



IAEN

UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**Dirección
Editorial**

Ecuador: Junio 2022

movilización social y réplica estatal



Patricio Haro Ayerve
César Ulloa
Mauro Baquero

Ecuador: Junio 2022

movilización social y réplica estatal

Patricio Haro Ayerve
César Ulloa
Mauro Baquero

Septiembre de 2022



Dirección
Editorial

303.4849866
H292u

Haro Ayerve, Patricio

Ecuador: Junio 2022 movilización social y réplica estatal / Patricio Haro Ayerve, César Ulloa y Mauro Baquero. - 1.ª ed. - Quito: Editorial IAEN, 2022. - 1ª. ed.—
Quito: Editorial IAEN, 2022.

47 p.; 15 x 21 cm

ISBN impreso: 978-9942-29-078-6

ISBN electrónico: 978-9942-29-079-3

1. Ecuador-Política y Gobierno-2022 2. Ecuador-Estado fallido 3. Ecuador-Política social 4. Movimientos sociales 5. Movilización social 6. Ecuador I. Título

Colección editorial
WORKING PAPERS

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Rectorado

Coordinación General de Investigación

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

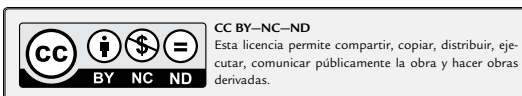
Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

Impresión: Dirección Editorial del IAEN

Tiraje: 25 ejemplares

© IAEN, 2022



Índice

Autores.....	7
Prólogo	
Dos movilizaciones, el mismo Estado	9
Octubre y junio y la teoría del Estado fallido	
<i>Patricio Haro Ayerve</i>	
1. Resumen	13
2. Introducción	13
3. El Estado fallido	15
4. Métricas y metodología para evaluar la fragilidad de los Estados .	17
5. Octubre de 2019 y junio de 2022	20
6. Conclusiones	23
7. Referencias bibliográficas.....	25
Ecuador, junio de 2022: estallido indígena y diálogo	
<i>César Ulloa y Mauro Baquero</i>	
1. Introducción	27
2. La fatalidad de la crisis institucional	27
3. De octubre de 2019 a junio de 2022	28
4. Otras cartas para el análisis	31
5. La deconstrucción económica antes del estallido	32
6. Alcaldes y prefectos ausentes	38
7. La sociedad civil y la mediación	40
8. Conclusiones	42
9. Referencias bibliográficas	44
10. Anexos.....	46

Autores

Patricio Haro Ayerve

Rector, Instituto de Altos Estudios Nacionales

Correo electrónico: patricio.haro@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0002-5808-5196

César Ulloa Tapia

Coordinador general de Investigación,

Instituto de Altos Estudios Nacionales

Correo electrónico: cesar.ulloa@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0002-3631-7494

Mauro Baquero Segovia

Técnico de investigación,

Instituto de Altos Estudios Nacionales

Correo electrónico: mauro.baquero@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0001-9486-8246

Prólogo

Dos movilizaciones, el mismo Estado

Parecería más o menos obvio que la recurrencia de un problema permitiría a los afectados preparar respuestas pertinentes y acertadas; no obstante, la incidencia de las movilizaciones sociales en Ecuador sugiere bien que el problema es inabordable o bien que las políticas públicas no han leído la circunstancia con la suficiente atención. No sería sensato conformarse con membretar un problema de imposible de resolver, ni justo decir que ningún intento de solución ha estado fundado en alternativas que parecieran razonables. En línea con esta premisa, el repositorio digital *Mirada Pública* plantea ahora una aproximación de doble entrada: teórica la primera, con un acercamiento más concreto a la posibilidad (o riesgo) de devenir un “Estado fallido”; una aproximación comparativa, causal y detallada de las movilizaciones, la segunda.

En la vorágine de múltiples fuentes de información y la coexistencia de opiniones —también múltiples— que se manifiestan brevemente y con intensidad; este documento de trabajo ensaya una entrada académica más detenida que ilustra varias aristas del problema, sugiere qué aspectos deberían trabajarse para fortalecer formas equitativas y democráticas de convivencia y advierte sobre escenarios posibles si los ajustes no son significativos. Los documentos analizan dos eventos: la movilización de octubre de 2019 y la de junio de 2022, se revisa quiénes fueron los protagonistas, así como cuáles los repertorios tanto de protesta como de contención. Las especificidades, pero sobre todo las semejanzas, muestran que, históricamente, el Estado no ha conseguido incorporar a todas las poblaciones y sus necesidades. En los más encendidos momentos de protesta, los posicionamientos y los canales de solución son muy variados, en tanto que los puntos de vista no parecen tener posibilidad de converger en punto mínimo común.

“*Octubre y junio: la teoría del Estado fallido*” de Patricio Haro, propone una entrada conceptual que subraya que una situación de inestabilidad no solo afecta a las personas que se manifiestan en la calle, sino que compromete el bienestar de la población en general, debilita las instituciones y menoscaba la legitimidad del Gobierno. La teoría del Estado fallido, entonces, muestra que causas y efectos no pueden examinarse en una sola dirección. Cuando un Estado no es capaz de administrar su territorio, no garantiza a sus ciudadanos justicia, salud, seguridad, alimentación, libre movilidad, ni cumple con sus actividades económicas, los efectos de esos problemas son de amplio espectro. En el caso de los eventos analizados, los afectados no son solo el movimiento indígena o el Gobierno, si no que los efectos son evidentes dentro del país (producción y consumo) y en el contexto internacional (comercio, turismo).

No existe una institución perfecta y es interesante el recurso clásico del autor de este texto al referirse a la figura del contrato social (Rousseau), es decir, un acuerdo entre individuos para acatar un marco legal que los protege y condiciona, lo que significa que otorga derechos y crea obligaciones. Se intercambia la libertad individual por una libertad comunitaria y la instancia que regula esas libertades, mediante el weberiano “uso legítimo de la fuerza”, es el Estado. ¿Qué ocurre, sin embargo, si no todos los individuos gozan de la misma libertad y el uso de la fuerza parece excesivo y desproporcionado a un sector de la población? La respuesta es que la lectura del choque entre los antagonistas es ambivalente: reivindicativo para los manifestantes, vandálico para el Gobierno. Es preciso admitir que del lado de las personas que se manifiestan en las calles no existe ninguna observación por ninguna institucionalidad que, es cierto, no las representan. En 2019, se tomaron las instalaciones de la Asamblea y dicho “acto simbólico” de los manifestantes podía codificarse como “delito” para el Gobierno. En ambos eventos, se bloquearon vías y se afectó a la propiedad pública y privada; los daños alcanzan cifras millonarias, pero mientras que para los movilizados es un acto de presión y resistencia, para la institucionalidad se tratan de acciones dañinas que ponen a la sociedad en crisis.

Tienen valor didáctico las referencias al Fragile States Index, así como los cuadros comparativos que muestran, entre otras cosas, las fuentes de financiamiento, acciones relevantes, tiempo de paralización. Para Patricio Haro, los momentos de la revuelta nacional en 2019 y 2022 representaron un alto peligro de que Ecuador se convierta en un Estado fallido y añade que la posibilidad de espacios de diálogo y negociación son esenciales para alejar ese peligro. Indica, por último, que el Estado debe prevenir la escalada de la violencia, lo que se consigue a partir de un racional y progresivo uso de la fuerza, pero, sobre todo, la formulación oportuna de políticas públicas que reduzcan las brechas sociales.

El segundo artículo, “*Ecuador, junio de 2022: estallido indígena y diálogo*”, escrito por César Ulloa y Mauro Baquero, advierte la manera en la que las tensiones se venían acumulando antes del estallido de junio de 2022. El desenlace, aunque previsto, no pudo evitarse porque las partes no encontraron puntos de acuerdo. Chocaron el pragmatismo de una institucionalidad débil y las necesidades impostergables de poblaciones, sobre todo rurales e indígenas, y esta desavenencia provocó que todos los poderes de Gobierno perdieran legitimidad. Se sumaban, además, problemas como la inseguridad (relacionada con el crimen organizado), el desempleo y la recesión económica.

Con acierto, los autores observan que, sobre las especificidades de cada momento de movilización, los problemas del país que exacerbaban las brechas sociales se agravaron desde 2015. El descontento social aumentó y la política económica del régimen no consiguió encontrar un punto de equilibrio entre los requerimientos fiscales y la capacidad de la población de llevar a cabo actividades para la subsistencia. En 2019, por ejemplo, un percutor de las protestas fue el decreto por el que se revisaba el subsidio a los combustibles. Esa revisión es justificable desde un punto de vista técnico: el subsidio es ineficaz porque no asiste las necesidades de poblaciones más vulnerables y es muy oneroso para el erario; dicho de otra forma, la revisión de este subsidio liberaría recursos para usos más adecuados e incluso urgentes, pero el ajuste no puede ser repentino sin consecuencias graves. Como resultado de las protestas, el decreto fue derogado. Hacia 2022, el precio de los combustibles se determinaba en referencia a

los costos internacionales de mercado, el mecanismo permitía asignar menos recursos al subsidio; pero no hubo cambios que implicaran incrementos en asignaciones en ámbitos como educación, salud, empleo o medioambiente que favorecieran a grupos vulnerables.

