidades de este” (comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

⁴⁴El mercurio (Hg) es un elemento con altos niveles de toxicidad que se bioacumula y biomagnifica a través de la cadena trófica, constituyendo una amenaza para la salud humana (Rocha *et al.*, 2018, p. 94).

En este contexto, S. Alonso, religiosa y ambientalista que vive alrededor de 14 años en la parroquia —y quien además, acompaña y trabaja con las comunidades campesinas e indígenas en la parroquia Puerto Libre—, agregada en la presente investigación como parte de los actores sociales, manifestó que:

Las compañías mineras siempre han venido al territorio a socializar su plan ambiental y suelen decir que no utilizan mercurio ni otro químico tóxico que altere la salud humana, pero hemos visto que lo que dicen los representantes de las empresas mineras difiere de la realidad porque hemos hecho una veeduría en todo el territorio afectado y, claramente, se han observado restos de mercurio (comunicación personal, 19 de noviembre de 2020).

Entonces, esto quiere decir que “las empresas y las autoridades no son leales con la población local”. Alonso afirmó que “la minería tampoco deja un beneficio económico para la gente del territorio y esto se ha visto en otras realidades” (comunicación personal, 19 de noviembre de 2020).

A. Lucitante concuerda con S. Alonso al manifestar que las actividades extractivas se dice que pueden generar regalías al Estado y que, con eso, el Estado puede generar desarrollo para el país, pero la realidad no es así porque la minería, al ser una actividad extractiva, lo que realmente genera son impactos negativos al medio ambiente y a las personas (A. Lucitante, comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Según el señor A, propietario de una microempresa minera en la parroquia Puerto Libre, categorizado como actor no gubernamental, “la minería artesanal es una actividad económica de subsistencia; la minería mediana y a gran escala es económicamente viable, pero deja de ser rentable si se cumple a cabalidad con toda la normativa fiscal y de remediación ambiental” (comunicación personal, 01 de marzo de 2021).

Al respecto, A. Lucitante afirmó que “la minería no genera una ganancia real, realmente, lo que genera es una pérdida para la humanidad”, dado que la pérdida en términos sociales, ambientales es incalculable y no solo se debe aplicar a los cofanes, kichwas, secoyas, sionas que viven a las riberas de los ríos: este menoscabo es para todas las personas que usan y consumen el agua de los ríos contaminados, motivando “la gran lucha que se está emprendiendo desde las comunidades, porque son personas que han sentido y palpado la pérdida ambiental y social que de ningún modo garantiza su supervivencia física y cultural” (comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Además, A. Lucitante mencionó que “la minería puede ser sustentable para los intereses de los más ricos, pero para los intereses de los más pobre, no”. Por ejemplo, en el caso del petróleo,

Se ha explotado el recurso por años y realmente en ningún sentido se ha observado desarrollo en las comunidades locales, lo que sí se ha evidenciado es el aumento de la pobreza. Claramente, esto es una muestra de lo que realmente genera el extractivismo en el territorio (...). Las actividades extractivas no generan ningún tipo de desarrollo en territorio (comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Según los cofanes, lo que sí es sustentable es cuidar su territorio, sembrar sus propios alimentos, dado que según su cosmovisión solo se logra un equilibrio persona-naturaleza al dejar de pensar que la tierra (territorio) es algo que solo sirve para generar dinero. Para este pueblo, el territorio es concebido como colectivo, es decir, cuidar el territorio es de responsabilidad de todos los miembros.

Los entrevistados A. Lucitante y B. Lucitante concordaron en que:

las autoridades, y en general los empleados de las instituciones públicas, no son empáticas con los pueblos indígenas. Sinceramente, nos causa vergüenza ver los niveles de carencia de humanismo y los altos niveles de arrogancia y corrupción en estas personas.

Por ejemplo, “los representantes de las instituciones públicas decían que no existe impacto ambiental cuando se sentía y era claramente visible; este hecho causaba indignación en la población cofán” (comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Guarama manifestó que “el Ministerio del Ambiente es contrario a nosotros a pesar de que ellos son quienes deben proteger la naturaleza”. Los representantes del MAE decían en las cortes que “los de la comunidad Sinangoe son unos mentirosos porque no existe contaminación porque la extracción minera se realiza sin contaminar” (comunicación personal, 24 de noviembre de 2019). En este contexto, es relevante indicar la principal afectación ambiental en 2019 en Sucumbíos es generada por la actividad minera; está resumida en el Anexo 9.

A. Lucitante relató una anécdota personal:

En el momento que se realizaron las inspecciones con los representantes del Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Minería y autoridades judiciales, ellos afirmaban que en el lugar no existe contaminación porque el agua del río está corriendo con normalidad en su cauce. Sin embargo, hubo un juez del cantón Lago Agrio que dijo: “¿Usted dice que el agua está limpia? Entonces, haga el favor y tome un poco de esta agua”. Conste pues, al final ninguna autoridad tomó de esa agua porque era evidente que estaba contaminada. Quienes afirmaban que no existe contaminación al final se retractaron y establecieron que el agua no es apta para consumo humano (comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

A. Lucitante dijo que “la mayoría de las autoridades gubernamentales han mencionado varias veces que nuestro pueblo no puede renunciar al desarrollo y que, además, no se puede permitir que los indígenas se opongan al desarrollo económico del país”. Afirmó que “hay un elemento bien claro en los derechos humanos, en el que se establece que con la excusa económica no se pueden pisotear los derechos humanos de los pueblos indígenas” (comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Por su parte, el señor B, agrupado como actor gubernamental, técnico en el área de calidad ambiental del Ministerio del Ambiente y Agua en la ciudad de Nueva Loja, señaló que:

Los técnicos del MAE realizamos las inspecciones de acuerdo con lo establecido en el COA vigente, en el que se norma la función de fiscalizar mediante visitas de campo para dar cumplimiento a la normativa ambiental en términos de calidad ambiental. Al notar un incumplimiento de la normativa por parte del operador, se procede a notificárselo con el fin de que se realice la remediación ambiental según el daño generado (comunicación personal, 13 de noviembre de 2019).

Según Hernández, “el MAE carece de equipos tecnológicos para realizar eficientemente las evaluaciones de impacto ambiental. Por este motivo, generalmente el MAE contrata a empresas privadas para que realicen los estudios de las posibles afectaciones en el agua, suelo, etc.” (Comunicación personal, 3 de marzo de 2021).

Según A. Lucitante, estos hechos suceden con frecuencia en Sucumbíos y Orellana. Por ejemplo, en temas de contaminación petrolera, se ha evidenciado que varios laboratorios no son confiables. Pone como ejemplo una experiencia vivida: Al hacer el pedido de análisis de agua, con una muestra de agua con restos de petróleo, los resultados arrojados decían que no existen indicios de contaminación. Entonces, nosotros entendimos que estos laboratorios públicos y privados están a favor del Estado y de las empresas extractivas (comunicación personal, 23 de marzo de 2021). Además, Lucitante reafirmó que “los niveles de corrupción son muy altos”, por lo que “los análisis de contaminación ambiental no son para nada confiables y, además, se evidencia la existencia de complicidades por intereses”. Desde entonces, los representantes de los pueblos indígenas de estas provincias están buscando apoyo de organismos internacionales para realizar los estudios de impacto ambiental. Además, procuran apoyo desde la academia porque el mismo Estado no es confiable (comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Según C. Mestanza parte de los actores sociales y doctor en gestión, conservación del mar y, además, especialista y experto en ciencias de la vida, biodiversidad, recursos naturales y turismo y ecología, “en Ecuador, el problema es el gobierno porque ha pasado a ser juez y parte”; es decir:

Es quien da las concesiones y quien las controla; en este sentido, el Ministerio del Ambiente y Agua tiene parte de la culpa porque como ente regulador y fiscalizador permite la contaminación ambiental por parte de los operadores mineros. Para ilustrar mejor, es conocido que en cuanto se denuncia la extracción minera, al día siguiente las maquinarias ya no están en el territorio, porque los operadores mineros son informados desde el interior de las instituciones de control (comunicación personal, 5 de febrero de 2021).

Por un lado, Mestanza manifestó que “la minería crea impactos negativos al medioambiente y a las personas, los daños ambientales son generados principalmente por malas prácticas en los procesos de explotación minera y por falta de fiscalización por parte de las autoridades competentes” (comunicación personal, 5 de febrero de 2021).

Por otro lado, Mestanza señaló que “algunos pueblos y comunidades indígenas se han conservado hasta el presente porque se encuentran en zonas intangibles”; el ejemplo más significativo de esto son los pueblos que están en Yasuní y el Cuyabeno, dado que estos pueblos están en aislamiento voluntario y, según Mestanza, esta es la única razón por la que aún existen; manifestó, además, que “los efectos sociales también son efectos económicos, porque las empresas mineras dejan muchos recursos económicos legales e ilegales”; señala que el término ilegal lo considera para “representar aquellos escenarios en los que los operadores mineros compran conciencias a cambio de permisos o consentimientos para poder operar” (comunicación personal, 5 de febrero de 2021).

También, explicó que, al referirse a los efectos sociales negativos generados por minería, se refiere a la pérdida de identidad cultural, de conocimientos ancestrales, de su forma de vida y, finalmente, que se pone en riesgo la existencia misma de los pueblos indígenas. Sin embargo, afirmó ser muy crítico al respecto, porque, desde su experiencia y perspectiva, “no es solo la minería la que genera efectos negativos sobre la permanencia de los pueblos indígenas, sino también lo es la globalización” (comunicación personal, 5 de febrero de 2021).

Bajo estas consideraciones, Mestanza señaló que no está en contra de la actividad minera, “siempre y cuando se realice bajo un control exhaustivo al proceso de extracción minero”; puso especial énfasis en las metodologías de extracción, porque según el entrevistado de estas depende los niveles de impacto al entorno. Finalmente, afirmó que el problema se da cuando no se controlan los procesos y los impactos (comunicación personal, 5 de febrero de 2021).

Por su parte, Silva manifestó que “la minería no es buena para el ambiente ni para las personas porque en los procesos de extracción de los minerales se utilizan químicos tóxicos”. Por eso, los cofanes están luchando firmemente contra la minería en su territorio. “La contaminación por minería no solo afecta a los cofanes de Sinangoe, sino que además afecta a todas las personas que están asentadas junto al río Aguarico (...).La ciudad de Nueva Loja también se ha afectado porque capta el agua del río Aguarico para potabilizarla”. Esto sucede en la mayoría de las poblaciones en Sucumbíos, que están afluente abajo (comunicación personal, 24 de febrero de 2021).

En este punto, es relevante señalar que la Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado de Lago Agrio [EMAPALA EP] tiene su planta de captación de agua cruda junto al río Aguarico porque capta agua del río para potabilizar (EMAPALA EP, 2020).

En este contexto, A. Lucitante concuerda con Silva:

No solo pierden los cofanes, sino también pierden las comunidades, recintos, ciudades que captan agua del río Aguarico porque como es sabido, la ciudad de Nueva Loja capta agua del río Aguarico para consumo humano al igual que Pacayacu, por lo tanto los afectados por contaminación de agua del río Aguarico son alrededor de 80 000 a 90 000 personas⁴⁵.

Por esta razón, el entrevistado dijo que “el impacto generado por la minería es grande; en realidad, quienes se benefician de esta actividad son unos pocos gobiernos locales y el gobierno central mediante las regalías, pero quien más se beneficia son los operadores mineros” (comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Alonso indicó que “la minería causó varios problemas e impactos al pueblo cofán”. Primero, “se observó una trasgresión a su territorio ancestral porque su territorio está ubicado en un área protegida”. Segundo, “se violentó el derecho constitucional a la consulta previa, libre e informada”. Tercero, “las autoridades civiles trataron de engañar a los cofán al decirles que la minería no genera contaminación”; mientras, la extracción del oro en las cabeceras de los ríos Cofanes, Due y Chingual contaminaron el agua del río Aguarico. Cabe señalar que el agua del río Aguarico es utilizada para consumo humano y para las distintas tareas de los hogares de los pueblos. Finalmente, la entrevistada señaló que “las actividades extractivas no dejan riqueza, sino más bien dejan enfermedades, contaminación, violación de derechos, etc.” (Comunicación personal, 19 de noviembre de 2020).

Silva señaló:

La minería y el petróleo han generado problemas serios en la salud de los sucumbieses; son especialmente conocidos los efectos en los niños. Las enfermedades comunes por la contaminación del agua son varias, las más relevantes son cáncer, enfermedades gastrointestinales, de la piel y enfermedades desconocidas; en varios de los casos niños mueren en el camino”. En este sentido, Silva señaló que “La minería puso en peligro la permanencia del pueblo Cofán de la comunidad de Sinangoe” (comunicación personal, 24 de febrero de 2021).

Mestanza manifestó que: Las concentraciones de mercurio en agua, suelo, fauna están sobre niveles permisibles; es decir, hasta cien veces más de lo permitido. Por lo tanto, el efecto social más grave es sobre la salud humana porque causa cáncer, enfermedades de la piel, gastrointestinales y, en las mujeres, abortos, etc. (comunicación personal, 5 de febrero de 2021). En este contexto, Silva afirmó que “los pueblos tienden a desaparecer por deterioro de sus fuentes de agua y, con ello, sus territorios; por ejemplo, la nacionalidad sucumbíos desapareció, siendo una de las primeras que se localizaba en la frontera con Colombia, por contaminación de sus fuentes de agua” (comunicación personal, 24 de febrero de 2021).

⁴⁵Según el Sistema Nacional de Información [SNI] (2021), la población total en Sucumbíos para 2020 fue de 230 503 habitantes.

Por último, A. Lucitante hace una reflexión sobre el riesgo de extinción física del pueblo cofán al señalar que “el mismo hecho de que no exista el interés de proteger, preservar y defender el territorio por los habitantes locales y por parte del Estado genera un gran riesgo de desaparición o extinción del pueblo cofán en general”. Aunque, en el caso particular de Sinangoe ocurrió todo lo contrario a otras realidades porque el ingreso de la pequeña y gran minería, de algún modo, incentivó a los cofanes a recuperar su cultura y tradiciones ancestrales; es el caso de la guardia cofán activada como estrategia de resistencia ante la minería. El entrevistado puso particular énfasis en que el mismo hecho de fortalecer la guardia cofán ha generado un efecto positivo en los jóvenes cofanes: los de Sinangoe, por iniciativa propia, decidieron ser partícipes en esta lucha contra la minería. Además, a partir de allí se identificaron como cofanes sin vergüenza a ser discriminados por la sociedad —considerando que, anteriormente, ellos temían a identificarse como tal, por la discriminación recibida de los compañeros de clase en las instituciones educativas locales—. Finalmente, el entrevistado afirmó que “existe un riesgo de extinción física y cultural del pueblo cofán y la única manera para garantizar su permanencia como pueblo cofán es el empoderamiento y determinación de preservar su territorio”. Concluyó diciendo que “los cofanes, mientras tengan su territorio, vivirán” (comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

La estrategia de resistencia implementada por los cofanes de Sinangoe

Guarama expresó que:

Los cofanes llegaron a un consenso en sus asambleas y reafirman el compromiso de resistencia y lucha contra la minería en su territorio. La medida de resistencia se dio mediante el fortalecimiento de la guardia cofán. El objetivo principal de la guardia es patrullar el territorio e informar sobre el ingreso de extraños a su territorio (comunicación personal, 17 de enero de 2021).

Por su parte, A. Lucitante afirmó que:

La guardia Cofán nace históricamente porque los cofanes siempre se han denominado guardianes de la selva y, por otro lado, el tema de la consulta fue una cosa que despertó a la comunidad Sinangoe para poder expresar su desconformidad con la minería. Esta cuestión facilitó el camino de resistencia y ayudó a fortalecer el tema de los derechos colectivos. Aunque, la ley es contradictoria porque siempre está defendiendo los intereses del gobierno y las empresas multinacionales, por ejemplo, referente a la consulta previa la Constitución (2008) en el numeral 7 del art. 57. Todo esto quedó como parte de un proceso (comunicación personal, 23 de marzo de 2021).

Descripción de los resultados

Los actores sociales presentan ideas ecológicas respecto su territorio, naturaleza y forma de vida. Dicho de otro modo, para los actores sociales lo más importante es garantizar la vida plena del pueblo A'i Cofán con su territorio. En cambio, los actores no gubernamentales desarrollaron ideas extractivistas, en las que impulsar el crecimiento del sector minero prevalece ante la conservación del medioambiente. Los actores gubernamentales mostraron híbridas, es decir, ideas ecológicas y capitalistas.