Ulloa y Baquero recurren a un dato de Unicef para indicar que “[e]l paro refrescó la memoria de la población respecto de la desatención histórica del Estado al sector rural”. Cuatro de cada diez niños con desnutrición crónica son indígenas y los niveles más deficientes acceso a servicios básicos se detectan en la Amazonía, región en la que se encuentran los pozos petroleros. La gravedad de esta circunstancia no puede ser materia de discusión; sin embargo, la percepción se complejiza porque, como recogen los autores en otro apartado, las pérdidas que ocasiona la paralización son millonarias. Por lo anterior, las condiciones para un diálogo que brinde soluciones no son ideales, no obstante, por sobre esas dificultades, como sugiere este documento, se precisa una agenda innovadora que ponga énfasis en la ruralidad. Asimismo, una pertinente base para la formulación de políticas es mejorar los procesos mediante los que el Ejecutivo identifica las necesidades sociales, cómo las prioriza y, en términos de gobernabilidad, reconocer que, de manera prioritaria, se debe atender a las poblaciones que se movilizan en el contexto de una protesta.

El contenido de este documento de trabajo representa una propuesta para reconocer la problemas que desencadenan en violentos “estallidos” sociales; también es el inicio de una discusión necesaria sobre los recursos que pueden implementarse para el desarrollo de un diálogo en el que todas las voces se traduzcan en el mismo código y requerimientos y respuestas sean asimilables para las partes. El paso siguiente implicaría reconocer que se dispone de insumos adecuados para destrabar la, hasta ahora, irreconciliable relación entre modelo económico y necesidades de poblaciones vulnerables. Es posible sugerir mecanismos de ajuste a la gestión del Estado que procuren una convivencia en condiciones de equidad, el respeto de los derechos colectivos, para que fortalezca y legitime la institucionalidad.

Bolívar Lucio
Director de Editorial

Octubre y junio y la teoría del Estado fallido

Patricio Haro Ayerve¹

1. Resumen

LA CALIFICACIÓN QUE se hace del Estado y al Estado tiene relación directa con las condiciones y las características que imprime quien lo administra; pero también depende de los escenarios y la actitud que, por diferentes circunstancias, adoptan sus elementos constitutivos.

“Estado fallido” es una cruda calificación que se asigna a una nación política y jurídicamente organizada en el momento en que sus condiciones se han menoscabado al punto de que las circunstancias y responsabilidades de un Gobierno no funcionan de manera adecuada, este ha perdido legitimidad o el bienestar de la población está en niveles críticos. Para llegar a este diagnóstico, la teoría propone ciertos indicadores para el efecto construidos.

Sobre la base de un examen de la teoría existente sobre el Estado fallido, este estudio contrasta los acontecimientos suscitados en octubre de 2019 con los de junio de 2022. Ambos eventos pusieron en vilo a la sociedad ecuatoriana, a su seguridad y a la democracia, por lo que el presente trabajo analiza la posibilidad de que Ecuador pueda convertirse en un Estado fallido.

2. Introducción

Tras la Guerra de los Treinta Años se celebraron los tratados de Osnabrück y Münster, firmados el 24 de octubre de 1648 por el representante de la Casa de los Habsburgo —en ese entonces emperador del Sacro Imperio Germánico—, los delegados de la monarquía

¹ Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

de España y de los reinos de Francia, Suecia y de los Países Bajos (Toscano, 2006, p. 92). Con esta firma se selló la Paz de Westfalia, que puso fin a la larga guerra europea.

La Paz de Westfalia y la firma de los tratados de Osnabrück y Münster son el punto de partida de los Estados nacionales (Fonseca, 1996, p. 316), puesto que estos tratados reconocen como elementos constitutivos de un Estado al territorio, la soberanía y su población. A partir de esa fecha, la institución de las naciones constituidas en lo jurídico entrega derechos y obligaciones a gobernantes y gobernados; derechos y obligaciones que se recogen del pensamiento filosófico de Hobbes en el *Leviatán* y Locke en *El Contrato Social* de Rousseau.

Con la difusión de este pensamiento filosófico, la persona debió entregar parte de su libertad para obtener a cambio beneficios colectivos. *El contrato social* precisa: “Lo que pierde el hombre por el contrato social es su libertad natural y un derecho ilimitado a todo cuanto le tienta y que puede alcanzar; lo que gana es la libertad civil y la propiedad de todo cuanto posee”

(Rousseau, 1985, p. 27), con lo que considera la creación de un individuo comunitario que administra lo que ha logrado. Kant también establece la necesidad de mantener un contrato social, “según el cual todos en el pueblo renuncian a su libertad exterior, para recobrarla enseguida como miembros de una comunidad, es decir, como miembros del pueblo considerado como Estado” (Kant, 1994, p. 146). Por lo que:

El contrato social supone que los individuos acuerdan vivir juntos bajo un marco legal que les otorga derechos y obligaciones, y la autoridad del Estado-institución es la que hace cumplir estas reglas. En términos generales, en los Estados capitalistas, estas reglas se concentran en la protección de los individuos y sus propiedades frente a otros individuos, otros estados y ellos mismos (Santos, 2009, p. 35).

Es a partir de la presencia del Estado en la vida de las personas y las comunidades, dependiendo del grado de autonomía y libertad que se les ofrece, así como del grado de soberanía ejercido, que se califica al Estado de acuerdo con el rol que cumple frente a la libertad que otorga.

El Estado monárquico es la primera figura jurídica de un Estado nación después de Westfalia, el cual se sobrepuso al Estado feudal que rigió Europa y luego se adjetivaron el Estado absolutista, el totalitario, el liberal, el democrático en sus diferentes vertientes (el Estado burocrático-autoritario); entre otros. Pero es solo al final de la Guerra Fría y con la evolución y la presencia de las amenazas asimétricas que surgen nuevos adjetivos para el Estado, de los que se destaca el Estado fallido.

3. El Estado fallido

El calificativo de Estado fallido fue otorgado a varios países del Caribe, África y Europa que atravesaban por profundas crisis de gobernabilidad, caracterizadas por los efectos de guerras intestinas, desequilibrios económicos severos, violación sistemática de derechos humanos e inestabilidad gubernamental, poco tiempo después del final de la Guerra Fría. El origen de estas crisis podría ubicarse en el fin de un mundo bipolar, junto con la desintegración y creación de varios Estados. El término fue acuñado por Gerald Helman

y Steven Ratner, diplomático del servicio exterior de Estados Unidos, el primero, y profesor de la Universidad de Michigan, el segundo.

Helman y Ratner consideraron que los Estados fallidos constituyen una amenaza no solo para sus ciudadanos sino también para la población de los países vecinos, debido a flujos migratorios, guerras aleatorias y violación de los derechos humanos; además, la violencia que se genera al interior de un Estado fallido puede rebasar fronteras. Estos autores consideran que “se debe hacer algo y salvar a los Estados fallidos” (Helman & Ratner, 1992).

Con la evolución de los conflictos internos de los Estados fallidos también se transformaron los conceptos sobre estos y se presentaron nuevos argumentos para definirlos; con lo que se determinaron indicadores, clasificaciones, características y categorías sobre los mismos. El Fondo por la Paz-*Fund for Peace* (FFP, siglas en inglés), organización no gubernamental asentada en California, Estados Unidos, estableció varios indicadores para medir a los Estados bajo

estas condiciones, como se los expone en la tabla 1:

Tabla 1
Indicadores para medir Estados fallidos

• Guerras civiles caracterizadas por una violencia que perdura.
• Falta de armonía entre las comunidades.
• Pérdida del control de regiones periféricas ocupadas por grupos al margen de la ley.
• Crecimiento de la violencia criminal (incluidas bandas, tráfico de armas y drogas).
• Instituciones defectuosas: inexistencia, pugna o sumisión del legislativo y el judicial al poder ejecutivo; en suma, ausencia del debate democrático.
• Deterioro o destrucción de la infraestructura.
• Sistemas educativo, médico y social informalmente privatizados.
• Corrupción rampante.
• Declive del PIB, aumento de la inflación y sustitución de la moneda nacional por una extranjera.
• Pérdida de legitimidad.

Fuente: FFP (2022).

Desde diversas ópticas los conceptos de Estado fallido se presentan con características diferentes; en algunos se responsabiliza al Gobierno, en otros a grupos antagónicos, a organizaciones extranjeras, a factores adversos que se oponen a la consecución de los objetivos del Estado; sin embargo, para muchos analistas el concepto de Estado fallido es una definición ambigua, “vaga, frustrantemente imprecisa, confusa e incluso tautológica” (Chomsky 2006, Spanger 2000, Woodward, 2005). A continuación se presentan varias definiciones de Estado fallido:

Los Estados fallidos, para Chomsky, son aquellos que carecen de

capacidad o voluntad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y tal vez incluso la destrucción. Otra es su tendencia a considerarse más allá del alcance del derecho nacional o internacional, y por tanto libres para perpetrar agresiones y violencia. Además, si tienen forma democrática, padecen un grave “déficit democrático” que priva a sus instituciones formales de auténtica sustancia (Chomsky, 2017, p. 5).

El politólogo ítalo-canadiense, profesor de la universidad de Columbia y presidente de la Asociación Canadiense de Ciencia Política, Kaveli Holsti, define a los Estados fallidos como:

El Estado que carece de la capacidad de generar lealtad-de-recho a gobernar, de dotarse de los recursos necesarios para gobernar y proporcionar servicios, de mantener el elemento esencial de la soberanía, consistente en el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza dentro de sus límites territoriales, y de actuar dentro del contexto de un consenso basado en una comunidad política (Holsti,1996, p. 82).

Trajan Shipley, politólogo español-estadounidense, define a los Estados fallidos como aquellos que:

[...] no pueden desempeñar sus funciones habituales con normalidad, se han convertido en refugio del crimen organizado y del terrorismo por el caos que reina en ellos, a la vez que un riesgo para la comunidad internacional (Shipley, 2017, párr. 2)

En un análisis realizado por Gabriel Santos, mexicano e

investigador parlamentario de su país, se considera que:

Un Estado fallido representa el quiebre del contrato social y del marco legal que lo sustenta [...] es regresar a la situación que existía con anterioridad al contrato social. Significa la preeminencia del conflicto y la ausencia de consenso respecto al contrato social (Santos, 2009, p. 43).

4. Métricas y metodología para evaluar la fragilidad de los Estados

En el momento en que un Estado no puede garantizar a sus ciudadanos justicia, salud, seguridad, alimentación, libre movilidad, servicios básicos ni cumple con sus actividades económicas y tampoco realiza otras funciones básicas, puede concluirse que se ha roto el contrato social. El resultado de esta circunstancia es que el caos se apodera de la comunidad, la violencia se irradia en todos los sectores, las fuerzas antagónicas le disputan al Estado el dominio legítimo de la fuerza, en tanto que el orden y la cohesión social se disuelven, la crisis de gobernabilidad se presenta y el Estado pierde el control sobre

sus elementos constitutivos: población, soberanía y territorio.

Si al Estado, definido por Weber como “una agrupación que con éxito e institucionalmente, organiza la dominación y ha conseguido monopolizar, en un territorio determinado, la violencia física legítima como medio de dominio” (Weber, 2000, p. 15), se le disputa ese monopolio, se presentan varios indicadores que resultan de los factores adversos que impiden alcanzar al Estado sus objetivos. En el momento en que esa capacidad es superior a los recursos del Estado para enfrentarla, empiezan a presentarse las condiciones que pueden generar un Estado fallido.

De las definiciones presentadas, la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa) deduce, al tomar como referencia lo establecido por el FFP, varios indicadores que llevan a considerar, en el caso de la región, un Estado fallido:

Tabla 2

Indicadores que determinan un Estado fallido

- Presiones demográficas.
- Movimientos masivos de refugiados.
- Herencia de grupos que buscan resoluciones compensatorias.
- Fuga crónica y sostenida de personas.
- Desarrollo económico desigual entre diferentes grupos.
- Declives económicos severos.
- Criminalización o deslegitimación del Estado.
- Deterioro progresivo de los servicios públicos.
- Suspensión o aplicación arbitraria del Estado de derecho.
- Existencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.
- Alzamiento de élites de facto.
- Intervención de otros Estados o actores políticos.

Fuente: Fundesa (2009).

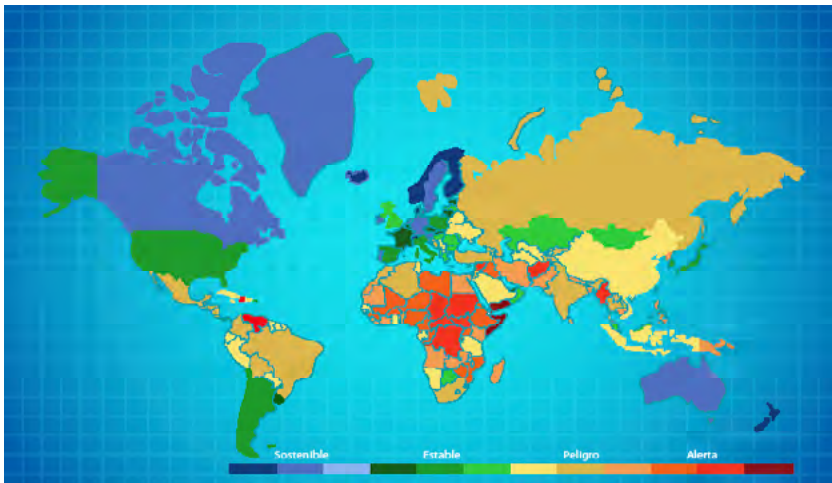
De igual manera, el FFP² ha establecido doce categorías que revelan el grado de control que los Estados ejercen sobre su población, territorio y soberanía.

2 Véase Fragile States Index, recuperado de <https://fragilestatesindex.org/frequently-asked-questions/what-are-our-twelve-indicators-of-state-fragility/>

De acuerdo con su fragilidad, los Estados podrían categorizarse como *muy sustentables* si, entre otros puntos, controlan su territorio y tienen el monopolio del uso legítimo de la fuerza, gozan de legitimidad para tomar decisiones colectivas, proveen servicios públicos e interactúan con otros Estados de la comunidad internacional. Por el contrario, atraviesan una situación de *muy elevada alerta* si no controlan su territorio ni tienen el monopolio del uso legítimo de la fuerza, han perdido legitimidad, no proveen servicios básicos y están aislados de la comunidad internacional.

El mapa 1 muestra que los países nórdicos, Canadá y Australia (en azul) son más estables, mientras que los países en el centro del continente africano y la península arábiga (en rojo) soportan los más altos niveles de alerta. Según esta clasificación, Yemen es el Estado más frágil del mundo y ocupa el primer lugar. Miamar, Afganistán, Siria y Venezuela también muestran altos niveles de alerta. Ecuador (en amarillo) ocupa el lugar 89 y los niveles de peligro son significativos, pero aún moderados, según esta clasificación.

Mapa 1
Índice de fragilidad de los Estados



Fuente: FFP (2022).

5. Octubre de 2019 y junio de 2022

Ecuador, como Estado soberano, fue el escenario de protestas sociales originadas desde diferentes grupos. Estos, en uso legítimo de su derecho a la resistencia, dispuesto en el artículo 98 de la Constitución Política del Ecuador,³ declararon, en octubre de 2019, un paro nacional. La movilización duró once días, como medida de fuerza para derogar el Decreto Ejecutivo 883, que incrementaba el precio de los combustibles.

En junio de 2022, la poderosa Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) actuó de la misma manera para exigir la aprobación, por parte del Gobierno, de un pliego de diez “propuestas” que van desde la disminución y el congelamiento de los precios de los combustibles hasta la moratoria de las deudas en la banca pública, privada y cooperativa para los sectores indígenas. Está paralización duró dieciocho días y llegó a su fin gracias a la mediación de la Iglesia católica con la

que se acordó el establecimiento de mesas de negociación entre el Gobierno y la dirigencia indígena, en las que, en un plazo de noventa días, se llegaría a la aprobación de un acuerdo consensuado entre las partes sobre las exigencias planteadas.

En los dos paros nacionales, la fuerza y la violencia desplegada por las organizaciones que participaron en las movilizaciones fue la tónica que caracterizó a las mismas, en las que grupos con armas artesanales y armas convencionales, según la información oficial, disputaron a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional el monopolio legítimo de la fuerza que ejerce el Estado. En varias oportunidades se perdió el control del territorio y de la población, ya que, por el grado de prudencia considerado, las fuerzas del orden no utilizaron armas letales, sino, solo material antidisturbios.

3 El artículo indica que “[l]os individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público” (CRE, 2008, art. 98).

Gráfico 1
Indicadores 2019-2022



Elaboración: propia del autor (2022).

La violencia creó un déficit democrático y generó una crisis de gobernabilidad. En ambos momentos se enfrentaron las funciones del Estado, en especial la Legislativa con la Ejecutiva; en junio de 2022 la legislatura pretendió destituir al presidente de la república. La violencia desplegada impidió al Estado garantizar

la seguridad de la población y el control del territorio, se desconoció a las autoridades legítimas del Gobierno remplazándolas por funcionarios designados de manera ilegítima, se perdió el ejercicio del control y la distribución de bienes y servicios y se puso en peligro a la democracia.

Gráfico 2
Indicadores de la acción de grupos antagónicos (2019-2022)



Elaboración: propia del autor (2022).

La actitud del sector oficial impidió la escalada de violencia, pero evidencia la presencia de ciertos indicadores que caracterizan a los Estados fallidos. Retomar el control de la población y del territorio, sobre la base de la negociación, fue sustancial, pero esta tuvo fuertes matices de imposición por parte de los actores que hicieron uso de la violencia y el caos como armas de intimidación al Estado; de allí que la securitización del conflicto, definida esta “como el proceso de exponer una problemática particular como problema de













seguridad o amenaza” (Buzan & Hansen, 2014, p. 214) era necesaria; por cuanto el momento en que la fuerza antagónica sobrepasa a las capacidades del Estado, la misma se convierte en amenaza.

Al ser analizado el caso ecuatoriano que, según el FFP, se encuentra en “elevado peligro” de convertirse en Estado fallido, hay autores que consideran que se están dando las condiciones para que el país alcance esta situación degradante. Desde la academia se considera que:

El principal síntoma que un Estado está dando los últimos pasos para convertirse en Estado fallido es la cesión que hace en favor de grupos políticos, criminales o político-criminales del control de parte del territorio nacional. Esta cesión suele hacerse, también, en favor de comunidades que, por razones étnicas o históricas, reivindican el control total de los lugares donde habitan y se resisten a la intervención del Estado en estos espacios (López, 2021, párr. 3).

Al momento se llevan a cabo las negociaciones entre el Gobierno y la dirigencia indígena, ha transcurrido el 50 % del plazo fijado para alcanzar acuerdos. No obstante, según el líder de la Conaie, solo en una mesa se ha alcanzado un entendimiento entre ambas partes y vuelve a poner sobre la cabeza de Damocles una espada sujeta de la crin de un caballo.