La cosmovisión cofán se apega a una visión altruista, dado que otorga gran importancia a ciertos servicios ambientales, como el valor cultural, espiritual, histórico ancestral, que son imposibles valorar a partir de modelos económicos; no se pueden reducir a una valoración monetaria, pues para los cofán la sustentabilidad se fundamenta en los derechos de sus territorios ancestrales y la defensa de la vida misma.

Los actores sociales, con ideas ecológicas y altruistas, promovieron la resistencia contra la minería para impedir que esta actividad se expanda en la zona y, sobre todo, para garantizar la supervivencia del pueblo A'i Cofán Sinangoe. En este contexto, existe una demanda por parte la comunidad Sinangoe de “acción de protección”, como derecho a una vida plena con valor bioético. La acción se la dirigió en contra el Ministerio de Minería, Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAE), Secretaría del Agua (Sena-gua), Procuraduría General del Estado (PGE). Este hecho evidenció el conflicto social entre los miembros de Sinangoe y los actores gubernamentales. Asimismo, existe la sentencia de la Corte Provincial de Sucumbíos, caso 273-19-J, que dictaminó a favor de la comunidad A'i Cofán Sinangoe; en ella se estableció la no consulta por 52 concesiones mineras para exploración y explotación de oro, que puso en riesgo la permanencia de la nacionalidad A'i Cofán Sinangoe, porque ocasionó contaminación en las aguas de los ríos Chingual, Cofanes y Aguarico. El problema radica en que los cofanes utilizan el agua del río Aguarico para consumo humano, para sus rituales ancestrales de curación y fortificación espiritual [Sentencia de Corte Provincial de Justicia (segunda instancia) n. 122483521-NP (juicio n. 21333201800266) de 16 de noviembre de 2018].

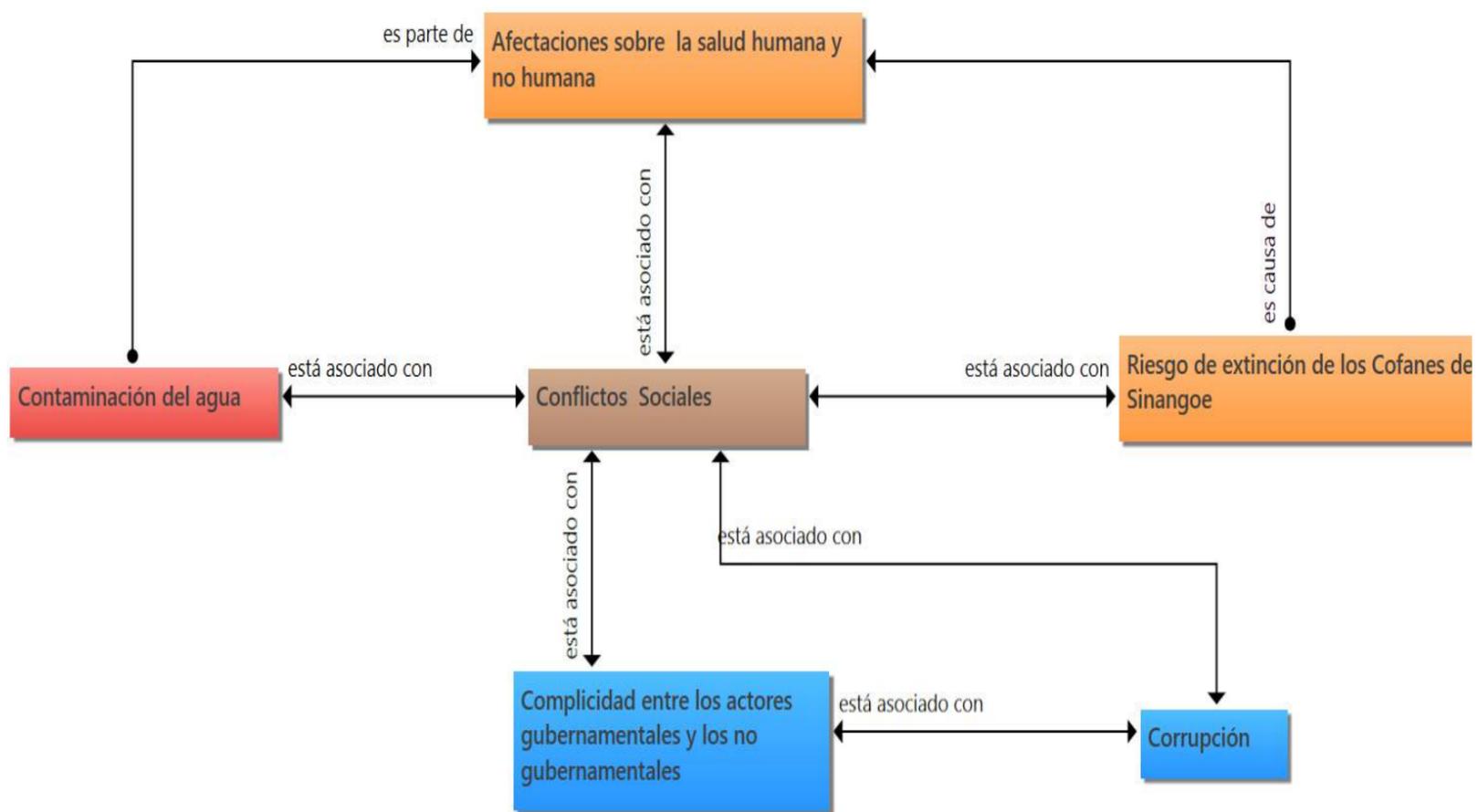
En consecuencia, dichas concesiones mineras vulneraron los derechos de la naturaleza y el derecho a la consulta previa libre e informada de pueblo A'i Cofán. También, puso en riesgo el acceso a agua limpia, a un ambiente sano, a la integridad de su territorio y a la cultura de los A'i Cofán.

Es importante señalar que la sentencia a favor de la comunidad Sinangoe fue acogida por la Corte Constitucional de la República del Ecuador por su trascendencia nacional y con el fin de realizar jurisprudencia acorde con los derechos, autonomía y autodeterminación de los pueblos y sus territorios. Se puede decir que se dio el primer paso para crear mejores alternativas para los afectados locales por minería. En este sentido, se puede aludir que el valor bioético está presente en las alternativas que se creen alrededor de este conflicto. Después de estas consideraciones, a partir de las entrevistas realizadas a los diversos actores, se procede a describir de manera categórica y esquemática los principales conflictos sociales en torno a la problemática.

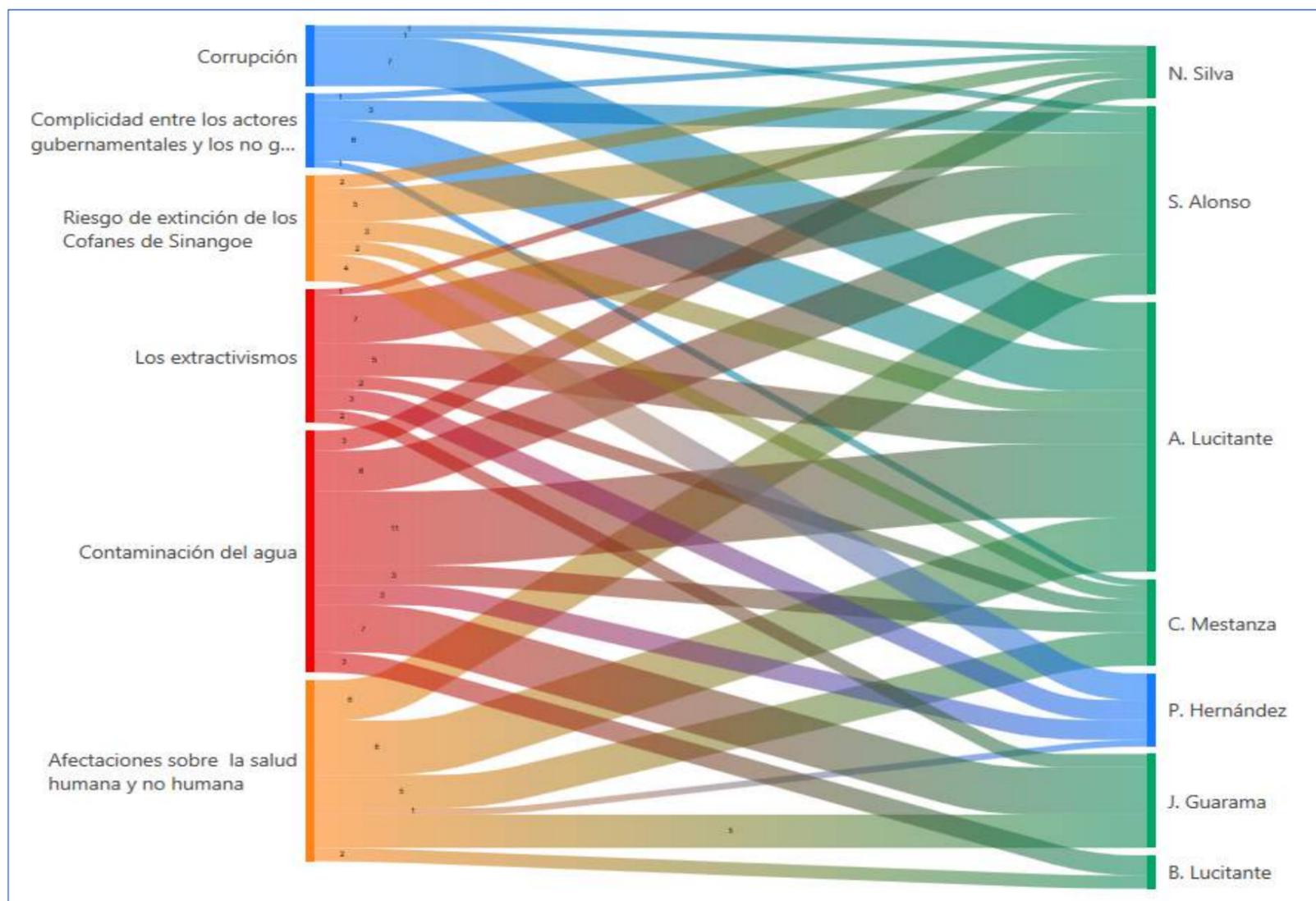
Como se puede observar en la Figura N.º 3, los conflictos sociales más importantes se originaron a partir de la contaminación de las fuentes de agua resultado de la extracción de oro en las riberas de los ríos Chingual, Cofanes y Aguarico. Esto, a su vez, generó afectaciones sobre la salud humana y no humana, que al final ocasionó riesgo de extinción del pueblo Sinangoe; véase Anexos 10, 11 y 12.

Los conflictos sociales también se originaron por complicidades entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en cuestiones de permisos y concesiones mineras. Este hecho se asocia a la categoría de corrupción revelada en la Figura N.º 4; para profundizar en el tema, se puede revisar los Anexos 13 y 14.

Figura N.º 3. Red semántica que representa las cinco categorías que explican el origen de los principales conflictos sociales



Elaboración propia

Figura N.º 4. Principales categorías que explican el origen del conflicto social entre los actores involucrados

Elaboración propia

Como se ilustra en la Figura N.º 4, los actores sociales manifestaron que las categorías que explican el conflicto son: primero, la contaminación del agua; segundo, las afectaciones sobre la salud humana y no humana; tercero, el riesgo de extinción de los cofanes de Sinangoe; y, por último, la complicidad entre los actores gubernamentales y no gubernamentales (para reforzar lo dicho, se recomienda observar los Anexos 13 y 14).

Conclusiones

El origen de los conflictos sociales entre los miembros de la comunidad A'i Cofán de Sinangoe es la inconformidad con la actividad minera y sus efectos: la contaminación de las fuentes de agua de los ríos Chingual, Cofanes y Aguarico; las afectaciones sobre la salud humana y no humana a causa de la contaminación del agua y el riesgo de extinción del pueblo A'i Cofán de Sinangoe; este último hecho está vinculado con las enfermedades gastrointestinales y la pérdida de peces en el río Aguarico.

Los conflictos entre los A'i Cofán y los actores gubernamentales se generaron alrededor de los temas de corrupción; reapropiación de los territorios; vulneración del derecho a la consulta previa, libre e informada; y la violación a sus derechos colectivos. En fin, por el quebrantamiento de su autonomía y autodeterminación como pueblo ancestral amazónico.

Capítulo IV: Efectos económicos para los cofán de la pérdida de la calidad de agua del río Aguarico a causa de la minería

La identificación de los criterios y alternativas asociados con la valoración por pérdida del recurso hídrico busca distinguir los elementos que posibilitan la sustentabilidad de esta nacionalidad. A su vez, esto posibilita la conservación y el bienestar no objetivo⁴⁶ del pueblo A'i Cofán de Sinangoe.

Así, el Capítulo IV describe de forma inicial la zona de estudio y la situación actual de los A'i Cofán. Luego, considera el planteamiento formal de criterios y alternativas bajo la metodología multicriterio como elementos contextuales de sostenibilidad fuerte y comparabilidad débil, los que permiten comprender la situación actual y obtener una aproximación de valoración.

Zona de estudio

El territorio A'i Cofán de Sinangoe tiene una “superficie de 15 000 hectáreas, formalizada en base al convenio de uso y manejo establecido en 1998 por el Instituto Ecuatoriano Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre [INEFAN] y la presidencia del Centro Cofán de Sinangoe” (PMPNCC, 2020, p. 22).

Los A'i Cofán ya habitaban las cuencas de los ríos Aguarico, Putumayo y San Miguel (Borman, 1996), durante la época cauchera (1860-1920). Luego se desplazaron a zonas ásperas de su territorio ancestral en búsqueda de protección, puesto que los comerciantes de esa época esclavizaban a indígenas para extraer caucho. A fines de 1950, los cofanes se asentaron en sitios estables, siendo uno de ellos Sinangoe; por lo tanto, se puede decir que los cofán de Sinangoe son un pueblo originario de la Amazonía ecuatoriana (Plan de Manejo del Parque Nacional Cayambe Coca [PMPNCC], 2020). En la actualidad, los únicos pueblos categorizados como ancestrales que habitan en el Parque Nacional Cayambe Coca⁴⁷ [PNCC] son los de Oyacachi, descendientes de la extinta nacionalidad Caranqui y los cofán de Sinangoe, descendientes de la aún existente nacionalidad A'i Cofán (PMPNCC, 2020, p. 24).

Según la perspectiva de los A'i Cofán de Sinangoe, el Parque Nacional Cayambe Coca⁴⁸ está dentro del territorio ancestral Sinangoe. En el Anexo 9 se detallan las áreas que corresponden a la circunscripción territorial (Ministerio del Ambiente y Agua, 2020).

El territorio Sinangoe cuenta con una importante área forestal en la se encuentran especies como cedro, canelo y palma de cera (PMPNCC, 2020). Además, el territorio genera servicios ambientales que son soporte de vida, provisión⁴⁹, regulación⁵⁰ y recreación. La flora representativa del territorio es sangre de drago, guayusa, uña de gato y gran variedad de especies medicinales (Ministerio del Ambiente y Agua, 2020).

La población de Sinangoe cultiva café, cacao, plátano en pequeñas zonas de carácter colectivo. Tienen un sistema de cultivo que prioriza la regeneración del suelo, es decir, cultivan productos de ciclo corto en parcelas muy pequeñas; después, dejan el sitio en reposo con el fin de que se regenere naturalmente (PMPCC, 2020).

Dentro de este marco, es pertinente dejar expuesto que, según los resultados del capítulo anterior, los cofán de Sinangoe experimentaron varias amenazas por la actividad minera. La más importante fue la contaminación de los cuerpos de agua con residuos sólidos que generan efectos negativos sobre la salud humana y no humana; esta, además, ocasionó pérdida de biodiversidad por procesos de erosión y sedimentación (PMPNCC, 2020, p. 89).

⁴⁶Se asume que no es objetivo porque el concepto de bienestar parte de la apreciación propia de los actores A'i Cofán

⁴⁷El PNCC se encuentra principalmente dentro de la jurisdicción de los gobiernos parroquiales Reventador, Oyacachi y Puerto Libre, así como otras 19 parroquias con un territorio de menor proporción. Dentro de sus límites existen tres asentamientos indígenas, con población representativa de dos culturas: kichwa de Oyacachi, Chuskuyaku y San Pedro del Chaco, y A'i Cofán de Sinangoe (Ministerio del Ambiente y Agua, 2020, p. 15).