Tabla 3
Indicadores del listado mundial de riesgo

															
País	Año	Rango	Total	Aparato de seguridad	Ética en funciones	Grupos políticos	Economía	Capacidad académica	Fuga de capitales	Legitimidad del Estado	Servicios públicos	Derechos humanos	Problemas demográficos	Poblaciones y desplazados indígenas	Inserción externa
Venezuela	2022	88th	70,3	8,6	5,9	6,8	4,3	3,4	4,6	6,0	6,6	3,3	7,2	3,8	8,8
Marruecos	2022	85th	71,1	4,6	6,6	8,6	5,9	4,9	7,1	6,8	5,4	5,2	4,2	5,0	4,9
El Salvador	2022	85th	71,0	8,3	9,7	7,1	3,6	4,6	3,8	4,8	3,7	7,6	6,4	3,2	3,3
Perú	2022	87th	69,8	5,8	7,4	8,3	4,3	6,1	5,8	4,9	7,1	3,7	7,9	4,4	2,0
Liechtenstein	2022	86th	69,6	5,9	8,8	5,7	5,1	5,6	5,1	9,2	4,3	7,6	4,5	4,1	3,7
Ecuador	2022	86th	69,7	3,6	8,2	3,8	6,0	3,9	4,3	3,8	6,3	4,1	7,1	3,3	4,8
Fiji	2022	88th	68,9	6,2	7,8	5,8	7,8	5,0	7,5	3,8	4,2	5,4	4,1	2,7	6,9
Bielorrusia	2022	91st	68,7	5,3	9,5	5,6	4,8	3,4	4,2	9,3	3,0	8,2	5,1	2,7	7,6
Ucrania	2022	92nd	68,6	6,4	8,0	5,8	6,5	3,9	5,9	6,5	4,3	5,8	4,8	4,2	7,3
Túnez	2022	92nd	68,2	7,2	7,2	7,2	7,9	4,4	5,3	4,0	4,7	5,4	4,6	3,2	4,9
Burkina Faso	2022	94th	67,8	4,2	8,6	6,8	5,8	4,2	5,1	3,9	4,2	3,6	4,4	2,1	7,1

Fuente: FFP (2022).

6. Conclusiones

De las definiciones consideradas y de los indicadores señalados, se desprende que hubo, en los dos momentos de la revuelta nacional, un alto peligro de que Ecuador se convierta en un Estado fallido. El país padeció la

pérdida del control del Estado sobre la población y el territorio, el desconocimiento de las legitimidad de las autoridades, la incapacidad estatal para garantizar la justicia, la seguridad, las propiedades y las actividades de los ecuatorianos y ecuatorianas, así como la pérdida del control

para el transporte y distribución de alimentos, vituallas e insumos, lo que amenazó la paz social y la vida de los ecuatorianos.

La actitud de algunas funciones del Estado, al tomar parte a favor de la revuelta popular y pretender destituir al primer mandatario, amenazó al sistema democrático al poner en vilo la institucionalidad del país y empujarlo a convertirse en un Estado fallido; por lo que se hizo necesario securitizar el conflicto y considerar como una amenaza para la sobrevivencia misma del Estado a las acciones de protesta acontecidas en los años 2019 y 2022.

Durante las acciones analizadas se describió un escenario de alta conflictividad que dejó al descubierto serias

vulnerabilidades en temas de seguridad del Estado, que por la actitud del Gobierno fueron superadas en beneficio de la paz y la seguridad, pero dejaron en claro la necesidad de superarlas y fortalecer la capacidad del Estado en su conjunto.

En las acciones de protesta cumplidas durante 11 días en octubre de 2019 y durante 18 días en junio de 2022, los elementos constitutivos del Estado ecuatoriano se ajustaron a algunos indicadores que, desde la teoría, corresponden a un Estado fallido. La predisposición a superar esas condiciones es fundamental para que al cumplirse los noventa días de plazo impuesto para llegar a acuerdos no se retomen las acciones de violencia matizada por intereses ajenos al Estado.

7. Referencias bibliográficas

- Buzan, H., & Hansen, I. (2014). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge Press.
- Chomsky, N. (2017). *Estados fallidos: el abuso de poder y el ataque a la democracia*. Ediciones B, S. A.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Fonseca, J. (1996). Geopolítica e Direito Internacional. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, Vol. 91, pp. 315-329.
- Fund for Peace [FFP] (2022). Fragile States Index Annual Report 2022. Recuperado de <https://fragilestatesindex.org/category/analysis/analysis-2022/>
- Fundación para el desarrollo de Guatemala [Fundesa] (2009). Índice de Estados fallidos. Recuperado de [https://www.fundesa.org.gt/content/files/cides/indices/FSI_2009_\[Modo_de_compatibilidad\].pdf](https://www.fundesa.org.gt/content/files/cides/indices/FSI_2009_[Modo_de_compatibilidad].pdf)
- Helman, H., & Ratner, S. (1992). Saving Failed States. *Foreign Policy*, 83(3), pp. 3-20.
- Kant, I. (1994). *Metafísica de las costumbres*. Tecnos.
- López, F. (2021). ¿Hacia un Estado fallido? *PLAN V*, 12 de julio. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/hacia-un-estado-fallido>
- Rousseau, J. (1985). *Del contrato social*. Discursos. Alianza.
- Holsti, K. (1996). *The State, the War and the State of War*. Cambridge University Press.
- Spanger, H. (2000). *Failed State or Failed Concept? Objections and Suggestions*. Documento presentado en la conferencia Failed States. Globalization and The Failed State. Florencia, Italia, Purdue University, 7 al 10 de abril.
- Shipley, T. (2017). ¿Estados fallidos o concepto fallido? *El Orden Mundial*. Recuperado de <https://elordenmundial.com/estados-fallidos-o-concepto-fallido/>

Weber, M. (2000). *Política y sociedad*. UNAM.

Woodward, S. (2005). *Introduction to the Workshop*. Workshop on State Failure: Reframing the International Economic and Political Agenda, Program on States and Security, Ralph Bunche Institute, the Graduate Center, City University of New York, pp. 1-25.

Ecuador, junio de 2022: estallido indígena y diálogo¹

César Ulloa² y Mauro Baquero³

1. Introducción

Este ensayo responde a la pregunta ¿de qué manera se expresó el estallido de junio de 2022 en Ecuador? Lo hace mediante la identificación de los elementos políticos, económicos y sociales del contexto, sin perder de vista algunos aspectos estructurales que posibilitan una mirada integral del fenómeno, como son las demandas históricas de la población del sector rural, la recomposición del liderazgo indígena desde octubre de 2019, junto con el clivaje regional entre la Sierra y la Costa. A ello se agregaría el papel que juegan las intermediaciones digitales para la recreación de los relatos, el papel de las autoridades locales y seccionales y el rol que asume la sociedad civil como convocante para la resolución pacífica de conflictos y la defensa de la democracia. Esta propuesta se inscribe en una perspectiva multifacética del estallido y plantea preguntas para el ejercicio de prospectiva.

2. La fatalidad de la crisis institucional

La crisis y el descrédito institucional fueron el paraguas de la protesta de junio. A un mes de distancia, según la encuesta de la empresa Perfiles de Opinión (2022), el 24,50 % de la población calificó como buena la gestión del presidente de la república, el 11,30 % respondió lo propio de la Asamblea Nacional y apenas el 2,5 % cree en los

1 Este ensayo toma como base el artículo “Ecuador: entre el estallido y el diálogo”, publicado el domingo 17/7/2022 en el portal *Latinoamerica21* por César Ulloa, coordinador general de Investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

2 Coordinador general de Investigación del IAEN.

3 Técnico de investigación de la Coordinación General de Investigación del IAEN.

partidos políticos. Esto evidencia que los protagonistas del sistema político atraviesan por un mal momento, en un contexto en el que las principales demandas de la población, según la misma encuesta, son: la delincuencia, la crisis económica y el desempleo.⁴ Meses atrás, varias organizaciones sociales y, sobre todo, la dirigencia de la Confederación de Nacionalidades Indígenas (Conaie) advertían de acciones de protesta y movilización nacionales en contra del plan de gobierno de Guillermo Lasso por calificarlo de neoliberal.

Junio de 2022 fue sinónimo de estallido en Ecuador. La dirigencia de la Conaie, junto con sus comunidades y aliados, organizó un paro, al que se sumaron varios sectores sociales, para exigir al Gobierno el cumplimiento de diez demandas que no fueron procesadas desde octubre de 2019 y cuya reivindicación se acentúa en 2021. En la antesala del paro, fracasaron tres reuniones por la falta de flexibilidad de las partes.⁵ La principal exigencia

al Ejecutivo fue la disminución del precio de los combustibles, pues las gasolineras los vendían en correspondencia con el mercado, bajo un esquema que modificó la política histórica de subsidios. Esta decisión fue tomada por el exmandatario Lenín Moreno, antecesor del actual (Olivares y Medina, 2020). La paralización duró dieciocho días en un contexto de crisis política, económica y de inseguridad ciudadana.

3. De octubre de 2019 a junio de 2022

Octubre de 2019 encendió el ciclo de protesta social en América Latina y su epicentro fue Quito. El estallido tuvo múltiples causas, diversa morfología y diferente tipología (Castro, 2020). En todos los casos combina las reivindicaciones socioeconómicas, la crisis democrática, la participación activa de los jóvenes (Murillo, 2021) y la inserción de acciones subversivas en las protestas, en varios momentos. En Ecuador, el desgaste de la democracia en la percepción de la gente, junto con la crisis económica desatada desde 2015, activaron la protesta con inusitadas demostraciones de violencia por parte de los

4 La encuesta fue practicada a 1220 personas entrevistadas en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Riobamba.

5 Las demandas se pueden leer al final del documento.

manifestantes, la cual fue contenida con una arremetida incomparable por parte de la Policía y las Fuerzas Armadas. Según el Barómetro de las Américas 2018/2019, en Ecuador apenas el 38,7 % expresa satisfacción con el funcionamiento de la democracia, además “la debacle económica se expresó en el déficit fiscal del Gobierno por un monto de 10 000 millones de dólares (*El Universo*, 15/10/2019) y la incontenible destrucción del empleo productivo y el incremento del trabajo informal” (Ulloa, 2020, p. 13).

En 2019 el estallido inició con la paralización de los transportistas, pero fue contenida por el Gobierno debido a que se aplicó la ley para impedir la paralización de las carreteras y varios dirigentes fueron detenidos. De forma inmediata, una renovada y joven dirigencia indígena tomó la posta, se apropió del relato y posicionó un pliego de demandas, como cerrar el paso a cualquier negociación con los organismos multilaterales de crédito, que no se restringían a la petición de la disminución del precio de los combustibles, por lo que contaron con el respaldo de varios sectores sociales. La recomposición

del movimiento indígena fue evidente en comparación con su última actuación en 2015, cuando confrontaron con el expresidente Rafael Correa, su adversario político. Tras octubre de 2019 se vislumbró tanto un nuevo escenario político como el surgimiento de otros actores para el movimiento indígena: un candidato presidencial de Pachakutik, Yaku Pérez, tercero en las elecciones de 2021, y un líder indígena en ascenso, Leonidas Iza, quien luego sería electo presidente de la Conaie.

A diferencia de octubre de 2019, la dirigencia indígena cominó el diálogo al Gobierno de Guillermo Lasso desde el momento de su posesión, en mayo de 2021, pero condicionó su participación en línea directa con sus intereses. En este proceso, la Conaie no permitió la entrada de otras organizaciones partidistas o sectores sociales afines para no compartir el liderazgo de la reivindicación social. Su respaldo directo es el bloque legislativo Pachakutik, que representa la segunda mayoría en la Asamblea Nacional, y las bases de las comunidades de las provincias de las Sierra Centro (Bolívar, Chimborazo,

Tungurahua y Cotopaxi), Sierra Norte (Imbabura) y las amazónicas (Pastaza, Morona Santiago, Zamora, Napo, Sucumbíos y Orellana). Su presencia es exigua en la Costa. Además, Ecuador atraviesa un histórico clivaje, es decir, la ruptura territorial, cultural y multidimensional, siguiendo los criterios de Rokkan (1970) en lo regional, zonal y étnico, es decir, Sierra y Costa, urbano y rural, indígena y mestizo.

La Conaie ha tenido tres años para afianzar su organicidad, convocatoria y movilización, es decir, dirigentes de las filiales en *sindéresis* con el liderazgo de Leonidas Iza, quien proviene del ala más radical del movimiento indígena, en una mezcla ideológica de *mariateguismo* de origen peruano, socialismo comunitario con destellos del pensamiento de Roxa Luxemburgo (Kowii, 2022) y adscripción católica. Este afianzamiento ha perfeccionado la estrategia de movilización desde las provincias a la capital y la resistencia para enfrentar una paralización más larga. Esta vez fueron dieciocho días, siete más que durante octubre de 2019. Las protestas se gestaron a dos meses de que las organizaciones políticas tengan que presentar sus

candidaturas para las alcaldías y prefecturas. Pachakutik disputará el electorado del correísmo, de las izquierdas y el populismo urbano, en el sentido de distanciarse de las propuestas políticas de la Izquierda Democrática, la Unidad Popular y mantener una postura ambigua (*alianza móvil*) con la Revolución Ciudadana.

El estallido de junio se produjo en un contexto en el que la aceptación del Gobierno llegó al 20 %. En un año, el Ejecutivo había perdido cincuenta puntos porcentuales, pese al exitoso plan de vacunación, haber logrado la estabilidad macroeconómica y estar exento de acusaciones de corrupción; sin embargo, enfrentó una arremetida de la delincuencia común, el crimen organizado y las matanzas en las cárceles. Es decir, hubo una combinación de inseguridad, desempleo y una falta de conexión con el ciudadano común, quien no lograba comprender hacia dónde iba el Gobierno. Esto no pierde de vista el bloqueo en la Asamblea y la férrea oposición del correísmo y la controversia nunca resuelta con su exaliado natural de la derecha, el Partido Social Cristiano.

4. Otras cartas para el análisis

Este nuevo estallido evidenció la disputa del relato político en el imaginario social acerca de la reivindicación histórica frente al intento de golpe de Estado. La confrontación se produjo en las redes alternativas y digitales, en las que los medios comunitarios, ambientalistas, feministas y de derechos colectivos se embanderaron con la propuesta de la Conaie, a diferencia de los medios tradicionales, los cuales matizaron las coberturas periodísticas, combinando lo que sucedía en la Asamblea y en las calles. En estos fenómenos se observa una disputa por la emoción pública antes que por la opinión pública, en paráfrasis a Chul Han (2022). “En el recinto legislativo se dio paso a la votación para destituir al Presidente al tenor del Art. 130 inciso 2 por impulso del correísmo más los votos de Pachakutik y los autodenominados rebeldes de otras bancadas como la Izquierda Democrática”⁶ (Ulloa, 2022).

Mientras Iza disputaba la calle, los partidos de oposición buscaron la muerte cruzada en contra de Guillermo Lasso. Para ello se requería 92 de 137 voluntades, pero llegaron a 82 con denuncia de fraude electrónico incluido, pues se investiga la manipulación de la votación de cuatro asambleístas que se expresaron en contra, pero su votación se registró de manera contraria (Vistazo, 2022). Este delito es investigado en la Fiscalía. Los dieciocho días de paralización tuvieron intensidades distintas, pues la búsqueda de una mediación efectiva parecía alejarse en cada intento, ya que no existe institución del Estado que haya logrado buenos resultados. El presidente de la Asamblea, Virgilio Saquicela, intentó un diálogo, pero se cayó en el momento en que votó por la destitución del mandatario. Jugó a ser juez y parte. Al mismo tiempo, desde la sociedad civil se conformó una Comisión Convocante para establecer puentes entre el movimiento indígena y el Gobierno desde el tercer día del paro (Esquel, 2022).

6 El artículo 130, inciso 2 de la Constitución de la República, dice: “La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos: 1) Arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente, previo

dictamen favorable de la Corte Constitucional; 2) grave crisis política y conmoción interna” (Constitución de la República de Ecuador, 2008).

El paro refrescó la memoria de la población respecto de la desatención histórica del Estado al sector rural. Casi el 40 % de la totalidad de niños con desnutrición crónica corresponde a población indígena (Unicef, 2022; Rivera, 2019). “Las provincias donde se concentra la pobreza y la falta de servicios son las de la Sierra Centro y la Amazonía, siendo la última región en donde contradictoriamente están los pozos petroleros y también las mayores reservas de biodiversidad del planeta” (Ulloa, 2022). Más allá de las diez demandas de la Conaie está en disputa el modelo de desarrollo.

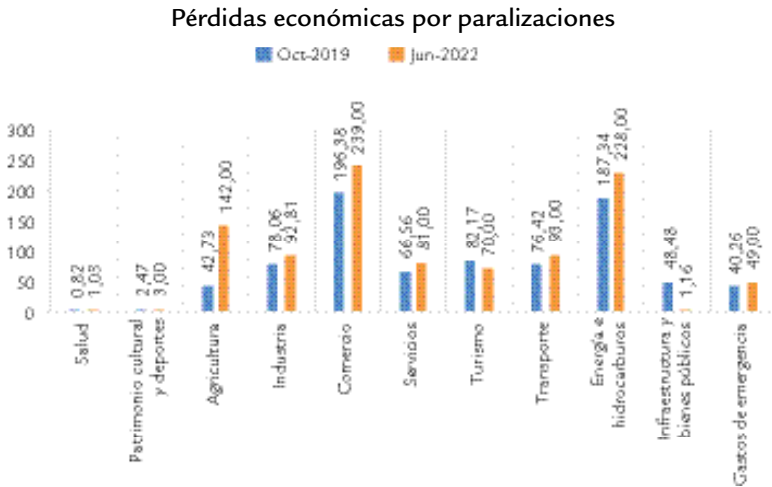
Uno de los aspectos que caracterizó el estallido de junio de 2022 es la presencia de mujeres indígenas como agentes de movilización y contención, quienes —además— llegaron a Quito con sus hijos e hijas, en la mayoría de los casos menores de edad, lo que configura la idea de una protesta comunitaria que se sustenta en la familia. De manera similar al estallido de octubre de 2019, la presencia del segmento joven fue protagónico en la confrontación con la fuerza pública,

sobre todo en los días de mayor intensidad en las intermediaciones de la Casa de la Cultura en la capital y también en el Puyo. Si bien la presencia de la mujer fue relevante, su participación en los espacios de liderazgo sigue siendo subsidiaria. Las figuras que más capitalizaron en lo político fueron masculinas y de las tres dirigencias: Conaie, Feine y Fenocin.

5. La deconstrucción económica antes del estallido

Según estimaciones del Banco Central del Ecuador (2022), el país acumuló pérdidas por 1000 millones de dólares durante los dieciocho días del paro; \$775 millones correspondientes al sector privado y \$225 millones al estatal, de manera específica, el sector petrolero. Valor que se agrega a los 821,68 millones de dólares perdidos durante el paro de octubre de 2019 (BCE, 2019), lo que plantea la interrogante: ¿cómo Ecuador puede acumular en pérdidas \$1821,68 millones en treinta meses en medio de una pandemia que todavía no permite cuantificar las pérdidas finales?

Gráfico 1



Fuente: Banco Central del Ecuador, Servicio de Rentas Internas, Fedexpor, Cámara de Comercio e Industria, Ministerio de Agricultura, Municipio de Quito (2019, 2022). Elaboración: propia.