⁴⁸Parque Nacional Cayambe Coca está localizado al noreste de Ecuador; está distribuido en cuatro provincias: Imbabura, Pichincha, Napo y Sucumbíos; y siete cantones: Pimampiro, Cayambe, Quito, Quijos, El Chaco, Gonzalo Pizarro y Sucumbíos Alto. Abarca 22 parroquias de las cuales nueve centros poblados son parte o colindan con el parque: Oyacachi, Papallacta, Cuyuja, Baeza, Borja, Sardinillas, El Chaco, Santa Rosa, El Reventador (Ministerio del Ambiente y Agua, 2020, p. 14). El PNCC se creó primeramente con la denominación de reserva ecológica, bajo la Ley de protección de la fauna silvestre y recursos ictiológicos, mediante Decreto N.º 818 de noviembre de 1970. Los límites del área cofán se proclamaron mediante Acuerdo Interministerial publicado en el Registro Oficial N.º 69 del 20 de junio de 1979. En 2010, se legalizó el cambio de categoría de reserva ecológica a parque nacional mediante Acuerdo Ministerial N.º 105, con el fin de conservar los bosques nublados en la cordillera Real (Ministerio del Ambiente y Agua, 2020, p. 15).

⁴⁹Provisión de recursos y servicios ambientales y ecosistémicos.

⁵⁰Regulación del clima.

Análisis demográfico

El cantón Gonzalo Pizarro está conformado por la parroquia urbana Lumbaquí y por tres parroquias rurales Reventador, Gonzalo Pizarro y Puerto Libre. Según el Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GADGP (2015, p. 36), el 38 % de la población se concentra en Lumbaquí, el 34 % en Gonzalo Pizarro, el 17 % en Reventador y el 11 % en Puerto Libre.

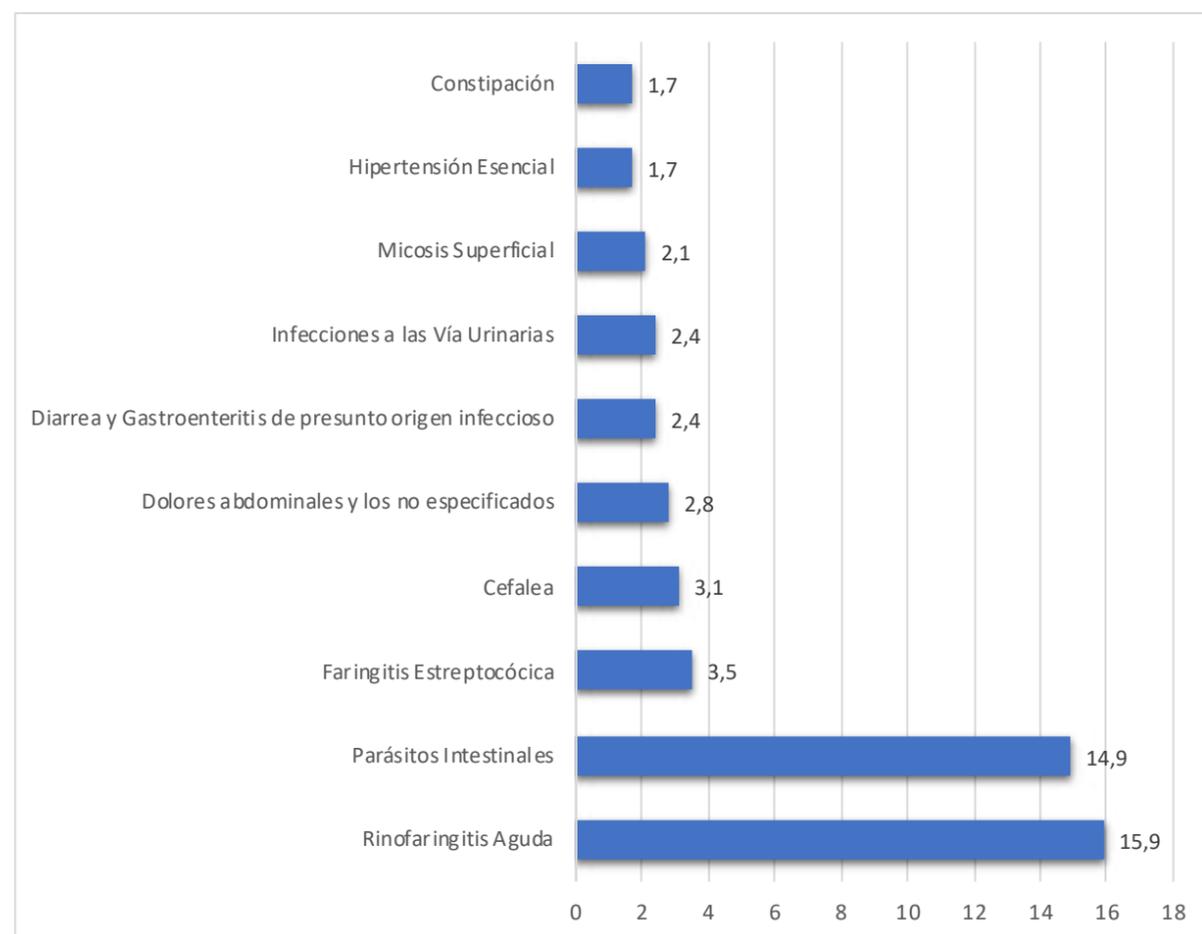
La comunidad Sinangoe pertenece a la parroquia rural Puerto Libre. Sinangoe tiene una población integrada por 40 familias, estimada en 200 habitantes entre niños y adultos (GADPRPL, 2015).

A partir de la información disponible en el Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia Puerto Libre (2015), se calculó la densidad demográfica de la comunidad Sinangoe, siendo de 0,013 habitantes por kilómetro cuadrado. No se encontró información relacionada a la escolaridad, alfabetización e ingresos de los hogares.

Salud

El perfil epidemiológico de la parroquia Puerto Libre, según la base de datos del Distrito de Salud Provincial, establece que las enfermedades relevantes son causadas directamente por la mala calidad del agua y el clima (GADPRPL, 2015, p. 59).

Figura N.º 5. Diez primeras causas de morbilidad del cantón Gonzalo Pizarro (2019).



Fuente: Ministerio de Salud Pública (2019)
Elaboración propia

Se aprecia que la rinofaringitis es la primera causa de morbilidad, seguida por la parasitosis intestinal; la segunda es generada por la mala calidad del agua y por cambios climáticos.

En el cantón Gonzalo Pizarro viven representantes de siete nacionalidades indígenas autodefinidas: Achuar, Shuar, Andoa, Otavalo, Karanki, la nacionalidad Kichwa tiene mayor representación con un 84,51 %, seguida de la nacionalidad Cofán con un 3,37 %; el 74 % de la población indígena es menor de 29 años (GADPRPL, 2015, p. 56).

No existe información por cantón, parroquia ni comunidad para datos de mortalidad, fecundidad y desnutrición. Lo único que se encontró fue el perfil específico por atención médica, basado en la información de la Unidad de Salud de Puerto Libre. A continuación, en la Tabla N.º 3 se puede ver que las personas de Sinangoe no asisten frecuentemente a consultas a la unidad de salud parroquial, sino que son los encargados de la unidad ambulatoria de la unidad de salud quienes realizan visitas a la comunidad Sinangoe.

Tabla N.º 3. Consultas médicas, comunidad Sinangoe (enero a diciembre 2020)

Perfil específico de atención	Nacionalidad	Primera	Subsecuente	Total general
Medicina familiar y comunitaria	Ecuatoriano/a	4	10	14
Medicina rural	Ecuatoriano/a	102	18	120
Odontología rural	Ecuatoriano/a	32	13	45
Total general		138	41	179

Fuente: Ministerio de Salud Pública (2019)
Elaboración propia

Valoración multicriterio

La coyuntura actual en Ecuador respecto a los recursos naturales ha puesto en discusión la pertinencia, validez y viabilidad de los modelos económicos tradicionales. Esta situación ha llevado a investigadores a buscar métodos que puedan guiar este proceso de valoración procurando la dignificación y autodeterminación de los pueblos indígenas (Aguilar, 2007).

La valoración de los recursos y servicios ambientales se puede realizar a través de dos vías: primero, desde la economía ambiental, con el cálculo del valor económico total o, segundo, mediante la economía ecológica a partir del análisis multicriterio.

Para viabilizar una valoración integral económica, social y ambiental es fundamental tener las herramientas de gestión ambiental acordes con la información disponible. Por esta razón, en el presente estudio se utiliza el método de valoración multicriterio: este admite el pluralismo de valores (Martínez, 1999). El análisis multicriterio es adecuado porque integra los diferentes elementos en un solo marco de estudio y otorga una visión completa de la situación y, con ello, facilita una mejor observación de la realidad (Falconí y Burbano, 2004). Asimismo, Munda (1993) afirma que los métodos multicriterio tratan información cuantitativa y cualitativa, lo que es útil en casos particulares en los que se evalúen impactos ambientales que no tengan un valor monetario (precio); en estos casos, la evaluación multicriterio es la forma más acertada.

Los recursos ambientales son limitados, al igual que la disponibilidad de usarlos. A partir de esta premisa se despierta el interés de valorarlos bajo la definición de sostenibilidad (López, 2014). Los recursos ambientales, principalmente el recurso hídrico, tienen valor como sistema fundamental para el soporte de la vida humana y de la naturaleza (Carreño y Carrasco, sf, p. 180).

Determinar la valoración bajo criterios económicos, ecológicos y sociales es el objetivo del presente capítulo. Para lograrlo, se plantearon dos escenarios hipotéticos: valoración con la actividad minera y sin ella.

Según Munda (1994), el modelo multicriterio tiene los siguientes aspectos:

1. No existe una solución que optimice simultáneamente todos los criterios, por lo que las decisiones deben encontrar soluciones de compromiso.
2. Las relaciones de preferencia no son suficientes en este enfoque porque mientras una medida es mejor que otra para algunos criterios, esta generalmente es peor para otros. Así, varios pares de acciones son incomparables respecto a una determinada relación dominante.
3. El análisis multicriterio puede ser entendido de una manera multidimensional, porque hace posible utilizar una gran cantidad de datos, relaciones y objetivos, que por lo general se encuentran en un problema real.

Para Falconí y Burbano (2004), la calidad del proceso se conseguirá a partir de la interacción de los afectados y la transparencia de los procedimientos. El análisis multicriterio comprende:

1. Definición y estructuración del problema
2. Generación de las alternativas (matriz de impacto)
3. Definición de un conjunto de criterios de evaluación
4. Identificación de las preferencias de los tomadores de decisión
5. Elección de un procedimiento de agregación

Evaluación multicriterio

A partir del diálogo con los actores sociales y expertos, se seleccionaron categorías de las dimensiones económica, ambiental, y social, que representan el valor de los recursos ambientales. Mediante este proceso se obtuvieron los criterios de valoración más concurrentes, los que se utilizaron para iniciar la discusión con los expertos. En esta fase se usó el método de sistematización orientado a la recolección de opiniones y se hizo un esfuerzo para obtener un consenso entre los expertos (López, 2014).

El trabajo de campo conllevó altos niveles de complejidad porque, aunque exista experiencia profesional, se requiere del conocimiento local desde la óptica de los afectados. En la segunda fase del proceso se identificaron a los actores sociales, quienes colaboraron a lo largo de la presente disertación. La tercera fase consistió en que los actores sociales fueran asignando puntuaciones a las categorías seleccionadas, para lo que se plantearon preguntas en el sentido amplio.

Aunque esto crea otras limitaciones —por ejemplo, se imposibilita la estimación del nivel de confianza—, en cambio se obtiene información aceptable e importante para los fines de la investigación.

Incorporación de los criterios y ponderaciones a través del método *Novel Approach Imprecise Assessment and Decision Environments* [NAIADE]

Este método es “no compensatorio”; dicho de otro modo, considera que los servicios ambientales y ecosistémicos otorgados por la naturaleza no pueden ser sustituidos por capital reproducible, lo que facilita determinar la sostenibilidad fuerte (Munda, 2006). Aunque en escenarios donde son comunes afirmaciones difusas como “la calidad del entorno es buena”, se pueden originar variaciones de orden no deseables que requieren de un análisis de sensibilidad (López, 2014, p. 64).

En este caso, Munda (2004) afirma que NAIAD E resuelve este problema “introduciendo funciones continuas y monótonas de credibilidad para los umbrales de indiferencia y de preferencia, por lo tanto, la información cualitativa se puede expresar mediante conjuntos difusos” (p. 38). Además, este método es discreto, es decir, la serie de alternativas es finita. También, el modelo acepta información con incertidumbre, proporciona un rango de alternativas y un análisis de equidad con base en las preferencias de criterios, alternativas y la comparación en pares de las alternativas a partir de la distancia (López, 2014, p. 67).

Selección de criterios

En este apartado se aprovecharon las entrevistas para obtener las variables por parte de los expertos que mejor valoración ambiental otorguen desde las dimensiones económicas, ecológicas y sociales.

La aplicación del análisis multicriterio permitió encontrar la alternativa de gestión más sustentable bajo los escenarios antes planteados. Además, posibilitó la participación de los actores sociales en el proceso de decisión y facilitó conocer las perspectivas, ideas y opiniones frente a las alternativas propuestas en esta investigación.

Los expertos que participaron fueron los mismos que colaboraron en el esfuerzo del ejercicio del capítulo anterior, aunque —dado el contexto actual de confinamiento por el COVID-19— en el presente estudio se trabajó con ellos mediante plataformas virtuales como Zoom y WhatsApp. Del total de expertos, dos son ingenieros afines al medioambiente, uno es licenciado, uno es tecnólogo en gestión, uno es experto en derechos humanos y, por último, uno cuenta con un doctorado en gestión, conservación del mar.

En este esfuerzo se consiguió un consenso entre los expertos. Los criterios seleccionados como representativos de la dimensión económica fueron: empleos generados, ingreso de los hogares, crecimiento económico; referente a la dimensión ecológica se escogieron: biodiversidad, calidad de agua, valor de provisión de alimentos del río Aguarico, valor de legado⁵² y opción⁵³; para la dimensión social se seleccionaron: impacto sobre la salud, desarrollo humano, y permanencia del pueblo A'i Cofán.

Después, como refuerzo, se preguntó vía telefónica a varios actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales que participaron en el capítulo anterior a través de preguntas amplias, con el fin de saber sus valoraciones cualitativas a los criterios seleccionados. De los actores gubernamentales, dos respondieron las preguntas; todos los actores sociales colaboraron con sus respuestas; y del sector no gubernamental solo uno aceptó responder. Las preguntas se hicieron vía telefónica, entre el 5 de enero y el 15 de mayo de 2021.

⁵²Expresa el deseo de que las generaciones futuras gocen de una cierta parte de recursos naturales.

⁵³El valor que tiene no cerrar la posibilidad de una futura utilización del bien ambiental (Azqueta, 2007).

Los valores significativos para considerar cada criterio se tomaron en relación con las valoraciones de cada grupo de actores. Luego, se los convirtió en categorías lingüísticas de acuerdo con los requerimientos del software NAIADE. En la Tabla N.º 4 se indican las valoraciones otorgadas para cada criterio en los dos escenarios hipotéticos.

Tabla N.º 4. Sistematización de las valoraciones para dos escenarios

Criterio	Con minería	Sin minería
Valoración del empleo	Buena	Moderada
Valoración de los ingresos de los hogares	Moderada	Mala
Valoración del crecimiento económico	Buena	Mala
Valoración de la calidad de agua	Extremadamente mala	Buena
Valoración de la biodiversidad (genética, flora, fauna)	Mala	Buena
Valoración del servicio de provisión del río Aguarico (peces)	Extremadamente mala	Buena
Valoración de legado y opción (espiritual)	Mala	Moderada
Valoración del impacto sobre la permanencia del pueblo A'i Cofán	Muy mala	Moderada
Valoración del desarrollo humano	Mala	Moderada
Valoración de efectos sobre la salud humana	Muy mala	Moderada

Elaboración propia

Resultados

El modelo NAIADE llega a soluciones de “compromiso” de acuerdo con la información que cada actor exponga. En este caso, con la información de la Tabla N.º 4, las valoraciones cualitativas están definidas en expresiones lingüísticas; se establecieron con base en la experiencia e intuición de los participantes. Las calificaciones son (good) buena, (moderate) moderado, (bad) mala, (very bad), muy mala, y (extremely bad) extremadamente mala.