Para entender la interrogante planteada, cabe precisar que el sistema económico de Ecuador atraviesa una deconstrucción económica fruto de la convergencia de estos factores: la discontinuidad de la política económica del Gobierno del expresidente Rafael Correa y la ausencia de una política que la sustituya de manera integral, además de los estragos económicos de la pandemia de covid-19 y la invasión de Rusia a Ucrania. Descartando el factor más reciente, todos los actores económicos del Ecuador han demostrado una carencia absoluta de estrategias e instrumentos que permitan mitigar los

efectos negativos de un cambio de política económica, así como los estragos de la pandemia, lo que ha devenido en que el sistema sea el único axioma para la recuperación económica ante la falta de consensos.

Esta situación económica ha sido asumida por el actual Gobierno con la estrategia recurrente de otras administraciones, que privilegiaron la estabilidad macrofiscal sin mayor inversión en el sector productivo y pocas evidencias en el social. El desempleo, después de la inseguridad, se mantiene como la segunda mayor preocupación de la población (Perfiles de Opinión, 2022).

La falta de una agenda innovadora y con énfasis en atender los sectores rurales catapulta en la opinión pública las diez demandas por parte de la Conaie. Según las cifras del Presupuesto

General del Estado, la inversión pública en infraestructura y el aparato productivo son las últimas prioridades del Gobierno en el presente año fiscal.

Tabla 1
Presupuesto General del Estado (PGE) 2022

	Clasificación	Monto	%
1	Gastos en personal corriente e inversión en el PGE (excluye los GAD)	9 094 691 922,31	26,83 %
2	Gabinete sectorial de lo social	8 657 439 616,48	25,54 %
3	Deuda pública	6 260 657 196,36	18,47 %
4	Gabinete sectorial de seguridad	3 217 910 154,39	9,49 %
5	Gobiernos autónomos descentralizados	2 900 024 329,89	8,55 %
6	Universidades y escuelas politécnicas públicas	1 169 636 897,22	3,45 %
7	Gabinete sectorial de hábitat, infraestructura y recursos naturales	964 594 512,68	2,85 %
8	Otras funciones del Estado	840 628 156,68	2,48 %
9	Gabinete sectorial de lo económico y productivo	491 260 260,49	1,45 %
10	Otras instituciones del Ejecutivo	302 891 713,35	0,89 %
	Total	33 899 734 759,85	100 %

Fuente: Registro Oficial n.º 599. 16/12/2021. Elaboración: propia.

Los tres primeros ítems del PGE, que representan el 70 %, están priorizados en gasto corriente (salarios), gabinete sectorial de lo social y deuda pública. Habría que profundizar si esta manera de diseñar y concebir el presupuesto por parte del Gobierno, así como de las observaciones realizadas por la Asamblea, contribuyen a paliar y contener la

crisis o si acaso se trata de una condición suficiente para propiciar un mínimo de estabilidad ante posibles estallidos. También habría que identificar de qué manera el Ejecutivo concibe su política social, qué prioriza y qué sectores atiende, además de conocer si estos corresponden a las localidades desde las que se gestan los estallidos, sobre todo

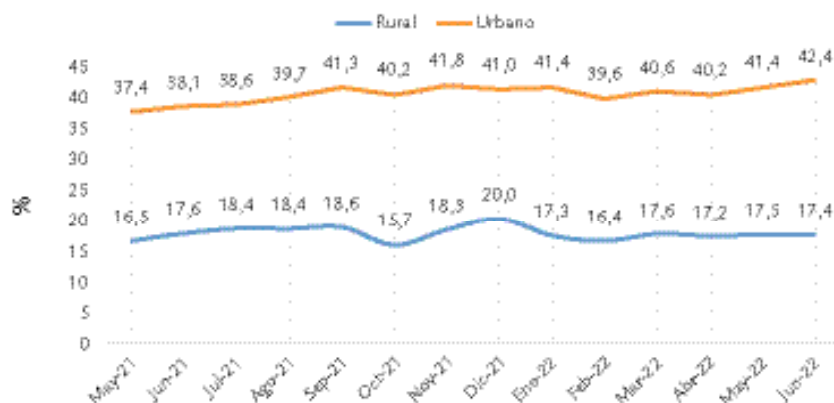
en las provincias de la Sierra Centro: Bolívar, Chimborazo, Tungurahua y Cotopaxi.

Mientras el Ejecutivo concibe un rumbo, Ecuador atraviesa la trampa de la renta media, es decir, la clase media ya no puede aumentar la demanda interna, los niveles de empleo y desempleo no explican la realidad del mercado laboral; en este sentido, la reducción de la desigualdad se ha detenido y la pobreza se está incrementando. Esta realidad no es exclusiva de Ecuador, sin embargo, aviva formas de polarización (Casal, 2019; Paramio, 2011). Esta afirmación se evidencia en los indicadores de empleo,

coeficiente de Gini y, de modo particular, de extrema pobreza.

Con la finalidad de ahondar el análisis de la situación económica del sector rural con énfasis en la población indígena, se presenta a continuación estadística descriptiva en gráficos acerca del empleo, desigualdad e índice de severidad de la pobreza y extrema pobreza, para lo cual se ubica como contrapunto el sector urbano. Para el efecto se ha tomado como referencia la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu) que desarrolla el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Gráfico 2
Empleo: urbano/rural



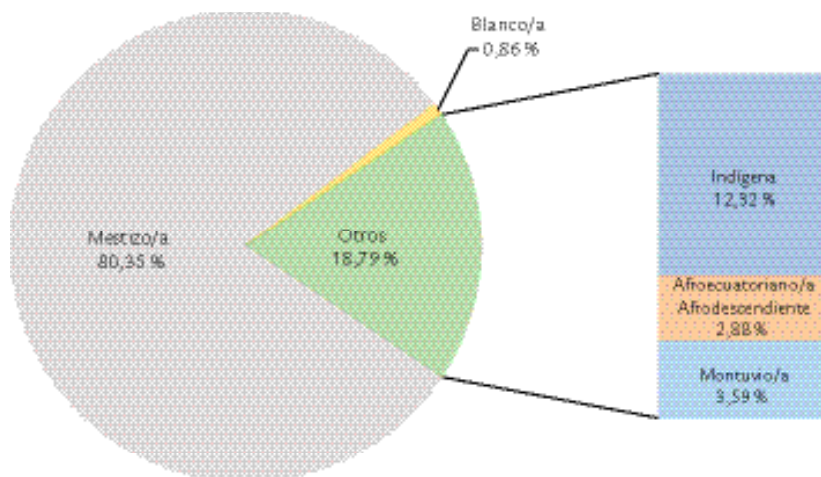
Fuente: Enemdu-INEC (2022). Elaboración: propia.

Desde mayo de 2021 se observa una recuperación del empleo, sin embargo, no refleja el problema estructural. Ocho millones de personas empleadas en junio de 2022 (solo el 34 % de la población) poseen un empleo adecuado, dejando por fuera a 5,5 millones de personas en otras formas de subempleo que se suman a los 345 mil ecuatorianos desempleados que no pueden cubrir a plenitud sus necesidades básicas.

En el sector rural, la Población Económicamente Activa (PEA)

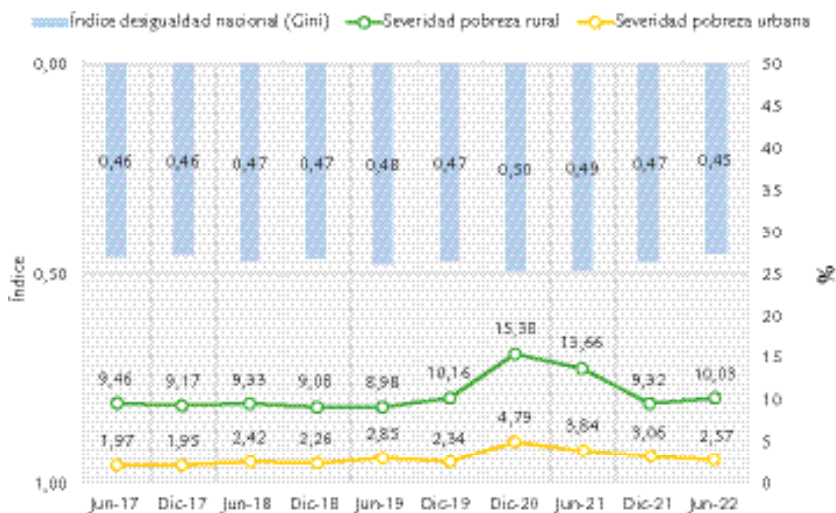
registra 2 862 588 personas, de las cuales apenas 499 017 (17 %) tienen un empleo adecuado, mientras que 2 363 571 (82 %) se distribuyen en otras formas de empleo que no garantizan las mínimas condiciones para satisfacer sus necesidades: 722 091 personas desempleadas, 631 825 en condición de empleo no remunerado, 960 149 registran otro empleo no pleno, 1729 empleo no clasificado, sin omitir las 47 776 desempleadas y 1 035 583 que integran la Población Económicamente Inactiva (INEC, 2022).

Gráfico 3
Caracterización de empleados (8 190 999 personas)



Fuente: Enemdu-INEC (2022). Elaboración: propia. Incluye todas las formas de empleo (adecuado, subempleo, no remunerado, otro empleo, no clasificado).

Gráfico 4
Índice de desigualdad e Índice de severidad de pobreza



Fuente: Enemdu-INEC (2022). Elaboración: propia.