Posteriormente, se conformó la matriz de impacto, en la que se colocaron los criterios y alternativas escogidas a partir de la información otorgada por los participantes. Luego, se definieron los criterios. En este caso, todos fueron de tipo cualitativo, los mismos que tuvieron como fin maximizar su valoración; el programa tiene definidas las relaciones de preferencias:

$$\mu_{>>} \text{ y } \mu_{<<} = 0,375$$

$$\mu_{<} \text{ y } \mu_{>} = 0,60$$

$$\mu_{\sim} = 0,32$$

$$\mu_{==} = 0,0$$

Estos valores definen las medidas de que una alternativa es mucho mejor ($\mu_{>>} = 0,375$), mejor ($\mu_{>} = 0,60$), aproximadamente igual ($\mu_{\sim} = 0,32$), igual ($\mu_{==} = 0,0$), peor ($\mu_{<} = 0,60$), y mucho peor ($\mu_{<<} = 0,375$) que otra (López, 2014, p. 71) ver Figura N.º 6.

Figura N.º 6. Definición de criterios

Elaboración propia

Una vez definidos los criterios, las variables, así como las preferencias, se procede a completar la matriz, asignando los valores correspondientes que se muestran en la Tabla N.º 4. Después, se completa la matriz de equidad con los grupos, las alternativas y escenarios correspondientes, como se observa en la Figura N.º 7.

Figura N.º 7. Matriz de impacto

Matrix type		Impact	Case Study				
Criteria	Alternatives		Con minería	Sin minería			
	Empleo	Good	Moderate				
Ingreso de los Hogares	Good	Bad					
Crecimiento económico	Good	Bad					
Calidad de agua	Very Bad	Moderate					
Biodiversidad	Bad	Good					
Provisión del río Aguarico	Very Bad	Good					
Valor de legado y opción	Bad	Good					
Impacto sobre el pueblo Cofán	Very Bad	Moderate					
Desarrollo humano	Bad	Moderate					
Salud	Very Bad	Moderate					

Elaboración propia

Figura N.º 8. Matriz de equidad

Matrix type		Equity		Case Study	
Groups	Alternatives	Con minería	Sin minería		
	Expertos	Bad	Good		
Actores sociales	Very Bad	Moderate			
Actores gubernamentales	Good	Bad			
ONGs	Very Bad	Good			

Elaboración propia

El software contiene las restricciones mínimas para los índices de credibilidad en las relaciones difusas mediante la medida α ; del mismo modo, facilita escoger entre los operadores de compensación simple, mínimo o Zimmermann-Zysno (γ); para este trabajo, se utilizó el último porque plantea manejar los diferentes grados de compensación⁵⁴ entre los criterios.

Luego, al confrontar cada alternativa entre sí, el modelo muestra las posiciones. Este orden resulta del encuentro de dos sistematizaciones diferentes. El primero ($\emptyset +$) se fundamenta en las relaciones de preferencia buenas y muy buenas a través de un valor entre 0 y 1. Este valor señala cuán mejor es una alternativa que otra. Mientras, ($\emptyset -$) se refiere a las relaciones de preferencia malo y muy malo a través de un valor entre 0 y 1, el mismo que indica cuán peor es una alternativa con respecto a otra. Dicho de otro modo, “NAIADE es un método que realiza comparaciones en base a las comparaciones biunívocas y el ordenamiento final que dependen de los criterios” (Comas et al., 2012, p. 11).

Tabla N.º 5. Matriz de análisis multicriterio

$\emptyset +$	$\emptyset -$	Intersección
0,82 (B)	0,60 (B)	B
0,60 (A)	0,82 (A)	A

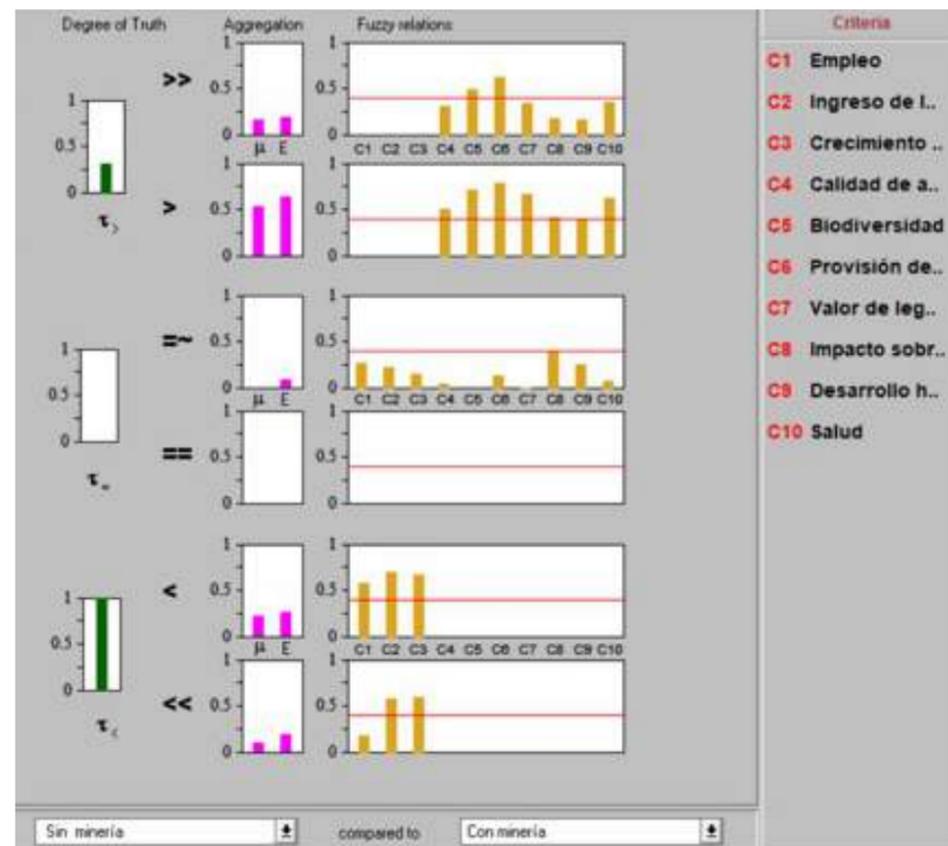
Nota: A es con minería; B, sin minería

En la Tabla N.º 5, primera columna, se puede observar que la alternativa B es mucho mejor que la alternativa A. Las entrevistas a los actores sociales y expertos establecieron que un escenario con minería no es deseable para los afectados porque, en el caso de darse la minería a gran escala, se afectaría no solo la calidad de agua de los ríos Aguarico, Cofanes y Chingual, sino también el servicio de provisión de alimentos (peces) de manera irreversible y eso, a su vez, perturbaría la forma de vida y la salud de la población de Sinangoe, incluyendo todas las personas que consumen peces y agua del río Aguarico.

En la siguiente columna, se puede ver que la alternativa A es peor que la alternativa B; en fin, la intersección es el ordenamiento final de fortaleza y debilidad, mostrando claramente que la alternativa B es mejor que A.

⁵⁴La compensación es:

la posibilidad de que unos de los resultados calificados como “muy buenos” según su determinado criterio compensen los malos resultados en otro criterio” dicho de otro modo, “utilizar un valor de $Y = 0,00$ se está haciendo referencia al principio de sostenibilidad fuerte, mientras que $Y = 1,0$ hace referencia al principio de sostenibilidad débil (López, 2014, p. 71).

Figura N.º 9. Resultados de la comparación del modelo sin minería y con minería sin compensaciones

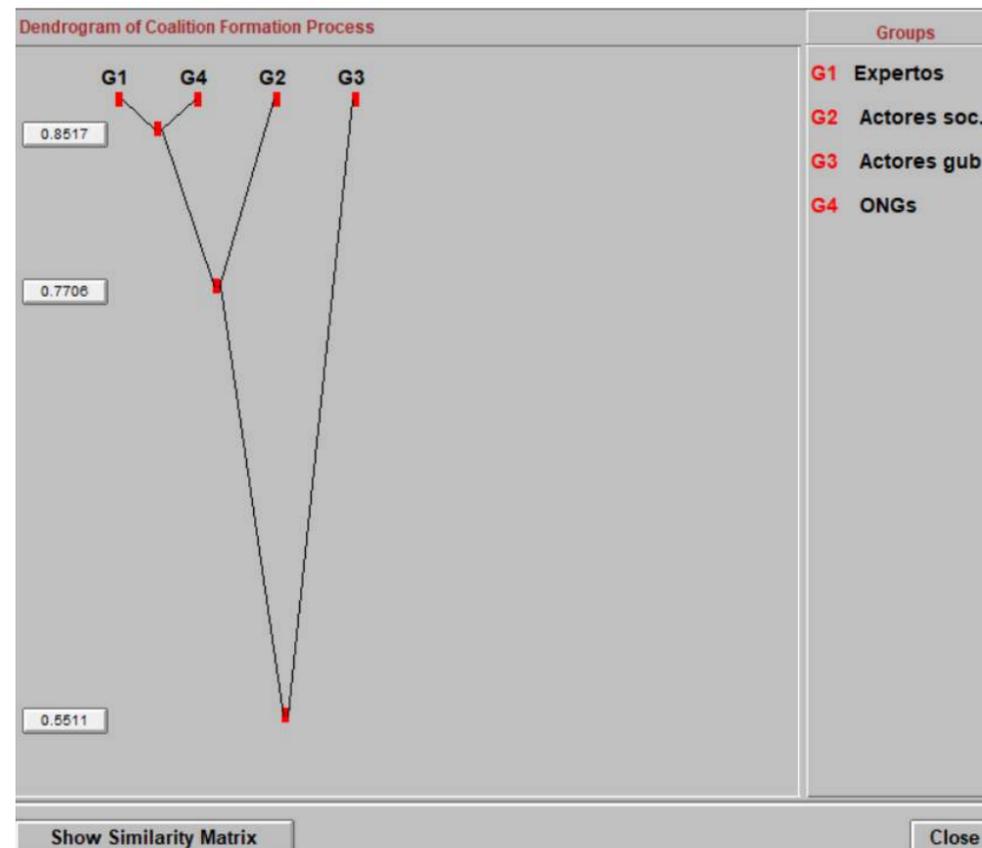
Nota: Desviación estándar respecto al 0,50 >> notablemente mejor, > mejor, = ~ casi igual, = = igual, < peor, << notablemente peor.
Elaboración propia.

La Figura N.º 9 indica las comparaciones en parejas entre el modelo con minería y el modelo sin minería. Cada uno de los seis gráficos de la derecha indica para cada criterio el grado representado a partir de la altura de la columna; una alternativa respecto a otra es “notablemente mejor”, “mejor”, “casi igual”, “igual”, “peor” o “notablemente peor”. En este punto, es importante dejar sentado que “si una alternativa es “notablemente mejor” respecto otra, también se clasifica como “mejor” que otra” (Comas et al., 2012, p. 13).

El modelo sin minería respecto al con minería resulta ser “notablemente mejor” en relación con la calidad del agua, biodiversidad, provisión de alimentos, valor de legado, opción y salud. Asimismo, es “mejor” en la permanencia del pueblo A'i Cofán de Sinangoe y el desarrollo humano, en términos de la expansión de capacidades y cultura; en contraste, es “notablemente peor” en cuanto a empleo, en términos de cantidad; en temas de ingresos de los hogares y crecimiento económico debido a los ingresos que se pierden por la actividad minera.

Los análisis de equidad se exponen en la Figura N.º 10, donde las líneas de unión muestran los posibles puntos de encuentro entre los diversos grupos de actores para distintos grados de credibilidad. Este grado señala las similitudes de opiniones y la posibilidad de compromisos.

Figura N.º 10. Dendrograma de coaliciones



Nota: Los números de la izquierda señalan en grado de credibilidad
Elaboración propia

La Figura N.º 10 expone el dendrograma de coaliciones con índice de credibilidad de 0,85 entre el grupo de expertos y ONG⁵⁵, porque califican al escenario sin minería como bueno. Agregando las valoraciones de los actores sociales, disminuye el grado de credibilidad a 0,77. Los tres grupos de actores expertos, ONG y actores sociales concuerdan parcialmente en que un escenario sin minería es mejor apreciado por los afectados.

Los actores gubernamentales se encuentran más alejados de los tres anteriores, su probabilidad de integración es de solo 0,55, siendo la calidad del agua, salud y efecto sobre el pueblo cofán los criterios en los que más distancia mostró respecto el resto de los grupos. A manera de conclusión, el escenario sin minería se seleccionó como el más valorado y sostenible respecto al escenario con minería porque, al preservar el recurso hídrico y la biodiversidad, se garantiza la supervivencia del pueblo A'i Cofán de Sinangoe y su cultura; además, porque al momento de valorar no se utilizó una sola dimensión de análisis, sino que los actores disponían de las dimensiones económica, social y ecológica, ambiental. Esto hizo que la solución de compromiso fuera más apegada a la realidad.

De manera evidente la conclusión anterior se apega con lo que manifiestan Ávila y Pinkus (2018). La economía ecológica a través del análisis multicriterio abarca los aspectos económicos, sociales, ecológicos y ambientales, mismos que la economía neoclásica no logra considerar con el análisis costo-beneficio. Además, facilita el estudio de los aspectos que intervienen en los conflictos socioambientales a partir de las perspectivas de los actores afectados. En este sentido, la economía ecológica está más orientada hacia los movimientos sociales que al mercado. En el presente capítulo, el análisis multicriterio facilitó incorporar a los actores en el proceso de toma de decisiones, además de conocer sus semejanzas y las diferencias de opiniones respecto a las alternativas propuestas en esta investigación.

Mediante el análisis multicriterio se obtuvo como resultado que el escenario sin minería es notablemente mejor que el escenario con minería, porque los actores sociales y expertos valoraron más las alternativas ecológicas como la calidad del agua, biodiversidad, provisión de alimentos del río Aguarico, el valor del legado, salud y el desarrollo humano. En concordancia con lo que manifiesta Hauwermeiren (1999), la economía ecológica tiene como fin conservar la diversidad biológica y generar conciencia social de que los residuos pueden emitirse solo en la cantidad en la que los ecosistemas tengan la capacidad para asimilar y reciclar. Además, la ecología también “supone el cuidado de las riquezas culturales de la humanidad en su sentido más amplio” (Laudato Si', 2015, p. 112). La ecología cultural establece que se debe “prestar atención a las culturas locales a la hora de analizar cuestiones relacionadas con el medioambiente, poniendo en diálogo el lenguaje técnico-científico con el lenguaje popular” (Laudato Si', 2015).

⁵⁵ONG está conformado por representante de Alianza los Ceibos.

Considerando que la sostenibilidad es “mantener la capacidad del sistema economía-medioambiente para satisfacer las necesidades y deseos de los seres humanos a largo plazo” (Cammon et al., 2015, p. 8), la economía ecológica asegura que el crecimiento económico imposibilita lograr la sostenibilidad. La economía ecológica apuesta por un desarrollo sin crecimiento y que garantice el uso adecuado de los recursos naturales. Para lograr este desarrollo, la economía ecológica plantea que en las políticas públicas ambientales se incluyan las opiniones locales. Además, la economía ecológica señala que para alcanzar la sustentabilidad es necesario que “la tasa de recolección de los recursos renovables no exceda su tasa de regeneración y que la tasa de residuos no exceda la capacidad de asimilación” (Ávila y Pinkus, 2018, p. 115).

Bajo las consideraciones que anteceden, se puede concluir que el resultado del presente capítulo se alinea con las teorías referentes a la ecología cultural, política ecológica y la economía ecológica. Evidencian que el escenario sin minería es más valorado y sostenible porque pretende conservar la biodiversidad y la cultura del pueblo A'i Cofán de Sinangoe.