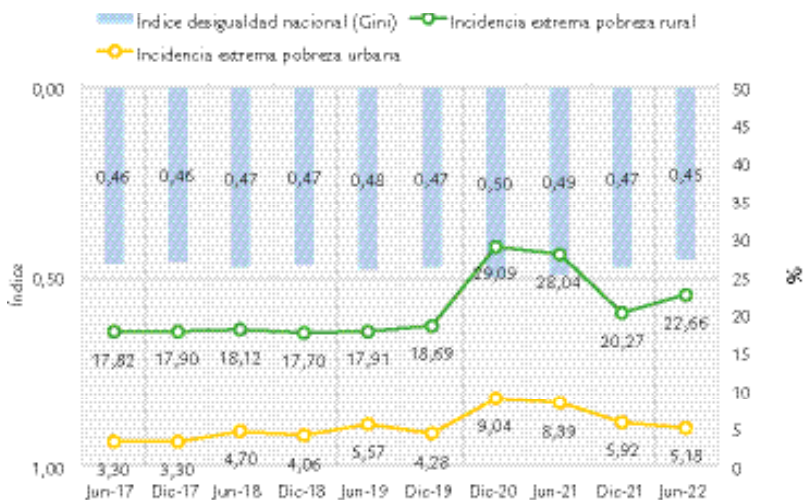
La afectación del desempleo es mayor en las poblaciones étnicas afroecuatorianas, montuvias e indígenas, ya que el 18,79 % accede a una de las formas de empleo a junio de 2022 y en su mayoría se encuentran en el subempleo, sobre todo en el sector rural.

Desde junio de 2017, Ecuador evidencia un índice de Gini en promedio de 0,47. Para 2015, el BBVA estimó que las economías emergentes y en vías de desarrollo tenían la previsión de reducir

al menos en 0,1 el índice de Gini en diez años, lapso en el que la clase media duplicaría sus ingresos para el 2025. Esa proyección no se plasmará. La severidad de la pobreza en el sector rural (10,03) a junio de 2022 es cuatro veces mayor que la urbana (2,57). Este indicador mide el grado de desigualdad entre hogares por debajo de la línea de la pobreza, es decir, de aquellos integrados por personas que tienen un ingreso menor a 2 dólares diarios (García-Herrero, 2015).

Gráfico 5

Índice de desigualdad e Índice de incidencia de extrema pobreza



Fuente: Enemdu-INEC (2022). Elaboración: propia.

El sector rural evidencia cuatro veces más incidencia de extrema pobreza en comparación con el sector urbano. Estos indicadores se disparan en diciembre de 2019, fin de año en el que se expresaron los coletazos de la crisis de octubre del mismo año, en el que se produjo el estallido de once días. Como ya se mencionó, Ecuador atravesaba por uno de los mayores déficits fiscales desde la transición a la democracia. Además, para el siguiente semestre el mundo recibió los golpes de la pandemia y la situación afectó más a los países en desarrollo y los sectores rurales. La población

nacional ha alcanzado 18 millones de habitantes y 3 600 000 personas de la ruralidad viven en condiciones de extrema pobreza. Desde 2012 hasta acá, alrededor de 600 mil personas han caído en extrema pobreza.

6. Alcaldes y prefectos ausentes

Algo que caracterizó el estallido de junio de 2022 es la ausencia de liderazgo y disminuida autoridad de los alcaldes y prefectos de las ciudades y provincias en las que la protesta y la paralización tuvo mayor impacto,

debido a diversas causas. Los alcaldes de las ciudades de Quito, Latacunga, Riobamba, Cuenca y el Puyo, así como los prefectos de Pichincha, Cotopaxi, Chimborazo y Pastaza atravesaban una crisis de aceptación a un año de finalizar su mandato, por tanto, no podían convertirse en gestores de la mediación, no obstante, la crisis pudo ser un factor de reivindicación para estos funcionarios. Su ausencia agudizó, aún más, la mala calificación por parte de la mayoría de la población. La reacción de las autoridades fue reactiva y de apagaincendios.

El caso de la ciudad de Quito, capital del país y eje político del Estado, evidencia ausencia de liderazgo de la máxima autoridad, Santiago Guarderas, quien sucedió en el cargo al exalcalde revocado, Jorge Yunda. En este sentido, hay una crisis múltiple y simultánea: exigua representación política, disputa interna en el Cabildo a pocos meses de las elecciones, junto con desconexión con las demandas de la ciudadanía: inseguridad, desempleo, insuficiente obra pública, deterioro de los servicios y un liderazgo cuestionado.

En la ciudad de Puyo, ubicada en la región amazónica, acaecieron hechos de violencia inusuales y exacerbados en comparación con la protesta histórica indígena, pues la ciudad se vio vandalizada por saqueos, quema de una agencia bancaria, ataque permanente a la propiedad privada, desconocimiento de las autoridades locales por parte de los manifestantes, amenazas a la población que no apoyaba el paro y confrontación con miembros de la policía y las fuerzas armadas como si fuesen enemigos del pueblo.

En ese contexto, tampoco fue posible la mediación de las autoridades locales y seccionales con los líderes de la Conaie, el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador (Feine) y la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin), por cuanto exigían una negociación directa y sin intermediarios con el Gobierno central. Es decir, se diluyó que la negociación pudiese producirse a escala local, pese a que, en provincias como Azuay, se buscó procesos para destrabar y mitigar el conflicto. Un caso inusitado es el

desconocimiento de la autoridad del gobernador de Cotopaxi después de haber sido atacada esta dependencia estatal y nombrar de facto a un líder de los indígenas que, incluso, se arrogaba las funciones de otorgar permisos de movilidad de personas, productos y servicios a manera de salvoconductos.

7. La sociedad civil y la mediación

En Ecuador, las instituciones de mayor credibilidad son la Iglesia, las universidades y las Fuerzas Armadas (FF. AA.) (Latinobarómetro, 2021). Esto explica por qué el Gobierno y la Conaie coincidieron en que las dos primeras protagonizaran el papel de mediadores del diálogo, además de prestar sus instalaciones y el personal docente para facilitar el proceso. Son entes que gozan de capital social, siguiendo a Putnam (1993), Coleman (1997) y Fukuyama (1998), es decir, que tienen la capacidad de tejer relaciones y fortalecerlas sobre la base de la confianza. Las FF. AA. quedaron por fuera, debido a que junto con la Policía Nacional estaban como responsables de la seguridad interna, sin embargo, no ha habido rechazo

hacia estas instituciones de manera posterior al paro. Estas entidades cobran mayor relevancia y protagonismo en estos procesos por cuanto las instituciones del sistema político atraviesan una crisis de aceptación y rechazo de su representación. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil han fortalecido su trabajo, en un Estado cada vez más débil por su incapacidad de procesar demandas estructurales y coyunturales.

Debido a este antecedente, era previsible que una iniciativa por fuera del sistema político pudiese llamar al diálogo y sugerir mecanismos y metodologías para la consecución de acuerdos. La sociedad civil lideró una convocatoria de diálogo, integrada por Fundación Esquel, la Asamblea del Sistema de Educación Superior Ecuatoriana, la Red de Gobierno Abierto, la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, la Confederación de Organizaciones de la Sociedad Civil y los ambientalistas. La dirigencia indígena y el Gobierno coincidieron en que la Iglesia católica podría llevar la mediación en los próximos noventa días, en los que se proyecta un proceso no lineal y con diversas intensidades

en la negociación de las demandas de la Conaie. No hay claridad, sin embargo, del papel del sistema de justicia acerca del rol que tuvieron los grupos delinuenciales infiltrados en la protesta que aprovecharon la crisis para sembrar el terror.

Con relación a la participación de la sociedad en general, no existe un patrón homogéneo respecto de su participación en el paro. En el caso de Quito se evidenció que los barrios al sur de la ciudad apoyaron la marcha indígena con vituallas y sitios de acogida, así como en las zonas urbano-periféricas del extremo norte, situación diferente en los denominados valles (Cumbayá y Los Chillos) y en el centro norte que se autoproclamó como espacio de defensa de la paz. Caso aparte merecen los espacios en los que, de forma tradicional, llegan los indígenas (Casa de la Cultura y la zona circundante de universidades como la PUCE y Salesiana) y que participan de manera activa como mediadores de diálogo, a los que se sumó la Universidad Central del Ecuador. Por tanto, hay una cartografía diversa de la protesta, en cuanto a la circulación de los manifestantes, el

epicentro del reclamo y los espacios de acogida y contramarcha.

La zona del centro de Quito, en la que se encuentran las Funciones del Estado, ha estado expuesta al mayor daño, debido a la vandalización como parte de una estrategia progresiva de ataque a los bienes públicos. Hasta ahora no se sanciona a quienes quemaron la Contraloría General del Estado en octubre de 2019 y destruyeron el patrimonio histórico en estas dos ocasiones. Estas formas violentas de protesta emergieron hace dos años y se expandieron con perfeccionamiento y experiencia a países como Chile y Colombia, que han mirado la conversión de la protesta social en espacios de disputa casi militar. Hubo un porcentaje de protestantes que usó indumentaria para el combate como escudos, cascos, armas caseras y explosivos artesanales. La dirigencia indígena esquivó responsabilidades acerca de estos sujetos, pues los denominó infiltrados en el momento en que estos llegan a ser los protagonistas de largas horas de combate contra la fuerza pública.

La sociedad civil en estas explosiones ha llamado al diálogo y a la paz sin desconocer varias

demandas sociales, pero también sin aceptar la violencia exacerbada que ha quedado impune en estos dos estallidos. La experiencia más sostenida es el proyecto de Diálogos Nacionales: un pacto social por el Ecuador (Esquel, 2022). Sigue pendiente la construcción de una agenda nacional con intervención multi-sectorial, intergencial y multiactoral que no se concentre solo en las demandas de un segmento de la población, sino que más bien incorpore un gran acuerdo alrededor de temas que, históricamente, no han sido resueltos: el apoyo a la agricultura, en especial a los pequeños y medianos productores, el acceso al agua en sus diferentes usos para las comunidades rurales, el acceso a servicios de salud y seguridad social (pese a la existencia del seguro social campesino), una política de Estado para el crédito, el acceso a la educación en sus diferentes niveles de formación, el combate a la desnutrición crónica infantil, entre los más urgentes.