Conclusiones

La motivación que guio la presente investigación fue, por un lado, entender e identificar cómo la política pública ambiental ha ido evolucionando a través del tiempo en Ecuador y, por otro, se esperaba analizar si la política ambiental nacional se halla orientada a la conservación y preservación del medioambiente o si está en función de quienes gestionan los recursos y servicios ambientales. Para ello, se procedió a presentar la evolución de la política ambiental en términos constitucionales y normativos, además del papel que tienen los GAD en términos de gestión ambiental; luego, se expusieron las principales normas del Código Orgánico del Ambiente —porque este es el que rige la gestión del medioambiente— para posteriormente incorporar los lineamientos más importantes del plan nacional de desarrollo minero vigente con el propósito de establecer algunas de las repercusiones que la política pública ambiental ha tenido en la gestión de la explotación minera en los territorios de la comunidad Sinangoe. Siguiendo estas ideas, en el Capítulo II se concluyó que la política pública ambiental en relación con las explotaciones mineras en la comunidad A'i Cofán tiene las siguientes consecuencias:

1. La política pública ambiental nacional especialmente la relacionada con la propiedad de los recursos naturales no renovables y los derechos colectivos de los pueblos ancestrales sobre sus territorios y fuentes de agua tiene contradicciones y espacios de indefinición, porque la Constitución (2008) establece que los recursos naturales no renovables “son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado” (art. 408) y que, además, el Estado tiene el derecho exclusivo de gestión, administración y control sobre los sectores estratégicos incluido en estos los minerales (art. 313). Pero, por otro lado, la Constitución (2008) prohíbe la actividad extractiva en las áreas protegidas (art. 57), dispone la consulta previa y establece que mediante “petición fundamentada de la Presidencia de la República, y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, se podrán explotar y de estimarlo conveniente, convocará a consulta popular” (art. 407) en concordancia con Ley de minera (art. 25). Es decir, las resoluciones a nivel nacional tienen más peso que los derechos consagrados a nivel local, especialmente aquellos que tienen relación con los territorios de los pueblos y nacionalidades.
2. En el caso de la Comunidad Sinangoe, la política pública ambiental nacional, la normativa ambiental, el plan nacional de desarrollo minero, la Ley Minera y las instituciones de Estado con competencia en la gestión ambiental, se alinearon con el fin de alcanzar el objetivo económico nacional en el que se prioriza la explotación de los recursos no renovables con el fin de captar regalías. Bajo este objetivo, el organismo competente otorgó 52 concesiones mineras en las cabeceras en los ríos Chingual y Cofanes. Por esta razón, se puede decir que la postura del Estado ecuatoriano fue la explotación de los recursos naturales no renovables, asumida como prioridad nacional, y no fue garantizar los derechos colectivos al territorio y a la cultura del pueblo A'i Cofán, establecidos tanto en la Constitución vigente como en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En efecto, en estos se establece que el Estado tiene la obligación de proteger la especial y única relación del pueblo Cofán con su territorio, no solo por ser proveedor de servicios ambientales para su supervivencia, sino por ser parte de su forma de vida, cultura y espiritualidad, es decir, su esencia como pueblo originario de la Amazonía ecuatoriana. Por lo tanto, promover la minería sobre el río Aguarico, considerando que este es parte del territorio ancestral de Sinangoe, vulneró los derechos colectivos del pueblo A'i Cofán y, además, puso en riesgo al pueblo porque la actividad minera generó efectos sobre la vida, vulnerando el derecho a un “ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (Const., art. 14), así como los derechos al agua (art. 12), a la salud (art. 66.2) y a la soberanía alimentaria.
3. De lo anterior se desprende que existe un fallo en términos del alcance de la política ambiental nacional, porque no se alinea correctamente con las garantías constitucionales, los derechos de la naturaleza y los del buen vivir. Además, se evidencia claramente la decadencia en temas de gobernanza ambiental por el declive del Estado.
4. Sin embargo, la acción de protección contra la minería en Sinangoe emitida por la Defensoría del Pueblo fue aceptada por el juez constitucional de Sucumbíos, por haberse vulnerado el derecho a la consulta previa del pueblo A'i Cofán. Con ese antecedente, en julio de 2018 se determinó suspender la minería en el territorio ancestral de Sinangoe.

Los resultados presentados permitieron responder a la primera pregunta específica de la investigación, al generar evidencia teórica y normativa de por qué la política pública ambiental generó problemas respecto la actividad minera en el pueblo A'i Cofán de Sinangoe.

En función de los resultados obtenidos en el Capítulo III, en el que se abordan los principales conflictos sociales que se han generado entre la comunidad A'i Cofán y los actores gubernamentales y no gubernamentales alrededor de la actividad minera en la comunidad A'i Cofán, se concluyó que el origen de los conflictos sociales entre los miembros de la comunidad A'i Cofán de Sinangoe y los actores no gubernamentales fue la inconformidad con la minería artesanal y aluvial a gran escala, conforme los siguientes descubrimientos:

1. Los conflictos sociales en la comunidad A'i Cofán de Sinangoe se generaron por la inconformidad con la actividad minera y sus efectos: la contaminación de las fuentes de agua de los ríos Chingual, Cofanes y Aguarico; las afectaciones sobre la salud humana y no humana a causa de la contaminación del agua y el riesgo de extinción del pueblo A'i Cofán de Sinangoe, debido al surgimiento de enfermedades gastrointestinales y la pérdida de peces en el río Aguarico.
2. Siguiendo la conclusión anterior, los conflictos sociales entre los miembros de la comunidad Sinangoe y los actores gubernamentales se produjeron por la vulneración del derecho a la consulta previa respecto a los proyectos mineros en las cabeceras de los ríos Chingual y Cofanes. Asimismo, surgieron porque los cofanes evidenciaron altos niveles de corrupción en las instituciones públicas, porque se quebrantó su forma de vida, por la violación de su derecho a la autonomía y autodeterminación como pueblo ancestral, por la reapropiación de los recursos naturales de su territorio, considerando que desde la perspectiva cofán el agua es parte esencial de su territorio ancestral.
3. Los conflictos entre los A'i Cofán y los actores gubernamentales se generaron alrededor de los temas de corrupción, la reapropiación de los territorios, la vulneración del derecho a la consulta previa, libre e informada y la violación a sus derechos colectivos. En fin, por el quebrantamiento de su autonomía y autodeterminación como pueblo ancestral amazónico.

En el capítulo IV, en el que se abordan los efectos económicos ocasionados por la minería para la comunidad cofán a causa de la pérdida de la calidad del agua del río Aguarico, se llegó a las siguientes conclusiones:

1. Es importante conocer las opiniones desde lo local; es decir, de todos los sectores involucrados. Además, se mostró que los recursos y servicios ambientales no solo deben valorarse desde la perspectiva económica, sino más bien desde una perspectiva amplia, es decir, los recursos y servicios ambientales deben reconocerse como esenciales para la vida humana y no humana y, por lo tanto, las decisiones sobre estos deben partir desde los afectados y beneficiados. En este sentido, se puede decir que el método NAIADE resultó factible para trabajar escenarios en los que se trata de valorar diversos criterios. Mediante este modelo se pudo concluir que el escenario sin minería es preferido a uno con minería.
2. El análisis multicriterio permitió incorporar a los diferentes actores en el proceso de toma de decisiones, además de conocer las semejanzas y diferencias de opiniones respecto a las alternativas propuestas en esta investigación.
3. Finalmente, se estableció que el escenario sin minería fue elegido como más valorado y sostenible respecto al con minería porque al preservar el recurso hídrico, la biodiversidad y la supervivencia del pueblo A'i Cofán de Sinangoe se garantiza. Además, porque al momento de valorar no se utilizó una sola dimensión de análisis, sino que los actores disponían de las dimensiones económica, social y ecológica; esto hizo que la solución de compromiso sea más apegada a la realidad.

Los resultados obtenidos en el capítulo IV permitieron responder a la tercera pregunta específica de la disertación, al identificar el escenario que garantiza la permanencia del pueblo A'i Cofán de Sinangoe.

Recomendaciones

Las conclusiones anteriores muestran la complejidad de la problemática vivida por los cofán de Sinangoe en defensa de su territorio y su forma de vida. Sin embargo, los resultados requieren estudios complementarios particularmente en términos sociales y ambientales, que reafirmen el argumento de los actores sociales sobre la necesidad de proteger su territorio y sus fuentes de agua como mecanismo de preservación de una etnia en peligro por su número de habitantes.

Ciertamente, una recomendación es la amplificación de la presente investigación a estudios focalizados por segmento demográfico. En otras palabras, es fundamental conocer la situación real de la población A'i Cofán de Sinangoe, dado que no existe una base de datos específica y clara de la comunidad Sinangoe.

Se recomienda a los dirigentes de la comunidad Sinangoe mantener las relaciones con las organizaciones no gubernamentales que han colaborado en su lucha contra la minería en su territorio. Además, se confía que los jóvenes de la comunidad Sinangoe persistan en el objetivo de preservar su identidad a través del fortalecimiento de la guardia Cofán, del uso de su lengua natal a'ingae y de la práctica de sus conocimientos ancestrales —especialmente los de cuidado de la naturaleza y los relacionados a la medicina.

Referencias

- Acuerdo Ministerial N.º MERNNR -2018-0025-AM, 2020 [Ministerio de Energía y Recursos No Renovables]. Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables. 28 de septiembre de 2018.
- Acuerdo Ministerial N.º MERNNR-MERNNR-2019-0028-AM, 2019 [Ministerio de Energía y Recursos No Renovables]. Actualización de la Política Nacional Minera. 22 de mayo de 2019.
- Aguilar, B. (2007). *La valoración económica ecológica y la presente coyuntura socioecológica latinoamericana*. Heredia: Universidad Nacional.
- Alimonda, H. (2005). *Ecología política naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: Clacso. <https://elibro.puce.elogim.com/es/ereader/puce/35252?page=7>.
- Amazon Frontlines (2021). Sinangoe llama organizaciones. <https://www.amazonfrontlines.org/justice-sinangoe/llamada-organizaciones/>
- Andrade, M. L., y Merlo, S. C. (2008). *Derecho ambiental ecuatoriano*. Quito: EDLE S. A.
- Aranda, R. M. (2005). *La negociación y mediación en conflictos sociales*. Trama Editorial. <https://elibro.puce.elogim.com/es/ereader/puce/55529?page=28>
- Atlas de Justicia Ambiental (2021). Atlas de Justicia Ambiental. <https://www.ejatlas.org/country/ecuador?translate=es>
- Ávila, C. y Pinkus, M. (2018). Teorías económico-ambientales y su vínculo con la dimensión social de la sustentabilidad en áreas naturales protegidas. *Ciencias Sociales*, 108-112.
- Azqueta, D. (2007). *Introducción a la economía ambiental*. España: McGraw-Hill.
- Balanyá, B., Batista, G., Fresnillo, I., García, F., Kucharz, T., Lago, R., . . . Russi, I. P. (2005). *La Deuda Ecológica Española*. Sevilla: Muñoz Moya.
- Banco Central del Ecuador (2019). Reporte Minero. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ReporteMinero012019.pdf>
- Banco Central del Ecuador (sf). Sector minero. Cartilla de minería, 1. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/cartilla00.pdf>
- Barkin, D. (2005). "El desarrollo autónomo: un camino a la sostenibilidad". En H. Alimonda, *Ecología política naturaleza, sociedad y utopía*. (p. 173-206). Buenos Aires: Clacso.
- Barrionuevo, M. d. (2016). La preocupación por la naturaleza, ¿un proceso natural para la política pública? Cómo promover que los temas vinculados con el desarrollo sostenible sean considerados en las agendas ambientales de las ciudades. *Opera*, 19, 35-53. doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n19.04>.
- Basto, Sandra. El conflicto socioambiental del páramo Santurbán. Un análisis bioético con enfoque de ecología política. *Revista Colombiana de Bioética*, 12(1), 8-24.
- Blaikie, Piers y H. Brookfield (1987). *Land Degradation and Society*. Methuen.
- Borman, R. (1996). Survival in a Hostile World: Culture Change and Missionary Influence among the Cofan People of Ecuador. *Missiology an international review*.
- Bradford, Colin I. Jr. (Dir.) (1994). *Redéfnir l'Etat en Amérique latine*. París: OCDE.

- Brú, J. (1997). *Medio ambiente: poder y espectáculo. Gestión ambiental y vida cotidiana*. Barcelona: Icaria.
- Cadenas Marín, A. Paños Cubillo, Á. I. y Common, M. (2015). *Introducción a la economía ecológica*. Editorial Reverté.
- Carreño, F., y Carrasco, R. (Sf). La Construcción del problema en la valoración de los servicios ambientales a partir de la crítica a la economía ambiental. *Epistemología de la Sustentabilidad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma y Descentralización [COOTAD]. *Ley 0 de 2010*. 19 de octubre de 2010 (Ecuador).
- Código Orgánico del Ambiente [COA]. *Ley 0 de 2017*. Reformado 14 de febrero de 2018 (Ecuador).
- Código s/n. Suplemento del Registro Oficial 983, 12-IV-2017 (Ecuador).
- Colby, M. (1990). Environmental management in development: The evolution of paradigms. *World Bank discussions papers* (80), 30.
- Comisión Económica para América Latina [CEPAL] (2021). *Observatorio regional de planificación para el desarrollo de América Latina y el Caribe*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida-de-ecuador>.
- Constantino, A. (2013). *Apuntes para una ecología política de la dependencia, el caso del acaparamiento de tierra*. México: Flacso.
- Constitución de la República del Ecuador [Const.] (2008). *Recursos naturales*. Registro Oficial. 449 de 20 de octubre de 2008. Alfaro: Ediciones legales.
- Corona, A. R. (2011). Gandhi: la resistencia civil activa. *Polis*, 7, 69-103.
- Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, juicio n. 21333201800266, (Sentencia de segunda instancia sobre el Caso Sinangoe (16 de 11 de 2018).
- De Castro F.; Hogenbomm B.; y Baud, M. (2015). Gobernanza Ambiental en América Latina en la encrucijada. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones. En *Gobernanza ambiental en América Latina* (pp. 13-38). Buenos Aires: Clacso.
- Defensoría del pueblo (03 de 10 de 2018). *Pronunciamento*. <https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-muestra-su-preocupacion-ante-el-ac-tuar-de-la-corte-provincial-de-sucumbios-en-el-procedimiento-del-casosinangoe/>
- Delgado, G. C. (2013). ¿Por qué es importante la ecología política? *Nueva Sociedad* (244), 47-60.
- Deubel, A. N. (2009). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Durand Smith, Leticia, Figueroa Díaz, Fernanda, y Guzmán Chávez, Mauricio Genet (2011). La ecología política en México ¿Dónde estamos y para dónde vamos? *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*, 19(37), 281-307.
- EMAPALA EP (2020). *Facebook*. https://www.facebook.com/permalink.php?id=1767528100230560ystory_fbid=4220032341646778
- Escobar, A. (1999). *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: CEREC/ICAN.
- Falconí, F. (2002). *Economía y desarrollo sostenible ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso del Ecuador*. Quito: Flacso.
- Falconí, F., y Burbano, R. (2004). Instrumentos económicos para la gestión ambiental: decisiones monocriteriales versus decisiones multicriteriales. *Revista iberoamericana de economía ecológica*, 11-20.

- Fleming E.J., Mack E.E., Green P.G. y Nelson D.C. (2006). Mercury methylation from unexpected sources: Molybdate-inhibited freshwater sediments and an iron-reducing bacterium. *Appl. Environ. Microbiol.* 72(1), 457-464. DOI: 10.1128/AEM.72.1.457-464.2006
- Folke, C., Holling, C., y Perrings, C. (1996). Biological diversity, ecosystems, and the human scale. *Ecological Application*, 1018-1024.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: Flacso.
- Fontaine, G., y Narváez, I. (2007). *Yasuní en el siglo XXI: El Estado ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*. Quito: Institut Francis d'etudes andines. doi: 10.4000/books.ifea.5758
- Fontaine, G., Narváez, I., y Cisneros, P. (2008). Informe sobre el estado del medio ambiente. Quito: Flacso-PNUMA.
- Fontaine, G., Narváez, I., y Cisneros, P. (2008). Informe sobre el estado del medio ambiente. Quito: FLACSO-PNUMA. doi:10.13140/2.1.2153.3120
- Foucat, V. A. (2009). Los modelos de la economía ecológica: una herramienta metodológica para el estudio de los servicios ambientales. México: Gaceta ecológica.
- Francisco, P. (2015). "Ecología Cultural". En P. Francisco, *Laudato Si'*. Madrid: Biblioteca de autores cristianos.
- García, D. E. (2015). Valoración de impactos ecológicos por minería de oro en río Guabas, Valle del Cauca, Colombia. *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*, 245.
- Georgescu-Roegen, N. (1975). Energía y mitos económicos. *El Trimestre Económico*, 799-836.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Del Cantón Gonzalo Pizarro (2014). *Plan de Ordenamiento Territorial*. Lumbaquí.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Puerto Libre [GADPRPL] (2015). *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial*. Puerto Libre. GADP.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Puerto Libre (2019). *Informe anual*. Puerto Libre: GADP.
- Gudynas, Eduardo (2009). La ecología política del giro biocéntrico en la Constitución de Ecuador. (U. d. Andes, Ed.) *Revista de Estudios Sociales* (32), 34-47.
- Gudynas, E. (2011). "Desarrollo, Derechos de la Naturaleza y Buen Vivir después de Montecristi". En *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la Sociedad Civil en el Ecuador*. Gabriela Weber (coord.). Quito: Centro de Investigaciones Ciudad y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador, 83-102.
- Gudynas, E. (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza* (Primera ed.). Cochabamba: Centro de documentación e información. Bolivia.
- Guerrero, Eduardo (2009). Implicaciones para la minería en los páramos de Colombia, Ecuador y Perú, 2009. [en línea]. http://www.bibliotecavirtualrs.com/wp-content/uploads/2011/04/Informe_Mineria__Paramos__Version_Preliminar_.pdf
- Hauwermeiren, S. V. (1999). *Manual de economía ecológica*. Santiago: Abya-Yala.
- Herrera S. (2007). *Percepciones sobre la reforma agraria: análisis del discurso de dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas*. Quito: Ediciones: SIPAE.