8. Conclusiones

Junio de 2022 amplificó la capacidad de convocatoria, movilización y permanencia en actitud de

paro por parte de la población indígena y sus aliados, liderados por la Conaie, Feine y Confenaie. Pese a que la afectación fue más visible en las provincias de la Sierra Centro, sin embargo, las consecuencias son nacionales, sobre la base de las cifras presentadas. El paro, además, se produjo en un contexto de crisis simultánea en lo político y económico, lo que agudiza aún más la fragilidad de la democracia y ralentiza más la recuperación.

El paro de junio es el resultado de una acumulación de demandas no resueltas desde octubre de 2019 y de varios intentos fallidos en la construcción de una agenda país entre la Conaie y los dos Gobiernos de turno: Lenín Moreno y Guillermo Lasso. En este escenario tampoco se evidenció un actor político, llámese partido o líder, que tenga las credenciales de legitimidad suficiente para mediar, hacer buenos oficios y recomponer el ambiente de pacificación.

Las paralizaciones han incrementado en el uso y la exacerbación de la violencia con varias infiltraciones del crimen común en formas diferenciadas de delito. La protesta es una batalla entre los manifestantes y el Gobierno

(Policía y Fuerzas Armadas). En este panorama, se produce otra disputa por la hegemonía del relato y la construcción de un imaginario público: quién tiene la razón y por qué.

En lo económico, la situación del sector rural evidencia el abandono, pero no como producto del Gobierno actual, sino de un patrón de desatención histórica que explota en un contexto de crisis y en gobiernos de signo ideológico de derecha, omitiendo que tampoco los gobiernos de izquierda han resuelto la problemática. No hay un acuerdo nacional respecto del tratamiento del sector rural por parte del Estado.

Respecto de lo social, el país atraviesa por una crisis de convivencia y desconfianza en las instituciones que son las responsables de procesar los conflictos e impulsar alternativas de solución diferentes, creativas y pacíficas. La sociedad civil procura tener un papel cada vez más protagónico con las limitaciones del caso.

Una vez más, el estallido de junio de 2022 advirtió que hay una distancia de conocimiento y reconocimiento entre la población indígena y el mundo mestizo,

pues la concepción y la dinámica de demandar al Estado, representado en cualquier Gobierno, pasa por proclamas, estrategias y discursos diferentes. La concepción del poder, la organicidad y sentido de toma de decisiones del mundo indígena son desconocidas y por esa razón se han construido imaginarios distantes de la realidad y su cultura por parte del ciudadano común, y también por parte del poder político y económico.

El diálogo continúa en el marco de los noventa días que acordaron las partes para resolver las demandas de la Conaie con apoyo de la CEE, universidades y asesores de cada uno de los actores.

9. Referencias bibliográficas

- Banco Central del Ecuador [BCE] (2019). Evaluación de daño y pérdidas: Afectaciones por paro nacional del 3 al 14 de octubre de 2019.
- ____ (2022). Evaluación de daño y pérdidas: Afectaciones por paro nacional del 13 al 30 de junio de 2022.
- Castro, L. (2020). La protesta social en América Latina: una aproximación a su fisonomía a propósito de los estallidos sociales de 2019. *Rumbos TS*, año XV, n.º 23, pp. 159-184.
- Coleman, J. (1997). El capital social en la creación de capital humano. En A. Halsey, H. Lauder, P. Brown y A. Stuart Wells. (eds.). *Education: Culture, Economy, Society*. (pp. 80-95). Oxford University Press.
- Corporación Latinobarómetro (2021). Informe Latinobarómetro 2021. Santiago de Chile.
- Casal, F. (2019). Causas y consecuencias de la polarización. *Cuadernos de Pensamiento Político*, n.º 64, pp. 5-16.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial n.º 449.
- Chul Han, B. (2022). *Infocracia: la digitalización y la crisis de la democracia*. Taurus.
- Esquel (2022). Informativo Hoy es el Diálogo. Quinta edición. Esquel.
- Fedexpor (2022). Las pérdidas en el sector exportador se estiman en 90 millones de dólares. Boletín técnico. Recuperado de <https://www.fedexpor.com/expornews-junio-2022/>
- Fukuyama, F. (1998). *Trust: la confianza*. Sine Qua Non.
- García-Herrero, A. (2015). Flourishing middle classes in the emerging world to keep driving reductions in global inequality. *BBVA Research*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2022). Encuesta ENE-MDU junio 2022. Recuperado de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/junio%1F_2022/202206_Mercado_Laboral.pdf
- Kowii, I. (2022). Iza y Rosa Luxemburgo. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/opinion/columnistas/iza-y-rosa-luxemburgo-nota/?outputType=amp>

- Municipio de Quito (2022). Daños por manifestaciones en el Centro Histórico. Recuperado de <http://www.quitoinforma.gob.ec/2022/07/03/danos-por-las-manifestaciones-en-el-centro-historico-ascienden-a-usd-43-99235/>
- Murillo, M. (2021). Protestas, descontento y democracia en América Latina. *Nueva Sociedad*, n.º 294, julio-agosto, pp. 4-13.
- Olivares, A., y Medina, P. (2020). La persistente debilidad institucional de Ecuador: protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019. *Revista de Ciencia Política*, vol. 40, n.º 2, pp. 315-349.
- Rosero, A. (2022). Detenidos, heridos, fallecidos: las cifras que dejó el paro nacional en Ecuador. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/cifras-que-dejo-el-paro-nacional-en-ecuador.html>
- Paramio, L. (2011). *Clases medias y polarización en América Latina*. Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP).
- Servicio de Rentas Internas [SRI] (2022). Estadísticas generales de recaudación: recaudación por actividad económica año 2022. Recuperado de <https://www.sri.gob.ec/estadisticas-generales-de-recaudacion-sri>
- Perfiles de Opinión (2022). Encuesta julio 2022.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Registro Oficial (2021). Registro Oficial n.º 599, 16 de diciembre de 2021.
- Rivera, J. (2019). La malnutrición infantil en Ecuador: una mirada desde las políticas públicas. *Revista Estudios De Políticas Públicas*, 5(1), pp. 89-107. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2019.51170>
- Rokkan, S. (1970) *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Universitetsforlaget.
- Ulloa, C. (2022). Ecuador: entre el estallido y el diálogo. *latinoamerica21.com*. Recuperado de <https://latinoamerica21.com/es/ecuador-entre-el-estallido-y-el-dialogo/>
- _____ (coord.) (2020). *Pacto Social por la Vida y el Ecuador*. Esquel.
- Unicef (2022). Desnutrición. Recuperado de <https://www.unicef.org/ecuador/desnutricion>

Vistazo (2022). Informe descubre irregularidad en votación para destitución de Lasso; denuncian “ataque informático”. Recuperado de <https://www.vistazo.com/politica/nacional/informe-descubre-irregularidad-en-votacion-para-destitucion-de-lasso-denuncian-ataque-informatico-AN2197893>

10. Anexos

Diez demandas de la Conaie

1. Bajar el precio de los combustibles
2. Generación de empleo
3. No ampliar ni explotar más hidrocarburos ni minería
4. Respeto y garantía de los derechos colectivos
5. No privatizar los sectores estratégicos
6. Control a la especulación de los precios
7. Atender la salud y la educación
8. Seguridad ciudadana
9. Una política de precios justos para el agro
10. Moratoria y renegociación de deudas para 4 millones de familias

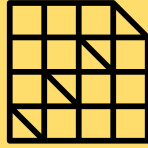
Cronología del estallido: hitos más relevantes

- 12 de junio: el líder de la Conaie, Leonidas Iza, anuncia el paro y embandera las 10 demandas.
- 13 de junio: inicia la movilización indígena desde varios puntos de la Sierra Centro.
- 14 de junio: la Policía Nacional arresta al líder indígena Leonidas Iza. Se recrudece el paro.
- 15 de junio: radicalización de las protestas y rechazo de la población indígena al Gobierno por la detención de Iza, pese a ser liberado.
- 16 de junio: Iza llama a las comunidades a tomarse Quito. La protesta muestra una violencia exacerbada. La sociedad civil crea la Comisión Convocante que insta al diálogo.

- 17 de junio: hay obstrucción para la libre movilidad de personas, bienes, alimentos.
- 18 de junio: los manifestantes son acogidos en las universidades Central del Ecuador y Salesiana, en Quito.
- 20 de junio: se registra la primera muerte de un manifestante. No hay claridad del suceso.
- 22 de junio: el Gobierno acepta la intervención de la Comisión Convocante para establecer el diálogo con la dirigencia indígena.
- 23 de junio: la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE) pide una tregua y sugiere mecanismos de pacificación.
- 28 de junio: enfrentamientos en Sushufindi, oriente ecuatoriano. Se produce la muerte de un militar.
- 30 de junio: se firma el Acta por la Paz entre la dirigencia indígena y el Gobierno por mediación de la CEE.

Lo lamentable (Rosero, 30 de junio de 2022):

- 5251 eventos de alteración pública
- 162 personas detenidas
- 238 policías heridos, 37 policías retenidos
- 10 unidades de Policía Comunitaria (UPC) destruidas
- 117 vehículos, entre motos y patrulleros, destruidos
- 106 militares heridos
- 1 soldado fallecido
- 335 manifestantes heridos
- 6 personas murieron en el período del paro
- 77 vulneraciones a derechos humanos



Av. Río Amazonas N37-271 y Villalengua | Quito-Ecuador
Telf. 02 3829-900 | www.iaen.edu.ec

IAENUniversidad    