- Kelsen, Hans y Merkl, Adolf (1969). *Teoría General del Derecho y el Estado*. III Edición, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Kuhn, R. (2011). *No todo lo que brilla es oro: conflictos socioambientales alrededor de dos proyectos de minería a gran escala en el Ecuador*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/engov/20140108021336/Notodoloquebrillaesoro.pdf>
- Leff, E. (2006). La ecología política en América Latina: un campo en construcción. *Polis*, 1-24.
- Ley de Minería, *Ley 45* de 01/2009. Registro Oficial Suplemento 517, de 29 de enero del 2009. Estado reformado. Última modificación 28 de julio 2020. <https://www.recursoyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/03/LEY-DE-MINERIA.pdf#>
- Ley Orgánica de Recursos Naturales y Aprovechamiento del Agua, *Ley 0* de 08/2014. Registro Oficial Suplemento 305, de 06 de agosto del 2014. Estado vigente. <http://www.regulacionagua.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/Ley-Org%C3%A1nica-de-Recursos-H%C3%ADricos-Usos-y-Aprovechamiento-del-Agua.pdf>.
- Little, P. E. (2017). *Ecología política de Cuyabeno. El desarrollo no sostenible de la Amazonía*. Quito: Flacso.
- López, O. (2014). Valoración multicriterio de los recursos naturales de la Sierra Norte de Oaxaca. *Revista iberoamericana de economía ecológica*, 23, 63-77.
- Macas., L. (sf). "Construyendo desde la historia. Resistencia del movimiento indígena del Ecuador". En A. Acosta y E. Martínez (compiladores).
- Martín, F. G., y Pedraza, P. M. (2016). *Ecología Política de la Comunicación y Producción Social del Riesgo*. En Soto C. y Bridshaw P., La movilización social. Santiago: CLACSO.
- Martínez, A. (2019). El nuevo marco jurídico en materia ambiental en Ecuador. Estudio sobre el Código Orgánico del Ambiente. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 1-33. Universidad de Cuenca. <https://www.researchgate.net/publication/334125791>
- Martínez, C. (2010). *Antropología: la cultura*, Miami: Firms Press.
- Martínez, J. A. (09 de 2015). Ecología política del extractivismo y justicia socioambiental. *Interdisciplina*, 3(7). doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2015.7.52384>.
- Martínez, J. A. (2006). Los conflictos ecológicos distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *Revista de la red iberoamericana de economía ecológica*, 21-30.
- Martínez, J. A. (2015). La ecología política y el movimiento global de justicia ambiental. *Ecología política*, 55-63.
- Martínez, J. A. (09 de 2015). Ecología política del extractivismo y justicia socioambiental. *Interdisciplina*, 3(7). doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2015.7.52384>.
- Martínez, J. A., y Jusmet, J. R. (2013). *Economía ecológica y política ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marzal, M. M. (1997). *La antropología cultural*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables (2020). *Plan nacional de desarrollo del sector minero 2020-2030*. Quito. <https://www.recursoyenergia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/10/Plan-Nacional-deDesarrollo-del-Sector-Minero-2020-2030.pdf>
- Ministerio de Minería (2016). *Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero*. Quito: Ministerio de Minería.

- Ministerio del Ambiente del Ecuador (2018). *Estrategia Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Sostenible 2017 - 2030*. Quito: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio del Ambiente y Agua (2020). *Plan de Manejo del Parque Nacional Cayambe Coca 2020-2030*. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/07/Acuerdo-Ministerial-Nro.-MAAE-2020-007.pdf>.
- Molina, M., Fernández, D., y Peña, F. (2015). Los conflictos ambientales como conflictos sociales. Una mirada desde la ecología política y la historia. *Ecología Política*, (50), 31-38. www.jstor.org/stable/24894096
- Moreno, M. (2009). *Políticas públicas y agenda de gobierno*. Santa Cruz: Cepal.
- Muller, P., y Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Montchrétien. París.
- Munda, J. (1993). Information in multicriteria environmental evaluation models. *Ispra: Research Centre*, 234.
- Murcia, D. (2012). *La naturaleza con derechos: un recorrido por el derecho internacional de los derechos humanos, del ambiente y del desarrollo*. Quito: Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo.
- Naredo, J. M. (2011). *Raíces económicas del deterioro ecológico y social*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, S. A.
- Orbe Bastidas, S. A. (2016). *La política ambiental pública en el sector extractivismo petrolero ecuatoriano, con énfasis en áreas naturales protegidas. Caso de estudio: bloque 12-15, empresa pública Petroamazonas*. Tesis de maestría, Flacso. <http://hdl.handle.net/10469/8962>
- Palacios, G. (2006). Breve guía de introducción a la ecología política (Ecopol): orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad. *Gestión y Ambiente* (9), 7-20. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/49672>
- Quintero, A. (2016). "Teorías del conflicto". En Rincón J. (Ed.), *Mediación social: Teorías y enfoques de intervención* (pp. 87-150). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. www.jstor.org/stable/j.ctv893gc7.9
- Reglamento al Código Orgánico del Ambiente. *Decreto No.752*. Reformado 12 de junio de 2019 (Ecuador).
- Reglamento ambiental de actividades mineras. *Acuerdo Ministerial 37 de 2017*. 27 de marzo de 2014. Última modificación, 23 de noviembre de 2018. Estado reformado (Ecuador).
- Reglamento Ley recursos hídricos usos y aprovechamiento del agua. *Decreto Ejecutivo 650 de 2015*. 20 de abril de 2015. Última modificación, 21 de agosto de 2018. Estado reformado (Ecuador).
- Restrepo Carvajal, J. E. (2019). Desarrollo cognitivo: ecología cultural. Editorial El Manual Moderno. <https://elibro.puce.elogim.com/es/ereader/puce/131273?page=320>
- Riascos, E. (2010). *El análisis multicriterio en la gestión de la biodiversidad*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Robbins, P. (2013). Ecología política: hacia un mejor entendimiento de los problemas socioterritoriales. *Economía, Sociedad y Territorio*, 561-569.
- Rocha, L., Olivero, J., y Caballero, K. (2018). Impactos de la minería del oro asociado con la contaminación por mercurio en el suelo superficial de San Martín de Loba, sur de Bolívar. *Revista internacional de contaminación ambiental*, 93-102. doi: 10.20937/RICA.2018.34.01.08
- Roth, A. N. (2009). *Políticas públicas formulación, implementación y evolución*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Science*, 129-168.

Sabatine, F. (1998). Los conflictos ambientales en Chile. *Revista Ambiente y Desarrollo*, 6-12.

Santamaría, R. á. (2011). El neoconstitucionalismo transformador El Estado y el derecho en la Constitución de 2008. *UASB-DIGITAL*, 1-309.

Secretaría Técnica de Planificación Ecuador (2019). *Lineamientos para la articulación entre el Plan de desarrollo y ordenamiento territorial con la Agenda 030 y los Objetivos de desarrollo sostenible*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/Caja-de-herramientas-ODS-V6.pdf>

Secretaría Técnica de Planificación (2019). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/Gu%C3%ADa-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-sectoriales_ajustada.pdf

Torrado, B., y Patricia, S. (2017). El conflicto socioambiental del páramo Santurbán. Un análisis bioético con enfoque de ecología política. *Revista Colombiana de Bioética*, 8-24.

Van, K., y Dupuits, E. (2021). Estrategias comunitarias frente a conflictos socioambientales: más allá de la resistencia. *Íconos*, 25(69). Quito.

Vargas, O. (2015). La evaluación multicriterio social y su aporte a la conservación de los bosques. *Revista Facultad Nacional de Agronomía Medellín*, 58(1), 2665-2683.

Ycaza, A. (2015). *Repositorio Universidad San Francisco de Quito*. <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/6184/1/127435.pdf>

Zambrano Noles, S. P., Goyas Céspedes, L., y Serrano Cayamcela, J. (2018). Políticas públicas en defensa de la naturaleza casuística y penalidad en Ecuador. *Universidad y Sociedad*, 10(2), 234-242. <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>

ANEXOS ○



Anexo 1: Derechos relacionados con el ambiente estipulados en la Constitución de 2008

Derechos Constitucionales	Detalle	Normativa
Agua y alimentación	<p>El derecho al agua es esencial e irrenunciable. “El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”.</p> <p>El Estado reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que facilite la sostenibilidad y el buen vivir.</p> <p>Además, el Estado incentivará, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías limpias y de bajo impacto.</p>	Art. 12 y Art. 13
Ambiente sano	<p>El Estado reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que facilite la sostenibilidad y el buen vivir.</p> <p>Además, el Estado incentivará, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías limpias y de bajo impacto.</p>	Art. 14 y Art. 15
Salud	El Estado garantizará el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura, el ambiente y otros que fortalezcan el buen vivir.	
Las comunidades, pueblos y nacionalidades	<p>Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, las mismas que son de carácter inalienable, inembargable e indivisible. Estas están exentas de pagos de tasas e impuestos y obtener su adjudicación es gratuito.</p> <p>Además, tienen derecho a participar en el uso, administración y cuidado de los recursos naturales renovables que se encuentren en su territorio.</p> <p>Tienen derecho a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable sobre programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental y culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que causen. La consulta que deberán realizar las autoridades será obligatoria y oportuna. En caso de no obtener el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá a la Constitución y la ley.</p>	Art. 57 numerales 4, 5, 6 y 7

Fuente: Constitución del Ecuador (2008).
Elaboración propia.

Anexo 2: Principios ambientales enmarcados en la Constitución de la República del Ecuador 2008

Principio	Detalle	Normativa
Desarrollo sustentable	Enmarcar al medioambiente y al desarrollo como elementos alineados al buen vivir.	Art. 395 numeral 1
Pro-Ambiente	En caso de ambigüedades sobre el alcance de la normativa en materia ambiental, se acogerán aquellas que favorezcan a la protección de la naturaleza.	Art. 395 numeral 4 Art. 71 en congruencia con el art.11, numeral 5.
Prevención	En el caso de que exista certeza del daño ambiental.	Art. 396 numeral 1
Solidaridad y responsabilidad integral	La responsabilidad ambiental es de todos quienes intervienen en la cadena productiva, comercial y de consumo.	Art. 396
Regulación integral	Las políticas de gestión ambiental deben aplicarse de manera integral; es decir, son de carácter obligatorio para todas las personas y autoridades.	Art. 395 numeral 2
Consulta previa	Toda decisión sobre programa o proyecto que pueda afectar al ambiente se consultará a la comunidad.	Art. 398 y Art. 424

Fuente: Martínez (2019). Adaptación.

Anexo 3: Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo articulados con los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2020-2030

Instrumento de planificación	Objetivos - Política pública- Lineamientos	Objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo del sector minero
Objetivos de Desarrollo Sostenible	Objetivo 12: Producción y consumo responsable.	Objetivo 1: Posicionar al sector minero como industria notable para la economía de Ecuador, incentivando la inversión en el sector.
		Objetivo 2: Promover la adopción de buenas prácticas ambientales y de seguridad ocupacional en la industria minera que garantice el aprovechamiento integral y responsable de los recursos mineros.
Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida	Objetivo 3: Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y las futuras generaciones. Política Pública 3.2: Distribuir equitativamente el acceso al patrimonio natural, así como los beneficios y riqueza obtenidos por su aprovechamiento, promover la gobernanza sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables. Política Pública 3.4: Promover buenas prácticas que aporten a la reducción de la contaminación, la conservación, la mitigación y la adaptación a los efectos del cambio climático, e impulsarlas en el ámbito global.	Objetivo 2: Promover la adopción de buenas prácticas ambientales y de seguridad ocupacional en la industria minera que garantice un aprovechamiento integral y responsable de los recursos minerales.
	Objetivo 5: Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva y solidaria. Política Pública 5.8: Fomentar la producción nacional con responsabilidad social y ambiental, potenciando el manejo eficiente de los recursos naturales y el uso de tecnologías duraderas y ambientalmente limpias, para garantizar el abastecimiento de bienes y servicios de calidad.	Objetivo 1: Posicionar al sector minero como industria relevante de la economía nacional, promoviendo mayores niveles de inversión con un desarrollo competitivo y sostenible.
Estrategia Territorial Nacional	a) Reducción de inequidades sociales y territoriales a.7: Implementar sistemas de gestión integral de pasivos ambientales, desechos sólidos, descargas líquidas y emisiones atmosféricas, así como de desechos tóxicos y peligrosos	Objetivo 2: Promover la adopción de buenas prácticas ambientales y de seguridad ocupacional en la industria minera que garantice un aprovechamiento integral y responsable de los recursos minerales.
	Directriz d: Impulso a la productividad y la competitividad sistémica a partir del fortalecimiento de los roles y funcionalidades del territorio. Lineamiento d.3: Realizar el ordenamiento de las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables que se desarrollan a nivel nacional, con énfasis en la Amazonía y la zona costera, la plataforma continental, suelo y subsuelo marino, para minimizar externalidades sociales y ambientales.	Objetivo 1: Posicionar al sector minero como industria relevante de la economía nacional, promoviendo mayores niveles de inversión con un desarrollo competitivo y sostenible.
	Lineamiento d.4: Desarrollar procesos de planificación especial en áreas de influencia de proyectos de trascendencia nacional y zonas económicas de desarrollo especial, con consulta previa, libre e informada, veeduría ciudadana y control social. Lineamiento d.5: Fomentar la redistribución de las rentas para el mejoramiento de la calidad de vida en las zonas de influencia de los proyectos extractivos y sectores estratégicos.	Objetivo 3: Armonizar las relaciones entre los diversos actores mineros, propiciando el desarrollo de las áreas de influencia, mediante mecanismos de participación y diálogo.
	Directriz f: Articulación de instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Lineamiento f.3: Generar catastros e información de base territorial confiable, pertinente, permanente, accesible y desagregada para la toma de decisiones y la transparencia de la gestión pública.	Objetivo 5: Articular las funciones y competencias de las instituciones públicas involucradas en el sector minero, mediante la coordinación intra e intersectorial, en términos de transparencia, eficiencia y eficacia.

Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador Colombia 2014-2022	Políticas binacionales 7.2: Combatir el contrabando de hidrocarburos, el comercio ilegal, el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de tierras, actividades ilícitas de pesca, pesca ilegal y la delincuencia transnacional organizada fortaleciendo la corresponsabilidad binacional.	Objetivo 6: Fortalecer la estructura de administración, regulación y control del Estado, mediante la aplicación de procesos de auditoría, fiscalización y seguimiento de las actividades mineras.
	Políticas binacionales 10.2: Fomentar la articulación intersectorial, particularmente con infraestructura, agricultura, minería e hidrocarburos para la definición de los criterios de sostenibilidad ambiental en las actividades productivas y extractivas.	Objetivo 2: Promover la adopción de buenas prácticas ambientales y de seguridad ocupacional en la industria minera que garantice un aprovechamiento integral y responsable de los recursos minerales.
Plan de ordenamiento del espacio Marino Costero (Expedido en 2017 y con proyección a 2030)	Objetivo 6: Fomentar la exploración y prospección en el espacio oceánico y marino costero para el uso sostenible de los recursos vivos y no vivos. Se incluyen recursos hidrocarburíferos y minerales. Lineamiento 6.3: Promover la investigación de los recursos geológicos, pesqueros y acuícolas a efectos de garantizar la transformación productiva y la soberanía alimentaria.	Objetivo 4: Fortalecer la investigación geológica, minera y metalúrgica, promoviendo el desarrollo tecnológico, servicios especializados, transferencia de conocimiento, incentivos a la innovación para todos los regímenes y generación de talento humano calificado y certificado.
	Objetivo 11: Fortalecer acciones que conlleven al ordenamiento del espacio oceánico y marino costero para mejorar la gobernabilidad. Lineamiento 11.4: Limitar la extracción de áridos, pétreos y conchilla en las zonas de playa.	Objetivo 7: Promover un marco normativo sólido para el desarrollo de la industria minera, mediante la revisión, análisis y propuestas de una normativa minera que conduzcan a la seguridad jurídica del sector.
Plan Integral para la Amazonía 2016-2035	Objetivo 2 (Lineamiento 4): Promover la generación de la normativa referente a los procesos de consulta previa a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, para los casos en los que las decisiones o autorizaciones gubernamentales puedan influir en territorio.	Objetivo 7: Promover un marco normativo sólido para el desarrollo de la industria minera, mediante la revisión, análisis y propuestas de una normativa minera que conduzcan a la seguridad jurídica del sector.
		Objetivo 2: Promover la adopción de buenas prácticas ambientales y de seguridad ocupacional en la industria minera que garantice un aprovechamiento integral y responsable de los recursos minerales.
	Objetivo 2 (Lineamiento 5): Potenciar los mecanismos de diálogo entre el Estado y la sociedad civil de la Amazonía con pleno reconocimiento de la diversidad cultural, geográfica y social.	Objetivo 3: Armonizar las relaciones entre los diversos actores mineros, propiciando el desarrollo de las áreas de influencia, mediante mecanismos de participación y diálogo.
	Objetivo 2 (Lineamiento 9): Mejorar y formular nuevas métricas cualitativas y cuantitativas de indicadores sociales, culturales, ambientales, y económicos que respondan a las características particulares de la Región Amazónica.	Objetivo 1: Posicionar al sector minero como industria relevante de la economía nacional, promoviendo mayores niveles de inversión con un desarrollo competitivo y sostenible.
	Objetivo 3 (Lineamiento 3): Invertir en investigación del bioconocimiento, la generación de talento humano local y el desarrollo de nuevas tecnologías dirigidas a la conservación, remediación y restauración ecológica, para disminuir la presión antrópica al ecosistema y contribuir al cambio de la matriz productiva como alternativa a la producción primario-exportadora.	Objetivo 4: Fortalecer la investigación geológica, minera y metalúrgica, promoviendo el desarrollo tecnológico, servicios especializados, transferencia de conocimiento, incentivos a la innovación para todos los regímenes y generación de talento humano calificado y certificado.
	Objetivo 4 (Lineamiento 3): Fortalecer las capacidades de los GAD, de acuerdo con sus competencias y a la normativa vigente, en temáticas de planificación enfocada a la gestión de riesgos y crecimiento urbano, a impedir el desarrollo de asentamientos humanos en zonas de alta posibilidad de ocurrencias de eventos naturales adversos y ambientalmente sensibles.	Objetivo 5: Articular las funciones y competencias de las instituciones públicas involucradas en el sector minero mediante la coordinación intra e intersectorial, en términos de transparencia, eficiencia y eficacia.

Objetivo 5 (Lineamiento 2) Fortalecer la economía popular y solidaria a través de la formación técnica, diversificación y promoción, generando la asociatividad, encadenamientos incluyentes y comercio justo.	Objetivo 1: Posicionar al sector minero como industria relevante de la economía nacional, promoviendo mayores niveles de inversión con un desarrollo competitivo y sostenible.
	Objetivo 4: Fortalecer la investigación geológica, minera y metalúrgica, promoviendo el desarrollo tecnológico, servicios especializados, transferencia de conocimiento, incentivos a la innovación para todos los regímenes y generación de talento humano calificado y certificado.
Objetivo 5 (Lineamiento 3): Promover el manejo integral en la generación de emprendimientos productivos que consideren el acceso equitativo e incluyente de los medios de producción en toda la cadena de mercado, la compatibilidad de uso del suelo, la optimización de los recursos y la pertinencia ambiental, cultural y social.	Objetivo 1: Posicionar al sector minero como industria relevante de la economía nacional, promoviendo mayores niveles de inversión con un desarrollo competitivo y sostenible.
Objetivo 5 (Lineamiento 5): Asegurar la capacitación, investigación y tecnificación de la producción, que incrementen el empleo y productividad laboral.	Objetivo 4: Fortalecer la investigación geológica, minera y metalúrgica, promoviendo el desarrollo tecnológico, servicios especializados, transferencia de conocimiento, incentivos a la innovación para todos los regímenes y generación de talento humano calificado y certificado.
Objetivo 5 (Lineamiento 6): Desarrollar las capacidades locales para la oferta de bienes y servicios relacionados a los proyectos nacionales de carácter estratégico e industrias básicas, dinamizando la economía local y generación de empleo.	Objetivo 1: Posicionar al sector minero como industria relevante de la economía nacional, promoviendo mayores niveles de inversión con un desarrollo competitivo y sostenible.
	Objetivo 4: Fortalecer la investigación geológica, minera y metalúrgica, promoviendo el desarrollo tecnológico, servicios especializados, transferencia de conocimiento, incentivos a la innovación para todos los regímenes y generación de talento humano calificado y certificado.
	Objetivo 5.- Articular las funciones y competencias de las instituciones públicas involucradas en el sector minero mediante la coordinación intra e intersectorial, en términos de transparencia, eficiencia y eficacia.
Objetivo 5 (Lineamiento 7): Fortalecer los asentamientos humanos como centros logísticos relacionados a la actividad minera; crear las condiciones necesarias para abastecer la demanda de recursos, minimizando los impactos sociales y ambientales.	Objetivo 1: Posicionar al sector minero como industria relevante de la economía nacional, promoviendo mayores niveles de inversión con un desarrollo competitivo y sostenible.
	Objetivo 2: Promover la adopción de buenas prácticas ambientales y de seguridad ocupacional en la industria minera que garantice un aprovechamiento integral y responsable de los recursos minerales.
	Objetivo 3: Armonizar las relaciones entre los diversos actores mineros, propiciando el desarrollo de las áreas de influencia, mediante mecanismos de participación y diálogo.
Objetivo 6 (Lineamiento 3): Mejorar la articulación entre los niveles de gobierno, en los procesos de planificación espacial en torno a los proyectos estratégicos, garantizando que las rentas contribuyan a la calidad de vida de la población y conservación de la biodiversidad.	Objetivo 5: Articular las funciones y competencias de las instituciones públicas involucradas en el sector minero mediante la coordinación intra e intersectorial, en términos de transparencia, eficiencia y eficacia.

	Objetivo 6 (Lineamiento 5): Aplicar incentivos para los sistemas productivos agropecuarios e industriales, basados en principios agroecológicos y en el uso de tecnologías y energías limpias en función de disminuir la sobreutilización del suelo y la contaminación por desechos.	Objetivo 4: Fortalecer la investigación geológica, minera y metalúrgica, promoviendo el desarrollo tecnológico, servicios especializados, transferencia de conocimiento, incentivos a la innovación para todos los regímenes y generación de talento humano calificado y certificado.
		Objetivo 2: Promover la adopción de buenas prácticas ambientales y de seguridad ocupacional en la industria minera que garantice un aprovechamiento integral y responsable de los recursos minerales.
	Objetivo 6 (Lineamiento 6): Promover la investigación y el uso de energías alternativas, dirigidas a la disponibilidad de los recursos no renovables y resiliencia de los ecosistemas.	Objetivo 4: Fortalecer la investigación geológica, minera y metalúrgica, promoviendo el desarrollo tecnológico, servicios especializados, transferencia de conocimiento, incentivos a la innovación para todos los regímenes y generación de talento humano calificado y certificado.
Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030	Objetivo 1 (estrategia 3): Contrarrestar las economías criminales, a través del fortalecimiento de las acciones de prevención y control de la delincuencia y crimen organizado para garantizar la seguridad apoyando a la consolidación y sostenibilidad del sistema económico.	Objetivo 6: Fortalecer la estructura de administración, regulación y control del Estado, mediante la aplicación de procesos de auditoría, fiscalización y seguimiento de las actividades mineras.

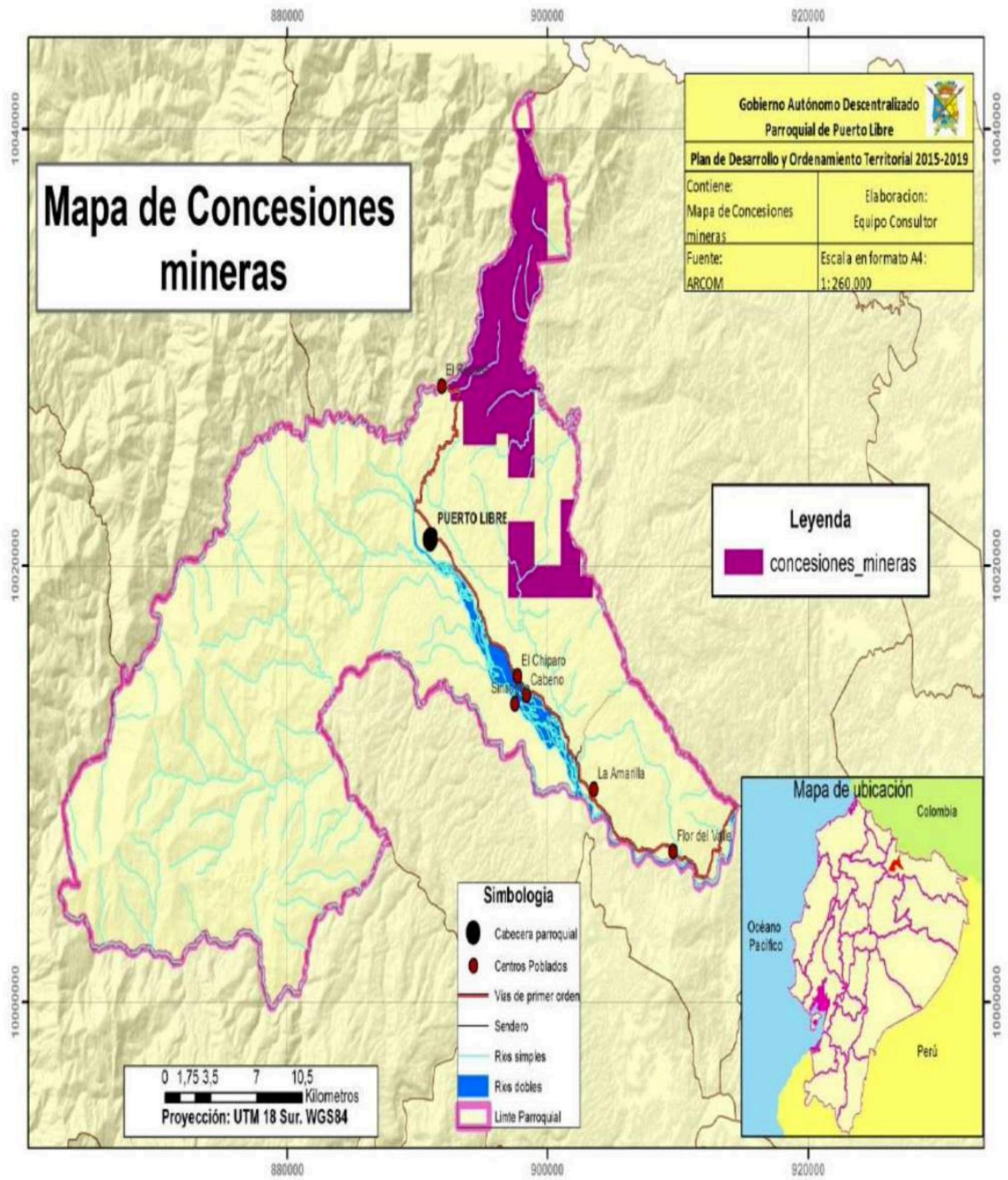
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (2020). Adaptación.

Anexo 4: Metas e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2020-2030

Indicador	Meta
Porcentaje de variación del Producto Interno Bruto del sector minero	Alcanzar a 2024 una variación del 75 % del PIB minero, respecto al año base (2019).
Porcentaje de variación de la recaudación tributaria del sector minero.	Alcanzar a 2024 una variación del 61 % de la recaudación tributaria del sector minero, respecto al año base (2019).
Porcentaje de variación de exportaciones del sector minero.	Alcanzar a 2024 una variación del 200 % de las exportaciones del sector minero, respecto al año base.
Porcentaje de solicitudes de regularización ambiental con pronunciamiento por parte de la Autoridad Competente, referentes a mediana minería y minería a gran escala.	Alcanzar a 2024 el 40 % de solicitudes de regularización ambiental con pronunciamiento por parte de la autoridad competente, referentes a mediana minería y minería a gran escala
Difusión de la política pública minera para la gobernanza y gobernabilidad en el territorio.	Alcanzar a 2024 el 100 % de difusión de la política pública minera para la gobernanza y gobernabilidad en el territorio.
Porcentaje del territorio nacional evaluado en cuanto a la disponibilidad de recursos minerales en áreas no exploradas a escala 1:50 000 - 1:100 000.	Alcanzar a 2024 el 64,23 % del territorio nacional evaluado en cuanto a la disponibilidad de recursos minerales en áreas no exploradas a escala 1:50 000 - 1:100 000.
Superficie del territorio continental ecuatoriano investigado en cuanto a la disponibilidad de recursos geológicos en el territorio ecuatoriano a varias escalas.	Alcanzar a 2024 el 50 % de superficie del territorio continental ecuatoriano investigado en cuanto a la disponibilidad de recursos geológicos a varias escalas.
Número de personas capacitadas en temas mineros metalúrgicos, seguridad minera, gestión ambiental y social.	Alcanzar a 2024, en total, 5 780 personas capacitadas en temas mineros metalúrgicos, seguridad minera, gestión ambiental y social.
Porcentaje de estudios enfocados en la industria minera desarrollados por el Estado.	Alcanzar a 2024, el 100 % de estudios enfocados en la industria minera desarrollados por el Estado.
Porcentaje de operativos de minería ilegal efectuados.	Alcanzar a 2024, el 100 % de operativos de minería ilegal efectuados.
Porcentaje de titulares de derechos mineros inspeccionados.	Alcanzar a 2024, el 100 % de titulares de derechos mineros inspeccionados, de conformidad con la planificación.

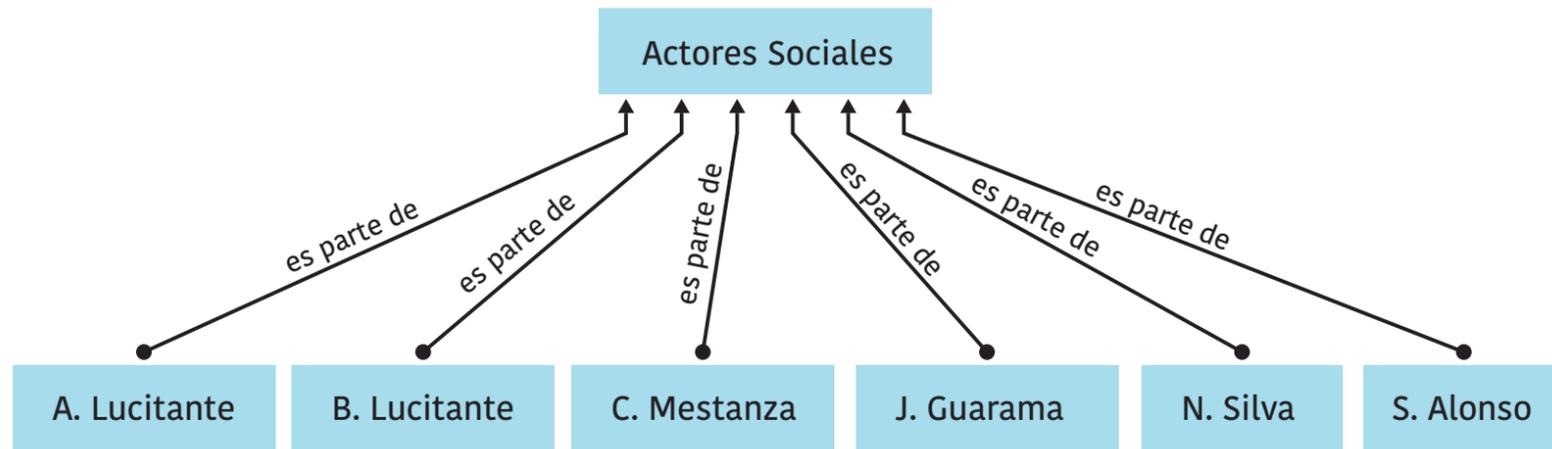
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (2020-2030). Adaptación.

Anexo 5: Mapa de concesiones mineras



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Puerto Libre (2015-2019)

Anexo 6: Sistematización de los actores sociales



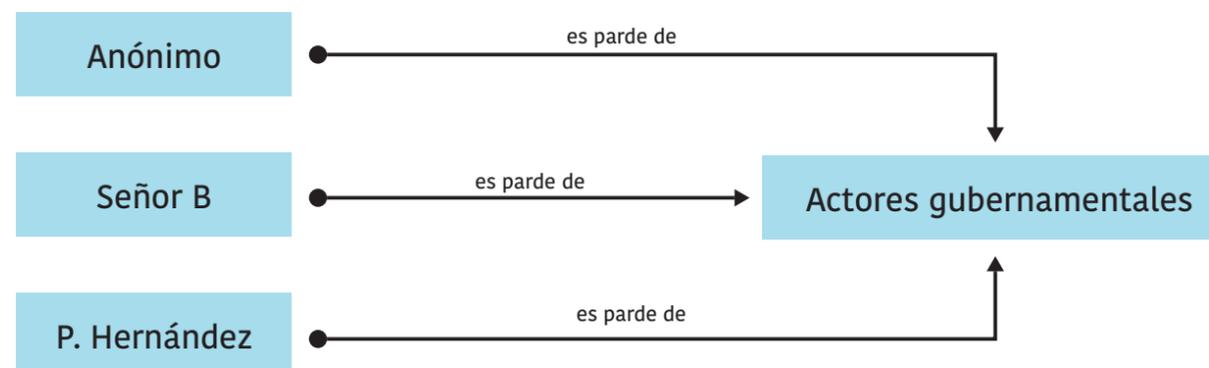
Elaboración propia

Anexo 7: Actores no gubernamentales



Elaboración propia

Anexo 8: Actores gubernamentales



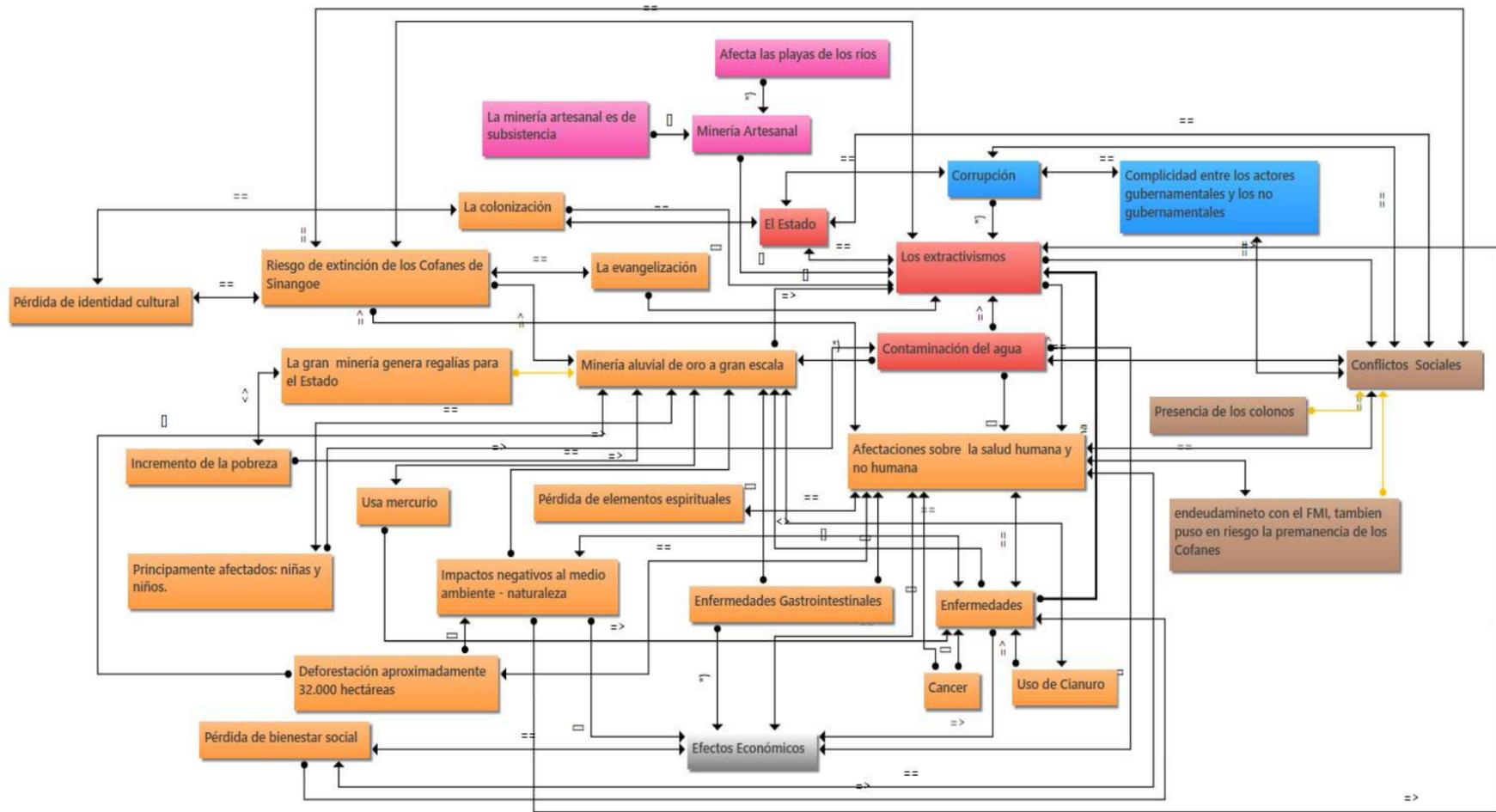
Elaboración propia

Anexo 9: Ocupación de las parroquias dentro del PNCC

Provincia	Cantón	Parroquia	Hectáreas dentro PNCC	Porcentaje del área total del PNCC
Sucumbíos	Gonzalo Pizarro	El Reventador	93 039,57	22,80
	Gonzalo Pizarro	Puerto Libre	48 160,52	11,80
	Gonzalo Pizarro	Lumbaqui	16 944,58	4,15
	Sucumbíos Alto	La Sofía	8 202,14	2,01
Napo	El Chaco	Oyacachi	85 823,76	21,03
	El Chaco	Santa Rosa	27 108,20	6,64
	El Chaco	Gonzalo Díaz de Pineda	19 200,90	4,71
	El Chaco	Sardinas	10 828,26	2,65
	El Chaco	El Chaco	3 197,82	0,78
	Quijos	Papallacta	15 294,29	3,75
	Quijos	Cuyuja	13 322,42	3,26
	Quijos	San Francisco de Borja	7 887,13	1,93
Pichincha	Cayambe	Olmedo	22 544,32	5,53
	Cayambe	Cayambe	12 801,40	3,14
	Cayambe	Cangahua	6 794,80	1,67
	Cayambe	San José de Ayora	624,61	0,15
	Quito	Pifo	5 007,63	1,23
	Quito	Checa	2 042,14	0,50
	Quito	El Quinche	1 704,75	0,42
	Quito	Yaruquí	304,89	0,07
Pimampiro	Pimampiro	San Francisco de Sigsipamba	4 286,08	1,05
	Pimampiro	Mariano Acosta	2 885,97	0,71

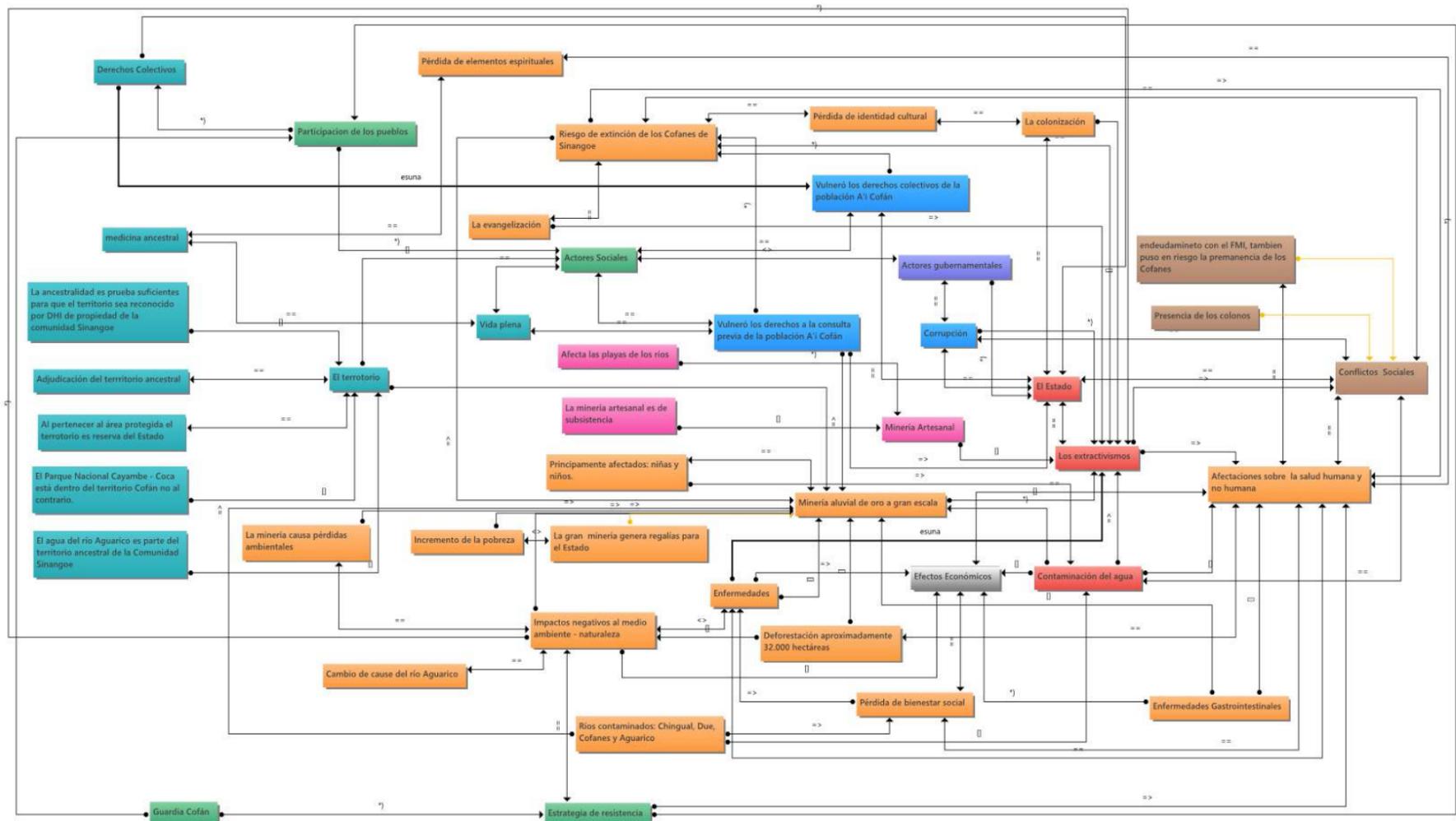
Fuente: Plan de Manejo del PNCC (2020). Adaptación

Anexo 10: Red semántica ampliada de los conflictos sociales



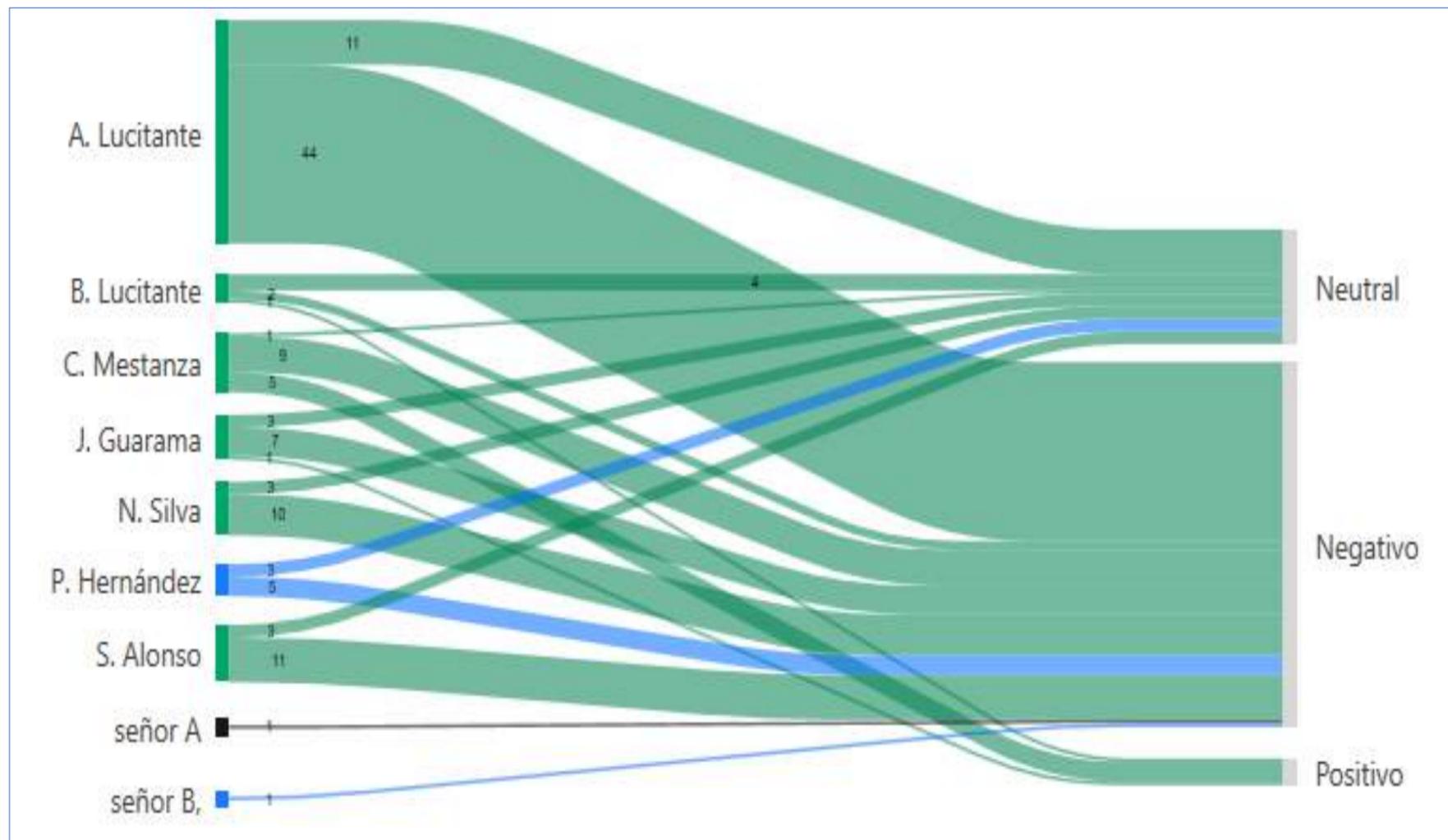
Elaboración propia

Anexo 11: Red semántica súper ampliada de los conflictos sociales



Elaboración propia

Anexo 15: Análisis de sentimientos de cada participante respecto a las preguntas de la entrevista



Elaboración propia

Anexo 16: Fotografías de la actividad minera en Sinangoe



Nota: Fotografía otorgada por la comunidad Sinangoe para uso exclusivo de la presente investigación



Nota: Fotografía otorgada por la comunidad Sinangoe para uso exclusivo de la presente investigación



Nota: Fotografía otorgada por la comunidad Sinangoe para uso exclusivo de la presente investigación



Nota: Fotografía otorgada por la comunidad Sinangoe para uso exclusivo de la presente investigación



**Pontificia Universidad
Católica del Ecuador**



**Hanns
Seidel
Stiftung**